

Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval  
coordinadoras

# Ciudades intermedias y nueva ruralidad

© 2021 FLACSO Ecuador

Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-549-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savía>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

---

Ciudades intermedias y nueva ruralidad / coordinado por  
Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval.  
Quito : Editorial FLACSO Ecuador. 2021

xvi, 356 páginas : ilustraciones, cuadros, figuras, fotografías,  
tablas. - (Serie SAVIA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675496 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savía>

CIUDADES ; URBANIZACIÓN ; POLÍTICA URBANA  
; DESARROLLO RURAL ; PLANIFICACIÓN URBA-  
NA ; DEMOGRAFÍA ; SEGURIDAD ALIMENTARIA ;  
GOBERNANZA AMBIENTAL ; AMÉRICA LATINA. I.  
CARRIÓN HURTADO, ANDREA, COORDINADORA.  
II. LÓPEZ-SANDOVAL, MARÍA FERNANDA, COORDI-  
NADORA

307.76 - CDD

---

# Índice de contenidos

<b>Presentación</b> .....	xii
<b>Abreviaturas</b> .....	xv
<b>Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate</b> .....	1
<i>Mabel Manzanal</i>	
 <b>PARTE I</b> <b>LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS FORMAS DE POLICENTRALIDAD</b>	
<hr/>	
<b>Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina</b> .....	10
<i>Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio</i>	
<b>Ciudades médias, policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, Brasil</b> .....	36
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
<b>La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)</b> .....	62
<i>Rodrigo Hidalgo</i>	

<b>Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama</b> .....	87
<i>Grace Guerrero Zurita</i>	

## PARTE II

### EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

---

<b>Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas</b> .....	114
<i>Cynthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus</i>	

<b>Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile</b> .....	136
<i>Gustavo de la Barra Riquelme</i>	

<b>Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador</b> .....	160
<i>Diana Calero y Susana Kralich</i>	

<b>Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil</b> .....	180
<i>Celso Donizete Locatel</i>	

<b>Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia</b> .....	209
<i>María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo, Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül</i>	

## PARTE III

### ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y DINÁMICAS RURALES

---

<b>A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil</b> .....	234
<i>Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula</i>	

<b>Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia</b> . . . . .	257
<i>Alejandro Delgado Ballesterosa</i>	
<b>Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano</b> . . . . .	281
<i>José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez</i>	
<b>Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador</b> . . . . .	304
<i>Ronald Torres y Manuel Peralvo</i>	
<b>Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil</b> . . . . .	320
<i>Ana Regina Serafim</i>	
<b>Autoras y autores</b> . . . . .	345

# Ilustraciones

## Figuras

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET. . . . .	26
Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul . . . . .	43
Figura 2.2. PIB per capita dos municípios em 2010 da Região dos Vales - RS . . . . .	44
Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS . . . . .	49
Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS . . . . .	51
Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS . . . . .	52
Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012) . . . . .	73
Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales . . . . .	76
Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010). . . . .	77
Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional en los cantones del Ecuador . . . . .	88
Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018. . . . .	119

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana . . . . .	122
Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas . . .	126
Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio . . . . .	146
Figura 6.2. Detalle del área de estudio . . . . .	152
Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo . . . . .	164
Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C) . . .	166
Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010) . . . . .	171
Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010). . . . .	174
Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN. . . . .	191
Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana . . . . .	195
Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão. . . . .	200
Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes . . . . .	203
Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983. . . . .	214
Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente . . . . .	216
Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural . . . . .	220
Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales . . . . .	224
Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira . . . . .	235
Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira . . . . .	241
Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil . . . . .	244
Figura 11.1. Localización del área de estudio . . . . .	263
Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018 . . . . .	269
Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018. . . . .	270

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano . . . . .	288
Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA . . . . .	314
Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata . . . . .	331
Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco . . . . .	332

---

## Fotografías

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal: aspecto da produção de hortaliças de folha . . . . .	201
Fotografia 9.1. Invasiones sobre suelo rural. . . . .	221
Fotografia 9.2. Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables . . . . .	221
Fotografia 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables . . . . .	222
Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas cumprindo ordem judicial . . . . .	334
Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses . . . . .	335
Fotografias 14.3. y 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo . . . . .	335

---

## Gráficos

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS . . . . .	47
Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento. . . . .	91
Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños . . . . .	95
Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños (excluye el sector eléctrico) . . . . .	96
Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños . . . . .	99



Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama . . . . .	101
Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama . . . . .	105
Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016) . . . . .	215
Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores . . . . .	242
Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018 . . . . .	243
Gráfico 10.3. População de Marabá – urbana e rural – 1970 a 2018 e taxa de urbanização . . . . .	245

---

## Quadros

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010. . . . .	46
Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014. . . . .	54
Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales – RS: Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados – 2014 . . . . .	56
Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana. . . . .	186

---

## Tablas

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades . . . . .	16
Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011: variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población. . . . .	21
Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas . . . . .	22
Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011. . . . .	24
Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio . . . . .	74

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015 . . . . .	117
Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad. . . . .	145
Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio . . . .	149
Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial. . . . .	153
Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010) . . . . .	167
Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010) . . . . .	173
Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural . . . . .	223
Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo. . . . .	264
Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo . . . . .	265
Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018. . . . .	268
Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016 . . . . .	271
Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013. . . . .	273
Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015 . . . . .	274
Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018 . . . . .	275
Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015 . . . . .	289
Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos). . . . .	290
Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA . . . . .	309
Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase . . . . .	315

## Tabelas

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017 . . . . .	197
Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017 . . . . .	198
Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017. . . . .	199

# Abreviaturas

ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEHF	Agroecosistemas con Huertos Familiares
AUF	Agricultura Urbana Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CEOA	Corredor Ecológico del Oso Andino (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (México)
CIME	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (México)
CODESAN	Consortio para el Desarrollo de la Ecorregión Andina (Ecuador)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CRC	Corporación para la Reconstrucción del Cauca (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas
FUA	Área Urbana Funcional
FUNASUP	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (Brasil)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPT	Instrumentos de planificación territorial (Chile)
MCA	Mancomunidad del Chocó Andino (Ecuador)
NR	Nueva Ruralidad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
PEA	Población económicamente activa
PET	Plan Estratégico Territorial
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Producto interno bruto / Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Políticas públicas
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PSP	Programa Servicio País (Chile)
RM	Región Metropolitana
RMN	Região Metropolitana de Natal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
SUN	Sistema Urbano Nacional
UF	Unidades de Fomento (Chile)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
VAB	Valor agregado bruto

# Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile

Gustavo de la Barra Riquelme

Durante las últimas décadas, en América Latina han recrudecido fenómenos como la segregación, la exclusión y la desigualdad residencial, con una ingente expansión hacia las periferias. En Chile, el sector inmobiliario cuenta con garantías legales e institucionales para decidir sobre la producción del espacio urbano. En el extremo sur del país, la ciudad de Punta Arenas vive una acelerada urbanización. Por primera vez, la normativa urbana local incluyó, dentro del nuevo límite urbano, a históricas localidades ubicadas al nororiente de la ciudad. Durante una intervención social comunitaria del Programa Servicio País, se evidenció la incertidumbre que existe entre las comunidades sobre la inminente transformación de sus paisajes. Se observó la situación actual de los territorios, identificando zonas con incipientes procesos de rururbanización y gentrificación. Finalmente, fueron relevados recursos y capacidades de dichas comunidades, que potencialmente pueden utilizar para ejercer su derecho a la ciudad, decidiendo sobre la producción de su propio espacio.

## Introducción

En 2050, la población mundial que habitará en ciudades alcanzará el 66 % (UN-Hábitat 2016). Es evidente que la mayor parte de la humanidad está siendo “progresivamente absorbida en los fermentos y corrientes de la vida urbanizada” (Harvey 2013, 13). Durante el período

capitalista, la urbanización y el crecimiento económico han establecido una relación de dependencia mutua: por un lado, el capitalismo produce continuamente el excedente necesario para la urbanización, mientras que, por otro, la urbanización absorbe el sobreproducto continuamente generado (Harvey 2013, 21-22). Se entiende al espacio urbano como una creación social, político-económica y simbólica (Finck 2016, 11), “producida por y, a la vez, productora de desigualdades” (Rasse 2016, 1). La actual fase del desarrollo capitalista ha provocado transformaciones estructurales, morfológicas, funcionales, culturales y sociales en las urbes de todo el mundo (Usach y Freddo 2016, 267); estas han aumentado la desigualdad, el fraccionamiento y la segregación, que a su vez generan espacialidades complejas de administrar (Neu 2016, 57).

La segregación, también conocida como desigualdad residencial, se define como una distribución territorialmente inequitativa de infraestructura, servicios, acceso a empleos, espacios ciudadanos u otros recursos necesarios para mejorar la calidad de vida y las oportunidades de bienestar en un barrio.<sup>1</sup> La segregación residencial debe comprenderse como un fenómeno que se “refiere, en principio, a la distribución espacial y composición interna de un territorio respecto de categorías sociales dadas, pero cuyos orígenes se encuentran en la superposición de diversos procesos sociales y espaciales” (Rasse 2016, 2-3).

Rasse (2016, 4) menciona a la desigualdad como base de la segregación que está mediada por factores socioculturales e institucionales. El rol del Estado respecto al funcionamiento del mercado es fundamental; si este último domina sin contrapeso, el acceso al suelo se manejará como una subasta. Cuando la segregación se relaciona con la homogeneidad social (de hogares con bajos ingresos), la desigualdad se incrementa, debido a la degradación de oportunidades en cuanto al acceso a empleos y servicios, dificultando la acumulación patrimonial y de capital humano (36). Cabe mencionar que en muchos casos la intervención estatal ha seguido lógicas propias de la producción capitalista del hábitat respecto a la demanda social histórica de los sectores

---

<sup>1</sup> Beytía, Pablo. 2014. “Segregación urbana: La ‘otra’ desigualdad de Chile”. [Mensaje en un blog]. 14 de septiembre. <https://blogs.iadb.org>

con menores ingresos, en una situación de desigualdad en relación con el acceso que provoca procesos de exclusión social urbana (Finck 2016, 11-12).

La exclusión se relaciona con la calidad y la densidad de las relaciones sociales dentro de la ciudad, donde “la imposibilidad de participar plenamente en la mayor cantidad de aspectos de la vida social desemboca en procesos de ruptura de lazos sociales” (FUNASUP 2017, 13). Este fenómeno toma forma en aspectos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales.

La aceleración de las transformaciones urbanas se ha expresado a través de patrones de crecimiento que han tendido a ocupar discontinuamente el territorio en desmedro de la ciudad compacta (Usach y Freddo 2015, 219), aumentando así los costos en infraestructura y servicios públicos (Ruiz, Baeza y Sotelo 2014, 903). De acuerdo con Ducci (2004, 138), las élites locales presionan al Estado para ampliar indefinidamente los límites de la ciudad, con el objeto de beneficiarse de potenciales valores de cambio; esto, según la autora, es también identificable en las ciudades chilenas. De esta manera, emerge una maquinaria de urbanización, que expresa un estrecho vínculo entre algunos intereses privados locales y/o extralocales e intereses políticos locales y/o extralocales (Warner y Negrete 2002). En consecuencia, se configura “un periurbano difuso, espacialmente fragmentado y socialmente segregado, con baja calidad de servicios y una vida urbana decreciente” (Espinoza et al. 2016, 6).

Desde un punto de vista secuencial, Ruffi (2003, citado en Calero 2017, 15) menciona que puede hablarse de un proceso sucesivo: suburbanización-periurbanización-rururbanización. Este último fenómeno se ha desarrollado desde mediados del siglo XX en Estados Unidos y en Europa occidental y, en Chile, desde la década de los ochenta (Ubiella-Bravo 2016, 5). Nates (2008, citado en Parra Carrasco 2016, 82) señala que la rururbanidad está conformada por

población asentada en franjas rurales-urbanas, [...] nativa por autoctonía o [...] por adopción, no debiendo ser vistas como áreas de transición sino como complejo de lugares con dinámicas propias que [...] correlacionan tanto a los nativos como a los forasteros.



Si bien se halla fuera de la ciudad tradicional, al mismo tiempo, depende de ella económica y funcionalmente dada su proximidad (Mansilla Quiñones 2018). En este sentido, puede decirse que la rururbanización implica un incremento sustantivo del uso de suelo residencial, con una sucesiva llegada de nuevos habitantes provenientes de un medio urbano a un espacio tradicionalmente rural; este último sigue predominando durante algún tiempo (PSP 2017).

En un contexto rururbano, puede ocurrir que tanto habitantes antiguos como quienes recién llegan a vivir desde un medio urbano, deseen un paisaje en animación suspendida, es decir, que se ralentice su transformación, “donde sus habitantes evidencian la añoranza rural [...] vivir como en la ciudad, manteniendo inalterado el paisaje” (Galleguillos A. Schubelin y Ojeda Leal 2016, 223). Bárcenas, De la Tejera y Santos O. (2016, 140) señalan que lo central en los debates sobre lo rururbano se relaciona con dilucidar cómo interactúan los territorios urbanos y rurales, conocer la forma en la que el centro integra a la periferia rural y las modificaciones simultáneas entre estos distintos territorios y sociedades, donde la complejidad radica en establecer relaciones físicas o materiales, culturales, sociales, económicas y políticas, con profundos cambios en cada una de ellas. Actualmente, en las áreas periurbanas, se “cristalizan los procesos que instaló el capitalismo global: fragmentación social, segmentación social, ausencia de políticas públicas y avance del mercado inmobiliario” (Puebla 2010, 139).

La gentrificación es otro fenómeno que ha aparecido en ciudades de América Latina. Dado que, en términos generales, no se manifiesta igual que en Europa o Estados Unidos, su conceptualización se ha ido adaptando a esta realidad particular (Casgrain y Janoschka 2013, 21). Sabatini (2013, citado en Parra Carrasco 2016, 73-74) indica que la gentrificación latinoamericana tiende a expandirse a nuevas áreas de las ciudades, sin que necesariamente se provoque expulsión, ya que “la segregación de gran escala [...] irá cediendo terreno a patrones más complejos y que implican menor distancia geográfica entre las clases sociales”. Esto puede ser una oportunidad para que ciudades o algunas de sus zonas tengan mayor integración y cohesión (Sabatini et al. 2017, 255). No obstante, recordando lo indicado por Janoschka (2002, 22), en las ciudades latinoamericanas “a gran escala, se puede destacar un proceso

de mezcla social, mientras que a nivel micro se refuerza el patrón segregatorio”.

Casgrain y Janoschka (2013, 24) distinguen cuatro condiciones necesarias para hablar de gentrificación en América Latina: reinversión de capital en un espacio definido, con la correspondiente alza en el valor del suelo tanto del mismo espacio como de las áreas colindantes; llegada de agentes con una capacidad de pago mayor que quienes estaban previamente establecidos en el mismo espacio o en las áreas cercanas; generación de cambios en actividades y en el paisaje urbano, con el control de los grupos que van llegando y; desplazamiento directo, o bien, presión indirecta para el desplazamiento de los grupos sociales con menores ingresos que los recién llegados.

Esto último puede suceder de diversas formas, incluso tras un proceso de exclusión a largo plazo, enfocado en “hogares de bajos ingresos en espacios que han habitado históricamente [...] cuando las propiedades cambian de uso o son dejadas al deterioro, cuando los impuestos se elevan o cuando los precios de los comercios se elevan” (Casgrain y Janoschka 2013, 38-39). Sabatini et al. (2017, 252-253) revelan que los agentes inmobiliarios buscan constantemente personas de mayores ingresos, que paguen más por viviendas en suelos ocupados con anterioridad por otras de menor valor, “gentrificando a los gentrificadores”.

Por su parte, Parra Carrasco (2016, 71-72) identifica una gentrificación rururbana significativa en términos físicos, por los cambios en la superficie de interfase que provoca; en términos económicos, por la conjunción de actividades diversas en un espacio en plena transformación; y, finalmente, en términos simbólicos, dadas las interacciones entre identidades, gustos y preferencias de los residentes nuevos y antiguos. Por ello, la frustración y desesperanza que produce la exclusión de las transformaciones, incidirá directamente en el devenir del territorio (Galleguillos A. Schubelin y Ojeda Leal 2016, 226).

Como se señaló anteriormente, la exclusión simbólica y el desplazamiento de las perspectivas de las clases populares son precondiciones básicas para lograr su expulsión material del espacio (Janoschka 2016). En este sentido, es fundamental la participación e incidencia real de quienes habitan el territorio en la toma de decisiones respecto de la configuración de su propio entorno, entendiendo que esto es parte esencial

del derecho a la ciudad, definido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” (PGPDC s.f., 1). Como menciona Harvey (2013, 201), “todos aquellos cuyo trabajo está dedicado a producir y reproducir la ciudad tienen el derecho colectivo, no solo a disponer de lo que producen, sino también a decidir qué tipo de urbanismo se debe producir, dónde y cómo”.

Asimismo, las organizaciones comunitarias pueden ejercer un rol determinante en las modificaciones de los instrumentos de planificación territorial (IPT), al menos para contrarrestar, de alguna manera, las presiones que ejercen las maquinarias de urbanización durante los procesos de elaboración de dichos instrumentos (De la Barra Riquelme, Aranda Andrade y Fernández Olivares 2016). En Chile no existen mecanismos vinculantes de participación ciudadana ni instancias democráticas en relación con la producción de ciudad. Si bien algunos municipios han intentado involucrar a la ciudadanía en la validación de sus IPT, la participación ciudadana vinculante no es obligatoria en la legislación (70); por otro lado, los municipios “carecen de recursos humanos y financieros para enfrentarse a los agentes privados” (Casgrain y Janoschka 2013, 29).

Tal como señalan Azócar, Sanhueza y Henríquez (2003, 80), todos estos fenómenos también son observables en ciudades intermedias, aunque sus efectos sean mucho más moderados (Uriza y Gárriz 2014, 100). Estas urbes tienen una creciente importancia en América Latina debido a factores globales y locales, por su papel “como centros administrativos regionales y provinciales, centros prestadores de servicios para sus *hinterlands* y centros de transformación industrial de recursos naturales” (Azócar, Sanhueza y Henríquez 2003, 81).

Debido a su profundidad, las reformas neoliberales en Chile han permeado y orientado el desarrollo urbano,<sup>2</sup> debilitando tanto la planificación territorial como el rol del Estado en la ciudad (De la Barra Riquelme, Aranda Andrade y Fernández Olivares 2016, 164-165). La

---

<sup>2</sup> Desde 1980, rige una Constitución con una fuerte impronta neoliberal y conservadora. Por lo tanto, la legislación urbana chilena provee gran protección a la propiedad privada. Desde octubre de 2019, se han dado grandes movilizaciones sociales en Chile, caracterizadas por profundas críticas al modelo neoliberal. Una de las principales demandas populares es iniciar un proceso constituyente.

dinámica urbanizadora del país se vio potenciada en 1980 con la liberalización del mercado del suelo periurbano (Hidalgo, Arenas y Santana 2016). En este sentido, algunas disposiciones legales se han convertido en garantía para los agentes hegemónicos en la definición de ciudad y, a su vez, para su crecimiento hacia la periferia, aun cuando existan algunas limitaciones en la ley (Hidalgo, Volker y Ramírez 2014; De la Barra Riquelme, Aranda Andrade y Fernández Olivares 2016, 170).

Punta Arenas, en la zona austral de Chile, es una ciudad que actualmente vive algunos de los procesos y fenómenos mencionados. Su estudio puede servir como referencia para otras ciudades intermedias, particularmente, aquellas en las que se observe una actuación reciente e inusitada de las maquinarias de urbanización, ya sea que estén ubicadas en espacios fronterizos o se encuentren en medio de ecosistemas frágiles. Además, es posible compararla con otras ciudades de la Patagonia, tanto en la parte chilena como en la argentina.

El nuevo Plan Regulador Comunal (PRC) de Punta Arenas, promulgado a fines de 2016, incorporó grandes extensiones de suelo dentro del límite urbano oficial. Esto incluyó a localidades históricas como Barranco Amarillo, Pampa Alegre y Río Seco. En ellas, desde marzo de 2016 hasta febrero de 2018, la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FUNASUP),<sup>3</sup> a través del Programa Servicio País (PSP),<sup>4</sup> y en acuerdo con el municipio de Punta Arenas, desarrolló una intervención social con enfoque promocional y territorial. Se trabajó en torno a identidades y patrimonios locales y su expresión en el espacio público, con base en lo definido junto a las comunidades de manera participativa. Las percepciones y relatos surgidos en el marco de

---

<sup>3</sup> ONG creada en 1995 para asesorar al Estado en políticas en torno a la pobreza. Se ha encargado de relevar el concepto de pobreza multidimensional, haciendo énfasis en las dimensiones cualitativas del fenómeno. El financiamiento de la FUNASUP proviene mayoritariamente del Estado.

<sup>4</sup> Creado por la FUNASUP en 1995, convoca a jóvenes profesionales para trabajar con comunidades en situación de pobreza, durante un año o dos, en comunas generalmente rurales, junto a los gobiernos locales u otras organizaciones del territorio. Los y las profesionales habitan en esas zonas, desarrollando intervenciones sociocomunitarias desde distintos ámbitos, con un enfoque promocional y territorial. Este se basa en la participación activa de las personas y en la autonomía de las comunidades; la labor se orienta hacia la motivación, organización y promoción de las comunidades. Todo se desarrolla desde una perspectiva holística del territorio, cuyas intervenciones deben ser coherentes con sus características y particularidades; el trabajo debe considerar las propias potencialidades, capacidades y recursos colectivos de las comunidades.

la intervención social dieron indicios sobre la presencia de incipientes dinámicas urbanizadoras como rururbanización y gentrificación, que coincidieron con la entrada en vigor del nuevo IPT. Por lo anterior, fue necesario caracterizar la expansión urbana de este sector de Punta Arenas, con base en la información levantada durante el período de la intervención del PSP, así como en otras fuentes y datos obtenidos posteriormente, para poder conocer la situación actual del territorio.

## Área de estudio

Punta Arenas es la capital de la Región de Magallanes y la Antártica chilena. Su ubicación absoluta es 53°10' de latitud sur y 70°54' de longitud oeste, en el sur de la Patagonia. Cuenta con una superficie comunal de 17 846,3 km<sup>2</sup>. Es la ciudad más austral de la América continental, emplazada en la costa oriental de la península de Brunswick, cerca de la interfase entre la estepa y el bosque caducifolio, cuyo clima se define como trasandino con degeneración esteparia.<sup>5</sup> Dominan lomajes suaves y varios cauces como el del río de las Minas, en cuya ribera se estableció la ciudad en 1848, cinco años después de la toma de posesión del estrecho de Magallanes por el Estado chileno. La ciudad vivió un crecimiento económico constante al ser paso obligado de las embarcaciones hasta 1914, cuando se abrió el canal de Panamá.

La minería (carbón y oro), la explotación forestal, la caza de aves y mamíferos marinos y, principalmente, la ganadería ovina, fueron fundamentales durante las primeras décadas. Los grandes terratenientes beneficiados por estas actividades promovieron el genocidio de los pueblos originarios y la represión de las organizaciones obreras, con la anuencia del Estado (Alonso Marchante 2016). Desde la segunda mitad del siglo pasado, han crecido los sectores de hidrocarburos (petróleo, gas y carbón), la pesca/acuicultura, los servicios turísticos asociados a la naturaleza, la investigación, la construcción y la ganadería ovina. Prácticamente desde su fundación, la ciudad se ha constituido en un importante centro de servicios para toda la zona austral de Chile y Argentina.

---

<sup>5</sup> Clasificación de Köppen.

La población de la ciudad se compone principalmente por migrantes de Chiloé, países europeos (especialmente croatas), Argentina y, recientemente, de Colombia, Venezuela, República Dominicana y Haití. Esto ha generado una fuerte identidad, con un sentido de pertenencia acentuado por el aislamiento. La población es de 131 592 personas, un 79 % de la población regional (INE 2018b).

De acuerdo con el Índice de Calidad de Vida Urbana de 2018,<sup>6</sup> Punta Arenas se encuentra entre las diez comunas chilenas con mejores indicadores, por encima de las demás capitales regionales y ciudades intermedias<sup>7</sup> (IEUT 2018). Sin embargo, esto no da cuenta de las inequidades urbanas presentes, como la desigualdad residencial en el acceso a bienes y servicios para importantes sectores urbanos y periurbanos; además, en la región se identifica una debilitada participación social en comparación con el resto de Chile (MDS 2018).

En el periurbano de Punta Arenas se ubican varias industrias (laneras, frigoríficos, constructoras y pesqueras) y microempresas (agricultura de pequeña escala y hortalizas). Entre la costa y la Ruta 9 Norte —que conecta la ciudad con el continente—, se ubican las localidades de Barranco Amarillo, Pampa Alegre y Río Seco.<sup>8</sup>

En un inicio, actividades como lechería y ganadería fueron impulsadas por colonos —en su mayoría suizos— contratados por el Estado chileno, a quienes se les entregaron tierras, insumos y capital para su explotación. La mayor parte de sus actuales habitantes llegó desde Chiloé durante el siglo XX y de otros sectores de Punta Arenas (PSP 2018). Históricamente, se han desarrollado diversas actividades económico-productivas, principalmente pequeñas y medianas industrias de diversos rubros como lecherías, queserías, laneras,<sup>9</sup> criaderos de cerdos y

---

<sup>6</sup> El índice evalúa las siguientes categorías: vivienda y entorno, salud y medio ambiente, condiciones socioculturales, ambiente de negocios, condición laboral, conectividad y movilidad.

<sup>7</sup> Se consideraron 25 ciudades intermedias, que tuvieran alrededor de 50 000 habitantes o más pero que no fueran parte de un área metropolitana. El rango abarcó desde Castro (43 807 habitantes) hasta Arica (221 364 habitantes).

<sup>8</sup> Por diversas razones no fue posible generar actividades y proyectos en Pampa Alegre durante el período de intervención del PSP, más allá de las correspondientes a la etapa de diagnóstico.

<sup>9</sup> En Río Seco se localiza la compañía británica Standard Wool, que exporta gran parte del total de lana a nivel nacional.

vacas, compra y venta de cueros, mataderos, aserraderos, frigoríficos,<sup>10</sup> criaderos de aves, pesqueras,<sup>11</sup> entre otras. Además, se han ubicado servicios de restaurante, pub-discotecas, moteles, etc. Aunque cada localidad cuenta con historias y elementos propios que las diferencian entre sí, de acuerdo con las distintas actividades económicas y época en que comenzaron a formarse como asentamientos, también comparten ciertas características en común: condición periférica, costumbres arraigadas a un modo de vida rural, e invisibilización desde el territorio urbano, que se evidencia en las dificultades de acceso a servicios u oportunidades respecto al resto de la ciudad (PSP 2017).

En el territorio viven 2120 personas y existen 860 viviendas,<sup>12</sup> lo que representa el 1,61 % y el 1,7 % de los totales comunales, respectivamente. Su distribución se visualiza en la tabla 6.1. En la figura 6.1 se muestra la ubicación tanto de Punta Arenas como del área de estudio en particular.

**Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad**

Localidad	Barranco Amarillo	Pampa Alegre	Río Seco	Total	% de la comuna
Personas	831	491	798	2120	1,61
Viviendas	330	220	310	860	1,70

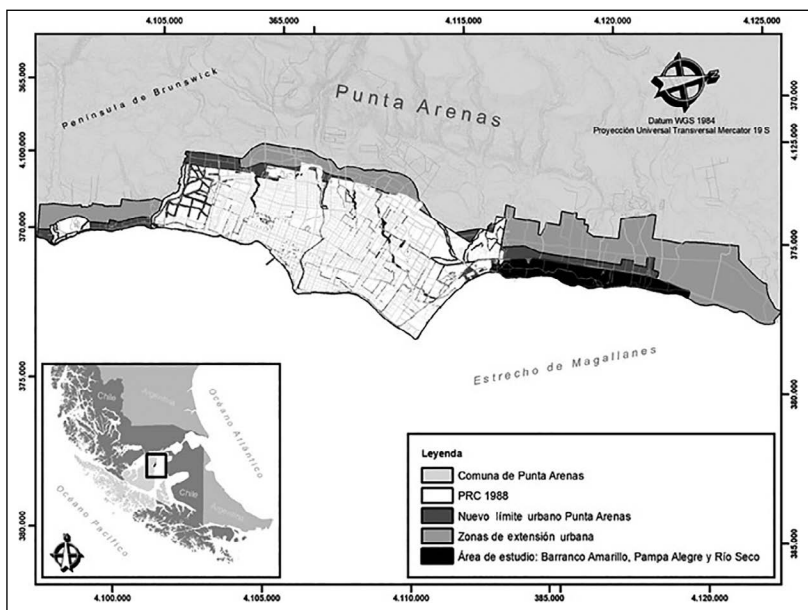
*Fuente:* INE (2018b).

<sup>10</sup> La principal causa de la llegada de población al sector fue la instalación, en 1906, de un frigorífico en Río Seco, de la firma The South American Export Syndicate. Funcionó hasta inicios de la década de los sesenta. Actualmente, en Río Seco se ubica el Frigorífico Simunovic S. A., el más grande y moderno de Chile.

<sup>11</sup> Como las pesqueras Nippon, Hanamar, Unicorns y Chile Seafoods, además de una secadora de algas lugas. Constituyen fuentes de trabajo estacionales donde se procesan erizos y centollas, entre otras especies marinas.

<sup>12</sup> En el censo de 2017, algunos sectores fueron considerados rurales, lo que implica menor detalle en términos espaciales. A su vez, las nuevas poblaciones de Barranco Amarillo recién estaban en construcción.

Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio



Fuente: Ilustre Municipalidad de Punta Arenas (2016).

En la figura 6.1 se visualizan los cambios en el límite urbano y las zonas de extensión urbana, que están regidas por una norma supletoria que restringe momentáneamente la construcción, hasta que el municipio decreta su término y nuevas disposiciones. En la comuna, el crecimiento urbano está siempre condicionado por la extendida presencia de turba y de una gran cantidad de humedales, que son constantemente degradados o amenazados por la urbanización.

## Metodología

Se utilizó material obtenido o generado durante el proceso de la intervención del PSP entre 2017 y 2018,<sup>13</sup> en el que se utilizaron métodos

<sup>13</sup> El autor agradece a la Dirección Regional Magallanes de la FUNASUP por permitir utilizar parte del material elaborado durante la intervención, así como a Tamara Astorga Zamorano, profesional



cualitativos con base en fuentes primarias, como entrevistas semiestructuradas y en profundidad (Geilfus 2002), observación participante (Iñiguez 2008) y revisión documental.<sup>14</sup> Para observar la situación actual, se recurrió a imágenes satelitales (disponibles en el software Google Earth Pro, período 2008-2018), salidas de campo, revisión documental y prensa, revisión del nuevo PRC, datos del mercado de propiedades y los valores de avalúo fiscal total del primer trimestre de 2019. Esto último se basa en estudios realizados en Comodoro Rivadavia, Argentina (Usach y Freddo 2015; Ruiz, Baeza y Sotelo 2014).

## Resultados

La elaboración de un nuevo IPT para la comuna se inició en octubre de 2009. El nuevo PRC<sup>15</sup> considera la expansión del límite urbano en gran parte de la periferia de Punta Arenas, incrementando el suelo urbano en un 76 %.<sup>16</sup> Los altos precios de las propiedades y arriendos en la ciudad han seguido elevándose, especialmente en el sector norte hasta Río Seco (Rosinelli 2018). En general, Punta Arenas alberga proyectos basados en subsidios estatales para viviendas sociales e inversiones residenciales privadas de alta plusvalía,<sup>17</sup> ubicados principalmente en los sectores sur y norte, respectivamente (Rosinelli 2018). Entre abril de 2017 y abril de 2018, la cantidad de permisos de edificación en la ciudad registró un alza de 268,8 %; el tipo habitacional registró una variación de 261,4 %, equivalente a 15 982 m<sup>2</sup> (INE 2018a). Esto ha motivado al gremio

---

del PSP en el territorio entre 2016 y 2018, por su apoyo en la elaboración del presente artículo. Cabe mencionar que el autor fue profesional del PSP en los mismos territorios, entre 2017 y 2018.

<sup>14</sup> Organizaciones e instituciones como juntas de vecinos, agrupaciones culturales, de adultos mayores, escuelas, entre otros, participaron del proceso de intervención del PSP. También tomaron parte personas por fuera de dichas agrupaciones.

<sup>15</sup> El PRC de 2016 se encuentra en medio de una polémica entre el municipio y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, luego de que la Contraloría General de la República paralizara la construcción de 2500 viviendas correspondientes a proyectos inmobiliarios privados y sociales que serían construidas en zonas inundables (La Prensa Austral 2020). Esto, junto a otras controversias, podría ocasionar una pronta actualización del IPT de 2016.

<sup>16</sup> *La Prensa Austral*. 2016. "Aprobación del Plan Regulador de Punta Arenas". 20 de diciembre. <https://bit.ly/2XUm44o>.

<sup>17</sup> — 2018a. "Mayor desarrollo inmobiliario". 4 de octubre. <https://bit.ly/3e9j5uk>.

inmobiliario y de la construcción a exigir, tanto al gobierno regional como al municipio, eliminar ciertas restricciones contempladas en el nuevo PRC (Escobar 2018).

En el área de estudio existen cuatro zonas de uso habitacional, aunque permiten algunas actividades industriales. Estas mantienen los actuales usos del suelo, a pesar de los conflictos que se están dando en ZMN-1 y ZMN-3, que han provocado malestar entre la población; por ejemplo, algunas empresas “cuentan con sello aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente [...] pero todos sabemos que no es así...” (vecina de Barranco Amarillo 1, comunicación personal, mayo de 2017, citada en PSP 2017). Respecto a las áreas verdes (ZAV-2), corresponden a una porción que no calza con el área total del territorio y son, probablemente, insuficientes para sus habitantes. Las zonificaciones del nuevo PRC de 2016 para el área de estudio se resumen en la tabla 6.2.

La incorporación al área urbana generó incertidumbre en las comunidades. Representantes vecinales adujeron no haber sido notificados del proceso con suficiente antelación, y, por ende, no fueron convocados a instancias participativas o consultas ciudadanas (PSP 2017). Asimismo, los proyectos habitacionales desarrollados por el Estado mediante agentes privados como la Inmobiliaria SALFA, a cargo del proyecto Vista Mar (condominio cerrado con subsidio estatal para sectores medios), o Desarrollos Constructivos Axis S. A., a cargo de la construcción del Loteo Barranco Amarillo (con subsidios estatales de 98 % para las familias beneficiadas), comenzaron a edificarse sin mediar aviso oportuno a vecinos y vecinas. El primero de ellos, Vista Mar, consta de 133 soluciones habitacionales, mediante el programa habitacional DS n.º 19.27 de Integración Social y Territorial, dirigido a familias vulnerables y de sectores medios (con posibilidades de obtención de crédito hipotecario), con 53 casas y 83 departamentos, distribuidos en cuatro edificios de cinco pisos.<sup>18</sup> El Loteo Barranco Amarillo se compone de 50 viviendas destinadas a familias de la Agrupación para la Vivienda Acción Social Sector Norte Barranco Amarillo, “cuyos primeros integrantes residían principalmente en

---

<sup>18</sup> *La Prensa Austral*. 2018b. “La moderna cara habitacional de Barranco Amarillo”. 27 de junio. <https://bit.ly/2XV7cCD>

Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio

Zona	Nombre	Descripción
ZMN-1	Zona Mixta Norte 1 (Núcleo Consolidado Norte)	Regula las áreas que históricamente han estado más densamente habitadas. Permite una subdivisión predial mínima de 150 m <sup>2</sup> y una densidad máxima de 180 habitantes por hectárea.
ZMN-2	Zona Mixta Norte 2 (Mixta Equipamiento)	Permite el uso residencial y la instalación de más servicios y actividades productivas (de tipo inofensivo). La subdivisión predial mínima es de 500 m <sup>2</sup> y la densidad máxima es de 80 habitantes por hectárea.
ZMN-3	Zona Mixta Norte 3 (Mixta Productiva Ruta 9)	Permite más actividades productivas y de infraestructura, con orientación hacia la instalación de industrias (de tipo inofensivo). La subdivisión predial mínima es de 1500 m <sup>2</sup> y la densidad máxima es de 30 habitantes por hectárea.
ZMN-4	Zona Mixta Norte 4 (Mixta Borde Costero Norte)	Permite distintos tipos de equipamiento, más usos de suelos dedicados a infraestructura, pero prohíbe cualquier tipo de actividad productiva. La subdivisión predial mínima es de 1000 m <sup>2</sup> y la densidad máxima es de 40 habitantes por hectárea.
ZAP-3	Zona de Actividades Productivas 3 (Río Seco)	Orientada hacia actividades productivas e infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2000 m <sup>2</sup> y no permite uso de suelo residencial.
ZAP-4	Zona Especial 4 (Caleta de Pescadores)	Se encuentra en Barranco Amarillo y no permite uso de suelo residencial, solo actividades productivas e infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2000 m <sup>2</sup> .
ZAV-2	Áreas Verdes Locales	Permite uso de suelo de área verde y espacio público, prohíbe el uso residencial, de equipamiento, de actividades productivas y de infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2500 m <sup>2</sup> .
ZEP-2	Zona Especial 2 (Playas)	Permite uso de suelo de área verde y espacio público, prohíbe el uso residencial, de equipamiento, de actividades productivas y de infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2500 m <sup>2</sup> .

*Fuente:* Con base en Ilustre Municipalidad de Punta Arenas (2016). Otras zonas visibles en la figura 6.2 corresponden a áreas de restricción por inundación o por actividades productivas.

sectores rurales del norte de la comuna a los que se fueron incorporando nuevas familias”.<sup>19</sup>

Si bien los proyectos son soluciones habitacionales necesarias para muchas familias, debe destacarse que durante la construcción se produjo congestión en calles y contaminación en espacios públicos. El paisaje cambió drásticamente y no se realizaron mejoras viales, de equipamiento o de servicios, a pesar de que es evidente que el sector tendrá un crecimiento poblacional importante. Con al menos 183 familias, según el diario *La Prensa Austral*, Barranco Amarillo incrementaría su población en aproximadamente un 66,1 %.<sup>20</sup> Por su parte, a mediados de 2020 sería inaugurado el Loteo Las Flores en Río Seco.<sup>21</sup> Esto supone la construcción de 125 viviendas, lo que aumentará la población en un 53 %. Con apoyo del municipio, el proyecto es dirigido a las agrupaciones de vivienda Nuestro Sueño Hecho Realidad y Las Flores.<sup>22</sup>

Respecto a los servicios, en el área de estudio existen dos escuelas primarias, Dellamira Rebeca Aguilar (Barranco Amarillo) y Elba Ojeda Gómez (Río Seco), un centro comunitario de salud familiar, una biblioteca pública y una comisaría de carabineros de Chile, estas tres últimas localizadas en Río Seco. Mientras que algunos de los servicios e infraestructuras tienen una historia centenaria, otros se han puesto en funcionamiento gracias a solicitudes y/o protestas de las comunidades, a lo largo de décadas. Esto también ha sucedido con el suministro de agua, luz y gas. En cuanto al transporte público, recién en 2017 fue inaugurada una terminal de pasajeros en el centro de Punta Arenas, con regulación de tarifas y frecuencias. Sin embargo, el malestar persiste en las comunidades, pues consideran que, como los territorios son oficialmente urbanos, deberían integrarse al sistema de transporte de la ciudad.

---

<sup>19</sup> *La Prensa Austral*. 2019a. “Las 183 soluciones habitacionales que dan un nuevo aire a Barranco Amarillo”. 3 de enero. <https://bit.ly/2XXd8uV>

<sup>20</sup> Cálculo con base en el tamaño medio de los hogares que, según el censo de 2017, es de 3,1 personas.

<sup>21</sup> *La Prensa Austral*. 2019b. “Futuros vecinos de Río Seco fueron a conocer sus viviendas”. 2 de septiembre. <https://bit.ly/3flxWfn>

<sup>22</sup> *El Pingüino*. 2017. “Vecinos del Loteo Las Flores tendrán su vivienda, tras 10 años”. 3 de mayo. <https://bit.ly/30Ol3gf>. Radio Magallanes. 2016. “Municipalidad de Punta Arenas presentó proyecto habitacional loteo ‘Las Flores’”. 11 de agosto. <https://bit.ly/2YJa5Gb>

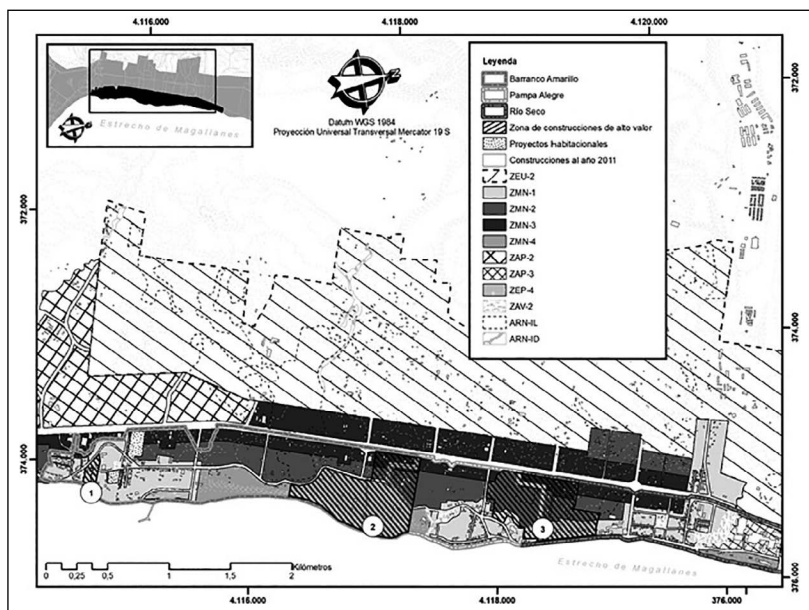
En el caso de Pampa Alegre, se han construido viviendas dentro de los predios del sector cercano a la costa. Están destinadas al arrendamiento para personas que llegan a trabajar a las pesqueras por temporadas. Las calles de esta zona fueron pavimentadas hace una década, mientras que el suministro de servicios básicos inició después que en Barranco Amarillo y Río Seco. Sus habitantes manifiestan una sensación de postergación, como si fueran “una ciudad fantasma” (vecina de Pampa Alegre, comunicación personal, abril de 2017, citada en PSP 2017).

Por otro lado, vecinos y vecinas han observado que, desde hace pocos años, se ha acelerado la construcción de viviendas de grandes dimensiones y con un alto valor. Se trata de casas construidas en terrenos que se han ido subdividiendo, cuyos propietarios acceden al sector en vehículo privado. Estas “casas que parecen edificios” (vecina de Barranco Amarillo 2, comunicación personal, abril de 2017, citada en PSP 2017) pertenecen a personas con gran capacidad de pago o endeudamiento, generalmente profesionales y personas propietarias de empresas. Se han determinado tres zonas en donde se aprecia este fenómeno reciente:

- a) Zona 1: de menor extensión y con casas más pequeñas que las de las otras zonas. Se ubica en el cruce sur de Juan Williams con Rodolfo Novoa, en Barranco Amarillo. Algunas viviendas se ubicaban a metros de las industrias que generan contaminación y hedor, por lo que no necesariamente están ocupadas.
- b) Zona 2: en el límite entre Barranco Amarillo y Pampa Alegre. Aquí aparecen construcciones cuyo acceso principal se encuentra en la calle Juan Williams. Está menos densificada que las demás.
- c) Zona 3: algo menos extensa pero más densificada. La dinámica urbanizadora parece ser mayor en el límite entre Pampa Alegre y Río Seco. De sur a norte, abarca la parte posterior de la pesquera Hanamar y llega hasta el frigorífico antiguo, mientras que de poniente a oriente se extiende desde la Ruta 9 Norte hasta la Costanera de Río Seco.

Las zonas descritas se muestran en la figura 6.2, junto con los nuevos proyectos habitacionales, la zonificación del PRC de 2016 y los límites de cada localidad.

Figura 6.2. Detalle del área de estudio



Fuente: Ilustre Municipalidad de Punta Arenas (2016).

Complementariamente, se examinó cada uno de los predios, al margen de su destinación o uso de suelo actual, considerando los valores de Avalúo Fiscal Total (SII 2019). Además, se revisaron datos del mercado del suelo disponibles en internet. Estos valores fueron transformados a Unidades de Fomento (UF); se consideró el valor UF de 28 de febrero de 2019. Por un lado, se promediaron los valores de avalúo fiscal y, por otro, los valores comerciales de cada una de las zonas (1, 2, 3). Finalmente, se calculó el cociente entre los promedios de avalúo fiscal y de valor comercial para cada zona. Mientras el valor de este cociente sea mayor, existirá más semejanza entre el valor de avalúo fiscal y comercial (Usach y Freddo 2015). Debe tenerse presente que al momento de subdividir o lotear un predio, a futuro, el valor de cada predio subsecuente tendrá un incremento de precio importante. El valor del m<sup>2</sup> calculado en el área de estudio fue de 0,41 UF.

En la tabla 6.3, se observa que en la Zona 3, correspondiente al límite entre Pampa Alegre y Río Seco, existe mayor diferencia entre

Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial

Sector	Valor promedio avalúo fiscal	Cantidad de predios considerados	Valor comercial promedio	Cociente VPAF/VCP
Zona 1	1434,0	9	3810,3	0,38
Zona 2	2058,1	65	5261,8	0,39
Zona 3	1970,5	68	8618,5	0,23

Fuente: SII 2019 y portales web de compra y venta de propiedades.

valor de avalúo fiscal y valor comercial entre las zonas identificadas, lo que indicaría una mayor dinámica urbanizadora.

## Conclusiones

Como menciona Janoschka (2016), el capital inmobiliario ha tendido a retomar el control total de la producción urbana, tanto en el centro como en la periferia. Si bien las dinámicas urbanas actuales son mayoritariamente visibles en áreas metropolitanas, también es posible observarlas, aunque en menor medida, en las ciudades intermedias.

La expansión urbana de Punta Arenas se ha acelerado gracias a una creciente actividad inmobiliaria y a la construcción de viviendas sociales en las periferias, aunque sin una adecuada provisión de servicios e infraestructura. En el área de estudio, las comunidades manifestaron tener expectativas sobre el futuro de sus territorios, pero, al mismo tiempo, incertidumbre en torno a las consecuencias que los cambios del nuevo PRC y la expansión urbana ocasionarían a largo plazo, como los procesos incipientes de rururbanización y gentrificación observados, además de la insuficiente dotación de servicios e infraestructura que demandará el potencial incremento poblacional. En este sentido, surge un deseo por parte de las comunidades por ralentizar la transformación del paisaje, pues se concluye que “el adelanto trae muchas cosas buenas y otras que traen problemas [...] o ellos se adaptan a nuestro modo de vivir, o nosotros nos adaptamos” (vecina de Barranco Amarillo 3, comunicación personal, mayo de 2017, citada en PSP 2017).

Estas comunidades cuentan con recursos y capacidades que pueden atenuar efectos no deseados de la expansión urbana. En este sentido, las

organizaciones comunitarias e instituciones locales tienen un cúmulo experiencial que puede potenciar su capacidad de coordinación y gestión; además, existe un profundo sentido de pertenencia y arraigo, fundamental en la construcción de las identidades barriales. Según Márquez B. (2007), estas se erigen a partir de memorias colectivas, reconocimiento positivo desde un otro, paisajes identitarios y visión futura común.

En consecuencia, es fundamental elaborar estrategias para un diálogo entre quienes viven y quienes llegan, contribuyendo así a evitar tensiones producto de la falta de información, visiones o prejuicios encontrados. Esto permitiría anticiparse a lo que el mercado busque imponer, relevando las identidades barriales y protegiendo los ecosistemas cercanos. Las institucionalidades pública y municipal deben tomar acciones destinadas a desarrollar políticas urbanas integrales, en términos sociales, económicos y ambientales, siempre con la participación activa de las comunidades, especialmente en la construcción de los IPT. De esta manera, el derecho a la ciudad se manifiesta como una reivindicación democratizadora del espacio urbano para producirlo no de forma extralocal, sino desde una necesaria convergencia socioterritorial, con miras hacia un desarrollo urbano sostenible en la zona más austral de la Patagonia continental.

## Referencias

- Alonso Marchante, José Luis. 2016. *Menéndez, Rey de la Patagonia*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Azócar, Gerardo, Rodrigo Sanhueza y Cristián Henríquez. 2003. “Cambio en los patrones de crecimiento en una ciudad intermedia: El caso de Chillán en Chile Central”. *EURE (Santiago)* XXIX (87): 79-92. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008700006>
- Bárceñas, Leonardo, Beatriz De la Tejera y Ángel Santos O. 2016. “Transformaciones rur-urbanas en el municipio de Tacámbaro, Michoacán”. *Economía y Sociedad* XX (34): 137-156. <https://bit.ly/30CJpZW>
- Beytía, Pablo. 2014. “Segregación urbana: La “otra” desigualdad de Chile”. [Mensaje en un blog]. 14 de septiembre. <https://blogs.iadb.org>



- Calero, Diana Monserrath. 2017. “Entre flores y la ciudad: la periurbanización de Cayambe en el período 1980-2010”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito. <https://bit.ly/3fn6t3h>
- Casgrain, Antoine, y Michael Janoschka. 2013. “Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile”. *Andamios Revista de Investigación Social* 10 (22): 19-44. <https://doi.org/10.29092/uacm.v10i22.265>
- De la Barra Riquelme, Gustavo, Claudia Aranda Andrade y Katherine Fernández Olivares. 2016. “Ciudadanía e instrumentos de planificación territorial en una relación tensada por el negocio inmobiliario. El caso de Placilla y Curauma en el Área Metropolitana de Valparaíso (Chile)”. En *La movilización social como base de la planificación y el ordenamiento territorial. Experiencias de participación ciudadana*, compilado por César Leal Soto y Pablo Canelo Bridshaw, 161-192. Santiago de Chile: ICAL / CLACSO.
- Ducci, María Elena. 2004. “Las batallas urbanas de principios del tercer milenio”. En *Santiago en la Globalización: ¿Una nueva ciudad?*, editado por Carlos De Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez, 137-166. Santiago de Chile: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Escobar, Pedro. 2018. “Edificación habitacional en Punta Arenas experimentó en abril un alza del 261 %”. *El Pingüino*, 16 de junio. <https://bit.ly/2C26uv4>
- Espinoza Guzmán, Daniel, Antonio Zumelzu Scheel, Roberto Burgos Mann y Constantino Mawromatis Pazderka. 2016. “Transformaciones espaciales en ciudades intermedias: el caso de Valdivia-Chile y su evolución post-terremoto”. *Arquitectura y Urbanismo* XXXVII (3): 5-26. <https://bit.ly/2MUNT6o>
- Finck, Nadia. 2016. “Políticas municipales de producción de suelo y vivienda: el caso del municipio de Río Grande (Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS))”. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5-7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.
- FUNASUP (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza). 2017. *Miradas barriales: estrategias de integración urbana*. Santiago de Chile: FUNASUP.

- Galleguillos A. Schubelin, Ximena, y Carolina Ojeda Leal. 2016. “El paisaje en animación suspendida y su valoración como dinamizador del desarrollo rural de la comuna de Maullín, Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 65: 215-231.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000300011>
- Geilfus, Frans. 2002. *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*. San José: IICA.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hidalgo, Rodrigo, Federico Arenas y Daniel Santana. 2016. “¿Utópolis o Distópolis?: Producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012)”. *EURE (Santiago)* 42 (126): 27-54. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200002>
- Hidalgo, Rodrigo, Pascal Volker y Natalia Ramírez. 2014. “La ciudad inmobiliaria: Mecanismos institucionales, relaciones de poder y mercantilización del medio natural. El caso del Área Metropolitana de Valparaíso”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 493 (34): 1-19. <https://bit.ly/2AxXk93>
- IEUT (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales). 2018. Índice de Calidad de Vida (ICVU) 2018. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile / Cámara Chilena de la Construcción.
- Ilustre Municipalidad de Punta Arenas. 2016. “Plan Regulador Comunal (PRC) de Punta Arenas”. <https://bit.ly/3cZpQ0B>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2018a. “Permisos de Edificación Autorizada Región de Magallanes y Antártica Chilena”. *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, 31 de mayo.
- 2018b. “Servicios de Mapas. Censo 2017”.  
<https://www.censo2017.cl>
- Íñiguez, Lupicinio. 2008. “La observación / La observación participante. Métodos cualitativos de investigación en ciencias sociales”. Guadalajara, 8 al 12 de septiembre de 2008. Universidad de Jaén.
- Janoschka, Michael. 2002. “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 28 (85): 11-29.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>

- Janoschka, Michael. 2016. “Gentrificación, desplazamiento, desposesión: Procesos urbanos claves en América Latina”. *Revista INVI* 31 (88): 27-71.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300002>
- Mansilla Quiñones, Pablo. 2018. “Transformaciones socio territoriales en el periurbano y desigualdad espacio-temporal”. *Espacios* 39 (16): 27. <https://bit.ly/2YumayH>
- Márquez B., Francisca. 2007. “Historias e identidades barriales del Gran Santiago: 1950-2000”. Ponencia presentada en el VI Congreso Chileno de Antropología, Colegio de Antropólogos de Chile A. G., Valdivia.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social), Subsecretaría de Evaluación Social. 2018. “Redes y Cohesión Social. Síntesis de Resultados. Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2015”. Chile: Gobierno de Chile.
- Neu, Tomás. 2016. “El paisaje intermedio: entre lo urbano y lo rural. Una franja de transición”. *Opera*, 19: 55-81.  
<https://doi.org/10.18601/16578651>
- Parra Carrasco, Nelson. 2016. “¿Gentrificación rururbana? Exploración de los procesos de transformación y conformación residencial de Maule Norte”. Tesis para optar al grado de magister, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- PGPDC (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad). s.f. “Manual: Comprender e implementar el derecho a la ciudad, construyendo ciudades justas, democráticas y sostenibles”. <https://bit.ly/3hpfN8o>
- PSP (Programa Servicio País). 2017. *Diagnóstico Participativo de la comuna de Punta Arenas*. Punta Arenas: FUNASUP.
- 2018. *Informe de Cierre Intervención Patagonia Austral*. Punta Arenas: FUNASUP.
- Puebla, Graciela. 2010. “Caracterización del periurbano en países centrales y periféricos a través de cuatro autores. Breve recopilación y análisis bibliográfico”. *Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, 21: 135-155. <https://bit.ly/3hhEq77>
- Radio Magallanes. 2016. “Municipalidad de Punta Arenas presentó proyecto habitacional loteo ‘Las Flores’”. 11 de agosto.  
<https://bit.ly/2YJa5Gb>

- Rasse, Alejandra. 2016. “Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas”. Documentos de Trabajo PNUD. Desigualdad N.º 2016/04. Santiago de Chile: PNUD.  
<https://bit.ly/2AYkwwF>
- Rosinelli, Edmundo. 2018. “Auge comercial y habitacional del sector norponiente elevó precios de ventas y arriendos”. *La Prensa Austral*, 19 de diciembre. <https://bit.ly/30CPLZi>
- Ruiz, Sonia, Fabricio Baeza y Romina Sotelo. 2014. “Avances en la caracterización de la estructura urbana comodorense. Las áreas periféricas nuevas”. Conferencia presentada en el XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Sabatini, Francisco, Alejandra Rasse, Gonzalo Cáceres, María Sarella Robles y María Paz Trebilcock. 2017. “Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile”. *Revista Mexicana de Sociología* 79 (2): 229-260. <https://bit.ly/3fgStYE>
- SII (Servicio de Impuestos Internos). 2019. “Cartografía Digital Mapas SII”. <https://bit.ly/2B7ZFFH>
- Ubillá-Bravo, Gerardo. 2016. “Gobernanza territorial en áreas periurbanas de ciudades intermedias subregionales: hacia una investigación en Chile”. Ponencia presentada en el Coloquio de Planificación Regional, 30 de septiembre, Santiago de Chile.
- UN-Hábitat (United Nations Human Settlements Programme). 2016. *World Cities Report 2016: Urbanization and Development. Emerging futures*. Nairobi: UN-Habitat. <https://bit.ly/2ZIMrv4>
- Uriza, Guillermina, y Eduardo Garriz. 2014. “¿Expansión urbana o desarrollo compacto? Estado de situación en una ciudad intermedia: Bahía Blanca, Argentina”. *Revista Universitaria de Geografía* 23 (2): 97-123. <https://bit.ly/37qF39Z>
- Usach, Natalia, y Bianca Vanesa Freddo. 2015. “Crecimiento de una ciudad dispersa: Análisis y reflexiones del caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia”. *Informe Científico Técnico UNPA* 7 (1): 219-243. <https://doi.org/10.22305/ict-unpa.v7i1.122>

- Usach, Natalia, y Bianca Vanesa Freddo. 2016. "Dispersión y fragmentación socioespacial en el crecimiento reciente de una ciudad petrolera de la Patagonia argentina". *Papeles de Población* 22 (90): 265-301. <https://doi.org/10.22185/24487147.2016.90.041>
- Warner, Kee, y Jorge Negrete. 2002. "Las maquinarias de urbanización en un país en vías de desarrollo: el caso del Gran Valparaíso en Chile". *Revista Geográfica de Valparaíso*, 32-33: 56-89. <https://bit.ly/3hw40ny>