

Visiones de la práctica de la planificación urbana en Chile, 1931-2024

Isabel Zapata-Alegría
Habiterra Consultores Ltda, Chile
izapata@habiterra.cl

EURE vol. 51 núm. 154 1 21 2025

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Recepción: 16 Julio 2024
Aprobación: 29 Octubre 2024

Resumen: La planificación urbana se entiende como un proceso político que orienta el desarrollo urbano hacia la realización del bien público. A partir de la interacción entre la teoría y la práctica de la planificación, este estudio identifica cinco paradigmas sucesivos que han moldeado la planificación urbana en Chile: funcionalista, neoliberal, reformista, estratégico y orientado a la sostenibilidad. Estos paradigmas corresponden a racionalidades de planificación distintas que han emergido desde la instauración del derecho urbano integrado en Chile hasta la actualidad. En conjunto, ofrecen un marco para analizar la evolución de las prácticas de planificación urbana en relación con las reformas legislativas, los marcos regulatorios, las políticas de desarrollo y los instrumentos de planificación. En las últimas tres décadas, la práctica de la planificación se ha caracterizado por la coexistencia y superposición de estos paradigmas dentro de un entorno regulatorio marcado por la apertura, un alcance normativo limitado y un fuerte énfasis en los derechos de propiedad. La dicotomía inicial entre un enfoque funcionalista – fundado en la búsqueda del bien común– y un giro neoliberal orientado a la desregulación ha dado paso, de manera gradual, a un paisaje de planificación más complejo e híbrido.

Palabras clave: planificación urbana, política urbana, teoría urbana.

Abstract: *Urban planning is understood as a political process that steers urban development toward the pursuit of the public good. Drawing on the interplay between planning theory and practice, this study identifies five successive paradigms shaping Chilean urban planning: functionalist, neoliberal, reformist, strategic, and sustainability-oriented. These paradigms correspond to distinct planning rationalities that have emerged since the establishment of integrated urban law in Chile to the present. Together, they offer a framework for analyzing the evolution of urban planning practices in relation to legislative reforms, regulatory frameworks, development policies, and planning instruments. Over the past three decades, planning practice has been characterized by the coexistence and overlapping of these paradigms within a regulatory environment marked by permissiveness, limited normative scope, and a strong emphasis on property rights. The earlier dichotomy between a functionalist approach—grounded in the pursuit of the common good—and a neoliberal turn toward deregulation has gradually given way to a more complex and hybrid planning landscape.*

Keywords: *urban planning, urban policy, urban theory.*

Introducción: teoría y práctica de la planificación urbana

La planificación urbana resulta ser “una alta aspiración de la teoría democrática” (Long, 1959, p. 169); un proceso político que busca contribuir a la configuración de escenarios de desarrollo urbanos deseables conforme a visiones de una ciudad justa, integrada, equitativa y sustentable. Desde otra perspectiva, la planificación urbana se encuentra en una interfaz entre conocimiento y acción, reconociéndose en ella tanto una actividad técnico-profesional como un proceso social (Friedmann & Hudson, 1974). Así considerada, no se trata de un proceso puramente técnico o científico, sino una materia de debate político. Comprende juicios de valor acerca del futuro deseado, los mismos que representan a los distintos grupos sociales (Taylor, 1998). En esta perspectiva, Long (1959) sostenía que la planificación refleja la política, la dota de valores, considera los intereses de grupos de presión e implicados y suele anteponer el realismo político de las autoridades a la visión de largo plazo de los planificadores.

Así, los planes urbanos representan filosofías políticas, formas de aplicar diferentes concepciones del buen vivir. Por ello, la permanente circulación de ideas, innovación y conocimiento, ha caracterizado su práctica sistemática (Ward, 2018).

Inicialmente, en el ámbito de la planificación urbana primó la teoría sustantiva, enfocada en la dimensión física del ordenamiento del territorio, con el diseño como elemento central (Taylor, 1998). Luego, esta teoría fue cuestionada por su determinismo físico (Broady, 1968), para dejar paso a las teorías de sistemas y procedimental, con enunciados más amplios por sus implicancias en lo social y económico, y orientadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades. Así, el pensamiento urbanístico de la década de los sesenta se encarna en la teoría de sistemas, marco que le permitía dar cuenta de la complejidad de los sistemas urbanos. La teoría procedimental, por su parte, enfatizó el proceso de planificación y su impacto en la vida de las personas. En esta perspectiva cobra importancia el proceso, es decir, cómo se debe planificar (Faludi, 1973). No obstante, prevaleció en ella el interés por la ciencia, la atención centrada en un enfoque tecnicista especializado, la provocación de cambios en el pensamiento urbanístico y la consideración de los beneficios inherentes a la planificación. Todos ellos son supuestos comunes entre las teorías de sistemas y procedimental (Taylor, 1998).

A partir de la década de los setenta, la planificación adquirió un sentido de actividad política y a la vez un carácter normativo, toda vez que comenzó a incorporar debates sobre valores y realidad política. El planificador se desprendía de la neutralidad y objetividad científica

que lo habían caracterizado, lo que condujo a la transformación de los planes en programas de acción, cargados de valores, tras la búsqueda de consensos y acuerdos (Long, 1959). En este contexto, para lograr mejorar el sistema urbano en coherencia con un urbanismo prescriptivo, se comenzó a contrastar los hechos de la realidad urbana territorial con las intervenciones como posibles transformaciones, en la forma de una ciencia descriptiva (Taylor, 1998).

En la práctica, los procesos de la planificación de tipo político, administrativo y legal, se presentan en contextos institucionales que producen y dan forma a poderes discrecionales (Boamah et al., 2021). Así también, los sistemas de planificación se encuentran imbricados con la pugna de intereses entre Estado y mercado, que basa sus argumentaciones sobre la cuestión del poder (Watson, 2009). En efecto, los procesos de planificación de carácter público manifiestan la voluntad política que las propias autoridades despliegan en el ejercicio del poder a favor de sus intereses, a través de la utilización o aprovechamiento de los instrumentos de que disponen en tanto órganos responsables del bien público (Watson, 2009).

Los procesos de planificación señalados, en términos de su práctica, han sido identificados como “racionalidades conflictivas”, en el sentido de que generan brechas entre los sistemas de administración pública (tecnificados y comercializados), los planificadores según sus asesorías y prestación de servicios profesionales, y la población con una vida cotidiana que se desenvuelve en la informalidad, marginalizada y empobrecida (Watson, 2009). En razón de dichas racionalidades, desde la perspectiva crítica se han señalado al menos cinco tipos de prácticas de la planificación. Una es la práctica institucional discriminatoria, que produce distribuciones desiguales (Harvey, 1977). La segunda es la práctica diferenciadora del espacio, ya que obedece a decisiones políticas, criterios técnicos e intereses que benefician a algunos y penalizan a otros (Smith, 1982). La tercera es una práctica regresiva y opresiva, en el sentido de que genera un control social deliberado de las elites sobre grupos periféricos o desventajados, en contextos de sociedades gobernadas por principios democráticos (Yiftachel, 1998). La cuarta es una práctica deliberadamente intencionada, que implementan los diferentes organismos gubernamentales frente a procesos institucionales y formales, haciendo un “mal uso” o “mala utilización” de sus poderes, conforme a diferentes visiones o intereses políticos específicos que se dan en función de factores culturales, políticos, institucionales o económicos, y que resultan inadecuados o inapropiados para resolver los problemas de las ciudades del sur global (Watson, 2009). Y la quinta corresponde a prácticas impositivas desde la organización política económica, y segregadoras desde la noción de una geografía social de clase (Soja, 2010). En definitiva, el papel del Estado y de las democracias representativas en sociedades capitalistas, actores

carentes de transparencia y marcados por una dimensión autoritaria, se enlaza con las relaciones de poder (Souza, 2001).

Las razones que surgen tanto dentro como fuera del Estado en torno a sus racionalidades y prácticas, permiten explicar la mantención, permanencia y/o manipulación deliberada de los alcances o competencias de los sistemas de planificación urbana territorial establecidos, y su fuerte resistencia a cambiarlos. Esta situación hace necesarios esfuerzos importantes tendientes a un giro de dirección de la planificación en ciudades, a fin de generar medios de vida urbana favorables (Tibaijuka, 2006 en Watson, 2009). En esta línea, frente al propósito de comprender mejor las actuales prácticas de planificación, han surgido planteamientos tendientes a generar nuevas epistemologías que promueven enfoques conceptuales alternativos, anclados en las diferencias sociales y económicas de los territorios que se planifican (Galland & Elinbaum, 2018; Miraftab, 2009; Roy, 2001, 2009).

Ante la necesidad de enfrentar los debates políticos que forman parte de los procesos de desarrollo urbano, se plantea aquí integrar diferentes teorías de planificación, tanto sustantivas como procedimentales, precisamente por el vínculo entre objeto (el plan) y proceso de planificación (Galloway & Mahayni, 1977). En esta línea, cabe preguntarse cómo la teoría de la planificación ha influenciado su práctica, esta última de carácter político tanto por el rol que desempeña el Estado en ella, como por las consecuentes relaciones de poder que concurren en el desarrollo urbano. De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este trabajo es comprender la práctica de la planificación urbana en Chile a la luz de la teoría y de los cambios de contextos políticos, institucionales y legales sucedidos a lo largo de la historia del derecho urbanístico integrado, desde 1931 a la actualidad. Para ello se analiza la evolución de la legislación y reglamentación urbanas, así como la sucesión de instrumentos del nivel intercomunal para el caso de estudio: el Área Metropolitana de Santiago de Chile. A partir de lo anterior, se propone una secuencia de visiones de la práctica en este ámbito, para concluir esclareciendo las relaciones que se identifican entre dichas visiones, así como la influencia de las diferentes teorías a lo largo de casi un siglo de implementación de la planificación urbana.

El artículo se organiza en cuatro apartados. El primero versa sobre los sistemas de planificación en Latinoamérica en general y Chile en particular. El segundo desarrolla la propuesta de visiones de la práctica de la planificación, desde una perspectiva histórica. Luego, discute los resultados de dicha revisión, dilucidando relaciones entre dichas visiones. Finalmente, se exponen conclusiones, constatándose influencias de la teoría sobre la práctica y cambios acaecidos en el periodo analizado, hibridismo de teorías y traslación de visiones a la práctica. Todo ello con el propósito de contribuir a una mayor comprensión de los procesos de planificación urbana, con miras a

avanzar en sus objetivos declarados de integración social urbana y justicia espacial, entre otros.

Sistemas de planificación en Latinoamérica y en Chile

El estado de la planificación ha sido materia de intenso debate en Latinoamérica, lo que ha contribuido a comprender mejor los problemas de los sistemas urbanos (Vicuña del Río et al., 2022). En ese marco, ha surgido la necesidad de una agenda regional de desarrollo y de planificación latinoamericana, como una plataforma compartida para abordar regionalmente desigualdades espaciales en los procesos de planificación socioespacial de cada país. En otras palabras, se requiere una planificación que aproveche los beneficios del futuro a fin de promover un cambio positivo en favor de la justicia social, conforme a intereses e ideologías que sean politizadas, comprometidas y, especialmente, transformadoras (Souza, 2001).

A finales del siglo XIX, en Latinoamérica los problemas sociales y de salud pública posicionaron la ciudad como objeto de estudio, en tanto escenario de cambios críticos que impulsaban la producción de diagnósticos y datos científicos sobre la realidad urbana en una fase del preurbanismo (Almandoz & Ibarra, 2018). En la primera mitad del siglo XX, la planificación en Latinoamérica tuvo un carácter reformista, a la vez que era considerada como una actividad técnica, en esencia normativa, impulsada o promovida por valores orientados hacia la consecución del “bien público”, y el consiguiente influjo de un Estado nacional desarrollista (Hidalgo et al., 2009). En este marco, la planificación presenta dos rasgos fundamentales. En primer lugar, es una actividad racional y que, en tanto tal, define un estado deseado y la secuencia de acciones para alcanzarlo. Esto significa una planificación que establece una visión de desarrollo urbano futuro de carácter prospectivo, por sobre el enfoque regularizador de las condiciones actuales. Y en segundo lugar, es un quehacer de carácter público, dado que forma parte del rol de una autoridad con potestad y poder legal para reglamentar, normar u orientar las acciones necesarias para avanzar en la dirección deseada (Moroni, 2010).

En la segunda mitad del siglo XX se experimentó en Latinoamérica el derrumbe de la planificación centralizada, sumado a la crisis fiscal del Estado de bienestar y a una reestructuración económica de corte liberal, la desregulación e implementación de un nuevo paradigma científico-técnico, con efectos de dispersión territorial de las aglomeraciones urbanas (De Mattos, 2015). En este marco de políticas neoliberales que han imperado a partir de la década de los setenta se ha debilitado la institucionalidad pública, poniendo en jaque los sistemas de planificación. Así, la configuración de aquellas ciudades latinoamericanas que presentan rasgos propios de la

globalización neoliberal, desafía tanto a las estructuras de poder público, como a agentes privados y organizaciones sociales (Hidalgo & Janoschka, 2014). En este contexto de nueva fase de desarrollo capitalista se ha implementado mayoritariamente una planificación urbana racionalista, vinculada a instrumentos de regulación de tipo normativo, sistemas que han sido cuestionados desde diferentes ángulos: la eficacia de los instrumentos de regulación normativa mencionados; los rasgos de una administración gubernamental sectorial, consecuente con una actuación pública desintegrada al momento de intervenir el territorio; una descoordinación interinstitucional y el desaprovechamiento de los escasos recursos públicos (Irazábal, 2009). No obstante tales cuestionamientos, los sistemas de planificación se han implementado para una gobernanza territorial de tipo normativo, considerando tanto sus marcos constitucionales como sus cuerpos legales, que se han mantenido con una aplicación sistemática y generalizada en contextos nacionales.

Con escasa teorización, en algunos países se ha observado en las últimas décadas un tránsito desde una lógica racionalista, por su carácter regulatorio apoyado en una normativa físico-espacial (Vicuña & Galland, 2019), a una de tipo participativa, con mayor incidencia de los actores sociales en las decisiones de planificación y en el proceso de diseño de los instrumentos (Demerutis & Vicuña, 2022). Por otra parte, también se ha debatido sobre dichas estrategias participativas en tanto utilizadas por la democratización creciente de la acción del Estado, y en este ámbito consideradas una forma de sumisión al mercado (Souza, 2001).

Complementariamente, cabe considerar la incidencia de organismos internacionales –como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial– en la generación de agendas de planificación y en su promoción a través del financiamiento de las diferentes iniciativas de planificación implementadas por los países de la región. Esto en un contexto de multiescalaridad de las políticas urbanas neoliberales imperantes en Latinoamérica (Hidalgo & Janoschka, 2014). Para contrarrestar tales tendencias, se han incorporado en algunos países mecanismos de gestión, control, seguimiento, evaluación y normativa sobre incentivos, contribuciones, aportaciones y/o compensaciones, a fin de dar cumplimiento tanto a determinados objetivos de desarrollo urbano, como al financiamiento o ejecución de proyectos de interés público en tanto herramientas impulsoras de nuevas prácticas (Blanc & Cotella, 2020). Dichos mecanismos e instrumentos han dado prevalencia a la función social de la propiedad, relevando el interés común del ejercicio de la planificación por sobre la hegemonía que ha caracterizado históricamente el derecho privado a la propiedad del suelo (Cuenya & González, 2017). Apoyados en dichos enfoques, agendas e instrumentos –entre ellos, las normativas urbanas–, persisten en Latinoamérica, entre los principales retos de la

planificación, las acuciantes desigualdades socioespaciales, tales como la informalidad, la falta de acceso a la vivienda y al transporte, la inadecuada movilidad, la degradación ambiental, las disparidades regionales, entre otros aspectos (Galland & Elinbaum, 2018).

En Chile, en particular, se ha implementado un sistema de planificación con fuerte sesgo liberal, bajo el precepto del derecho urbanístico integrado (Cordero Quinzacara, 2008). En términos de regulación, el derecho urbanístico se constituye en una limitación al derecho de propiedad a favor de determinados objetivos, como son las disposiciones adoptadas por la autoridad en el ejercicio de una función pública que se debe cumplir (Cordero Quinzacara, 2017). Es relevante señalar que, históricamente, han regido normas reglamentarias que explicitan el cumplimiento de las leyes, no obstante lo cual Chile ha carecido de una ley sistemática y completa para su desarrollo urbano (Rajevic, 2000). Es así como la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), desde su génesis en el año 1931, han ido incorporando las normas que las precedieron, conforme a una legislación delegada, en la que cobra relevancia cada contexto político institucional que refleja la perspectiva histórica.

Propuesta de visiones para comprender la práctica de la planificación urbana en Chile

El presente apartado adopta una perspectiva histórica del derecho urbanístico integrado chileno. en la búsqueda de mayor valor explicativo de la práctica de la planificación, según su regulación urbana. Esto considerando que la regulación se ha definido como el proceso de decisión política de la planificación y su efecto en la organización del espacio (Fischler, 2011). Para ello, se atiende a los hitos históricos de la legislación y reglamentación urbana en Chile en tres niveles, según se indica a continuación.

El primero corresponde a los cuerpos legales desde la dictación del Decreto 345 en el año 1931, que dio origen a la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, normativa de carácter nacional, denominada en su inicio “de Construcciones y Urbanización”. A partir de entonces, dicha Ley y Ordenanza, de alcance general, ha regido hasta la actualidad –con múltiples modificaciones– las disposiciones relativas a los instrumentos de planificación, conforme a la regulación de los territorios o áreas sujetas a planificación. De esta forma, las disposiciones generales señaladas inciden tanto en el ámbito de competencia de los instrumentos como en la entrada en vigencia de normas de excepción, por lo que se aplican a los proyectos por sobre las disposiciones establecidas en los respectivos planes reguladores.

El segundo nivel de la legislación y reglamentación urbana contempla los periodos de promulgaciones y derogaciones de las políticas nacionales de desarrollo urbano, que se interceptan con la entrada en vigencia de los instrumentos de planificación territorial que se indican en el siguiente nivel.

El tercer nivel, por su parte, reconoce los alcances de los Instrumentos de Planificación Territorial del nivel intercomunal metropolitano.

En consideración a lo señalado, se desarrolla una propuesta para comprender la práctica de la planificación urbana en Chile, en la cual se definen cinco visiones prevalecientes entre los años 1931 y 2022 (Figura 1); vale decir, desde el inicio de la legislación urbana a la actualidad.

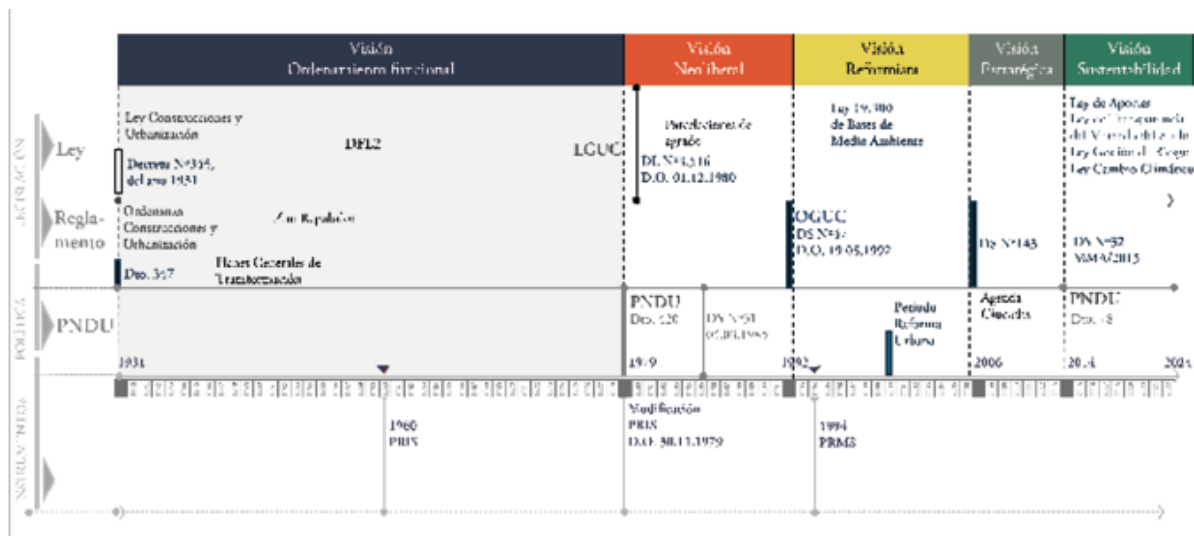


FIGURA 1
Visiones de la planificación chilena entre 1931-2024

NOTA: LGUC: LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; OGUC: ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; PNDU: POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO; PRIS: PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE SANTIAGO; PRMS: PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO. ELABORACIÓN PROPIA.

Visión ordenamiento funcional (1931-1979)

El terremoto de Talca, ocurrido el año 1928, trajo como consecuencia el desarrollo de los Planes Generales de Transformación mediante la dictación de la Ley 4.563 del año 1929, que faculta a las autoridades de la época para reconstruir la ciudad con una imagen renovada y perspectiva de futuro (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2004). Los devastadores efectos del terremoto de Chillán del año 1930 consolidaron esa visión urbana, orientada tanto a la reconstrucción como al enfrentamiento de los problemas propios de las edificaciones insalubres de la época. En la práctica, motivaron la dictación de la Ley y la Ordenanza General

sobre Construcciones y Urbanización establecida mediante el Decreto 345 el año 1931, y posteriormente la creación de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio mediante la dictación de la Ley 6.334 publicada en el Diario Oficial (D.O.), 28.04.1939. Junto con la formulación de planes generales de reconstrucción, dicha institucionalidad pública tuvo las atribuciones requeridas para la elaboración de planos reguladores. Se establecieron así las primeras normas sobre definición de un límite urbano, las declaratorias de utilidad pública en terrenos y construcciones que se requieren para el cumplimiento de los propósitos de la ley, y las facultades y procedimientos para ello. Además, se especificaba la situación y extensión de las propiedades que deben ser expropiadas para los fines de construcción de las ciudades. En consecuencia, fue una concepción urbanística funcional para la edificación y salubridad de las habitaciones.

El año 1953 se reformuló la legislación urbanística mediante el DFL 224, con el fin de resolver el problema social de la vivienda. Las primeras medidas relativas al ordenamiento se establecieron ante la necesidad de planificar el territorio intercomunal y perfeccionar el procedimiento para las expropiaciones, en cumplimiento de las disposiciones establecidas por los respectivos planes reguladores (Rajevic, 2000). Las medidas adoptadas por los estamentos públicos de la época se vieron reforzadas por la dictación del DFL 2 el año 1959, generándose con ello un importante impulso a la construcción de viviendas económicas. Un hito de especial relevancia fue la promulgación del primer Plan Regulador Intercomunal para Santiago (PRIS), de 1960, según el Decreto 2.387, que disponía el crecimiento de la ciudad mediante su zonificación y establecimiento de un cinturón suburbano. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), creado el año 1965 según la Ley 16.391, a través de sus diferentes corporaciones, empresas autónomas del Estado (Corporación de Mejoramiento Urbano [CORMU], Corporación de la Vivienda [CORVI], Corporación de Ordenamiento Urbano [COU], Corporación de Servicios Habitacionales [CORHABIT] y la Caja Central de Ahorro y Préstamos), impulsó sendos programas de interés público, orientándose especialmente a mejorar las condiciones urbanas de los sectores más populares.

La acción estatal se caracteriza por ser planificada, centralizada y de largo plazo. No obstante, tras el golpe de Estado del año 1973, se impuso un modelo de libre mercado que transformó drásticamente la institucionalidad y la legislación urbanas. Así, el año 1976 se reestructuró el MINVU, creándose las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), como organismos ejecutores a partir de las fusiones de las Corporaciones. Ese mismo año se dictó la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)

mediante decreto supremo (DS 450). Se cierra este periodo con el mayor vuelco que venía trayendo la tradición de la planificación urbana chilena, cual es la promulgación de la Política de Desarrollo Urbano del año 1979, ampliamente debatida en términos de sus efectos especulativos en el valor del suelo, al declararlo un bien no escaso.

Visión neoliberal (1980-1992)

Frente a los efectos adversos de la máxima liberalización que expandió la ciudad de manera sin precedentes, expansión promovida solo por los designios del mercado de suelo junto con la especulación y aumento de precios de terrenos, se aprobó una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano el año 1985, según el DS 31. Esta política rectificaba la anterior, al señalar que el suelo es un bien escaso. La consecución del bien común mediante un mejor uso del suelo y mejor habitabilidad de los espacios se estableció ceñida al derecho de propiedad. En esta línea, se sostenía que “las tendencias del mercado se evaluarán a la luz del bien común”, siendo la “planificación del desarrollo urbano una función privativa del Estado” (MINVU, 1985, p. 13).

En este periodo de reformas del Estado y de neoliberalización de las relaciones espaciales, entró en vigencia el DL 3.516, publicado en el D.O., 1.12.1980, que permite la subdivisión de predios rústicos de hasta 5.000 m². Esta disposición ha traído consigo un proceso de ocupación extensivo con pérdida de suelo con valor agrícola, al margen de la planificación urbana. Cabe señalar que en los casos de las áreas metropolitanas, el PRMS puede establecer la subdivisión del suelo además de las condiciones de uso en áreas rurales, según lo establece el Art. 55° de la LGUC.

En definitiva, durante la década de los ochenta imperó una política de convicción neoliberal, que trajo consigo procesos de desregulación. Esta visión vio su fin con el retorno a la democracia el año 1990 y una nueva OGUC el año 1992, que corresponde al marco reglamentario aplicable hasta la actualidad.

Visión reformista (1992-2006)

La aprobación de la nueva OGUC según DS 47, publicada en el D.O. el 19.05.1992, y sus sucesivas modificaciones, junto con la creación de los Gobiernos Regionales mediante Ley 19.175 del mismo año, marcó un hito en el vuelco que tendría el devenir del desarrollo urbano en el país, emprendiendo reformas con la llegada de un nuevo periodo político. Lo anterior, junto con la promulgación de la Ley de Bases de Medio Ambiente, Ley 19.300, publicada el año 1994, y su respectivo reglamento, que crea el Sistema de Evaluación de Impacto

Ambiental mediante DS 30, publicado posteriormente en el D.O. 3.04.1997, sentaron las bases de un periodo de reformas del accionar del Estado en materia de ciudad.

En este periodo se aprobó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), mediante Resolución 20 de fecha 6.10.1994, publicado en el D.O. 4.11.1994. Este instrumento fue formulado como un “Esquema Director para el sistema de centros poblados de la Región Metropolitana”, que sustenta las decisiones de planificación y ordenamiento de los procesos de ocupación del territorio urbano regional. Si bien el PRIS estableció las directrices del alcance de la regulación y las materias centrales de la estructuración del sistema urbano, se transitaba desde un ámbito territorial que regulaba 17 comunas el año 1960, a 37 comunas el año 1994, según la división política administrativa. Dicho ámbito territorial pasó posteriormente a abarcar la Región Metropolitana en su totalidad, donde la ampliación del límite del territorio de planificación se llevó a cabo mediante Resolución 76, el 24.10.2006. Este Plan establece entre sus directrices incentivar la ocupación de terrenos, garantizando los términos adecuados para su urbanización e incorporando el principio de la regulación por condiciones. En la práctica, se traspasaba al gestor privado e inmobiliario las externalidades que los diferentes proyectos de crecimiento generan al sistema metropolitano, compensando los costos sociales en la forma de evaluación de impactos urbanos. La lógica de regulación de desarrollo condicionado trajo consigo una fragmentación del espacio metropolitano, consolidando las urbanizaciones de los territorios periféricos y/o suburbanos del sistema metropolitano. Se ha sostenido al respecto que, pese al carácter operativo del PRMS, tiene limitaciones para fomentar, tanto en términos urbanísticos como socioeconómicos, una ciudad más integrada (Vicuña del Río et al., 2022).

Por otra parte, se comenzó a introducir importantes reformas a los programas habitacionales, con efectos tanto en la producción del espacio urbano como en financiamiento; y junto con ello, innovaciones en la generación de programas urbanos, como de vialidad urbana, equipamiento comunitario, pavimentación participativa, parques urbanos y programas habitacionales. Se llevaron a cabo reformas en la institucionalidad pública, como la conformación del Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial el año 1997, organismo que posteriormente, el año 2003, se conformaría como Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio. En el ámbito interno del MINVU se creó la Dirección de Proyectos Urbanos (DPU). El carácter reformista de este periodo se plasmó también en la creación del Consejo Nacional para la Reforma Urbana, el año 2000, que impulsó un razonamiento reflexivo sobre la realidad del sistema

urbano nacional. En miras del Bicentenario de la República se creó el Comité Bicentenario, con la tarea de “repensar” la ciudad de Santiago.

En junio de 2001 se publicó una nueva modificación de la OGUC, mediante la dictación del Decreto 75. Dicha modificación reemplazaba el Título 2 de la planificación dictada en el periodo anterior neoliberal, por el Capítulo I de la planificación urbana y sus instrumentos. Asimismo, se incorporó la exigencia de llevar a cabo procesos de participación ciudadana en los planes, explicitándose la facultad de los órganos responsables en su consideración adicional o complementaria. Para ello, se debía mantener informada a la comunidad respecto de las iniciativas que se adoptaran, en términos de fundamentos, materias y alcances (Art. 2.1.12 de la OGUC, MINVU, 1992).

La búsqueda de igualdad de oportunidades es un sello de este periodo, que llevó a focalizar la atención del MINVU en los grupos más vulnerables, contribuyendo con ello a una ciudad más solidaria y equitativa. Culmina este periodo la nueva Política Habitacional, con metas de calidad e integración social, de aumento de la superficie de las viviendas sociales y reducción de la segregación socioespacial, condición esta última considerada uno de los flagelos urbanos. Complementariamente se modificó la OGUC el año 2006 según DS 143, tras el periodo de la llamada Reforma Urbana, estableciéndose las modificaciones a la aplicación del DL 3.516 respecto de las subdivisiones, urbanizaciones y edificaciones en el área rural conforme la aplicación del Art. 55 de la LGUC. Esta norma traerá significativos efectos en los proceso de ocupación del territorio al margen de los límites urbanos de los respectivos Planes Reguladores.

Visión estratégica (2007-2014)

En el marco de la implementación de la nueva Política Habitacional, se buscaba cambiar el patrón de localización periférica de las viviendas sociales, con sus efectos de segregación y marginalidad social y espacial. La habilitación de terrenos se incentivó en sectores urbanos consolidados provistos de equipamiento educacional y de salud, y acceso a transporte público.

Para el logro de objetivos como aquel de contribuir a la integración social y urbana, se llevó a cabo el Programa de Intervenciones Urbanas Integrales, orientado a generar oportunidades de acceso a los beneficios de la ciudad para los sectores más vulnerables (DIPRES, 2008, p. 13). Así, dicho programa tuvo impacto en los territorios por la magnitud y escala de los proyectos urbanos, resultado de las decisiones públicas de políticas del MINVU. Estos proyectos se impulsaron, bajo los objetivos estratégicos del MINVU, en tres ejes: modernizar la gestión del desarrollo urbano, reducir el déficit habitacional y promover la participación ciudadana. El programa así

definido logró satisfacer una demanda de urbanización de terrenos para vivienda social, concentrándose principalmente en áreas de extensión urbana. Lo anterior, en desmedro de la recuperación de niveles de integración social y estándares urbanos de calidad en zonas consolidadas de las ciudades (DIPRES, 2008, p. 50).

Paralelamente se publicó la agenda de ciudades 2006-2010, marcada por el discurso de la competitividad urbana y la equidad, siguiendo la consigna según la cual “la ciudad es fuente de oportunidades del siglo XXI” (MINVU, 2007). La agenda de ciudades establece compromisos y esfuerzos no solo en materia de viviendas y barrios de calidad; también en mayor integración social en las comunas y barrios, así como en el fortalecimiento de la democracia urbana y la participación, entre otros aspectos. El año 2006 se desarrolló el primer Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana, con el objetivo de generar suelo para viviendas sociales, garantizándoles acceso a mejores localizaciones en la ciudad, sin discriminación.

Cabe mencionar que en este periodo se llevó a cabo la modificación 100 del PRMS, en momentos en que se buscaba la “actualización de áreas de extensión urbana y reconversión”. Se constata en los debates públicos la preocupación por el fenómeno de la segregación, en discusiones que dieron fundamentos técnicos y normativos a dichas modificaciones. Lo anterior, toda vez que se ha señalado explícitamente en dichos procesos de planificación metropolitana la necesidad de atender el problema del acceso desigual a los bienes y servicios urbanos por parte de la población, situación que afecta la sustentabilidad del desarrollo urbano, así como la democracia. Por su parte, se declara como intencionalidad pública el desarrollo de estrategias para la integración social urbana, una política que considere en forma prioritaria a los habitantes más pobres o más desaventajados. Consistentemente con lo señalado, entre los principales objetivos de esta modificación está reducir la segregación socioespacial y mejorar la conectividad entre centro y periferia en el sistema metropolitano (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2013).

Se cierra este periodo con la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano mediante Decreto 78, publicado el 4.03.2014. En su promulgación se sostiene que existe en materia de urbanismo una comprensión amplia de la ordenación integral del territorio, que considera –entre sus principios rectores– equidad, integración social, participación, identidad. La política formula objetivos y lineamientos en cinco ámbitos de acción: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio, e institucionalidad y gobernanza, aplicables al sistema urbano nacional. Específicamente, plantea el objetivo de desarrollar un sistema de planificación

integrado en el país, abriendo los caminos para su futura implementación.

Visión de sustentabilidad (2015-2024)

En este periodo se avanzó en la implementación de la PNDU conforme, entre otros, al objetivo de formular instrumentos de planificación que, junto con la regulación, permitieran elaborar un plan de inversiones coherente y una agenda de gestión para su desarrollo urbano comunal. De esta manera, dicha Política se constituyó en una herramienta de carácter integral para orientar el desarrollo urbano y territorial, en el marco de la sustentabilidad urbana y ambiental.

Para el cumplimiento de lo anterior, se creó un Sistema de Aportes al Espacio Público mediante la promulgación de la Ley 20.958, con fecha 15.10.2016, cuyo objetivo era mejorar la sustentabilidad urbana y la cohesión social en términos generales, y las condiciones de operación del sistema de movilidad y la calidad de los espacios públicos en términos específicos. La ley se aprobó en un marco de negociaciones con intereses del sector privado, considerando ampliar los aportes a los proyectos públicos aplicando el principio de universalidad. No obstante, la determinación de los aportes en forma monetaria o ejecución de obras tuvo un bajo efecto en la práctica, por la escasa magnitud de los aportes enterados como para contribuir significativamente a los fines para los cuales se formuló la Ley. Cabe hacer presente, sin embargo, que dicha ley introdujo a la LGUC el capítulo IV “De la mitigación y los incentivos en los instrumentos de planificación territorial”, y los nuevos artículos 183 y 184, que posteriormente fueron interpretados por la Ley 21.078 publicada en el D.O. 15.02.2018. Esta legislación urbana expresa, según cada nivel de la planificación, la facultad de otorgar incentivos normativos para el cumplimiento de condiciones que induzcan o colaboren a mejorar los niveles de integración social urbana, entre otras materias. Estas modificaciones constituyen un avance significativo en la normativa de urbanismo y construcciones, en tanto disposiciones específicas con las que cuentan los planes reguladores para materializar sus objetivos de planificación.

Un aspecto trascendente en materia de planificación fue la modificación a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual establece el procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para que los instrumentos incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable en su formulación o modificaciones sustanciales. A partir de ello, se establece la obligatoriedad de aplicación de dicho procedimiento tanto en las etapas de diseño como en la aprobación de proyectos de incidencia ambiental, procedimiento reglamentado mediante DS 32 del 4.11.2015. Así, cambia la lógica de la evaluación de resultado vía

impacto, hacia uno de carácter estratégico que se orienta a mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones. Ello ha implicado aportes conceptuales y de enfoques metodológicos en la comprensión de la planificación urbana territorial, los mismos que hasta la fecha no se habían dado en el país. En este sentido, en el ámbito de la institucionalidad pública interministerial se adopta un marco analítico-comprensivo de la planificación como proceso, el que interrelaciona el desarrollo de las actividades de tipo técnico-normativo, con la aplicación de estrategias de participación ciudadana e institucional y con la evaluación ambiental estratégica.

Ante la ocurrencia de fenómenos cada vez más intensos en el contexto de cambio climático, que ponen en evidencia las vulnerabilidades del sistema de centros poblados y sus comunidades en los países en la región, se establecen acuerdos y adoptan medidas para la gestión de riesgos de desastres. Entre dichos acuerdos cabe señalar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) y la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2016. Frente a ello, se sostiene que en el marco de la decisión de los organismos públicos de reducir las vulnerabilidades, la planificación es clave para el control de la crisis. En consecuencia, se implementa la evaluación del riesgo de desastres en los Instrumentos de Planificación Territorial, mediante la promulgación de la Política Nacional y Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre el año 2015. De allí que en este periodo adquiera mayor importancia la planificación urbana, por su incidencia en el desarrollo de una región más segura, resiliente, sostenible, justa e inclusiva. En forma complementaria, se plantea que los instrumentos de planificación territorial propongan estrategias de adaptación al cambio climático, particularmente en áreas urbanas, y se evalúen en razón de indicadores. Dichos lineamientos y su implementación constituyen uno de los desafíos más trascendentes para adecuar los procesos de planificación y comprometer un desarrollo urbano sostenible.

Por su parte, la Ley 21.078 sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano, promulgada el 2.02.2018, determinó un cambio profundo en los procedimientos de elaboración y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial. La finalidad de dicha ley es establecer la equidad urbana, considerando el ejercicio de la potestad planificadora del ordenamiento territorial que se aplica a través de los instrumentos existentes, ejercicio correspondiente a una función pública de interés general que tiene como objetivo organizar y definir el uso del suelo y las normas urbanísticas. Para ello, la mencionada ley establece, en su Art. 28 quáter, regulaciones en estándares urbanísticos mínimos para los instrumentos de planificación territorial, reconociendo condiciones locales y diversidad territorial. También determina un plazo máximo de diez años para la actualización de los instrumentos,

consistente con el proceso de EAE que incorpora el plan de seguimiento, con sus indicadores tanto de desempeño como de rediseño. Además, introduce mecanismos de participación ciudadana y contempla un procedimiento para la elaboración de sus anteproyectos, introduciendo el hito de decisión de formulación de imagen objetivo. Asimismo, instruye sobre la creación de un portal único de información, concerniente a un observatorio del mercado de suelo urbano.

Finalmente, tras más de una década de debate legislativo se promulga la Ley 21.450 sobre Integración Social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, publicada en el D.O. el 27.05.2022. Entre sus disposiciones está la elaboración de un Plan Maestro de Regeneración, que establecerá acciones y obras tendientes a rehabilitación, construcción o reconstrucción de viviendas; dotación de equipamiento comunitario y áreas verdes; mejoramiento del estándar de urbanización; gestión de la movilidad habitacional y la organización comunitaria, entre otras materias. Se espera que dicho Plan salvaguarde la necesaria coherencia con la regulación urbana, así como criterios para la integración social y urbana incorporados en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), junto con una propuesta para el desarrollo urbano de familias vulnerables, el cual constituye el principal fin de la ley.

La propuesta de las diferentes visiones de la práctica que se han expuesto ha tenido influencia de las diversas teorías de la planificación, caracterizándose un hibridismo teórico en ellas que orienta, en particular, los procedimientos técnico-normativos y participativos en la formulación de instrumentos (Figura 2).

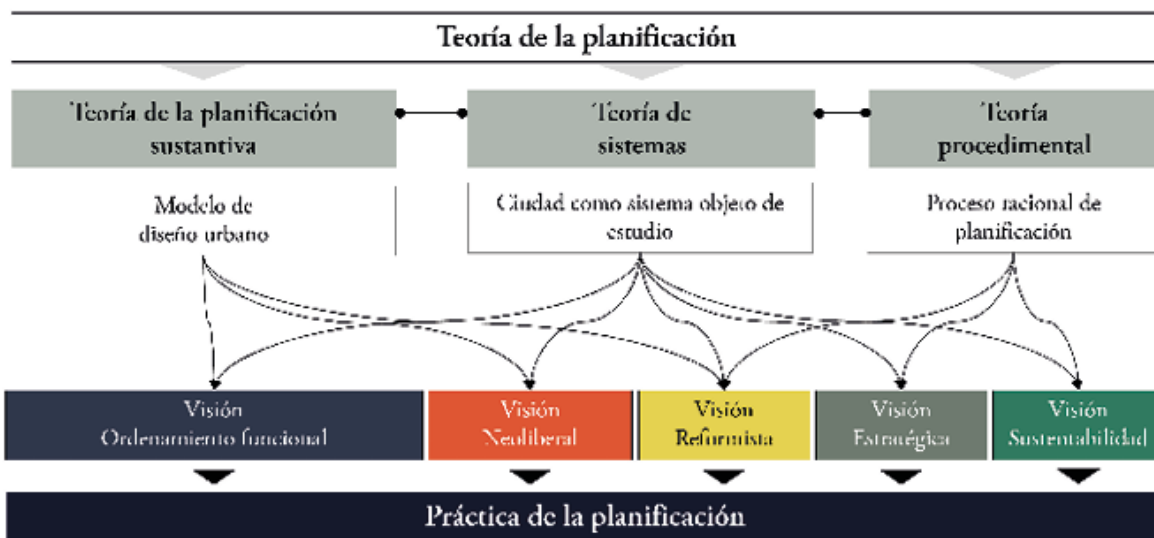


FIGURA 2
Visiones de la práctica y sus relaciones con la teoría de la planificación

ELABORACIÓN PROPIA.

Del ordenamiento a la regulación

La definición propuesta de visiones en materia de planificación urbana distingue períodos político-institucionales según las transformaciones habidas en los sistemas políticos y económicos, y también ideológicos. Este proceso incidió en la práctica de la planificación, en particular por las reformas que desarrolló el Estado y los diferentes roles adoptados por los gobiernos para con las intervenciones urbanas y habitacionales; intervenciones plasmadas en el diseño e implementación de instrumentos de planificación y sus consecuentes regulaciones, según las decisiones políticas adoptadas a lo largo de las diferentes visiones propuestas.

En síntesis, en términos de resultados, la visión de ordenamiento funcional (1931-1979) sustenta la urbanización como el modo de producción del espacio, para la provisión de bienes de utilidad pública. La acción del Estado se orienta a garantizar acceso a bienes públicos urbanos. Esto acontecía con un fuerte liderazgo público a través del ejercicio de la planificación. Por ello prevalecía la ordenación del territorio, con la finalidad de favorecer el desarrollo equitativo, garantizando el derecho de acceso a la ciudad y a la vivienda.

En contraste con lo anterior, la visión neoliberal (1980-1992) propugnó un modo de producción espacial amparado en la industria privada de la construcción. Para ello se desregula el ámbito de la urbanización permitiendo la primacía del actor privado, quien vela por el interés particular al actuar ceñido al derecho de propiedad. Las relaciones espaciales que instituye el libre mercado refuerzan la segregación social y urbana según las formas de distribución de los bienes públicos. Ante todo ello, prevalece la individualización, donde las personas activas en torno a los intereses de propiedad se vinculan en forma funcional en torno a utilidades específicas.

Por su parte, la visión reformista (1992-2006) restablece la planificación con regulación según la finalidad de definir exigencias, y ello no obstante mantener la preocupación por el comportamiento de los actores económicos en el espacio, surgiendo así la propuesta de incentivos para movilizar el capital inmobiliario. El sentir de la planificación establece un reordenamiento conforme la distribución espacial de bienes públicos orientada a establecer equilibrios de suficiencia y compatibilidad de usos.

Tras la tendencia reformista se afianza con fuerza la modernización del Estado, disponiéndose con ello de nuevos procedimientos en reacción a la visión anterior. Mientras la visión estratégica (2007-2014) releva iniciativas públicas para la consecución de objetivos estratégicos y lineamientos de largo plazo a través de la planificación urbana en materia de integración, equidad, cohesión social y participación, emerge la gestión urbana para la

implementación de acciones y/o proyectos prioritarios que atiendan los principales problemas urbanos y habitacionales, en el marco del fortalecimiento de la democracia y la gobernanza.

Finalmente, una nueva visión (2015-2024) establece que los procesos de planificación se orienten en el marco de la sustentabilidad urbana y ambiental, para lo cual se implementa en este periodo la evaluación ambiental estratégica de los Instrumentos de Planificación Territorial. Esto conduce a mejorar la calidad de las decisiones en materia urbana y territorial, al incorporar las consideraciones de desarrollo sustentable en el diseño de los planes, medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, además de la reducción de riesgo ante desastres como ámbito de acción propio de la planificación.

Así, la revisión histórico-temporal de la secuencia de visiones caracteriza en perspectiva la práctica de la planificación urbana chilena, cuya lectura comparada se visualiza en la Tabla 1.

El resultado arroja que las dos primeras visiones evidencian posturas rupturistas entre sí. Esta justificación de contrastes cambia, graduándose en las visiones más recientes que se formulan para los últimos treinta años. Si bien se distinguen diferencias, cabe notar que los contrastes se atenúan en razón de un proceso de planificación que ha venido absorbiendo modificaciones reactivas a sus contextos específicos, sin reformas económicas o políticas trascendentes. Esto explica la forma en que ha mutado el neoliberalismo urbano permaneciendo en la práctica de la planificación, cuya acción y propagación ideológica se plasma en las propias geografías de la ciudad neoliberal (Hidalgo & Janoschka, 2014), al adoptar distintas facetas y discursos públicos bajo las visiones reformista, estratégica y de sustentabilidad. Es decir, se ha transitado desde un antagonismo en las visiones, a una progresión de ellas en la práctica de la planificación urbana. Es dable señalar que la forma de graduación de visiones de las últimas tres décadas correspondería a ensamblajes políticos específicos, que adoptan y adaptan las políticas a las transformaciones de la neoliberalización urbana (Peck, 2010 en Janoschka & Hidalgo, 2014).

tabla 1

Comparación de las visiones propuestas de la práctica de la planificación urbana chilena

VISIONES	ALCANCE DE LA REGLAMENTACIÓN			INSTRUMENTOS	INSTITUCIONALIDAD
Ordenamiento funcional	Planificación centralizada con una regulación en materias de saneamiento, construcción y dotación de espacios públicos.	Ordenamiento urbano como función pública de largo plazo y proyectos de urbanización de acceso a la ciudad.	Expropiación con fines de interés público.	Instrumentos funcionales a los propósitos y visión del crecimiento urbano.	Institucionalidad con facultades y programas de interés público para el desarrollo urbano y habitacional.
Neoliberal	Planificación funcional a las dinámicas del mercado y los flujos de capital.	Segregación y crecimiento extensivo como efectos de la liberalización del suelo.	Especulación y valor del suelo afín al interés inmobiliario.	Instrumentos funcionales a la iniciativa privada con mayor desregulación.	Institucionalidad con funciones privativas afines a las tendencias del mercado.
Reformista	Planificación funcional a un nuevo ordenamiento de procesos de ocupación del territorio.	Reordenamiento en función de garantizar la urbanización e igualdad de oportunidades.	Innovación en programas y proyectos públicos con foco en los más vulnerables.	Instrumentos funcionales a la nueva reglamentación del desarrollo urbano y viviendas de calidad.	Institucionalidad con iniciativas de modernización y de Reforma Urbana.
Estratégica	Planificación funcional a una zonificación orientada a la gestión integrada de proyectos urbanos.	Gestión urbana protagónica como función pública de corto-mediano plazo orientada al desarrollo de proyectos de interés público.	Estructuración urbana y acceso a bienes públicos.	Instrumentos funcionales a la reconversión y extensión urbana.	Institucionalidad con iniciativas orientadas a articular políticas, programas e instrumentos públicos.
Sustentabilidad	Planificación funcional al establecimiento de normas específicas para la regulación de proyectos en el marco de la sustentabilidad urbana y ambiental.	Incentivos para integración social y urbana y la sustentabilidad urbana y ambiental.	Organización espacial a favor de la sustentabilidad, reducción de vulnerabilidades y riesgo, con adaptación al cambio climático.	Instrumentos funcionales a intervenciones urbanas que integren regulación, inversión y gestión, y a consideraciones de desarrollo sustentable.	Institucionalidad con procedimientos para mejorar la calidad de las decisiones de desarrollo urbano.

ELABORACIÓN PROPIA.

Las visiones propuestas referencian claramente una acción pública abocada inicialmente a la urbanización desde la lógica de un ordenamiento funcional, con fuerte liderazgo estatal, que se interrumpe por la imposición de la hegemonía del mercado, el protagonismo de la acción privada y el cambio del rol del Estado con una gobernanza urbana bajo criterios empresariales (Harvey, 1977; Hidalgo & Janoschka, 2014). A partir de lo anterior, se evidencia una transición de visiones conforme a una serie de adecuaciones reglamentarias sobre el alcance de la planificación como función pública con foco en la regulación, y manteniendo de esta manera su sesgo neoliberal. El cruce de aspectos que caracterizan las visiones más recientes muestra la relevancia de los procedimientos reglamentados para sustentar los procesos de decisión en cada contexto, en especial en la gestión estratégica, la inversión y los incentivos en la regulación urbana, todo lo que ampara las diferentes actuaciones público-privadas en materia de desarrollo urbano.

Por último, indagando en la relación teoría-práctica de la planificación, las visiones de la teoría se identifican por los ideales normativos, por las respuestas críticas de los diferentes pensamientos urbanísticos, así como por la emergencia de nuevos enfoques y cambios, tanto de valores sociales como de la realidad política. Por esta causa se observa una yuxtaposición de teorías que fueron orientando la práctica, tanto en los contenidos instrumentales como en sus procesos de planificación, a lo largo de la secuencia de visiones propuestas según la perspectiva histórica analizada (Figura 3). Cabe indicar que mientras la teoría sustantiva, centrada en el diseño urbano, tuvo mayor influencia en las visiones iniciales de más larga data con la emergencia de la planificación urbana a partir de la mitad

del siglo XX (Almandoz, 2018), la teoría procedimental ha sido más incidente en las visiones más recientes de las últimas décadas, donde el proceso de decisión y gobernanza de los planes ha cobrado mayor protagonismo en su práctica.

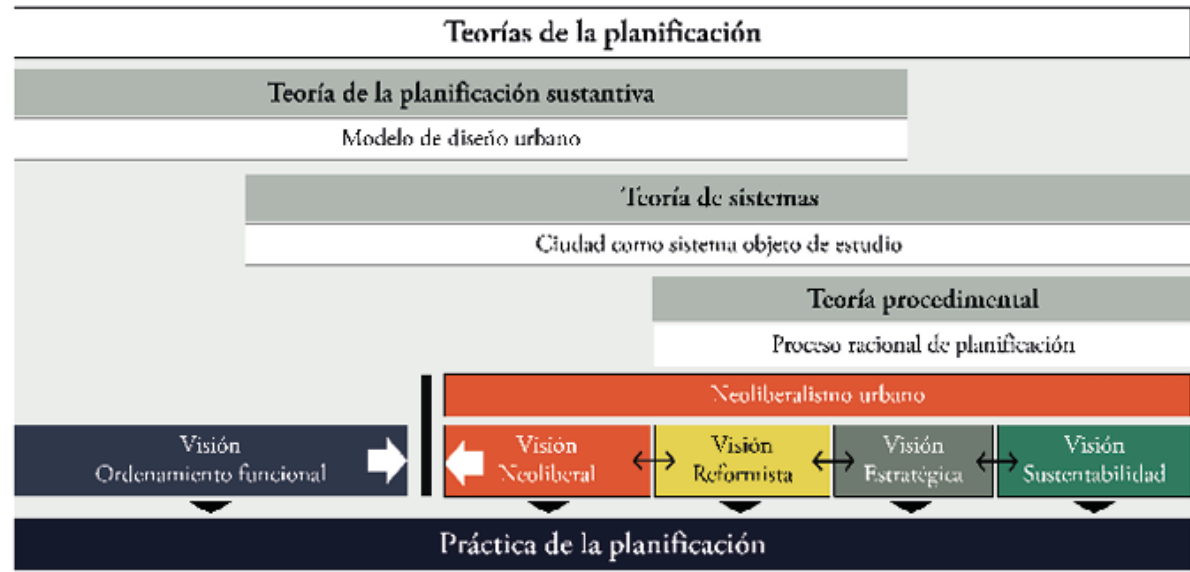


FIGURA 3
Visiones desde la teoría y la práctica de la planificación

ELABORACIÓN PROPIA.

Conclusiones

La propuesta de visiones sintetiza la práctica de la planificación en términos de contenidos y procesos, demostrando diferencias contrastables y asimilables entre sí. De esta forma, a partir de la relación entre teoría y práctica se concluye la existencia de una contraposición y traslación de visiones, influenciada por una yuxtaposición de teorías de la planificación. Estas visiones se plantean con el objetivo de orientar la comprensión de la práctica de la planificación en materia de justicia urbana e integración socioespacial en un marco de neoliberalismo urbano subyacente, según los cambios que se fueron experimentando en cada contexto político institucional. Lo anterior como un enfoque posible de ser replicado, en términos analíticos, a otros sistemas de planificación en Latinoamérica, que comparten principios rectores del desarrollo urbano con un marco legal y reglamentario, agendas e instrumentos comunes, así como persistentes desigualdades socioespaciales.

En el arco temporal de casi un siglo de tradición de la planificación en Chile, se detecta un tránsito desde el ordenamiento urbano funcional hacia una creciente regulación ceñida al dominio de la norma urbana. En otras palabras, desde un ordenamiento promovido para la urbanización y la consecución del bien común, hacia el

establecimiento de una norma específica que regula el derecho de propiedad.

Frente a visiones antagónicas y rupturistas de antaño, prevalece en la actualidad una ambigüedad o relativismo de discursos, con loables propósitos y objetivos de planificación en términos de equidad, justicia urbana, integración, sustentabilidad, entre otros, pero discordantes con una práctica de regulación segregadora y excluyente. Lo anterior caracteriza procesos más abiertos a las circunstancias políticas institucionales que determinan los resultados en la formulación de instrumentos y procesos de planificación, en el marco de la implementación de procedimientos, el balance técnico-político y el tipo de gobernanza.

En conclusión, la propuesta de visiones de la tradición de la planificación urbana chilena muestra una transformación desde un ordenamiento urbano centrado en el interés público propio de un Estado de bienestar, a una regulación urbana abierta con foco en el interés inmobiliario y derecho de propiedad propio de un Estado neoliberal. En definitiva, una regulación urbana abierta, con una tendencia a la transición de visiones en el marco de una práctica centrada en un proceso de decisión esencialmente discrecional, negociado y participativo en la ciudad neoliberal contemporánea.

Referencias bibliográficas

- Almandoz, A. (2018). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. RIL Editores, Colección Estudios Urbanos UC.
- Almandoz, A. & Ibarra, M. (2018). *Visperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas*. RIL Editores, Colección Estudios Urbanos UC.
- Blanc, F. & Cotella, G. (2020). Testing comparative spatial planning studies in the Latin American context: Theoretical implications and challenges for regional development. *Redes*, 25(3), 1032-1050. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15249>
- Boamah, E. F., Watson, V., Amoako, C., Grooms, W., Osei, D., Kwadwo, V. O., Nyamekye, A. B., Adamu, K. & Appiah, G. K. (2021). *Planning Corruption or Corrupting Planning?* (v. 1). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.17212955.v1>
- Broady, M. (1968). *Planning for People*. Bedford Square Press.
- Cordero Quinzacara, E. (2008). El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad. *Nomos*, (2), 91-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3999271>
- Cordero Quinzacara, E. (2017). La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. *Revista de Derecho*, xxx(1), 127-152. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000100006>
- Cuenya, B. & González, E. (2017). Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina. *Revista INVI*, 32(90), 77-104. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582017000200077>
- De Mattos, C. A. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. RIL Editores, Colección Estudios Urbanos UC.
- Demerutis, J. Á. & Vicuña, M. (2022). Urban and regional planning in Latin America and the Caribbean. En J. M. González-Pérez, C. Irazábal & R. C. Lois-González (Eds.), *The Routledge Handbook of Urban Studies in Latin America and the Caribbean* (pp. 357-382). Routledge.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES), Chile. (2008). *Informe final de evaluación. Programa de Intervenciones Urbanas Integrales*. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. http://www.dipres.cl/597/articles-139647_informe_final.pdf
- Faludi, A. (1973). *A reader in planning Theory*. Pergamon Press.

- Fischler, R. (2011). Fifty theses on urban planning and urban planners. *Journal of Planning Education and Research*, 32(1), 107-114. <https://doi.org/10.1177/0739456X11420441>
- Friedmann, J. & Hudson, B. (1974). Knowledge and action: A guide to planning theory. *Journal of the American Institute of Planners*, 40(1), 2-16. <https://doi.org/10.1080/01944367408977442>
- Galland, D. & Elinbaum, P. (2018). Positioning Latin America within the southern turn in planning: perspectives on an “emerging field”. *disP – The Planning Review*, 54(1), 48-54. <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1454696>
- Galloway, T. D. & Mahayni, R. G. (1977). Planning theory in retrospect: The process of paradigm change. *Journal of the American Institute of Planners*, 43(1), 62-71. <https://doi.org/10.1080/01944367708977761>
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. (2013). *Resolución 153, Modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago*. <https://bcn.cl/2pszo>
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores.
- Hidalgo, R., De Mattos, C. & Arenas, F. (Eds.). (2009). *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Instituto de Geografía UC, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Serie GEOlibros n° 12, Colección EURE-Libros.
- Hidalgo, R. & Janoschka, M. (Eds.). (2014). *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Instituto de Geografía UC, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Serie GEOlibros n° 19.
- Irazábal, C. (2009). *Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean*. Global Report on Human Settlements, n° 49.
- Janoschka, M. & Hidalgo, R. (2014). La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica. En R. Hidalgo & M. Janoschka (Eds.), *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 7-31). Instituto de Geografía UC, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Serie GEOlibros n° 19.
- Long, N. E. (1959). Planning and politics in urban development. *Journal of the American Institute of Planners*, 25(4), 167-169. <https://doi.org/10.1080/01944365908978328>

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (1985). *Decreto 31, Aprueba el documento "Política Nacional de Desarrollo Urbano"*. <https://bcn.cl/2etle>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (1992). *Decreto 47, Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones*. <https://bcn.cl/25m36>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2004). *Chile: un siglo de políticas en vivienda y barrio*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Pehuén Editores.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2007). *Agenda Ciudades 2006-2010*. Gobierno de Chile.
- Miraftab, F. (2009). Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, 8(1), 32-50. <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>
- Moroni, S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. *Planning Theory*, 9(2), 137-155. <https://www.jstor.org/stable/26004199>
- Rajevic, E. (2000). Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, II(2), 527-548. https://www.academia.edu/4260746/Derecho_y_Legislaci%C3%B3n_Urban%C3%ADstica_en_Chile
- Roy, A. (2001). A "public" muse: On planning convictions and feminist contentions. *Journal of Planning Education and Research*, 21(2), 109-126. <https://doi.org/10.1177/0739456X0102100201>
- Roy, A. (2009). The 21st-century metropolis: New geographies of theory. *Regional Studies*, 43(6), 819-830. <https://doi.org/10.1080/00343400701809665>
- Smith, N. (1982). Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, 58(2), 139-155. <https://doi.org/10.2307/143793>
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Globalization and Community Series. University of Minnesota Press.
- Souza, M. J. L. (2001). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Bertrand Brasil.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. SAGE.
- Vicuña del Río, M., Elinbaum, P. & Valenzuela, L. M. (2022). *Planes metropolitanos en Iberoamérica. Culturas e instrumentos*. RIL Editores, Colección Estudios Urbanos UC.
- Vicuña, M. & Galland, D. (2019). Urban planning. En A. M. Orum (Ed.), *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp.

1-13). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0386>

Ward, S. (2018). Innovación e intercambio de conocimiento en la historia de la planificación: una mirada desde Europa. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 44(133), 289-298. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612018000300289>

Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies*, 46(11), 2259-2275. <https://doi.org/10.1177/0042098009342598>

Yiftachel, O. (1998). Planning and social control: Exploring the dark side. *Journal of Planning Literature*, 12(4), 395-406. <https://doi.org/10.1177/088541229801200401>

Información adicional

redalyc-journal-id: 196



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19682629012>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Isabel Zapata-Alegría

**Visiones de la práctica de la planificación urbana en Chile,
1931-2024**

EURE

vol. 51, núm. 154, p. 1 - 21, 2025

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

asistenteedicion@eure.cl

ISSN: 0250-7161

ISSN-E: 0717-6236

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.51.154.09>



CC BY-NC 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0
Internacional.**