

# Conflictividad en construcción: desarrollo urbano especulativo y gestión del agua en Santiago de Chile\*

Michael Lukas\*\*

Maria Christina Fragkou\*\*\*

En las últimas dos décadas Santiago de Chile ha vivido un *boom* económico e inmobiliario sin precedentes que ha llevado a un proceso de reestructuración territorial de “ciudad a región” (De Mattos, 2011). La base de la incesante expansión urbana es la mercantilización de los recursos naturales en Chile bajo el régimen neoliberal durante y después de la dictadura militar de Pinochet. Tanto el suelo como el agua han sido transformados en mercancías, sin que los respectivos mercados hayan sido objeto de mayor intervención y regulación estatal (Romero y Vásquez, 2004; Budds, 2012). Son las fuerzas de un mercado dominado por grandes grupos económicos nacionales y transnacionales los que hoy día producen tensiones entre diversos grupos sociales, usos del suelo, estilos de vida y modelos de manejo de recursos naturales en la periferia de la ciudad. Desde la ecología política urbana, en este breve texto analizamos cómo los conflictos que actualmente permanecen latentes, bajo los efectos existentes y previstos del cambio climático sobre la disponibilidad hídrica en la Región Metropolitana de Santiago, se pueden transformar en severas disputas por un bien que es un derecho humano: el agua.

## El caso: la Provincia de Chacabuco

La provincia de Chacabuco – que comprende las comunas de Colina, Lampa y Til Til – en la última década tiene una de las cifras más altas de crecimiento poblacional, infraestructural y de desarrollo inmobiliario de la Región Metropolitana de Santiago (RMS). Como se puede apreciar en la Figura 1, la agricultura está siendo substituida por asentamientos urbanos. Sólo entre 1995 y 2000 Chacabuco ha incrementado su superficie urbana en 4.356 hectáreas (ha), mientras perdía 2.769 ha de suelo agrícola (CONAF-CONAMA, 2003). A la vez, en Lampa y Colina se han construido grandes infraestructuras como autopistas concesionadas, zonas industriales y nuevos centros de servicios.

El crecimiento de Colina y Lampa es consecuencia de grandes proyectos inmobiliarios al estilo del nuevo urbanismo. Mientras que en una primera fase, de 1990 a 2002, estos proyectos eran de baja densidad, en una segunda fase, desde 2002, los proyectos mostraron una nueva escala. Desde entonces se están instalando megaproyectos o ciudades satélites que albergarán hasta 100.000 personas cada uno, y que incluyen colegios, universidades y clínicas. Estos proyectos albergan los estratos altos y medio-altos de la sociedad, lo cual conlleva la introducción de estilos de vida muy intensivos en el uso de recursos naturales, especialmente suelo y agua (véase Figura 2). Durante los últimos años, en el paisaje semiárido de Colina y Lampa han aparecido un sinnúmero de lagunas artificiales, vastos espacios verdes, canchas de golf y polo. Con esto, la pro-

\* La presente investigación se desarrolla en el contexto del proyecto Núcleo Interdisciplinario de Estudios Socioambientales, <http://www.socioambiental.cl/>

\*\* Departamento de Geografía, Universidad de Chile ([mlukas@uchilefau.cl](mailto:mlukas@uchilefau.cl))

\*\*\* Departamento de Geografía, Universidad de Chile ([maria.c.fragkou@gmail.com](mailto:maria.c.fragkou@gmail.com))

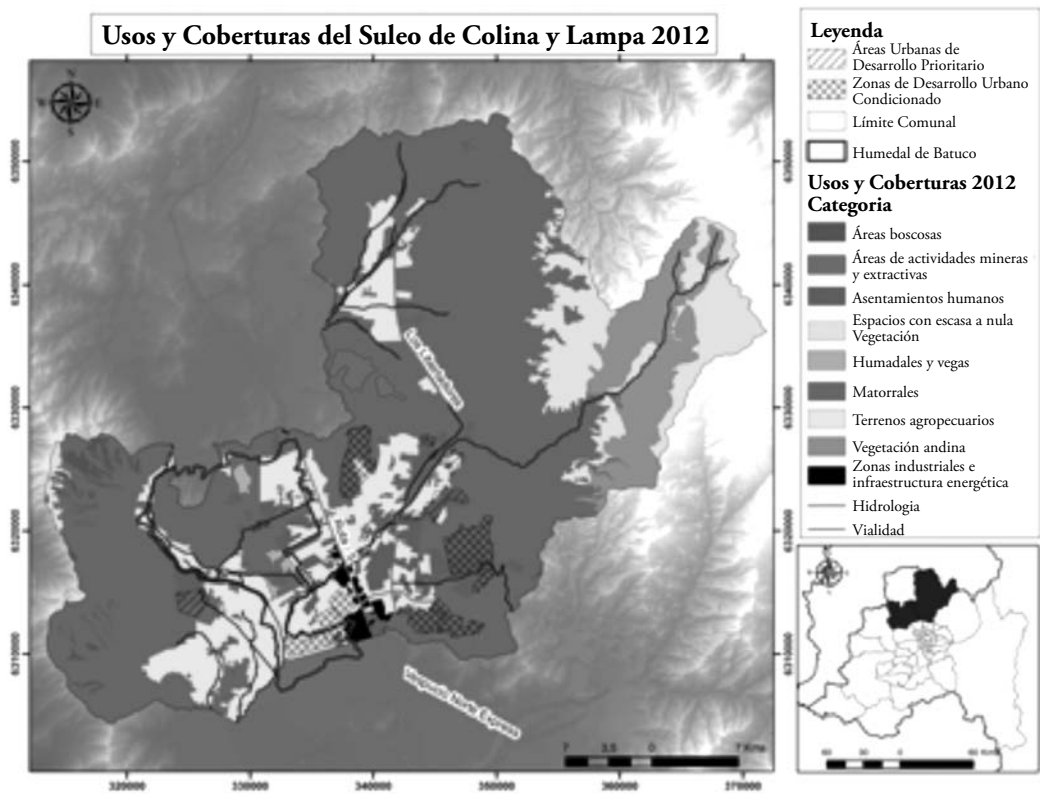


Figura 1. Cambios en los usos y coberturas de suelo en las comunas de Colina y Lampa, entre el 1992 y 2012 (Fuente: elaboración propia)

vincia de Chacabuco hoy día es un buen ejemplo de urbanismo postmoderno y fragmentado.

### Desarrollo urbano especulativo...

Lo que desde la economía política hay detrás de esta transformación territorial es una nueva escala de desarrollo urbano especulativo con tremendas plusvalías para unos y pérdidas importantes para otros. La base de este negocio es la mercantilización del suelo, del agua y la flexibilización del marco normativo. A continuación explicaremos cómo llegaron a instalarse estos modos de producción inmobiliaria y planificación flexible.

Ya a fines de los años 1980, con mucha anticipación al actual desarrollo inmobiliario explosivo, los grandes grupos económicos nacionales y transnacionales adquirieron importantes cantidades de suelos agrícolas en Lampa y Colina,

apostando que serían capaces de transformarlos en suelos urbanizables y luego en productos inmobiliarios (Heinrichs et al., 2011). El primer producto que ofrecieron entre 1990 y 1996 eran las llamadas Parcelas de Agrado, pequeñas subdivisiones para casas individuales permitidas en zonas rurales. Por el hecho de que en estos proyectos más pequeños y de baja densidad era limitada la posibilidad de plusvalía, los desarrolladores inmobiliarios, en conjunto con grandes grupos económicos, presionaron al gobierno para hacer posible la realización de proyectos más grandes y complejos, que permitiesen captar rentas monopólicas (Poduje y Yáñez, 2000).

Después de ácidos debates y escándalos, en 1997 el gobierno regional recalificó vastos sectores de la provincia de Chacabuco como zonas de expansión urbana. A través de una modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), cerca de 10.000 ha pasaron de suelo

rural y agrícola a suelo urbano. Para legitimar el gran negocio inmobiliario en Chacabuco, el gobierno inventó la así llamada *planificación por condiciones*. Ésta implicaba ciertas condiciones de urbanización que los desarrolladores tenían que cumplir (tamaño mínimo de proyectos, integración social, financiamiento privado de infraestructura).

En el año 2002 empezó la construcción de los megaproyectos, que tienen permisos de construcción para los próximos 20 años. De esta forma queda en manos de grandes grupos económicos, que muchas veces controlan más de un megaproyecto, decidir cuándo y dónde invierten para empujar un determinado proyecto. Además, últimamente se observa una creciente financiarización del mercado del suelo en la zona, a través de la entrada de compañías de seguros, fondos inmobiliarios y de pensiones. Resumiendo, a través de la profunda mercantilización del suelo en la provincia de Chacabuco, el estado ha perdido el control del desarrollo territorial.

### ...y derechos de agua

La transformación de suelos rurales y agrícolas en ‘ciudades siempre verdes’ al estilo del nuevo urbanismo no es posible sin asegurar la provisión de agua. Por eso la especulación inmobiliaria está estrechamente vinculada con la gestión de este recurso. Fue el Código de Aguas de 1981 el que privatizó el agua y lo transformó en mercancía: “Los derechos de agua son comerciables, se pueden separar de la tierra, son protegidos por el Estado y regulados por el derecho civil” (Budds, 2012: 173). El mercado se hizo efectivo con la concesión de derechos perpetuos por la Dirección de Aguas (DGA) a los privados e instituciones que los solicitaban, sin importantes restricciones sobre el volumen y el uso final (Bauer, 1998).

Durante la década de 1980, casi la totalidad de las concesiones de agua en Chacabuco se destinan a privados o a sociedades agrícolas para riego. La única empresa sanitaria<sup>1</sup> que solicita

y recibe derechos es Aguas Andinas. Al inicio de los 1990 empiezan a aparecer empresas inmobiliarias en el mercado de agua, adquiriendo derechos en la zona, en paralelo al *boom* de las Parcelas de Agrado, descrito previamente.

A partir del año 1996, cuando ya existían rumores acerca de una modificación del PRMS que permitiría la urbanización en Chacabuco, aprobada un año más tarde, se observa una intensificación de transacciones de derechos de agua tanto en Lampa como en Colina, llegando a su cénit histórico en 1998. Durante los años 1997 y 2002, es decir, entre la aprobación del PRMS y el inicio de la construcción de los primeros megaproyectos, el precio del agua se triplica. Al mismo tiempo, en el contexto de la intensa especulación tanto con el suelo como con el agua, se observa un impresionante auge en las solicitudes de concesión de derechos de agua en la DGA. Más específicamente, entre 1999 y 2002, las concesiones de agua a empresas inmobiliarias fueron equivalentes al 30% del volumen total.



**Proyecto Piedra Roja en la comuna de Colina – laguna artificial y uso extenso de pasto, dos nuevos usos intensivos de agua en la zona de Chacabuco (Autor: Michael Lukas)**

1. En Chile, el término “sector sanitario” hace referencia a toda actividad que tiene que ver con la captación, depuración y distribución de agua potable, así como también el tratamiento de aguas servidas.

A partir del año 2003, en la provincia de Chacabuco se observa la entrada de empresas transnacionales del sector sanitario. Esto coincide tanto con el hecho de que ya se estaba constituyendo una demanda por parte de los megaproyectos como por la política de privatización de las empresas sanitarias municipales en todo el país. Otra tendencia importante en el mercado del agua es el traspaso de derechos desde sociedades agrícolas a empresas sanitarias e inmobiliarias. Actualmente, más del 80% de los clientes residenciales en las comunas de Lampa y Colina corresponden a las dos empresas multinacionales de la zona: Agbar-Suez (20%) y SEMBCORP (60%).

### **De tensiones latentes a conflictos abiertos**

Los acontecimientos de las últimas tres décadas en Chacabuco resaltan el vínculo entre el mercado inmobiliario y la competencia sobre el control de los recursos hídricos como condición para la expansión urbana en Santiago. Tanto el suelo como el agua se han transformado en mercancías que se intercambian según criterios de rentabilidad que – en última instancia – se fijan en el mercado global. La competitividad por estos mercados deja al margen actores que no cuentan con las sumas de capital necesarias, teniendo como consecuencia la marginalización y gradual sustitución de los modelos tradicionales tanto de la ocupación del suelo (pequeña agricultura) como de la gestión del agua (Comités de Agua Potable Rural y Comités de Riego). Los problemas de justicia social y política pública que conlleva esta ‘modernización’ forzada y no planificada en Chacabuco ya han empezado a mostrarse en los últimos años mediante el manejo político de las severas sequías de 2008 y 2013. Es en este contexto que detectamos tres puntos de conflictividad actual y futura:

1. *Control, acceso y disponibilidad:* La creciente demanda de agua, producto de la introducción de nuevos usos de lujo y del aumento de la población, toma lugar en una cuenca

que ya está declarada como zona de sequía<sup>2</sup>. Mientras las sequías no han afectado el suministro de los proyectos inmobiliarios, sí están afectando duramente a pequeños agricultores y pobladores tradicionales de la zona. Las medidas tomadas desde el sector público han tenido un carácter técnico y de emergencia, en forma de camiones aljibes por un lado, y declarando emergencia hídrica por otro. Para lidiar con la escasez, también ha habido drenajes del principal ecosistema natural hídrico de la zona, el Humedal de Batuco, lo cual motivó la formación de la agrupación Batuco Sustentable, en defensa del ecosistema<sup>3</sup>. Estos hechos, combinados con los previstos efectos del cambio climático en la RMS, que incluyen una disminución de las precipitaciones (Bates et al., 2008), puede llevar a la intensificación de los conflictos entre intereses antagónicos, como son el consumo residencial, agrícola, industrial y ecológico del agua.

2. *Calidad y contaminación:* En la zona hay antecedentes sobre problemas con la calidad del agua suministrada, principalmente en Lampa, donde durante los últimos años ha habido denuncias de excesiva concentración de arsénico en el agua<sup>4</sup>. Adicionalmente, los Comités de Riego en la zona protestan por la contaminación de los canales de regadío, proveniente de los nuevos condominios, mientras el Humedal de Batuco también ha sido contaminado por una planta de tratamiento de aguas residuales cercana. Los dos últimos ejemplos son una clara indicación de que la cercanía física no planificada ni regulada entre usos y actividades antagónicas será un motivo de preocupación en el futuro.

3. *Infraestructura hidráulica:* Hasta el momento, todas las discusiones de los problemas de disponibilidad, calidad y distribución del agua en Lampa y Colina se han centrado en soluciones técnicas, como la siembra de nubes, el uso de camiones aljibes y la construcción de

2. <http://siit2.bcn.cl/actualidad-territorial/emergencia-hidrica-sequia-en-la-zona-central-del-pais>

3. <http://www.humedaldebaticu.co.cl/portal/>

4. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/03/14/588389/vecinos-de-lampa-protestan-por-presencia-de-arsenico-en-el-agua.html>

microembalses. Este acercamiento tecnócrata a la escasez hídrica está acompañado por un silencio casi absoluto sobre la construcción social de ésta; el hecho de que es producto de procesos sociopolíticos. En vista del hecho de que sólo los megaproyectos ya tienen suelo urbanizable aprobado para más de 200.000 personas, este silencio es preocupante. Ante el creciente consumo de agua en las dos comunas (en 2012 los clientes de la empresa Aguas Manquehue tuvieron un consumo promedio tres veces superior al promedio nacional) es posible que en el futuro se busquen soluciones al abastecimiento del agua fuera de la subcuenca de Chacabuco. Y en ese caso, las obras hidráulicas necesarias para el desvío de caudal o la construcción de represas pueden generar conflictos entre el lugar de extracción y el lugar del consumo del agua (Swyngedouw et al., 2002).

Hasta el momento, son los problemas de calidad hídrica –los casos de contaminación– los que han provocado la movilización de la población local, transformándolos en conflictos socioambientales abiertos<sup>5,6</sup>. En cuanto a la escasez hídrica, hay todavía pocas demandas y acciones articuladas y visibles por parte de los afectados. Esto parece estar estrechamente ligado con la forma en que se trata el tema en los medios de comunicación y por parte de las instituciones estatales encargadas de gestionar el recurso en Chile. Tratar la escasez hídrica como un fenómeno “natural” parece permitir silenciar las cuestiones de justicia ambiental urbana, referidas al acceso y derecho a los recursos hídricos de Santiago. ■

## Referencias

- BATES, B.C., KUNDZEWICZ, Z.W. WU, S. y PALUTIKOF, J.P. (Eds.) (2008), *Climate Change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC Secretariat: Geneva.
- BAUER, C. J. (1998), *Slippery property rights: multiple water uses and the neoliberal model in Chile, 1981-1995*, *Natural Resources Journal*, vol. 38 (1), p. 109-155.
- BUDDS, J. (2012), *La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del Valle del Río la Ligua, Chile*, *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 52, p. 167-184.
- CONAF – CONAMA (2003), *Catastro y Usos de Suelo y Vegetación*, Región Metropolitana.
- DE MATTOS, C. (2011), *Santiago de Chile, de Ciudad a Región Urbana*, Lima - Santiago. Reestructuración y Cambio Metropolitano, p. 181-208.
- HEINRICH, D., LUKAS, M. y NUISSL, H. (2011), *Privatisation of the fringes – a Latin American version of post-suburbia? The case of Santiago de Chile*, Phelps, N./Wu, F. (Hrsg.): *International Perspectives on Suburbanization: A Post-suburban World?*, London: Palgrave-MacMillan: p. 101-121.
- PODUJE, I. / YAÑEZ, G. (2000), *Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y Privados*, Seminario Internacional Las regiones metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad, Buenos Aires: Programa de Investigación Internacional Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México.
- ROMERO, H. y VÁSQUEZ, A. (2004), *La comodificación de los territorios urbanizables y la degradación ambiental en Santiago de Chile*, *Scripta Nova*, vol. 194 (68).
- SWYNGEDOUW, E., KAIKA, M. y CASTRO, J.E. (2002), *Urban water: a political-ecology perspective*, *Built Environment*, vol. 28 (2), p. 124-137.

5. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/06/07/544442/alcaldesa-de-lampa-denuncio-maniobra-politica-por-protesta-de-hoy-en-batuco.html>

6. <http://vivoenlopinato.wordpress.com/>