



HAL
open science

Construcción del periurbano mediante instrumentos de regulación urbana: caso de ciudades intermedias en la Región Metropolitana de Santiago-Chile

Gerardo Ubilla-Bravo, Eduardo Chia

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo, Eduardo Chia. Construcción del periurbano mediante instrumentos de regulación urbana: caso de ciudades intermedias en la Región Metropolitana de Santiago-Chile. Cuadernos Geográficos, 2021, 60 (2), pp.275-296. 10.30827/cuadgeo.v60i2.8701 . hal-03330464

HAL Id: hal-03330464

<https://hal.science/hal-03330464>

Submitted on 31 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Construcción del periurbano mediante instrumentos de regulación urbana: caso de ciudades intermedias en la Región Metropolitana de Santiago-Chile

Peri-urban areas' construction through urban regulation instruments: Case of intermediates cities in Metropolitan Region of Santiago-Chile

GERARDO UBILLA-BRAVO¹  0000-0003-2716-5852

EDUARDO CHIA²  0000-0002-4557-6586

¹Departamento de Gestión e Innovación Rural - Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.

²Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement, París, Francia.

Resumen

En la problemática de esta investigación consideramos tres contextos: la centralización de la planificación territorial en Chile, la tradición de la regulación de las áreas urbanas y el proceso de periurbanización en la Región Metropolitana de Santiago. De este modo, el estudio se desarrolla en torno a la pregunta ¿Cómo se ha construido el espacio local periurbano mediante los instrumentos de regulación urbana de escala nacional, regional y local? Para responder a esta pregunta se analizan los instrumentos de regulación urbana en Chile considerando tres escalas geográficas (nacional, regional y comunal) desde 1972 hasta 2014. Entre los resultados se destaca el 'efecto cascada' de la influencia de los instrumentos en las diferentes escalas geográficas, la propuesta de la noción 'periurbano administrativo subcomunal' y la imposición de la visión centralista de los instrumentos urbanos durante cuarenta años, donde se constata que el nivel local no tiene incidencia en la construcción del periurbano.

Palabras clave: centralización; Chile; instrumentos de regulación urbana; periurbano; Región Metropolitana de Santiago.

Fechas • Dates

Recibido: 2019.02.12
Aceptado: 2021.01.13
Publicado: 2021.07.06

Autor/a para correspondencia Corresponding Author

Gerardo Ubilla-Bravo
Universidad de Chile
gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr

Abstract

In the research problem we consider three contexts: the centralization of the territorial planning in Chile, the tradition of the urban areas' regulation and the periurbanization process in the Metropolitan Region of Santiago. This research is developed around the question How the local peri-urban space has been built through the instruments of urban regulation at the national, regional and local levels? For answer to the questions, we examine the instruments of urban regulation in Chile considering three geographic levels (national, regional and communal) from 1972 to 2014. Within the results, it's emphasize the 'waterfall effect' of instruments influence for different geographic level, the propose of the notion 'subcommunal administrative peri-urban', and the continuance of the centralization model in the urban instruments during forty years, where it is noted that the local level has no impact on the construction of the peri-urban area.

Keywords: centralization; Chile; urban regulation instruments; Metropolitan Region of Santiago; peri-urban.

1. Introducción

1.1. La tradición centralista de la planificación territorial y de los instrumentos de regulación urbana en Chile

Desde el punto de vista de la organización político-jurídico, Chile es un *Estado unitario*, lo que significa que el poder político está centralizado en el nivel nacional. Esta característica se encuentra en el artículo 3° de la *Constitución Política de la República de Chile* (Decreto 100, 2005). La centralización del poder viene heredada desde el periodo de colonización de España en Chile y se mantuvo en la formación de la república (siglo XIX). Algunos autores (Montecinos, 2005; Véliz, 2014) sostienen que esta se justificó con el control militar y la producción económica del territorio nacional.

En cuanto a la planificación territorial en Chile, esta mantiene dicha tradición centralista. A partir de 1930 hubo una preocupación particular por el crecimiento y saneamiento de las ciudades, así como de la infraestructura interurbana, tomado como ejemplo la construcción de caminos, puentes y obras de canalización de cauces y riego (Gross, 1991). Posteriormente, en la década de 1950 y 1960 se observa un desarrollo de normas que tratan de manera parcial la planificación del territorio, porque se enfoca especialmente en las zonas urbanas y en la política de vivienda (Decreto 1.101, 1960). Desde esa época y en la actualidad, en Chile se observa que no existe un ordenamiento territorial articulado o una planificación territorial integrada (Ubilla Bravo, 2008). En general, la planificación del Estado se ha desarrollado a través de intervenciones sectoriales de cada ministerio que definen una cartera de inversiones a partir de brechas sociales que no comparten una visión común entre las diferentes dependencias (Ubilla Bravo, 2015a).

Si bien se observa una ausencia de una planificación territorial integrada, reconocemos que sí existe un conjunto instrumentos que intervienen de forma coordinada entre estos para las áreas urbanas, los que comprenden todas las escalas geográficas (desde el nivel nacional al local). En este artículo, llamaremos a este conjunto como *instrumentos de regulación urbana*¹ (IRU) que les

1. "vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano" (Decreto 47, 1992, p. 7).

confiere la Ordenanza General de la ley de Urbanismo y Construcciones (OGUC) (ver Tabla 1) (Decreto 47, 1992) a los instrumentos analizados. A modo de definición, el *instrumento* es un elemento que reduce la complejidad y la incertidumbre, regula las relaciones sociales y mantiene la coherencia de un sistema organizacional (Berry, 1983). Lascoumes y Le Galès (2014) relacionan el concepto de instrumento con la acción pública y consideran que es un elemento que organiza las relaciones sociales tanto de los actores públicos como los sociales. También destacan que los instrumentos “no son neutros” ya que depende del uso de los grupos políticos y técnicos (Lascoumes & Le Galès, 2014). Esta postura permite una lectura directa a los instrumentos que se examinan en este artículo, los que son identificados en el método y descritos en los resultados.

1.2. El mercado de suelos y la periurbanización en Chile

En Chile, a mediados de la década de 1970 hubo un cambio del modelo económico, que pasó de un modelo socialista que priorizaba el Estado de bienestar, a un modelo neoliberal favorecedor de una estructura oligárquica local vinculada a un capital extranjero², lo que afectó a las reglas del juego del mercado de suelos (Connell & Dados, 2014; Grenier, 1980; Hurtado-Beca, 1980). En el marco de la regulación urbana, este cambio conllevó la aceleración de los procesos de dispersión y fragmentación urbana a partir de la década de 1970 en Chile, especialmente en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) (Armijo, 2000). Una de las consecuencias de este proceso se asocia con la suburbanización y la periurbanización del sistema de asentamientos humanos de la RMS. La *suburbanización* es el crecimiento de las grandes ciudades que conlleva la reorganización de actividades urbanas en asentamientos pequeños localizados en su entorno (Pieretti, 2014). La *periurbanización* corresponde a un proceso complejo que comprende la urbanización, la suburbanización y la rururbanización en el área adyacente a las áreas urbanas (Ubilla Bravo, 2015b, 2020a). En la RMS tanto los procesos de suburbanización como de periurbanización se han manifestado mediante el aumento de la periferia de las ciudades grandes e intermedias, lo que se plasma en la dinámica de su población (Armijo, 2000) y de su superficie (Ubilla Bravo et al., 2012). El proceso de suburbanización comienza a partir de la creación del Decreto Ley 3.516 (1980), donde la subdivisión de los terrenos agrícolas en 5.000 m² provocó la transformación de estos terrenos. Gracias al uso de este decreto cerca de 380.000 ha fuera del límite urbano han sido divididas en parcelas de agrado entre 1980 y 2002. Estas parcelas de agrado son subdivisiones prediales donde la población vive en un entorno de características rurales, pero trabaja en actividades urbanas. Su principal uso es el descanso y no la producción agrícola. Como señala Ubilla-Bravo (2020b), estas parcelas son la expresión espacial de la suburbanización y corresponden por lo tanto a las áreas suburbanas.

Nos apoyamos en los trabajos de dos autores para comprender la complejidad de las áreas del margen urbano-rural o periurbano. En el caso de Francia, país con un desarrollo científico en el tema desde la década de 1970, Vanier (2000) explica que el periurbano es un nuevo espacio a analizar debido a su complejidad: no es un área urbana y tampoco es un área rural, esta puede ser tanto urbana como rural a la vez, y tiene una identidad que lo hace única. En América Latina, Allen (2003) habla de la interfase periurbana y propone cuatro categorías para su comprensión:

- Como periferia de las ciudades.

2. A modo de breve contexto se puede mencionar que en paralelo estaba en pleno apogeo la guerra fría entre los dos grandes bloques: Estados Unidos (EEUU) y la Unión Soviética (Kangas, 2011). Esto tuvo una incidencia en Chile mediante dos medidas. La primera fue el apoyo financiero de EEUU al golpe de Estado cívico-militar ya que quería controlar a los sistemas políticos y económicos del hemisferio occidental y la segunda es la introducción del modelo capitalista neo y ultraliberal con la inclusión de los Chicago Boys (Grenier, 1980).

- Como periferia socioeconómica.
- Como interacción de flujos rurales-urbanos .
- Como mosaico ecológico, socioeconómico e institucional.

Las definiciones de Vanier (2000) y de Allen (2003) sirven como referencia para abordar este tema en las ciudades intermedias en Chile.

1.3. Problemática

En la problemática consideramos entonces los tres contextos presentados: la centralización de la planificación territorial en Chile, la tradición de la regulación en las áreas urbanas, así como el proceso de suburbanización y periurbanización en la RMS. De este modo, el hilo conductor de esta investigación es comprender la incidencia de los instrumentos de regulación urbana y su impacto en las áreas periurbanas de las ciudades de tamaño intermedio subregional en Chile, basándose en el caso de la RMS. La siguiente pregunta nos permite enmarcar el artículo: ¿Cómo se ha construido el espacio local periurbano mediante los instrumentos de regulación urbana de escala nacional, regional y local? Para responder a esta pregunta se analizan una serie de instrumentos en las respectivas escalas. Por lo tanto, este trabajo tiene un enfoque de análisis cualitativo e histórico desde la institucionalidad. En el método se describe el detalle de esta mención.

2. Metodología

2.1. Consideraciones generales del método

El enfoque de este estudio es de tipo cualitativo. La metodología se basa en un análisis relacional del conjunto de instrumentos de regulación urbana en Chile. Para ello revisamos los siguientes tipos de instrumentos: normas, políticas públicas y planes de carácter urbano que tienen una incidencia sobre el uso y la cobertura del suelo, en todas las escalas político-administrativas: nacional, regional y local (enfoque multiescalar). La investigación es de tipo histórica, cuyo periodo de análisis de los instrumentos se extiende entre los años 1972 y 2014 considerando dos elementos. El primero corresponde a las fechas de creación y las últimas modificaciones de los instrumentos. El segundo se refiere al golpe de Estado en 1973, el que se justifica por el cambio político, social y económico en Chile, el que implicó la liberalización de los recursos naturales en el mercado (Grenier, 1980; Hurtado-Beca, 1980). La dictadura cívico-militar³ declaró el *libre mercado de los suelos* y es por esta razón que aplicó diversos instrumentos que son tratados en los resultados.

2.2. Definición del área de estudio multiescalar

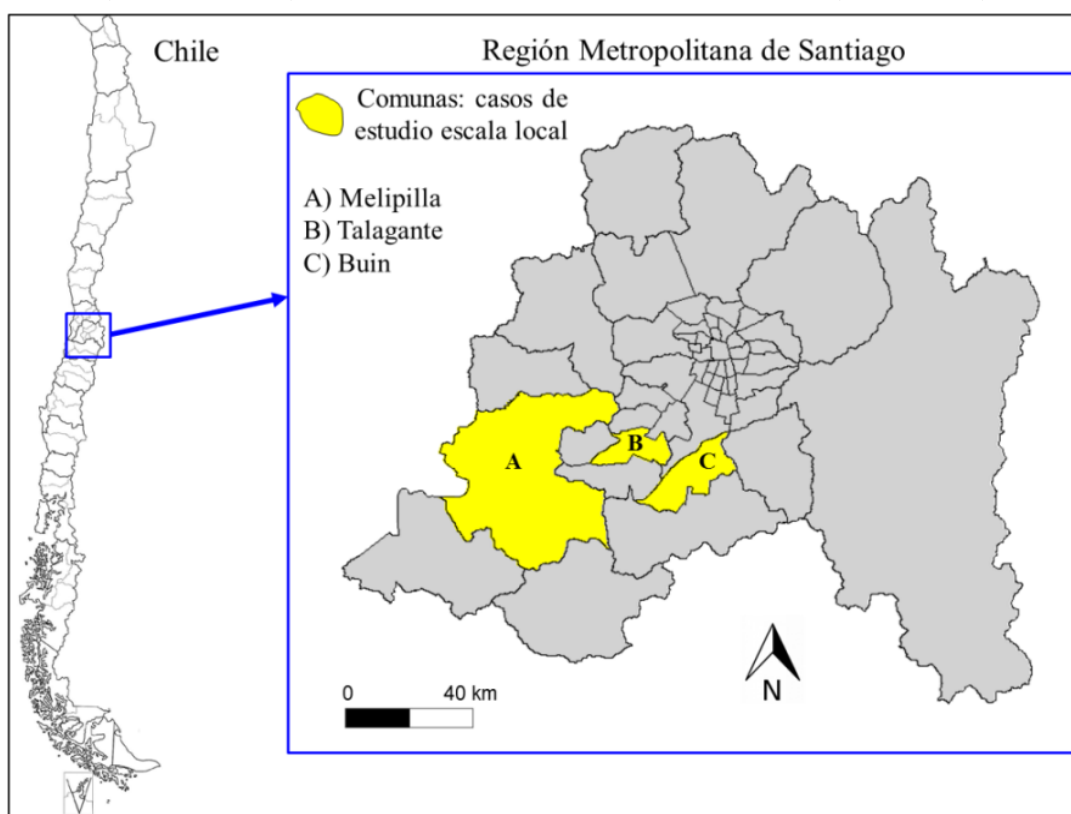
La forma de abordar el estudio es mediante un estudio de caso como lo propone Cousin (2005)⁴ considerando varias escalas. Para la escala regional / intercomunal examinamos la RMS y para la escala local analizamos tres comunas dentro de la región mencionada: Melipilla, Talagante y Buin (ver Figura 1). La definición de estas comunas se basó en los siguientes criterios:

3. Se habla de dictadura cívico-militar porque la junta militar que se instauró a partir del 11 de septiembre de 1973 tuvo apoyo antes, durante y después de un grupo de civiles. Posteriormente, estos formaron parte de las instituciones con las cuales se desarrolló el ejercicio de poder autocrático en Chile hasta marzo de 1990 (Magasich, 2013).

4. Este autor señala que los estudios de caso son aproximaciones probadas y validadas por el mundo científico afín de generar conocimiento empírico a partir de situaciones particulares.

- Presencia de un subcentro regional cuyo tamaño demográfico es mayor a 40.000 habitantes (Contreras Alonso, Opazo, Núñez Pino & Ubilla Bravo, 2005)⁵.
- Fuerte centralidad urbana (Ubilla Bravo et al., 2009), apoyado en Davies (1967)⁶.
- Presencia del fenómeno de periurbanización⁷ (Ubilla Bravo, 2015b, 2020a).

Figura 1. Unidades territoriales de estudio: Chile (escala nacional), Región Metropolitana de Santiago (escala regional) y las comunas de Buin, Melipilla y Talagante (escala local)



Fuente: elaboración propia a partir de datos georreferenciados del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

2.3. Análisis, recopilación y estructuración de los datos e instrumentos de regulación urbana

La técnica cualitativa que utilizamos en esta investigación es el análisis histórico (Mucchielli, 2009) o también llamado análisis contextual (Steinberg, 2015). Este consiste en analizar de manera cronológica la toma de decisiones sobre el territorio mediante la búsqueda de documentos oficiales (Ogborn, 2010). Dichos documentos corresponden a los instrumentos que son formulados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Santiago (SEREMI V. y U. RMS) y los municipios de las tres comunas mencionadas. La lista de los instrumentos de regulación urbana se encuentra estructurada según escala en la Tabla 1.

5. Corresponden a las ciudades intermedias del sistema urbano-regional de la RMS.

6. La centralidad urbana se encuentra definida por el índice de Davies (1967).

7. A partir de una demostración mediante el uso de datos socioeconómicos y de ocupación del suelo, Ubilla Bravo (2015b, 2020a) comprueba el fenómeno de periurbanización para las tres ciudades analizadas.

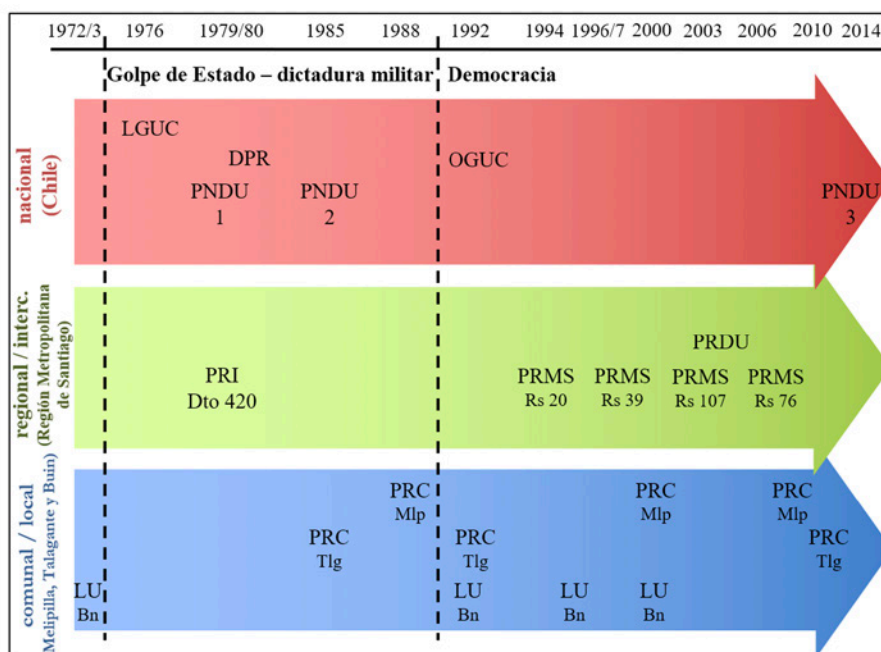
Tabla 1. Instrumentos de regulación urbana: normas, políticas públicas y planes

Instrumento	Sigla	Año o periodo	Escala	Institución responsable	Fuente
Ley General de Urbanismo y de Construcciones	LGUC	1976	Nacional	MINVU	(Decreto 458, 1976)
Ordenanza General de la ley de Urbanismo y Construcciones	OGUC	1992	Nacional	MINVU	(Decreto 47, 1992)
Política Nacional de Desarrollo Urbano	PNDU	1979, 1985 y 2014	Nacional	MINVU	(MINVU Chile, 1979, 1985); (Decreto 78, 2014)
Plan Regional de Desarrollo Urbano (propuesta)	PRDU	2005	Regional	SEREMI V. y U. RMS	(SEREMI Viv. y Urb. RMS & PUC, 2005)
Plan Regulador Intercomunal	PRI	1979	Intercomunal	MINVU	(Decreto 420, 1979)
Plan Regulador Metropolitano de Santiago	PRMS	1994-2012	Intercomunal	SEREMI V. y U. RMS	(Resolución 20, 1994; Resolución 39, 1997; Resolución 107, 2003; Resolución 76, 2006)
Plan Regulador Comunal de Melipilla	PRC Melipilla	1988-2010	Comunal / local	Municipalidad de Melipilla	(Decreto 77, 1988; Resolución 57, 2000; Decreto Exento 991, 2010)
Plan Regulador Comunal de Talagante	PRC Talagante	1985-2011	Comunal / local	Municipalidad de Talagante	(Decreto 43, 1985; Resolución 13, 1992; Decreto Exento 3.226, 2011)
Límite Urbano de Buin	LU Buin	1972-1999	Comunal / local	Municipalidad de Buin	(Decreto 519, 1972; Resolución 57, 1992; Resolución 37, 1996; Resolución 14, 1999)

Fuente: elaboración propia.

La Figura 2 sirve de apoyo a la Tabla 1 para tener una visión general del marco temporal y de la escala geográfica de cada uno de los instrumentos. Posteriormente, en los resultados se analizan y presentan los vínculos de influencia entre estos en relación con la definición del periurbano.

Figura 2. Situación temporal de los instrumentos de regulación urbana según escala geográfica. Esquema aplicado para Chile, la RMS y las comunas de Melipilla, Talagante y Buin



Fuente: elaboración propia.

3. Resultados: instrumentos según escala geográfica y su impacto en la construcción del periurbano

En este apartado se analizan los instrumentos de regulación urbana desde la década de 1970 considerando las escalas geográficas: nacional, regional / intercomunal y comunal / local. La última parte da cuenta de una síntesis de las relaciones de dependencia en la trayectoria de los instrumentos de regulación urbana.

3.1. Los instrumentos urbanos del nivel nacional en Chile

Como se ha indicado anteriormente, el inicio de este análisis comienza en la década de 1970 con la implantación del modelo neoliberal por parte de la dictadura cívico-militar. El primer instrumento y el más relevante en cuanto a su impacto es la *Ley General de Urbanismo y Construcciones* (LGUC) (Decreto 458, 1976). Esta define el marco general del sistema de planificación y de regulación urbana en Chile, bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Esta define la planificación urbana en el título II, donde se encuentran los instrumentos de regulación urbana en el artículo 4°. Si bien la LGUC norma las áreas urbanas, este instrumento también puede intervenir las áreas rurales gracias a una modificación realizada en 2003. En cuanto a la definición de procedimientos para dichas áreas, la ley considera dos artículos: el 55 y el 59. El artículo 55 indica dos casos de excepción para urbanizar fuera las áreas urbanas. La primera corresponde a la construcción de edificaciones para las explotaciones agrícolas y la segunda se refiere a la construcción de conjuntos habitacionales de hasta 1.000 unidades de fomento (UF)⁸ para las personas que tienen los requisitos para obtener la subvención del Estado. El artículo 59 señala la declaración de utilidad pública de los terrenos situados fuera los límites urbanos (Decreto 458, 1976).

Posteriormente, se dicta el DL 3.516 (1980), llamado *División de Predios Rústicos* (DPR) que considera la transformación de las superficies de los terrenos agrícolas. El artículo 1° de la norma indica: “Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos⁹ o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas” (1980, p. 1). Como ya se indicó en la introducción, el resultado espacial de la implementación de la DPR son las parcelas de agrado, las que fueron reconocidas en el censo de población y vivienda de 2002.

La *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU) es el instrumento que dirige los lineamientos de la urbanización y de la construcción de las viviendas en el territorio nacional chileno. Esta se encuentra indicada en el artículo 27 de la LGUC. La primera política fue publicada en 1979 y entre sus indicaciones se pueden encontrar las siguientes:

- El suelo no es un recurso escaso.
- Es necesario aplicar sistemas flexibles de planificación, con una *intervención mínima del Estado*.
- Hay que definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el *crecimiento natural de las áreas urbanas* según las tendencias del mercado.

8. La UF es una unidad de medida que es utilizada para la comercialización de los bienes inmuebles. Una UF es equivalente a 33 € y a US\$ 40 (dato para diciembre 2020).

9. El concepto 'límite urbano' se define en el tercer subtítulo de los resultados.

- Hay que modificar el Plan Intercomunal de Santiago (PRIS) en vigor a la fecha (MINVU Chile, 1979).

La segunda versión de la PNUD fue publicada en 1985 y presenta diferencias en relación con la anterior política de 1979. Los principales enunciados que podemos resaltar son los siguientes:

- El *suelo es un recurso escaso*.
- El derecho de propiedad puede tener *restricciones en función del bien común*.
- Las iniciativas individuales y el mercado deben *adaptarse a la planificación del Estado*.
- Hay que promover el uso intensivo del suelo en las áreas urbanas consolidadas, para *evitar el crecimiento en extensión horizontal* (MINVU Chile, 1985).

En este caso llama la atención el cambio de enfoque de la segunda PNDU en tan solo seis años. Dicha política fue derogada posteriormente mediante el (Decreto 259, 2000).

De esta manera, entre el año 2000 y 2013 no se contaba con una política urbana en Chile. En este lapso de tiempo el país ingresó a la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE). Estos señalan que Chile debe tener políticas públicas en la materia y le ofrecen guía para realizar una nueva PNDU según el estándar que maneja la organización (OCDE, 2011). Así realizan un estudio base que diagnostica la situación urbana (OCDE, 2013) y como consecuencia se realiza una nueva PNDU aprobado a través del Decreto 78 (2014). A continuación destacamos algunos puntos de esta última PNDU. A diferencia de la PNDU de 1985 esta no se refiere al tema de la propiedad, no es una prioridad. En este caso sí plantea dos objetivos sobre el suelo: implementar una política de suelo para promover la integración social y corregir imperfecciones del mercado de suelo. Sin embargo no señala cómo se corregirá ni cuáles son estas imperfecciones. En relación con los instrumentos propone como objetivo: incrementar la calidad de los Instrumentos de Planificación Territorial. La PNDU de 2014 no habla de crecimiento de ciudades, pero sí hay un objetivo sobre uso sustentable: fomentar el uso sustentable del suelo en ciudades y áreas de expansión. En todos estos casos no se explica con claridad cómo se abordan estos objetivos dejándolo a criterio de los gobiernos de turno.

La *Ordenanza General de la Ley de Urbanismo y Construcciones* (OGUC) (Decreto 47, 1992) es un complemento de la LGUC. La importancia de esta norma radica en que presenta tres definiciones clave para comprender la planificación y la regulación territorial. Estos conceptos se refieren a: área urbana, área de extensión urbana y área rural; las que se encuentran en el artículo 1.1.2 de la OGUC. El *área urbana* es la “superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al desarrollo armónico de los centros poblados y sus actividades existentes y proyectadas por el instrumento de planificación territorial” (1992, p. 2). El *área de extensión urbana* es la “superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al crecimiento urbano proyectado por el plan regulador intercomunal” (1992, p. 2). El *área rural* es el “territorio ubicado fuera del límite urbano” (1992, p. 2). A partir de las definiciones anteriores, observamos que el Estado de Chile reconoce estos tres tipos de territorios desde el punto de vista de la regulación urbana.

A modo de síntesis, se da cuenta de cuatro ideas clave sobre la construcción del periurbano considerando los instrumentos de nivel nacional. En primer lugar, los artículos 55 y 59 de la LGUC son fundamentales para comprender la transformación en las áreas rurales y periurbanas. Una de sus consecuencias son la conformación de los villorrios¹⁰ dispersos en este espacio rural y de

10. Los villorrios son asentamientos humanos dispersos que conforman el rururbano en Chile (Ubilla-Bravo, 2020a, 2020c).

interfase periurbana (Ubilla-Bravo, 2020a, 2020c). En segundo lugar, el Decreto Ley 3.516 permite la subdivisión de predios rústicos hasta 0,5 ha, lo que generó la proliferación de parcelas de agrado. En tercer lugar, la PNDU de 1979 permitió la ampliación del límite urbano de la Metrópoli de Santiago y declaró que el suelo no es un bien escaso. Esto permitió una rápida expansión urbana y transformación del periurbano. Finalmente, la OGUC define en su artículo 1.1.2 al área de extensión urbana como la proyección del crecimiento de las ciudades. Esto corresponde al periurbano desde el punto de vista de la urbanización, lo que se asocia a la categoría planteada por Allen (2003).

3.2. Los instrumentos urbanos del nivel regional e intercomunal: el caso de la Región Metropolitana de Santiago

El primer instrumento de la escala regional es el *Plan Regulador Intercomunal* (PRI), cuya versión de 1979 (Decreto 420) reemplaza y deja obsoleto al PRI formulado en 1960 (Decreto 2.387). El impacto del PRI de 1979 se basa en la ampliación del límite urbano de la Metrópoli de Santiago¹¹ (Ubilla Bravo et al., 2009) o Gran Santiago¹² (INE Chile, 2019; MINVU Chile & INE Chile, 2018). Esta situación permitió la disminución del precio del suelo, y la rápida venta de terrenos para la construcción de viviendas regulada por los precios del mercado. Cabe destacar que este instrumento regula la urbanización pero no planifica de manera integral el desarrollo territorial.

El segundo instrumento es el *Plan Regional de Desarrollo Urbano* (PRDU), el que está definido en el artículo 2.1.5 de la OGUC (Decreto 47, 1992) y en los artículos 30 al 33 de la LGUC (Decreto 458, 1976). El PRDU es el instrumento que define las orientaciones para las áreas urbanas de cada región y la institución responsable es la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI V. y U.). Los lineamientos del PRDU en la región son: “a) estructuración de sistemas de centros poblados; b) definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario; c) dotación de vías de comunicación terrestre [...] los puertos aéreos, marítimos, terrestres y los pasos fronterizos; d) dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas; e) definición de prioridades de formulación de los instrumentos de planificación territorial; f) metas estimadas de crecimiento de los centros poblados” (Decreto 47, 1992, p. 30).

En el caso de la RMS, la SEREMI V. y U. RMS y la Pontificia Universidad Católica (PUC) formularon una propuesta del PRDU entre 2003 y 2005, donde determinaron la distribución y el tamaño de los asentamientos humanos de la RMS para el año 2030. En relación con la situación de las tres ciudades analizadas (Buin, Talagante y Melipilla), el PRDU proyecta un tamaño que supera los 50.000 habitantes (al año 2030), lo que significa que pueden potencialmente ser centros regionales (SEREMI V. y U. RMS y PUC, 2005). Del punto de vista espacial, observamos que la propuesta tiene una visión del sistema urbano-regional¹³. Sin embargo, el instrumento no considera el crecimiento físico de los centros poblados y tampoco de la situación de las zonas periurbanas. De esta manera se advierte que el PRDU no provee información para analizar en detalle el periurbano de las ciudades.

11. La Metrópoli de Santiago es el área urbana continua de la capital de Chile. Esta comprende un total de 37 comunas dentro de la RMS y tiene una población de 5.428.590 habitantes hacia 2002. Para mayor detalle recomendamos revisar el trabajo de Ubilla Bravo et al. (2009, p. 20).

12. El Gran Santiago es la evolución de la Metrópoli de Santiago hacia el año 2017. En este año comprende un total de 38 comunas con una población de 6.139.087 habitantes (INE Chile, 2019). En otro estudio institucional se evaluó nuevas áreas urbanas donde se reconoce una conurbación principal (Gran Santiago) y otra secundaria (MINVU Chile & INE Chile, 2018).

13. Este sistema comprende a la Metrópoli de Santiago y a los asentamientos de tamaño intermedio en la RMS.

La *planificación urbana intercomunal* se encuentra definida en el artículo 2.1.7 del (Decreto 47, 1992), la que “regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas [...] a través de un PRI. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación” (1992, p. 31). Al igual que el PRDU, la institución responsable de su formulación es la SEREMI V. y U. según el artículo 2.1.9 de la OGUC. De este modo se observa que el PRI puede regular la urbanización (densidad y construcción) de las áreas rurales.

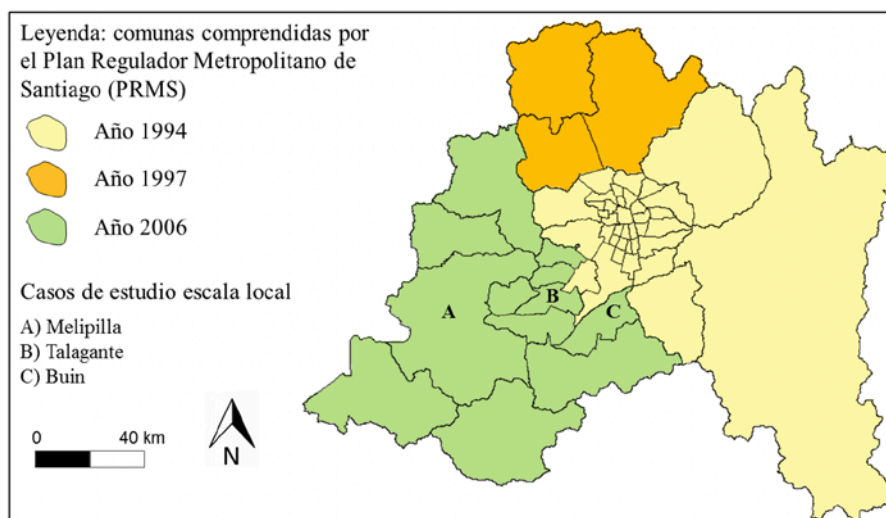
En el caso de la RMS, el instrumento que regula los usos del suelo a escala intercomunal es el *Plan Regulador Metropolitano de Santiago* (PRMS) (Resolución 20, 1994). Este instrumento comprende diferentes elementos para regular las áreas urbanas y rurales a escala intercomunal: “límites de extensión urbana, zonificación metropolitana, uso del suelo, equipamientos de carácter metropolitano e intercomunal, zonas exclusivas de usos molestos, áreas de restricción, áreas de resguardo de la infraestructura metropolitana, intensidad de ocupación del suelo [...] y exigencias de urbanización y edificación cuando sea pertinente” (Resolución 20, 1994, p. 3). Desde un punto de vista histórico, se puede destacar que el PRMS ha sufrido varias modificaciones desde 1994 a 2012, lo que describimos a continuación.

El PRMS fue formulado en 1994 (Resolución 20) para modificar el PRI de 1979 (Decreto 420). De este modo, el PRMS abarcaba las provincias¹⁴ de Santiago y Cordillera, así como las comunas de San Bernardo y Calera de Tango, lo que correspondía a una superficie total de 778.720 ha, equivalente a 50,56% de la RMS (ver Figura 3). Asimismo, el PRMS estableció una superficie de 76.496 ha para las áreas urbanas. En 1997, el instrumento se extiende hacia la provincia de Chacabuco (Resolución 39, 1997). La superficie regional que regula el PRMS comprende 207.610 ha en total, lo que corresponde a 13,48% de la RMS (ver Figura 3), e incluye 20.318 ha de suelo para las áreas urbanas. Asimismo, el instrumento introduce nuevos conceptos de zonas para la regulación urbana: Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado (ZUDC), Áreas Urbanizables de Desarrollo Prioritario (AUDP) y Zonas Industriales Exclusivas con Desarrollo Condicionado (ZIEDC) (ver definiciones en Tabla 2), así como la reglamentación de las parcelas de agrado. En 2003, el PRMS incorpora una nueva manera de regular la urbanización, más adaptada a los mercados de suelo mediante los *Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado* (PDUC) (Resolución 107, 2003). En este caso, el instrumento introduce condiciones, exigencias y competencias para aprobar el cambio de uso del suelo. En la comuna de Pudahuel (al oeste de la Metrópoli de Santiago) se definieron los primeros tres proyectos de este tipo. Posteriormente la Contraloría General de la República (CGR) las detuvo debido a que no cumplieron con indicaciones relacionadas con la planificación de la red de transporte e infraestructura¹⁵. En 2006, el Consejo Metropolitano de Santiago aprobó otra modificación del PRMS (Resolución 76), la que incluyó 554.010 ha de superficie total (35,97% de la RMS) y 16.772 ha de superficie urbana (ver Figura 3). En lo que concierne los territorios político-administrativos, el instrumento abarcó las provincias de Melipilla y Talagante, así como las comunas de Buin y Paine (ambas en la provincia de Maipo). De esta manera, el PRMS regula la urbanización de toda la región desde 2006, la que comprende una superficie total de 1.540.340 ha de las cuales 113.586 ha corresponden a áreas urbanas.

14. Según el DFL 1-3.260 (1981), la RMS comprende seis provincias: Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Santiago y Talagante, las que se subdividen en comunas. Asimismo, la región abarca 52 comunas desde la implementación de la Ley 19.340 (1994).

15. Recién en 2018, 15 años más tarde fueron aprobadas dos PDUC mediante la Resolución 4 (2018) llamadas: URBANYA Ciudad Global y Ciudad Lo Aguirre.

Figura 3. Evolución de las comunas comprendidas por el PRMS. Periodo 1994-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos georreferenciados del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

La modificación del instrumento PRMS en 2006 propone una nueva categoría de regulación llamada *Área de Interés Silvoagropecuario* (ISAM) (ver definición en Tabla 2). Esta comprende las áreas situadas fuera del límite urbano y en este trabajo se identifica a dos que tienen impacto en las comunas que analizamos posteriormente. La primera es la *ISAM 11*, llamada *área de transición centros poblados*, que reconoce la existencia del uso de suelo 'parcela de agrado', cuyo tamaño es de 0,5 ha según el DL 3.516 (1980); y la segunda corresponde a la *ISAM 13* denominada *corredores de acceso* (ver definiciones en Tabla 2).

Tabla 2. Definiciones de las categorías de regulación urbana en el PRMS

Categoría de regulación urbana	Sigla	Definición
Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado	ZUDC	Las ZUDC son áreas urbanizables cuya densidad máxima es de 10 hab/ha y su superficie predial mínima es de 4.000 m ² por cada loteo. Los usos de suelo permitidos son: zona habitacional mixta, cementerios parque y macro infraestructura. La (Resolución 39, 1997) definió siete áreas en la provincia de Chacabuco.
Áreas Urbanizables de Desarrollo Prioritario	AUDP	Las AUDP corresponden a áreas cuya urbanización comprende una densidad máxima de 160 hab/ha.
Zonas Industriales Exclusivas con Desarrollo Condicionado	ZIEDC	Las ZIEDC son áreas urbanizables cuya superficie predial mínima es de 40.000 m ² por cada loteo. El uso permitido es la industria de tipo molesta.
Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado	PDUC	Las PDUC son aquellos proyectos emplazados en las Áreas de Interés Silvoagropecuario cuya principal condición es que la superficie total no sea inferior a 300 ha para ser ocupado con una densidad bruta promedio de 85 hab/ha (Resolución 107, 2003).
Área de Interés Silvoagropecuario Mixto	ISAM	Las ISAM son áreas que pueden ser utilizadas tanto para las actividades económicas silvoagropecuarias como también para la urbanización. Dentro de esta investigación se encuentra dos ISAM que se definen a continuación: El ISAM 11 llamada <i>área de transición centros poblados</i> "corresponde a un área de transición entre el Área Urbana y el Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano, la cual se genera fundamentalmente en base al reconocimiento de parcelaciones, ubicadas inmediatamente contiguas al Límite de Extensión Urbana [...] los predios rurales deberán tener una superficie mínima de 0,5 hectáreas" (Resolución 76, 2006, p. 49). El ISAM 13 llamada <i>corredores de acceso</i> "corresponde a los territorios emplazados en los corredores de acceso que se ubican entre los centros poblados de Padre Hurtado, Peñaflo, Talagante [...] Buin y Paine [...] se permiten los siguientes usos de suelo: actividades silvoagropecuarias, agroindustrias, y normas establecidas en el artículo 55 de la LGUC [...] y deberán contar con una superficie mínima predial de 1,5 ha" (Resolución 76, 2006, pp. 50-51).

Fuente: elaboración propia a partir de las resoluciones indicadas en las definiciones.

A continuación se dan a conocer tres ideas clave sobre los instrumentos de nivel regional e intercomunal en relación con la construcción del periurbano. En primer lugar, el PRI de 1979 (bajo mandato del PNDU del mismo año) amplió los límites urbanos de la Metrópoli de Santiago. Esto aceleró el proceso de expansión urbana sobre el espacio periurbano. En segundo lugar, cabe destacar que el PRDU no fue aprobado en la RMS y solo existe un estudio con una propuesta al respecto. Por lo tanto no hay un impacto directo de este instrumento en las áreas urbanas ni periurbanas. En último lugar, se destaca la importancia del PRMS, ya que este instrumento modifica las áreas urbanas, periurbanas y rurales desde 1994, y para las comunas analizadas en esta investigación desde 2006. El PRMS tiene las competencias para urbanizar el territorio bajo cinco categorías ya definidas: ZUDC, AUDP, ZIEDC, PDUC e ISAM. Estas tipologías inciden directamente en la construcción y transformación de los espacios periurbanos locales.

3.3. Los instrumentos urbanos del nivel comunal / local y su relación con el PRMS: análisis del periurbano en Melipilla, Talagante y Buin

En este subtítulo comenzamos definiendo los últimos dos instrumentos: el Plan Regulador Comunal y el Límite Urbano. Posteriormente, describimos los casos de las tres comunas (Melipilla, Talagante y Buin) y su relación con el PRMS a través de las AUDP y las ISAM.

El *Plan Regulador Comunal* (PRC) es el instrumento para intervenir en las áreas urbanas en la escala local. Este se encuentra definido en los artículos 2.1.10 al 2.1.14 de la OGUC (Decreto 47, 1992), y está presente en los artículos 41 al 51 de la LGUC (Decreto 458, 1976). El PRC fija las normas urbanísticas mediante una ordenanza local que comprende: “a) el límite urbano de sus centros poblados; b) las vías estructurantes de la comuna; c) la zonificación o definición de subzonas en que se dividirá la comuna; d) las zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y monumentos nacionales; e) las exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública” (Decreto 47, 1992, pp. 33–34). Para efectos de esta investigación nos enfocamos en el primer punto: el límite urbano.

En aquellos casos donde la comuna no tenga un PRC, esta puede tener el instrumento *Límite urbano*. Este fija la superficie hasta donde es posible urbanizar, pero no puede definir los usos del suelo en el interior de las zonas urbanas. Según la OGUC (artículo 1.1.2) se trata de una “línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal” (Decreto 47, 1992, p. 7).

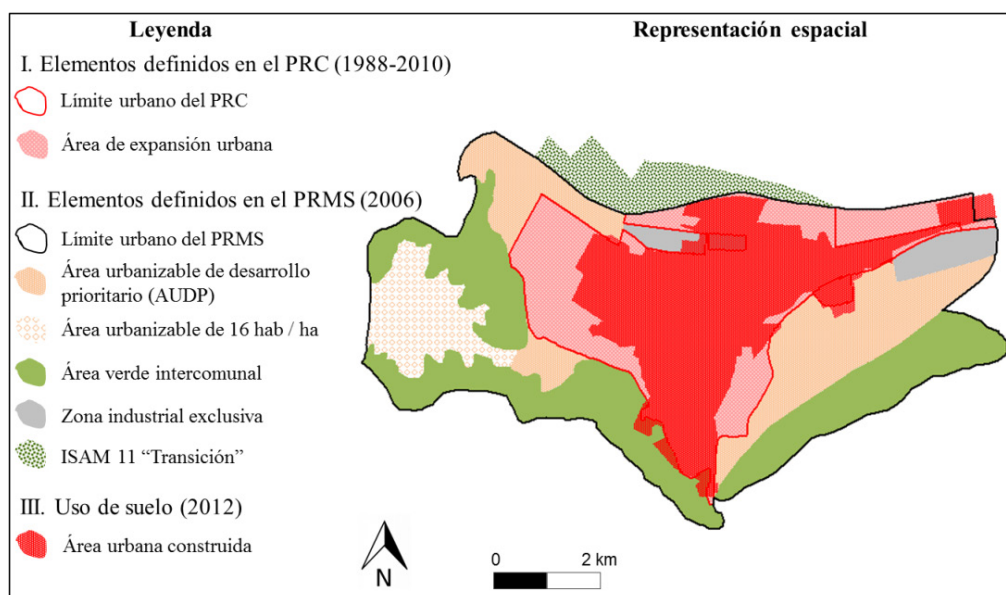
En el caso de la comuna de *Melipilla*, la primera vez que los actores políticos definieron el límite de la ciudad fue a través del Decreto 77 (1988). El límite urbano del PRC comprende las áreas ya construidas y las áreas de extensión urbana hacia el este y el oeste. En el año 2000, tuvo lugar una pequeña modificación en el sector este del límite (Resolución 57, 2000), lo que no tuvo un impacto importante en el crecimiento urbano de la ciudad. Anteriormente se ha indicado sobre la modificación del PRMS (Resolución 76, 2006) que incluyó las comunas de Buin, Melipilla y Talagante entre otras. La inclusión de este instrumento tuvo una incidencia sobre la regulación del territorio a escala local que se describe a continuación.

La inclusión de la modificación del PRMS (Resolución 76, 2006) conservó el límite urbano del PRC, la que denominó a esta zona como *área urbanizada* y comprende al área urbana construida y al área de expansión urbana (ver Figura 4). Además, el instrumento de regulación regional definió un nuevo límite urbano para Melipilla. El PRMS comprende nuevas categorías de expansión

urbana: (i) la AUDP, (ii) el área urbanizable de 16 hab/ha, (iii) las zonas industriales exclusivas (ZIE) y (iv) los espacios verdes y parques metropolitanos e intercomunales (ver Figura 4).

De las categorías definidas por el PRMS (Resolución 76, 2006), existen dos puntos para resaltar. El primero es el AUDP, donde el PRMS propone una urbanización con una densidad máxima de 160 hab/ha sobre el PRC de Melipilla, sin indicar una fecha de proyección para la planificación. La segunda corresponde al área urbanizable de 16 hab/ha que se llama 'Santa Amelia de Huechún' (Resolución 76, 2006, p. 13) al oeste de la ciudad. Esta es actualmente una zona de explotaciones agroindustriales, pero esta podría convertirse en una zona con parcelas de agrado. Al norte del límite urbano de la ciudad de Melipilla se encuentra un terreno cuya categoría es un ISAM 11. Eso significa que esta zona ya está habitada en parcelas de agrado en medio de un entorno rural con una débil densidad. La última modificación del PRC fue realizada en 2010 (Decreto Exento 991), para el sector 'El Maitén' en la ciudad de Melipilla. Esta no modifica los límites urbanos, solamente define las especificaciones para la construcción de viviendas.

Figura 4. Elementos definidos por el PRC y el PRMS en el área periurbana de Melipilla



Fuente: elaboración propia a partir de datos georreferenciados del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

En el caso de la comuna de Talagante existe un PRC que se publicó en 1985. Este instrumento comprende una superficie que se ajustó a la expansión urbana de la ciudad de *Talagante* (Decreto 43, 1985). En el inicio de los años 1990, la municipalidad trabajó sobre una nueva versión del PRC (Resolución 13, 1992) para redefinir los límites urbanos que son adaptados a los límites de las propiedades agrícolas contiguas.

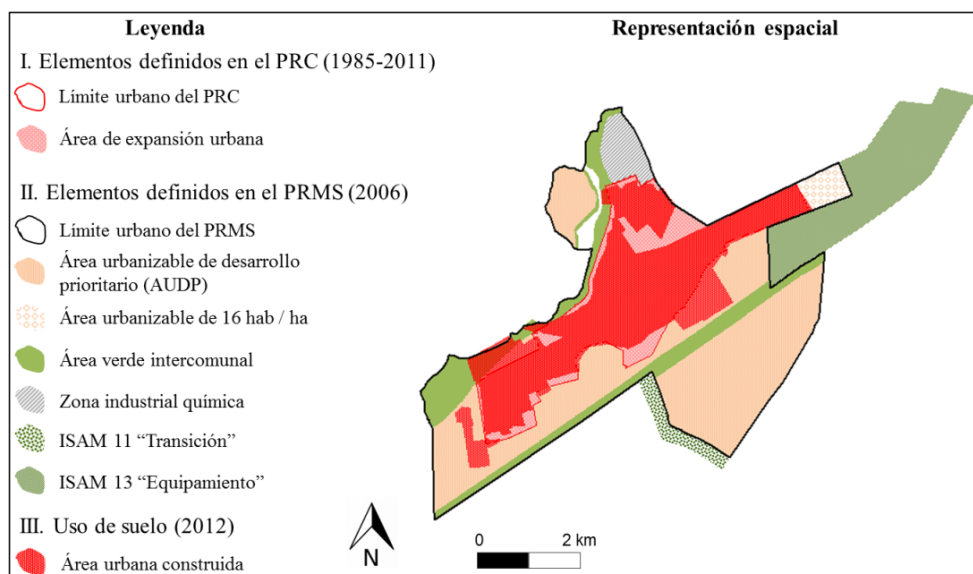
La modificación del PRMS de 2006 (Resolución 76) también tuvo un impacto sobre la regulación del territorio de la comuna de Talagante, de la misma manera que en Melipilla. La inclusión de la modificación del PRMS conservó el límite urbano del PRC (Resolución 13, 1992), la que denominó a esta zona interior como *área urbanizada*. El instrumento regional también definió un nuevo límite urbano para Talagante y comprende nuevas categorías de expansión urbana:

- El AUDP.
- El área urbanizable de 16 hab/ha.

- El complejo químico del ejército.
- Los espacios verdes y parques metropolitanos e intercomunales (ver Figura 5).

De las categorías definidas por el PRMS resaltamos el caso del AUDP donde el PRMS impone una urbanización con una densidad máxima de 160 hab/ha sobre el PRC de Talagante. La segunda corresponde al área urbanizable de 16 hab/ha denominada ‘Talagante Norte Ruta El Sol’ (Resolución 76, 2006, p. 13), al noreste de la ciudad, que es un área con parcelas de agrado desde 2006. Otro caso que podemos agregar al análisis son dos tipos de ISAM. Al sureste del límite urbano de la ciudad de Talagante se encuentra el ISAM 11, que presenta las mismas características que fueron analizadas para el caso de Melipilla, y el ISAM 13 al noreste (ver Figura 5). En este último caso destacamos la multiplicidad de actividades a desarrollar, lo que puede convertirse en un mosaico territorial según los mercados del suelo (ver Figura 8 en Anexo donde se muestran algunas fotografías para que el lector pueda apreciar este fenómeno). Otro aspecto de análisis en relación con la ISAM 13 se asocia a los permisos de construcción para los conjuntos de viviendas sociales (artículo 55 del Decreto 458, 1976). Estas zonas se encuentran alejadas de las ciudades y no tienen servicios próximos para la población, tales como centros de educación y de salud. La última modificación del PRC fue realizada en 2011 (Decreto Exento 3.226). En este caso, el instrumento de escala local toma como base los límites de la modificación del PRMS (Resolución 76, 2006) y desarrolla la norma de las zonas y la red viaria en el área urbana.

Figura 5. Elementos definidos por el PRC y el PRMS en el área periurbana de Talagante



Fuente: elaboración propia a partir de datos georreferenciados del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

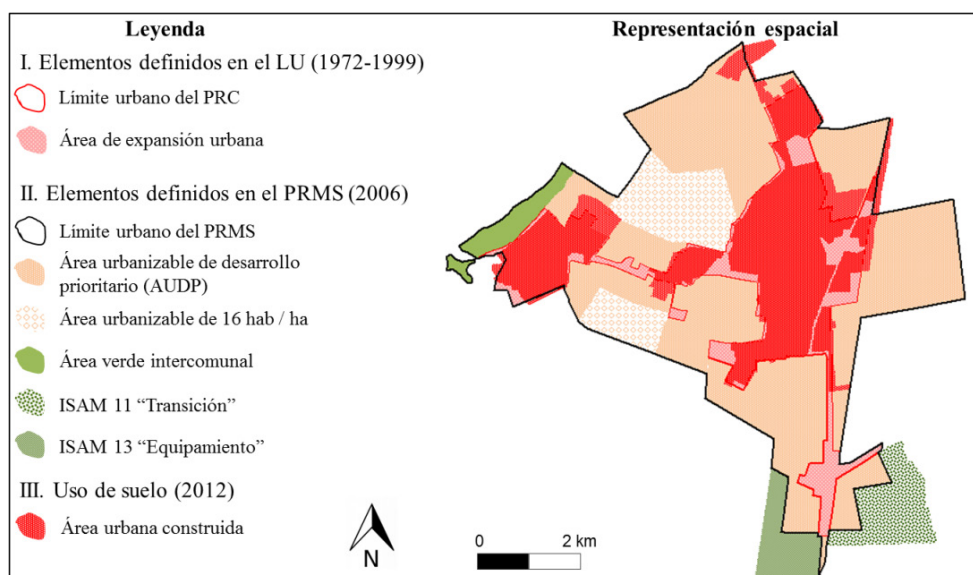
La última comuna a analizar es *Buín*, la que no tiene un PRC pero cuenta con un *Límite Urbano* (LU) para fijar el crecimiento de la urbanización. La primera LU fue creada en 1972 (Decreto 519) y comprendió las ciudades de Buín y Maipo. En la década de 1990 se realizaron cuatro modificaciones menores, que implicó el cambio del uso rural al urbano de ciertas propiedades rurales que se encontraban colindantes a la ciudad de Buín (Resolución 57, 1992; Resolución 37, 1996; Resolución 13, 1999; Resolución 14, 1999).

De la misma forma que Melipilla y Talagante, en Buín la modificación del PRMS (Resolución 76, 2006) tuvo un impacto en la regulación del territorio de la comuna. La inclusión de la modifica-

ción del PRMS conservó la LU de Buin (Decreto 519, 1972), cuya zona interior es denominada como *área urbanizada*. El instrumento de regulación urbana intercomunal define un nuevo límite urbano para las ciudades de Buin y Maipo, y comprende las nuevas categorías de expansión urbana: (i) el AUDP, (ii) el área urbanizable de 16 hab/ha y (iii) los espacios verdes y los parques metropolitanos e intercomunales (ver Figura 6).

De la misma forma que Melipilla y Talagante, el PRMS impuso en Buin una urbanización con una densidad máxima de 160 hab/ha mediante la AUDP. El instrumento de escala regional decretó dos áreas urbanizables de 16 hab/ha para la comuna, las que se llaman 'Buin/Maipo Norte' y 'Buin/Maipo Sur' (Resolución 76, 2006, p. 13) entre las ciudades de Buin y Maipo, las cuales ya se encuentran parcialmente ocupadas (desde 2004) con parcelas de agrado. Al sur del territorio de expansión urbana de Buin y Maipo (a un costado del pueblo de Linderos) se encuentran dos casos de ISAM (ver Figura 6). Un área ISAM 11 (que ya fue analizado para el caso de Melipilla) y un área ISAM 13 (ya analizado en los casos de Melipilla y Talagante).

Figura 6. Elementos definidos por el Límite Urbano (LU) y el PRMS en el área periurbana de Buin



Fuente: elaboración propia a partir de datos georreferenciados del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

A modo de resumen, se observa que el instrumento de nivel local solo contribuye con la definición de los límites urbanos en las tres comunas y la zonificación de su área urbana en los casos de Melipilla y Talagante. Sin embargo, el nivel local no aporta en la planificación y regulación del periurbano. Esta tarea la asume el nivel regional a través del instrumento PRMS.

3.4. Síntesis de las relaciones de dependencia en la trayectoria de los instrumentos de regulación urbana

La síntesis de las relaciones de dependencia en la trayectoria de los instrumentos de regulación urbana se describe en dos periodos: dictadura cívico-militar (1973-1990) y democracia (1990-2014).

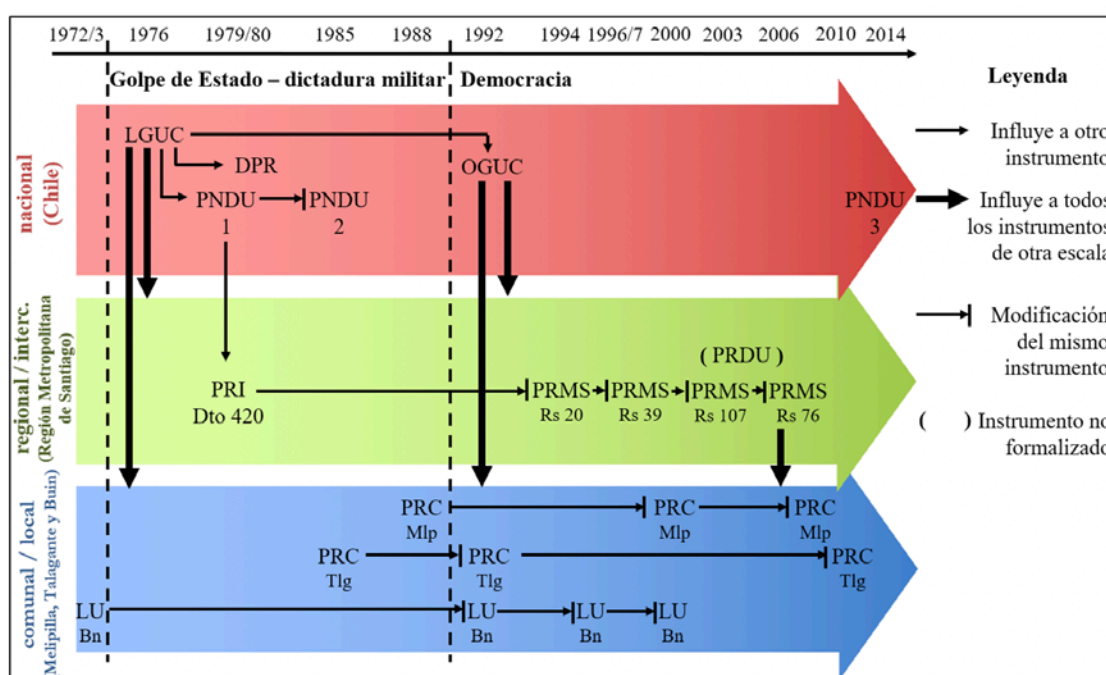
A modo de síntesis, la Figura 7 presenta un esquema de los instrumentos de regulación urbana en relación con las fechas y su escala geográfica. A nivel nacional, después del golpe de Estado de 1973, la dictadura cívico-militar redactó y publicó la LGUC (Decreto 458, 1976). Enseguida, la

PNDU (MINVU Chile, 1979) planteó el cambio de la visión del Estado en relación con el recurso suelo abriéndose el libre mercado. Dicha política se promovió mediante la DPR (DL 3.516, 1980), la que aplica medidas para cambiar la estructura y el tamaño de las propiedades rurales. Posteriormente, al alero de la PNDU se creó un nuevo PRI para aumentar el área de extensión urbana de la RMS. En 1985 se formula una nueva versión de la PNUD, que categoriza al suelo como un recurso escaso. Esta reformulación provoca directamente la creación de nuevos límites urbanos y también la incorporación de nuevos instrumentos de escala local: el PRC de Talagante en 1985, el PRC de Melipilla en 1988, así como la actualización de la LU de Buin en 1992. En el caso de la RMS, la institucionalidad crea el PRMS en 1994, para intentar frenar los efectos de la primera PNDU (1979), del PRI (1979) y de la DPR (1980).

En 1992 se dictó la última norma jurídica analizada en esta investigación (OGUC) a nivel nacional, la que describe los instrumentos de regulación urbana y definió también los conceptos de área urbana, de expansión urbana y de área rural. A partir de 1994, el PRMS fue modificado varias veces para adaptar diferentes maneras de regular las áreas urbanas de la RMS imponiendo nuevas categorías de usos de suelo a las comunas, tanto para las áreas urbanas como para las áreas rurales. De esta forma, las modificaciones de los instrumentos locales (PRC de Melipilla y de Talagante) tomaron como base al PRMS para la regulación del territorio comunal. De los instrumentos analizados, la modificación del PRMS (Resolución 76, 2006) permite establecer zonas que se pueden definir como periurbanas. Las categorías que comprende el PRMS para las tres comunas analizadas son: las AUDP, las áreas urbanizables de 16 hab/ha y las ISAM.

Finalmente se observa que la PNDU de 2014 no se relaciona directamente con los instrumentos anteriores ni con los instrumentos de nivel inferior quedando en una situación de aislamiento. Desde el punto de vista de la gobernabilidad y la gobernanza territorial se puede concluir que no hubo diferencias en relación con la distribución del poder descentralizado, entre el periodo de la dictadura cívico-militar y la vuelta de la democracia.

Figura 7. Relaciones de dependencia de los instrumentos de regulación urbana según escala geográfica. Modelo aplicado para Chile, la RMS y las comunas de Melipilla, Talagante y Buin



Fuente: elaboración propia.

4. Discusión y Conclusión

Esta investigación tiene como pregunta guía ¿Cómo se ha construido el espacio local periurbano mediante los instrumentos de regulación urbana de escala nacional, regional y local? En este caso interpretamos que la construcción del periurbano se explica por un *efecto cascada* de la influencia del nivel nacional hasta el nivel local siguiendo un patrón *top-down* (Sabatier, 1986). A través del estudio constatamos que el nivel nacional decide y obliga la definición de las unidades territoriales tanto para el nivel regional como para el local. Aquí planteamos que es un efecto cascada porque comprobamos que el nivel regional (mediante el PRMS) también definió y dibujó las áreas periurbanas de las tres comunas analizadas. De este modo cada nivel superior decide sobre el espacio geográfico de la escala inferior. En este sentido también se constata que el instrumento de nivel local no contribuye en la definición de su área periurbana. Esto también puede ser interpretado bajo la mirada de la noción gobermentalidad, neologismo desarrollado por Michel Foucault que trata sobre la racionalidad que utilizan los gobiernos en sus decisiones y prácticas (Henman, 2011). En este sentido se interpreta que tanto la dictadura cívico-militar (1973-1990) como los gobiernos electos en democracia (desde 1990 en adelante) reflexionan, deciden y ponen en práctica la centralización. Esto se encuentra en coherencia con las ideas de Zamorano-Guzmán (2008) que considera a la centralización como un paradigma institucional arraigado en Chile.

Desde el punto de vista conceptual destacamos que la OGUC (nivel nacional) no tiene una definición para las áreas periurbanas. Asimismo, el PRMS (nivel intercomunal - regional) tampoco considera en su norma una zona definida como periurbano. Sin embargo, la zona de extensión del crecimiento urbano de las ciudades Buin, Talagante y Melipilla puede ser considerada como un área de regulación periurbana. En este sentido destacamos como propuesta en este artículo la noción *periurbano administrativo subcomunal*. Este concepto se define como el área geográfica alrededor de una ciudad cuyo límite se encuentra normado por un instrumento de regulación urbana regional en la escala local. Podemos agregar que este concepto se encuentra dentro de la categoría realizada por Allen (2003) descrita en la introducción. Además, la mixtura de los usos del suelo proyectados que tienen estas áreas concuerdan con las ideas planteadas por Vanier (2000), así como por el análisis desarrollado por Ubilla Bravo (2015b, 2020a) donde se define al periurbano gracias a indicadores sociodemográficos, económicos y la presencia del proceso de suburbanización (Armijo, 2000).

Esta investigación se puede complementar con otros estudios que siguen una línea de trabajos que apuntan a comprender la dinámica de los instrumentos de acción pública en Chile (Jorquera Mora & Pineda Novoa, 2014; Loyola & Rivas, 2010; Ubilla Bravo & Villegas Salgado, 2017; Ubilla-Bravo, 2020c) y que se debe extender a nuevas áreas de trabajo. Una línea de investigación que recién se está iniciando trata sobre el conocimiento del nivel de decisión que tiene el nivel local en torno al análisis de un sistema de actores que habitan e intervienen en las áreas periurbanas (Ubilla-Bravo, 2020a, 2020b). Esto apunta a comprender la participación de actores locales (Bryant, 1995) en relación con los usos de suelos al interior de las áreas periurbanas. Otra línea de investigación que puede complementar el análisis es la dinámica de los instrumentos estratégicos de planificación y desarrollo territorial. Para el caso chileno destacamos a la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, las Políticas Públicas Regionales y los Planes de Desarrollo Comunal entre otros (Ubilla-Bravo, 2018).

Además de la evaluación realizada en torno a la descentralización, también criticamos el nombre de *instrumentos planificación territorial* a los instrumentos analizados (Ubilla Bravo, 2008). Aquí

reafirmamos la idea que estos deben ser comprendidos como *instrumentos de regulación urbana* (llamados así a lo largo de este artículo) ya que no planifican el desarrollo del territorio. A continuación planteamos nuestra postura. La planificación territorial implica una mirada global del territorio considerando tanto a los seres que comprenden el sistema biótico como a su sustrato abiótico. También considera la integración y coordinación de las políticas sectoriales. Esta planificación propone y se vincula con proyectos de inversión pública y privada. Sin embargo, los IRU aquí presentados responden mas bien a la regulación de los usos de suelo (zonificación) enfocado en las áreas urbanas y de sus densidades habitacionales, así como de su red vial. Pero estos instrumentos no planifican al territorio en su conjunto de forma integral y no tienen una mirada transversal de distintas políticas públicas. De todas maneras, los IRU sí pueden ser considerados instrumentos ya que sí reducen la complejidad y la incertidumbre (Berry, 1983) en el ámbito de la zonificación de la urbanización, también estructuran las relaciones sociales de actores y su uso no ha sido neutro (Lascoumes & Le Galès, 2014) como se aprecia en los resultados de esta investigación.

A modo de conclusión final, constatamos el modelo de poder centralizado de los *instrumentos de regulación urbana* en Chile durante cuarenta años. Aunque no existe una definición de periurbano en la legislación vigente (Decreto 47, 1992), algunos instrumentos crearon un área *periurbana administrativa subcomunal* mediante el límite urbano. En el caso de la RMS, este se observa en la zonificación del instrumento regional (PRMS) que definió, dibujó y construyó las áreas periurbanas locales.

Agradecimientos

Los autores agradecen a los cuatro pares evaluadores que permitieron profundizar la reflexión sobre algunos aspectos críticos para el análisis de este artículo.

Contribución de autorías

Gerardo Ubilla-Bravo: rol de investigación (recopilación y análisis de datos), planificación, redacción y edición final.

Eduardo Chia: rol de coordinación y revisión de contenido y estilo.

Financiación

La presente investigación no recibió financiamiento pero sí contó con el apoyo de las instituciones señaladas en el inicio del artículo.

Conflicto de intereses

Los/as autores/as de este trabajo declaran que no existe ningún tipo de conflicto de intereses.

Bibliografía

- Allen, A. (2003). La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo. *Cuadernos del Cendes*, 20(53), 7–21. Recuperado de <http://ref.scielo.org/3f6y8s>
- Armijo, G. (2000). La urbanización del campo metropolitano de Santiago: Crisis y desaparición del hábitat rural. *Revista de Urbanismo*, (3), 1–19. doi: 10.5354/0717-5051.2000.11785
- Berry, M. (1983). *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains* (p. 60). Paris, France : Centre de Recherche en Gestion. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00263141>

- Bryant, C. R. (1995). The role of local actors in transforming the urban fringe. *Journal of Rural Studies*, 11(3), 255–267. doi: 10.1016/0743-0167(95)00020-N
- Connell, R. & Dados, N. (2014). Where in the world does neoliberalism come from? *Theory and Society*, 43(2), 117–138. doi: 10.1007/s11186-014-9212-9
- Contreras Alonso, M., Opazo, D., Núñez Pino, C. & Ubilla Bravo, G. (2005). *Informe Final del Proyecto “Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable” (OTAS)* (M. Contreras Alonso, Ed.). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana. doi: 10.13140/2.1.1393.2801
- Cousin, G. (2005). Case Study Research. *Journal of Geography in Higher Education*, 29(3), 421–427. doi: 10.1080/03098260500290967
- Davies, W. K. D. (1967). Centrality and the Central Place Hierarchy. *Urban Studies*, 4(1), 61–79. doi: 10.1080/00420986720080041
- Grenier, P. (1980). Le Chili du Général Pinochet. *Problèmes d'Amérique Latine*, 58, 9–68.
- Gross, P. (1991). Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos. *EURE (Santiago)*, 17(52–53), 27–52. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1073>
- Henman, P. (2011). Governmentality. En K. M. Dowding (Ed.), *Encyclopedia of power* (pp. 288–291). Thousand Oaks, CA: SAGE reference.
- Hurtado-Beca, C. (1980). Les Nouvelles institutions du Chili. *Problèmes d'Amérique Latine*, 58, 78–102.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE Chile) (2019). *Chile: Ciudades, pueblos, aldeas y caseríos 2019*. Santiago, Chile: Recuperado de <http://geoine-ine-chile.opendata.arcgis.com/pages/publicaciones>
- Jorquera Mora, Á. R. & Pineda Novoa, H. D. (2014). El plan de desarrollo comunal como una oportunidad para la participación ciudadana: Creación de Observatorio de Desarrollo Local para la comuna de San Bernardo, Chile. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 1(2), 66–89. Recuperado de <http://revistaepe.utem.cl/articulos/el-plan-de-desarrollo-comunal-como-una-oportunidad-para-la-participacion-ciudadana-creacion-de-observatorio-de-desarrollo-local-para-la-comuna-de-san-bernardo-chile/>
- Kangas, R. (2011). Cold War. En G. Martel (Ed.), *The Encyclopedia of War* (pp. 1–13). Wiley-Blackwell. doi: 10.1002/9781444338232.wbeow128
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). Instrument. En L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (4ª ed., pp. 325–335). Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_BOUSS_2014_01_0325
- Loyola, C. & Rivas, J. (2010). Análisis de indicadores de sustentabilidad para su aplicación en una ciudad intermedia de Chile: El caso de Chillán y su Plan de Desarrollo Comunal. *Tiempo y Espacio*, 21(25), 7–20. Recuperado de <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/1766>
- Magasich, J. (2013). El golpe cívico-militar y el terrorismo. Los orígenes del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. *Le Monde diplomatique (edición chilena)*, XIV(144), 7–7.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU Chile). (1979). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago, Chile.
- MINVU Chile. (1985). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago, Chile. Recuperado de http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/10/Politica_1985.pdf
- MINVU Chile & INE Chile. (2018). *Metodología para medir el Crecimiento Urbano de las Ciudades de Chile*. Santiago, Chile: MINVU. Recuperado de <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=24598>
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31), 443–462. Recuperado de <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/10398>
- Mucchielli, A. (2009). Contextuelle (analyse historique). En A. Mucchielli (Ed.), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines* (3ª ed., pp. 52–54). Paris, France: Armand Colin.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*. Paris, France: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264095755-es
- OCDE. (2013). *Estudios de Política Urbana de la OCDE Chile*. Paris, France: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264191808-en
- Ogborn, M. (2010). Chapter 7. Finding Historical Sources. En N. J. Clifford, S. French, & G. Valentine (Eds.), *Key methods in geography* (2ª ed., pp. 89–102). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Pieretti, G. (2014). Suburbanization. En A. C. Michalos (Ed.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* (pp. 6468–6470). Dordrecht: Springer Netherlands. doi: 10.1007/978-94-007-0753-5_2913
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(01), 21–48. doi: 10.1017/S0143814X00003846
- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana de Santiago (SEREMI Viv. y Urb. RMS) (2008). *Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago* (p. 76). Santiago, Chile. Recuperado de http://metropolitana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/09/2.1.1.3.2.5-Memoria_PRMS01.pdf
- SEREMI Viv. y Urb. RMS & Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). (2005). *Memoria Explicativa del Análisis y Diagnóstico del Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Santiago* (p. 122). Santiago, Chile.
- Steinberg, L. (2015). Contextual Studies: Methodology. En J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)* (Vol. 4, pp. 786–789). Oxford, UK: Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-08-097086-8.44012-2
- Ubilla Bravo, G. (2008). Diagnóstico y Propuesta de Ordenamiento Territorial para la Comuna de Melipilla, Región Metropolitana de Santiago-Chile. *Revista geográfica de Chile Terra Australis*, (51–52), 191–215. doi: 10.13140/2.1.1679.8088
- Ubilla Bravo, G., Robles Vargas, R., Núñez Pino, C., Sepúlveda Miranda, N., Montecinos Concha, T., Mombiela Garrido, M. C. & Contreras Alonso, M. (2009). *Atlas Regional. Región Metropolitana de Santiago* (G. Ubilla Bravo & C. Núñez Pino, Eds.). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. doi: 10.13140/2.1.4956.6089
- Ubilla Bravo, G., Robles Vargas, R., González, D., Garay, N., Norambuena Vega, P., Sandoval Verdugo, G. & Muñoz Muñoz, F. (2012). *Carta de Cobertura y Uso del Suelo en la Región Metropolitana de Santiago* (p. 117) [Informe de investigación]. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Edáfica. doi: 10.5281/zenodo.48636
- Ubilla Bravo, G. (2015a). *Hacia una propuesta de Ordenamiento Territorial para Melipilla, Chile*. Santiago, Chile; Montpellier, France: Editorial Académica Española. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01265073>
- Ubilla Bravo, G. (2015b). *Outils de régulation urbaine et dynamiques spatiales des zones périurbaines. Étude de cas : Buin, Melipilla et Talagante de la Région Métropolitaine de Santiago, Chili* (Mémoire de master 2 recherche). Université Paul-Valéry, Montpellier III, Montpellier, France. doi: 10.13140/RG.2.1.2362.9843
- Ubilla Bravo, G. & Villegas Salgado, R. (2017). Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: Servicios ecosistémicos y el desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago. *Revista Geográfica Venezolana*, 58(1), 62–85. Recuperado de <http://epublica.saber.ula.ve/index.php/regeoven/article/view/11286>
- Ubilla-Bravo, G. (2018). Construyendo la Gobernanza Territorial: Experiencias de Trabajo Intermunicipal Mediante un Sistema Regional de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Políticas Públicas*, 11(2), 73–92. Recuperado de <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2975>
- Ubilla-Bravo, G. (2020a). *Gouvernance territoriale et politiques d'aménagement. Cas du périurbain au Chili, 1960-2015* (Thèse de doctorat). Université Paul-Valéry, Montpellier III, Montpellier, France. Recuperado de <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-03094889/>
- Ubilla-Bravo, G. (2020b). Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al Plan Regulador Comunal: Analizando la gobernanza territorial. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29(2), 455–472. doi: 10.15446/rcdg.v29n2.75249
- Ubilla-Bravo, G. (2020c). Rururbanización, suburbanización y reconcentración de la tierra: Efectos espaciales de instrumentos rurales en las áreas periurbanas de Chile. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 28, 75–106. doi: 10.4422/ager.2019.07
- Vanier, M. (2000). Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique. *Revue de géographie alpine*, 88(1), 105–113. doi: 10.3406/rga.2000.4626
- Véliz, C. (2014). Chapter 7. The Survival of Political Centralism. En *Princeton Legacy Library. The Centralist Tradition of Latin America* (pp. 141–162). Princeton, N.J.: Princeton University Press. Recuperado de <http://muse.jhu.edu/chapter/1294578>
- Zamorano-Guzmán, C. A. (2008). Centralisme portalien, concepts schmittiens et carences de légitimité de la Constitution chilienne de 1980. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (16). Recuperado de <https://alhim.revues.org/3094>

Normas jurídicas

- DFL 1-3.260 (1981). *Determina límites en la Región Metropolitana de Santiago; crea nuevas comunas, establece y describe sus límites.*
- Decreto Exento 991 (2010). *Sanciona Acuerdo de Concejo Municipal N° 332, de 26 de Abril de 2010, que Aprueba el Plano PSEM-01.*
- Decreto Exento 3.226 (2011). *Promulga Aprobación del Plan Regulador Comunal de Talagante.*
- Decreto Ley 3.516 (1980). *Establece Normas sobre División de Predios Rústicos.*
- Decreto 43 (1985). *Modifica Plan Regulador Comunal de Talagante.*
- Decreto 47 (1992). *Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.*
- Decreto 77 (1988). *Aprueba Plan Regulador Comunal de Melipilla.*
- Decreto 78 (2014). *Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.*
- Decreto 259 (2000). *Deroga Decretos 31, de 1985, y 158, de 1987.*
- Decreto 420 (1979). *Modificación del Plan Intercomunal de Santiago.*
- Decreto 458 (1976). *Aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.*
- Decreto 519 (1972). *Aprueba ampliación Límite Urbano de Buin.*
- Decreto 1.101 (1960). *Fija el texto definitivo del Decreto con Fuerza de Ley N.O. 2 del año 1959, sobre Plan Habitacional.*
- Decreto 2.387 (1960). *Aprueba Plan Intercomunal de Santiago y la Ordenanza respectiva.*
- Ley 19.340 (1994). *Crea comuna de Padre Hurtado.*
- Resolución 4 (2018). *Modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*
- Resolución 13 (1992). *Modificación Plano Oficial de Urbanización de Talagante.*
- Resolución 13 (1999). *Aprueba Modificación Límite Urbano de Buin.*
- Resolución 14 (1999). *Aprueba Modificación del Límite Urbano de Buin.*
- Resolución 20 (1994). *Aprueba Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*
- Resolución 37 (1996). *Aprueba Modificación del Límite Urbano de Buin.*
- Resolución 39 (1997). *Aprueba Modificación de Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*
- Resolución 57 (1992). *Modifica Límite Urbano de Buin.*
- Resolución 57 (2000). *Aprueba Modificación al Plano Regulador Comunal de Melipilla.*
- Resolución 76 (2006). *Deja sin efecto Resolución 115, de 2005 y modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*
- Resolución 107 (2003). *Modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*

Anexo

Figura 8. Fotografías con algunos paisajes periurbanos predominantes



Fuente: elaboración propia.