

# REZAGOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN LAS DINÁMICAS DE CRECIMIENTO DE CIUDADES MEDIAS CHILENAS\*

CRISTIAN HENRÍQUEZ

Pontificia Universidad Católica de Chile  
cghenriq@gmail.com

FEDERICO ARENAS

Pontificia Universidad Católica de Chile  
farenasv@uc.cl

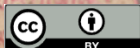
ABRAHAM PAULSEN

Pontificia Universidad Católica de Chile  
apaulsen@uc.cl

## RESUMEN

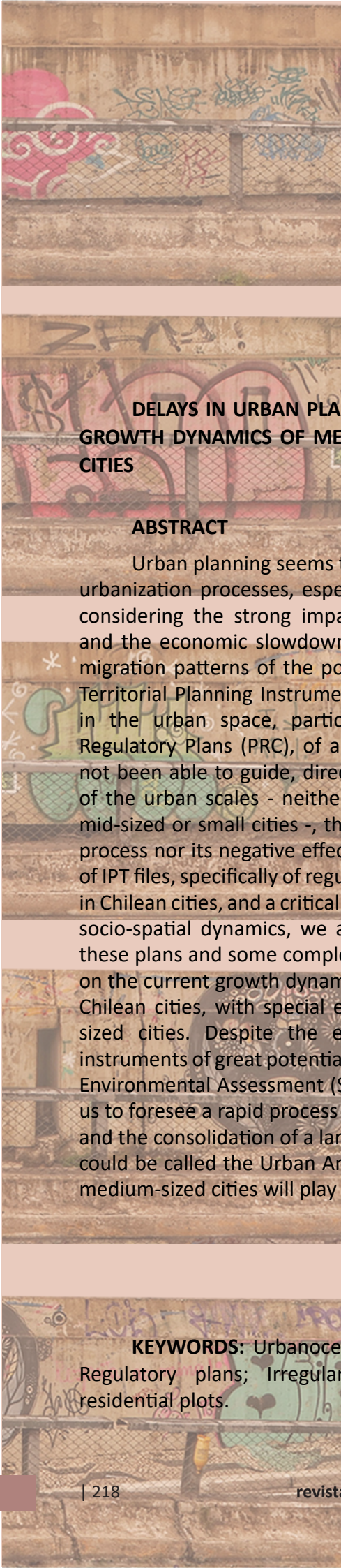
La planificación urbana pareciera ir detrás de los rápidos procesos de urbanización, especialmente en los últimos años, considerando los fuertes impactos de la pandemia y la desaceleración económica, sobre los patrones de localización y migración de la población. Los actuales Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) que operan en el espacio urbano, en particular los Planes Reguladores Comunales (PRC), de carácter vinculante, no han sido capaces de orientar, direccionar o enfrentar, a ninguna de las escalas urbanas -ni metropolitana, ni de ciudades medias o pequeñas-, el proceso de desarrollo urbano ni sus efectos negativos. A partir de una revisión de expedientes de IPT, específicamente de planes reguladores aprobados en ciudades chilenas, y de una lectura crítica de las dinámicas de mercado y socioespaciales, se analiza la incidencia de estos planes y de algunos instrumentos complementarios, en las dinámicas de crecimiento actual y proyecciones de las ciudades chilenas, con especial énfasis en las ciudades medias. A pesar de que existen instrumentos estratégicos de gran potencial, como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), los resultados permiten avizorar un rápido proceso de urbanización global y de consolidación de un fenómeno mayor que se podría denominar Antropoceno Urbano, donde las ciudades medias jugarán un rol muy relevante.

**PALABRAS CLAVE:** Urbanoceno; Expansión urbana; Planes reguladores; Asentamientos irregulares; Parcelas de agrado.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.





Proyecto FONDECYT 1220688 “¿Qué nos depara el Antropoceno Urbano?: Aportes de los modelos espaciales predictivos al sistema urbano chileno” y CEDEUS, ANID/FONDAP 1523A0004.

Los autores agradecen la participación de Ignacio Pozo y Diego Cantillana en el levantamiento de datos de planes reguladores, la colaboración de Guillermo Henríquez Olmedo en la elaboración y preparación de parte del material gráfico y la asistencia de Jorge Qüense, Diana Mustelier y Paulina Contreras en la asistencia de la geodatabase.

## **DELAYS IN URBAN PLANNING TOOLS IN THE GROWTH DYNAMICS OF MEDIUM-SIZED CHILEAN CITIES**

### **ABSTRACT**

Urban planning seems to be behind the rapid urbanization processes, especially in recent years, considering the strong impacts of the pandemic and the economic slowdown on the location and migration patterns of the population. The current Territorial Planning Instruments (IPT) that operate in the urban space, particularly the Municipal Regulatory Plans (PRC), of a binding nature, have not been able to guide, direct, or confront, at any of the urban scales - neither metropolitan nor of mid-sized or small cities -, the urban development process nor its negative effects. Based on a review of IPT files, specifically of regulatory plans approved in Chilean cities, and a critical reading of market and socio-spatial dynamics, we analyze the impact of these plans and some complementary instruments on the current growth dynamics and projections of Chilean cities, with special emphasis on medium-sized cities. Despite the existence of strategic instruments of great potential, such as the Strategic Environmental Assessment (SEA), the results allow us to foresee a rapid process of global urbanization and the consolidation of a larger phenomenon that could be called the Urban Anthropocene, in which medium-sized cities will play a very relevant role.

**KEYWORDS:** Urbanocene; Urban expansion; Regulatory plans; Irregular settlements; Rural residential plots.

## **ATRASOS NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO NA DINÂMICA DE CRESCIMENTO DE CIDADES MÉDIAS CHILENAS**

### **RESUMO**

O planejamento urbano parece estar atrasado em relação aos rápidos processos de urbanização, especialmente nos últimos anos, considerando os fortes impactos da pandemia e do abrandamento econômico na localização e nos padrões de migração da população. Os atuais Instrumentos de Planejamento Territorial (IPT) que operam no espaço urbano, em particular os vinculativos Planos Reguladores Municipais (PRC), não têm sido capazes de orientar, dirigir ou confrontar, em qualquer das escalas urbanas - nem metropolitana, nem de cidades médias ou pequenas — o processo de desenvolvimento urbano nem os seus efeitos negativos. A partir de uma revisão dos arquivos do IPT, especificamente dos planos reguladores aprovados nas cidades chilenas, e de uma leitura crítica das dinâmicas de mercado e socioespaciais, analisamos o impacto destes planos e de alguns instrumentos complementares nas dinâmicas e projeções atuais de crescimento das cidades chilenas, com especial ênfase nas cidades médias. Apesar da existência de instrumentos estratégicos de grande potencial, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), os resultados permitem antever um rápido processo de urbanização global e a consolidação de um fenômeno mais amplo que se poderia designar por Antropoceno Urbano, no qual as cidades médias desempenharão um papel muito relevante.

**PALABRAS CLAVE:** Urbanoceno; Expansão urbana; Planos de regulação; Assentamentos irregulares; Parcelamento do solo.

## 1 | INTRODUCCIÓN

Hay un relativo consenso a nivel global que estamos frente a un proceso de “urbanización extensiva” (Monte-Mór, 1996) o “urbanización planetaria” (Brenner; Schmid, 2014; 2015), que va configurando las relaciones entre el espacio urbano y el resto del territorio de manera vertiginosa e irreversible. Esta nueva “era urbana” (Derickson, 2015), según algunos autores, estaría dando pie al comienzo de una nueva “Época del Antropoceno” (Crutzen, 2005; Lewis; Maslin, 2015), donde la influencia humana sobre medio alcanza niveles planetarios, planteando enormes desafíos para la planificación, especialmente en países del Sur Global (Maturana; Sposito; Bellet; Henriquez *et al.*, 2017). Según Naciones Unidas (2019) la urbanización mundial alcanzó un 55,3% al 2018 y para el 2050 se proyecta que alcance el 68,4% de la población mundial. La mayor parte de este crecimiento será en países desarrollados con 86% de la población viviendo en ciudades. En la región latinoamericana, un país símbolo de este acelerado proceso lo constituye Chile, que alcanza más de un 85% de población viviendo en áreas urbanas, en las que se manifiestan muchos de los fenómenos hasta ahora asociados exclusivamente a las ciudades metropolitanas (Hidalgo; De Mattos; Arenas, 2009).

Las concepciones de Antropoceno Urbano o Urbanoceno se refieren a los efectos de macroescala del *anthropos* colectivo y a la microescala de lo urbano como forma de vida, sustento de los habitantes urbanos individuales y sus grupos (Chwałczyk, 2020); aluden el impacto de procesos productivos, económicos, demográficos, tecnológicos, entre otros, que caracterizan la influencia de

los espacios urbanos en la ocurrencia del Antropoceno, entendido como un fenómeno global.

Se postula, por una parte, que las economías urbanas producen externalidades significativas, en lo concerniente a tipologías y magnitud, que explican la ocurrencia del Antropoceno. Y por otra, que el proceso general que denominamos Antropoceno adquiere preocupantes peculiaridades a causa de la existencia de otros fenómenos y procesos que intensifican los impactos negativos que se presentan, tales como islas de calor, sequías, entre otros. De esta forma, la ciudad es considerada como una gran perpetradora de impactos y cambios caracterizada por complejas relaciones y transformaciones que tienen al epifenómeno del Antropoceno como telón de fondo de necropoderes responsables de necropolíticas, como por ejemplo, las referidas a transformaciones de lo rural como un continuo de lo urbano; o la existencia de urbanidades como fases entre lo suburbano a exurbano y neorural, versión de la desmaterialización del otrora *hinterland* y la consecuente instalación de una cadena de áreas metropolitanas interconectadas (Amin; Thrift, 2002; Swyngedouw; Ernstson, 2018).

En las ciudades, la existencia de áreas sociales segregadas, excluidas socioespacialmente, marginalizadas, deviene en la producción de una geografía desigual en materia de la distribución de bienes y servicios ambientales y, paradójicamente, quienes experimentarán un mayor menoscabo en sus niveles y calidad de vida, tienen y tendrán una menor responsabilidad en la ocurrencia del fenómeno global y cuentan con una

más baja resiliencia para enfrentar eventos climáticos extremos, pese a lo cual deberán realizar mayores sacrificios (Paulsen; Henríquez, 2025). La pregunta que subyace es: ¿Cuál es el rol del Estado y en particular las potencialidades y oportunidades que manifiestan los instrumentos de planificación para paliar las injusticias socioespaciales y ambientales, derivadas de los impactos netos del Antropoceno y enfrentarla intensificación de problemáticas urbanas preexistentes, como los procesos de periurbanización extensiva? En otro orden de cosas, es posible preguntarse acerca de la posibilidad de la implementación de necropolítica que, buscando el beneficio de un área social urbana, genere impactos negativos en el nivel y calidad de vida de otro sector socioespacial, como por ejemplo, el acceso a agua potable, la disponibilidad de áreas para el esparcimiento y recreación, la instalación de zonas de sacrificio, transformaciones indeseadas a causa de la implementación de obras de infraestructura urbana, entre otros aspectos.

Por lo anterior, si lo urbano está en todas partes, se desvanece en su misma ubicuidad, desapareciendo de la vista un límite discernible y sus elementos distintivos son invisibilizados por una proliferación de discursos y narrativas que condicionan la evolución de las ciudades. Tal como acontece por las presiones medioambientales orientadas a inhibir los impactos antropocénicos y por las transformaciones de los espacios, en tanto se originan en los márgenes de las ciudades nuevos centros que se convierten en fronteras desde los cuales eclosiona más ciudad. En este mismo orden de transformaciones, las regiones se convierten en

ciudades y lo urbano entonces se hace omnipresente, un fenómeno cuasi ubicuo, sin límites discernibles (Roy, 2009) y con ello se incrementan los efectos del Urbanoceno en el epifenómeno global.

En el caso que nos interesa desarrollar, la planificación urbana chilena corre detrás de esta transición urbana y ha sido incapaz de orientarla, como lo demuestran los trabajos de Henríquez *et al.* (2012) para Chillán y para Los Ángeles (Henríquez; Arenas, 2016), en la Región del Biobío. Los actuales instrumentos de planificación territorial (IPT) de carácter urbano, en particular los Planes Reguladores Comunes (PRC), de carácter vinculante, no son capaces de orientar, direccionar o enfrentar, a ninguna de las escalas urbanas -ni metropolitana, ni de ciudades medias o pequeñas-, el proceso de desarrollo urbano ni sus efectos negativos.

Esta urbanización neoliberal ha estado reforzada por la migración por amenidades y, más recientemente, por el rol catalizador de la pandemia, acelerando los procesos de avance del frente urbano y de rururbanización. La inmigración, tanto interna como externa, también contribuye a este proceso: densificación y expansión de ciertos espacios urbanos centrales y, mayoritariamente, espacios pericentrales o periféricos, son ejemplos de dinámicas recientes en las ciudades chilenas.

En este contexto, una de las premisas fundamentales de la planificación urbana es que sea una herramienta que oriente el crecimiento urbano bajo un contexto de ordenamiento territorial integral. Este se entiende como un proceso técnico-político que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país. Para ello, se



deben definir y orientar la ocupación del territorio, junto con definir un conjunto de reglas y orientaciones que compatibilicen la relación entre desarrollo económico, social y ambiental (Ministerio del Interior, 2021).

Sin embargo, en un modelo económico neoliberal como el que caracteriza a Chile, muchas veces estas orientaciones no se cumplen, por lo que se produce un desacople entre los instrumentos de planificación que plantean una imagen objetivo de ciudad y las dinámicas del mercado, que van configurando una ciudad que dista bastante de esta visión planificada. Es decir, en el caso particular de ciudades chilenas, los planes reguladores van detrás de los rápidos procesos de urbanización, especialmente en los últimos años, considerando especialmente los fuertes impactos de la pandemia y la desaceleración económica que afectaron el empleo y han influido en los patrones de localización y migración de la población y en el rol de la producción de la ciudad como motor de la economía.

En consecuencia, hoy se requiere del concurso de otros instrumentos adicionales, para encauzar el proceso de urbanización que ha desvirtuado el propósito original de los IPT, en los que, además, es difícil incorporar los modelos predictivos que pudiesen ayudar en las definiciones estratégicas que requiere un desarrollo urbano tan acelerado como el que hemos descrito y en la construcción de nuevos IPT concebidos como un verdadero contrato social, esto es, un acuerdo estratégico básico respecto del porvenir de nuestros espacios urbanos.

Se sostiene que el débil control de los instrumentos de planificación en los acelerados procesos de

urbanización y de periurbanización de los espacios rurales, fundamentalmente por el aumento de loteos están generando grandes impactos sociales, ambientales, económicos y territoriales. Los efectos de los últimos incendios, inundaciones y otros problemas socioambientales demuestran la urgencia de unos de los principales desafíos para la planificación territorial en el país: tener instrumentos efectivos de planificación. En el caso chileno se observa el sesgo hegemónico de lo urbano en la escala regional y los espacios rurales y naturales; un ejemplo es el caso del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) que planifica toda la región, pero con una mirada urbana. El Decreto Ley DL 3.516 es otro elemento coadyuvante en la periurbanización fragmentada y difusa, pero desde una lógica encubierta. Todas estas evidencias muestran que el crecimiento urbano descontrolado y extensivo es un rasgo distintivo del Antropoceno Urbano, que a una escala mayor demostraría el impacto irreversible de la acción humana sobre el planeta.

Frente a este contexto, surge la pregunta acerca de: ¿qué tanto distan las disposiciones de la planificación territorial y las dinámicas reales de crecimiento en las ciudades medias chilenas? A partir de una revisión de expedientes de los IPT, específicamente de los planes reguladores aprobados en ciudades chilenas, y de una lectura crítica de las dinámicas urbanas y socioespaciales, se analiza la incidencia de dichos planes en las dinámicas de crecimiento actual y futuro de las ciudades chilenas, con especial énfasis en las ciudades medias, ya que estas cumplen un rol clave en la articulación de los sistemas urbanos y su conexión con el mundo rural.

## 2 | METODOLOGÍA

Para comprender el alcance espacial y temporal de los IPT se construyó una geodatabase en el sistema de información ArcGIS, con la información de 276 comunas de las 346 comunas que tiene el país. Para ello se consultó la base de datos del MINVU, desglosado en: 255 Planes Reguladores Comunes (PRC), 12 Planes Reguladores Intercomunes (PRI) y 3 PRM (Planes Reguladores Metropolitanos). Es importante mencionar que algunas comunas tienen PRC y a la vez son parte de un PRI o PRM.

Del total de comunas revisadas, se observa que solo 142 cuentan con información obtenida tanto por el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (MINVU, 2022: <https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/planes-reguladores/>) o desde las páginas web municipales para el caso de los planes reguladores comunales (PRC). Del total de comunas revisadas sólo 125 tienen información en su memoria explicativa, en la que se puede revisar los antecedentes sobre la cual se basa la zonificación propuesta y las principales condiciones normativas a las que debe ceñirse el crecimiento urbano. Es importante mencionar que 72 comunas no presentan ningún instrumento de planificación, y que 90 comunas tienen IPT pero no está disponible la información.

La base de datos de los IPT incluyó los siguientes campos de información: año de aprobación del IPT, horizonte o año de planificación, superficie planificada, población estimada, viviendas estimadas y densidad estimada. Mientras que la base espacial incluyó las coberturas de macro zonificación de: Centro Cívico, Área Urbana Consolidada, Área Urbana de Extensión, Áreas de Riesgo, Áreas de Restricción y Áreas Verdes.

La construcción de esta geodatabase implicó un gran desafío porque muchos IPT están desactualizados, las coberturas se encuentran dispersas y se necesitó de un proceso de normalización para agrupar las zonificaciones en 6 categorías, mediante geoprocesos. La cartografía se realizó en el sistema UTM WGS84.

## 3 | PLANIFICACIÓN URBANA EN CHILE

La planificación urbana corresponde:

**a un proceso que guía en forma coordinada las decisiones públicas y privadas sobre el desarrollo urbano futuro de una ciudad, pueblo o localidad y su área funcional, promoviendo un desarrollo sustentable en todas sus dimensiones, basado en una visión de largo plazo consistente con la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) (PNUD, 2019).**

En el caso de Chile esta política fue promulgada el año 2014 (MINVU, 2014) y a la fecha se encuentra en proceso de actualización.

Tal como se observa en la Figura 1, la PNDU se encuentra enmarcada dentro de un contexto general de planificación territorial en el país, compuesto por instrumentos superiores (de escala nacional) como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), y la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), las tres bajo la coordinación de la Comisión Interministerial de Ciudad

Vivienda y Territorio (COMICIVYT). Otros instrumentos de inferior jerarquía (a la escala regional), como los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), bajo el marco de Ley 21.074, deben orientar el desarrollo territorial de la región respectiva, teniendo en consideración las políticas mencionadas y políticas sectoriales específicas que se traducen en planes sectoriales que operan en cada región del país. En términos específicos, los instrumentos urbanos, como de los planes reguladores metropolitanos, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales y límite urbano, regulados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva Ordenanza, están bajo la responsabilidad técnica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y en el caso de los tres primeros son aprobados a nivel regional por el Consejo Regional (CORE), asegurando al menos desde el punto de vista teórico, la articulación con los instrumentos propiamente regionales. Una síntesis de varios de estos instrumentos se muestra en la siguiente figura. Los tres primeros instrumentos son de naturaleza indicativa, mientras que el resto son de carácter vinculante, es decir, sus disposiciones son obligatorias de cumplir.

Figura 1 - Instrumentos – Instrumentos de Planificación territorial en Chile.



Fuente: Elaboración propia.

Existe un diagnóstico más o menos compartido sobre las deficiencias del sistema de planificación de las ciudades chilenas, las que se expresan básicamente en una desconexión entre la disminución del déficit habitacional y una mala localización de proyectos sociales, generando una concentración de la pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos (MINVU, 2014). Una de las debilidades más importante se refiere a que el sistema público de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa (MINVU, 2014). A esto se suma una casi nula consideración de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en la planificación y la falta de herramientas para gestionar los riesgos naturales (MINVU, 2014).

Adicionalmente, como los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación son excesivamente largos, impiden contar a tiempo con un instrumento que pueda hacer frente a los desafíos de planificación de manera razonable. Evaluaciones oficiales asociadas a la PNDU (MINVU, 2013) demuestran que hay planes que demoran en promedio 7 años y algunos más de 10 años en aprobarse, lo cual impide controlar de manera eficiente el proceso de urbanización, especialmente en ciudades medias. Si a esto se suma actualmente el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) al que se someten los instrumentos de planificación territorial y políticas y planes específicos, los plazos pueden incrementarse aún más. En la mayor parte de los casos los procesos de elaboración de instrumentos de planificación se tercerizan mediante consultoras que ganan los procesos de licitaciones públicas. Muchas comunas además no tienen recursos por lo que recurren a la ayuda del Estado central.

En este contexto parece importante detenerse en algunos aspectos particulares de la planificación urbana, que permitan identificar tendencias y elementos que puedan guiar una discusión estratégica de nuestras ciudades, especialmente bajo una mirada prospectiva. Para tal efecto se revisan los IPT urbanos aprobados, en la base de datos del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2022) y de las páginas web de las municipalidades del país.

## 2.1 | ¿QUÉ SE PLANIFICA EN LAS CIUDADES?

Los planes reguladores se rigen por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva Ordenanza (MINVU, 1976). Este marco legal define los objetivos y procedimientos para la planificación urbana en Chile, distinguiendo cuatro escalas de planificación vinculante: planes reguladores intercomunales (PRI) o metropolitanos (PRM), planes reguladores comunales (PRC), planes seccionales (PS) y límites urbanos (LU).

De acuerdo con un estudio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) existen: 17 PRI y PRM vigentes y 41 en elaboración; 327 comunas tienen PRC, PS o LU vigentes y solo 5% no están vigentes (19 comunas). A nivel de PRC 148 comunas están en proceso de modificación y 42 en elaboración (MINVU, 2023).

El PRC constituye el principal instrumento de planificación a nivel comunal, sin embargo, se restringe su ámbito de acción al interior del límite urbano. Este instrumento es elaborado por el municipio que es la autoridad competente en el nivel comunal. Las principales materias que regula son: definición de límite urbano, ancho de vías estructurantes, usos de suelo, normas de edificación, ocupación de áreas de riesgos, condiciones urbanísticas para las edificaciones en las áreas de protección de valor natural, zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y Monumentos Nacionales, y las exigencias de obras de ornato en áreas afectas a utilidad pública. En el proceso de elaboración de un PRC participan una serie de entidades, además del municipio, como la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU), Concejo Municipal, Alcalde, Gobierno Regional (Consejo Regional) y la ciudadanía (Precht; Reyes; Salamanca, 2016), por lo que la elaboración de un PRC se podría entender como un proceso de “contrato social”, en términos que busca promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social (MINVU, 1976).



En general las ciudades que se encuentran al interior de un territorio comunal deben contar con un plan regulador que regula los diferentes usos de suelo y también las condiciones de vialidad, patrimonio y espacio público, entre otras materias urbanísticas, como se señaló anteriormente. Cuando una ciudad se extiende por más de dos o más comunas, se aplica los planes reguladores intercomunales y, cuando la población de esta conurbación excede los 500.000 habitantes se les denomina planes reguladores metropolitanos. En el caso de Chile, solo se cuenta con tres planes reguladores metropolitanos: Santiago (PRMS, con 52 comunas), Valparaíso-Viña del Mar (PREMVAL, con 10 comunas) y el Gran Concepción (PRMC, con 11 comunas). Todo el resto corresponden a ciudades medias o pequeñas. Recientemente se acaba de reconocer como Área Metropolitana (AM) a la conurbación Iquique-Alto Hospicio, en el norte del país pero que aún no cuenta con un plan específico para dicha área, pero si con un instrumento de planificación urbana (PRI) que cubre ambas comunas. Si bien en dicho instrumento se definen zonas de extensión urbana para el AM, no se especifica en ellas ni la problemática de la inmigración ni su relación con el avance en términos de la reducción de los campamentos. La modificación y actualización de la Ley N° 19.175, del año 2018, establece la posibilidad que en cada región se puedan constituir una o más AM, entendidas como la aquella extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes, las que serán administradas por el Gobierno Regional (GORE) y su objeto es el de coordinar las políticas públicas en un dicho territorio urbano. En la práctica, se trata de una herramienta complementaria para la gestión de dichos espacios urbanos por parte de los GORE.

De acuerdo con el estudio de Henríquez e Hidalgo (2023) al año 2017 existían 186 ciudades entre 5.000 y 5000.000 habitantes en Chile, que representan a 6.800.767 personas, mientras que las grandes ciudades y metrópolis suman 7.755.559 habitantes. Sin embargo, esta relación se invertiría para la proyección al 2065 utilizando modelos de simulación espacialmente explícita: las ciudades medias y pequeñas alcanzarían a 13.605.567 personas, mientras que las grandes ciudades solo llegarían a 8.688.199 habitantes (Henríquez; Hidalgo, 2023). Esta misma tendencia se repetiría para las superficies o “manchas” urbanas proyectadas.

Los IPT definen macrozonas, entre las cuales las principales son el centro urbano o CBD (*central business district*), las áreas urbanas consolidadas, áreas de extensión urbana, áreas verdes, áreas de restricción y áreas de riesgos. En relación con el CBD, observamos que no todas las ciudades definen un centro que articule el crecimiento urbano: las ciudades con mayor CBD planificado corresponden a Los Andes, Constitución e Iquique. La mayor parte de las ciudades medias definen un solo centro, respondiendo a criterios históricos y comerciales, y muy pocas tienen una policentralidad reconocida en el IPT. Respecto a las ciudades con mayor superficie de área urbana consolidada corresponden a Talca, Temuco y Antofagasta. Si observamos las áreas de extensión urbana, vemos que las ciudades de Puerto Montt, Cobquecura, Caldera y La Serena proyectan una futura área urbana promedio por sobre las 2.000 ha. Es importante aclarar que las áreas de extensión urbana, en la mayor parte de los casos se proyectan en zonas rurales o periurbanas con gran potencial agrícola, poniendo en riesgo la

seguridad alimentaria de los propios asentamientos humanos. Por su parte, las ciudades con mayor área verde exclusiva proyectada corresponden a las ciudades de Coquimbo, Talca, Quilpué y Mejillones, con superficie por sobre las 1.000 ha. Finalmente, tres ciudades del norte, Mejillones, Caldera y Antofagasta, son las que tienen mayor cantidad de áreas de restricción y de riesgos. En término de población futura que albergaría este conjunto de ciudades medias alcanzaría a sobre las 5.800.000 personas, según la información recopilada en la memoria explicativa de los instrumentos.

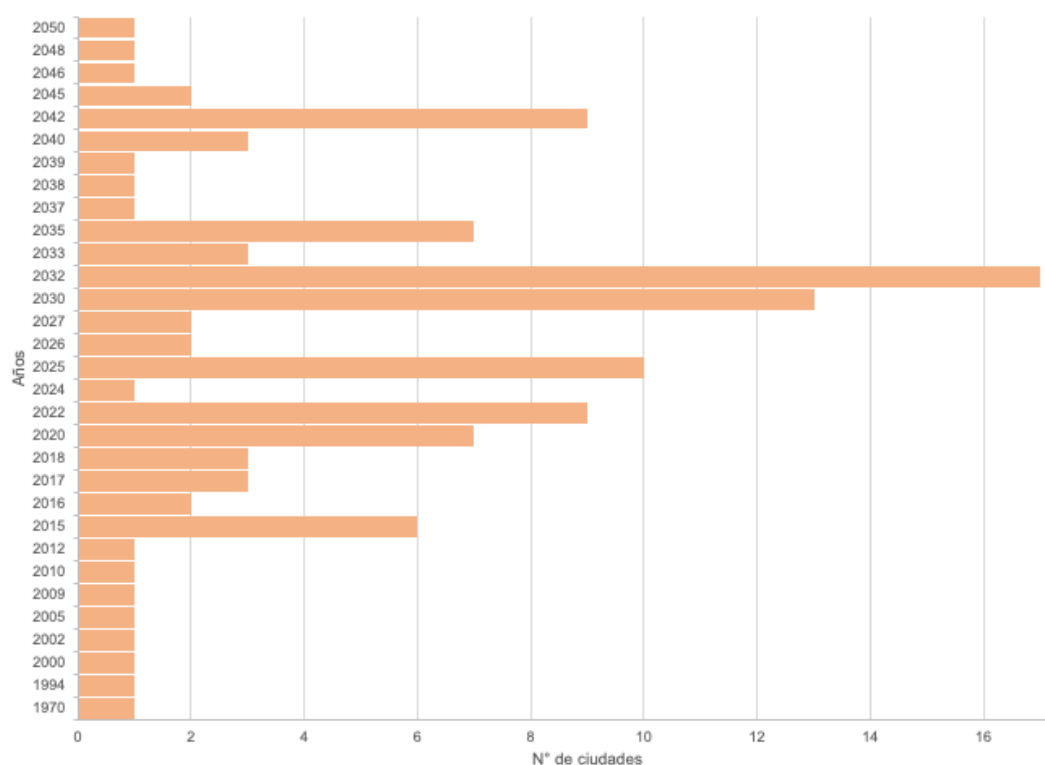
## 2.2 | HORIZONTES DE PLANIFICACIÓN

Al revisar los años de aprobación de los IPT nos encontramos con una gran cantidad de IPT muy antiguos, destacando las comunas de Aysén, Quillota, Puerto Saavedra y Quillota cuyos instrumentos fueron aprobados los años 1959, 1964 y 1965, respectivamente, lo que da cuenta de una gran dificultad para asegurar la actualización adecuada de los mismos y de la incapacidad de nuestro sistema de planificación de hacer de esta, una exigencia obligatoria. Si bien en estos casos ha habido procesos de actualización, la excesiva antigüedad de los IPT se debe, como se ha explicado, al lento proceso de elaboración y aprobación de los planes, los cuales deben pasar por distintas fases técnicas y políticas de evaluación, a lo que se suman los costos asociados a su elaboración, los procesos burocráticos del sistema chileno y quizás, una cierta desidia. Es probable que para ciertos procesos o intereses la mejor política sea no tener una política, o como en este caso, un instrumento vigente, en cuyo caso, se amplían las posibilidades para el negocio inmobiliario, por ejemplo, en una comuna que, al no poseer un PRC, si es parte de un aglomerado urbano mayor debe regirse por el PRI o PRM respectivo, instrumentos que no fijan alturas máximas para la edificación, dando lugar a lo que se ha definido, en algunas comunas como el caso de Estación Central en Santiago, como guetos urbanos verticales.

Frente a lo descrito en el párrafo precedente, y teniendo en consideración la velocidad de algunas de las transformaciones urbanas, sería recomendable la implementación de una estrategia permanente de actualización de estos instrumentos, incluyendo financiamiento central y regional, dada la realidad financiera de un número importante de municipalidades. A esto, se podría sumar una exigencia efectiva de actualización de los mismos para poder acceder a ciertas fuentes de recursos públicos, claves para el financiamiento de proyectos comunales y regionales. El país ha conocido en el pasado experiencias exitosas destinadas a actualizar instrumentos de planificación.

Con relación a los horizontes de planificación, esto es, los años a lo cuales se proyecta el instrumento como marco regulador del crecimiento urbano futuro de la ciudad, podemos observar que un 33% de los IPT tienen un horizonte estratégico obsoleto, ya que se proyectaban hasta antes del año 2022 (Figura 1). Por el contrario, ciudades con horizontes estratégicos con mayor proyección temporal como las comunas de Huasco, Iquique y Porvenir, se han proyectado al 2046, 2048 y 2050, respectivamente. En promedio, los horizontes de planificación son de 23 años desde la fecha de aprobación del plan al año horizonte planificado.

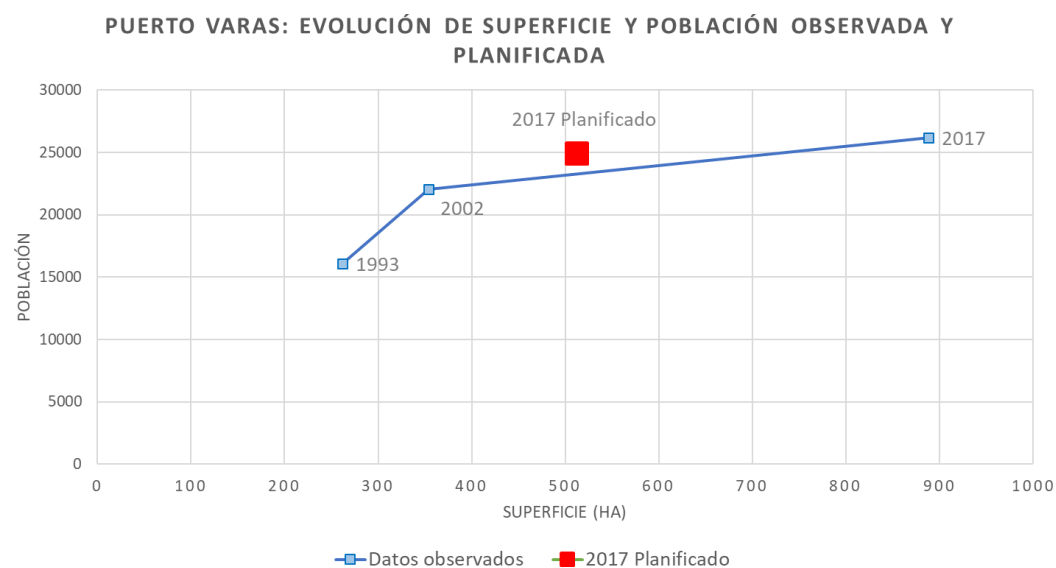
**Figura 2 – Horizonte de planificación de los IPT aprobados en Chile.**



**Fuente:** Elaboración propia.

Al contrastar ambos aspectos, esto es, la dimensión temporal y espacial de la planificación, observamos discordancias entre lo planificado y lo observado. Por ejemplo, si revisamos el caso de la ciudad turística de Puerto Varas, ubicada en la región de los Lagos vemos que el horizonte de planificación era el 2017, lo que deja en evidencia que el instrumento está desactualizado, pero además la superficie proyectada a ese año era de 512,3 ha, mientras que la superficie real bordea las 900 ha para el año mencionado. Lo mismo pasa con la población proyectada por el PRC, la que era de 24.926 personas, mientras que la cifra registrada en el Censo de 2017 fue de 26.172 personas (Figura 2).

**Figura 3 – Evolución de la superficie y población observada y planificada en Puerto Varas**



**Fuente:** Elaboración propia.



Es interesante mencionar que el enfoque del modelamiento futuro en los IPT se hace utilizando la proyección de la población y no de la superficie urbana. En este sentido varios estudios de simulación espacialmente explícita (Henríquez; Morales; Qüense; Hidalgo, 2022; Henríquez; Morales; Contreras; Aguayo *et al.*, 2025), han demostrado ser muy útiles para la generación de escenarios y evaluación de trayectorias urbanas futuras. Esto abre grandes posibilidades para la planificación urbana, ya que estas metodologías que descansan en técnicas SIG y de modelamiento espacial, pueden ayudar fuertemente a los planificadores y tomadores de decisión, especialmente para el caso de ciudades medias que jugarán un rol muy relevante en la articulación del territorio.

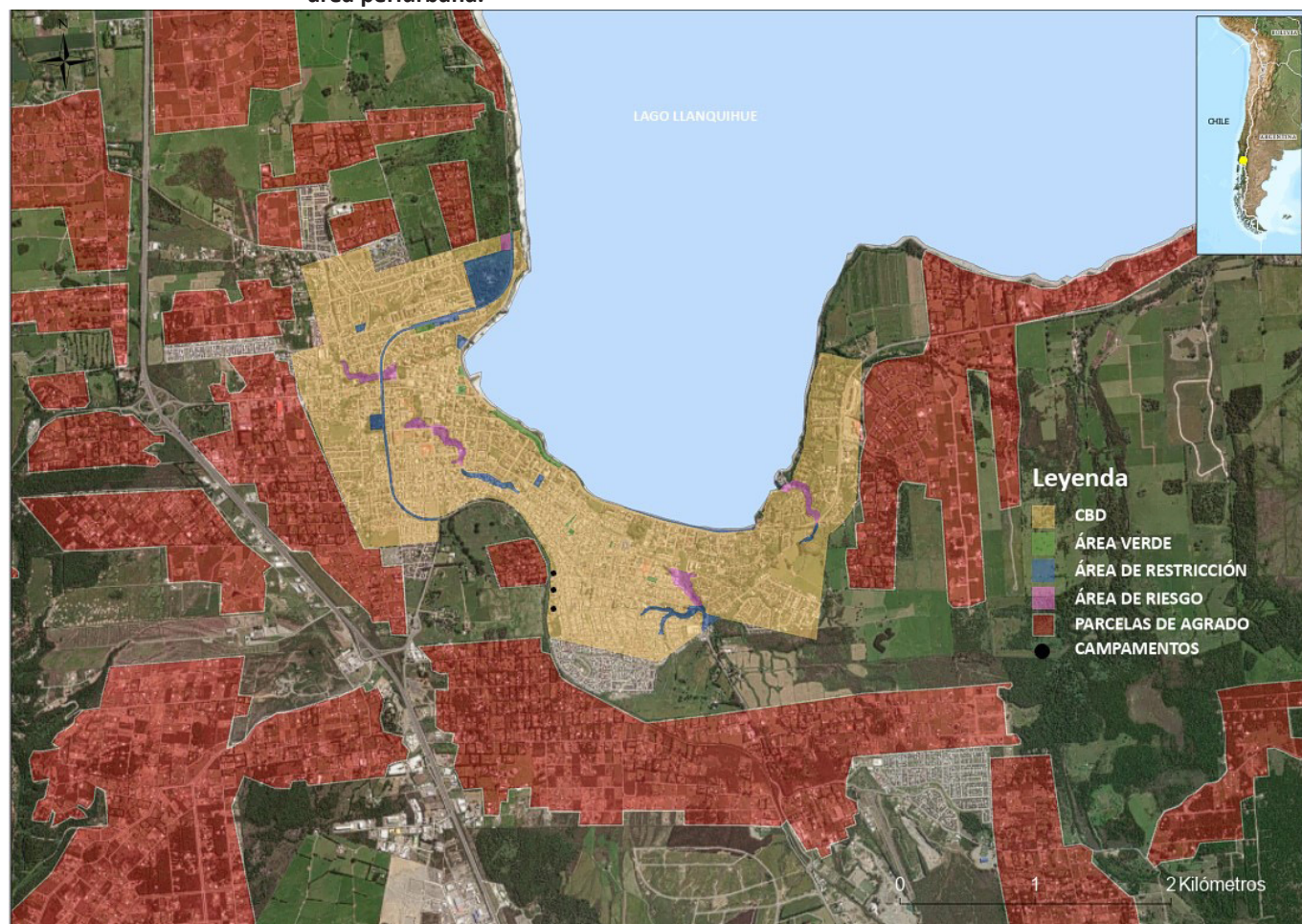
## 2.3 | PARCELAMIENTO Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Este desajuste, entre lo observado y lo planificado, se acentúa aún más si consideramos la situación post pandemia. Esto produjo dos procesos contrapuestos: por un lado, una migración de población de ingresos altos desde las grandes ciudades y metrópolis a localidades con baja densidad o rurales; y por otro, un aumento de asentamientos precarios, denominados campamentos en el caso chileno, en muchas ciudades.

En el caso del primer proceso, este se manifestó básicamente a través del loteamiento de la zona periurbana, bajo el modo de parcelas de agrado, bajo el mecanismo legal del Decreto Ley DL 3.516, que permite lotear predios rurales en lotes de hasta 5.000 metros cuadrados. En la práctica este mecanismo ha generado una explosión urbana produciendo una fragmentación acelerada del paisaje y la llegada de población que habita fuera de los límites urbanos oficiales. Con ello se ha generado una serie de problemas como congestión, ausencia de sistema de retiro de basura y deterioro de algunos aspectos de la calidad de vida de los habitantes, como por ejemplo, la seguridad pública. En el caso de Puerto Varas la planta urbana ha superado 4 veces el límite urbano oficial, con más de 2.300 ha urbanas (Municipalidad de Puerto Varas, 2021). Un ejemplo del proceso de parcelamiento fuera de las macrozonas planificadas se observa en la Figura 3.

En orden de poder dimensionar el impacto del parcelamiento del medio rural, el informe de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) sobre “Proliferación de Parcelaciones Rurales en el Territorio Nacional”, declara que al año 2022 “se han aprobado más de 300 mil parcelas de superficies de entre 0,5 y 1 hectárea. Esto equivaldría a una superficie que podría ir entre 175 mil y 300 mil hectáreas. Para tener un orden de magnitud, la superficie construida de todas las áreas urbanas del país suma 208.688 ha. Es decir, estamos frente a un fenómeno que compromete una superficie equivalente a la ya construida en todo el territorio nacional y sin embargo se desarrolla al margen de toda planificación, con pobres niveles de control y mínimas exigencias formales.” (COMICIVYT, 2023).

**Figura 4 – macrozonas del PRC de Puerto Varas y proceso de parcelamiento de agrado en el área periurbana.**



**Fuente:** Elaboración propia.

Al comparar los resultados del Censo de Población y Vivienda 2002 con los del Censo 2017, existe un aumento de un 225% de parcelas de agrado, es decir, aumentó de 727 a 1.634 conjuntos de parcelas de agrado (COMICIVYT, 2023). Esta cifra, con el nuevo Censo 2024 es probable que exceda el valor anterior, considerando especialmente los efectos de la pandemia, que han influenciado la decisión de vivir en espacios periurbanos más cerca de la naturaleza, con ocupación dispersa, pero cerca de las centralidades que ofrecen las ciudades, especialmente las de porte medio.

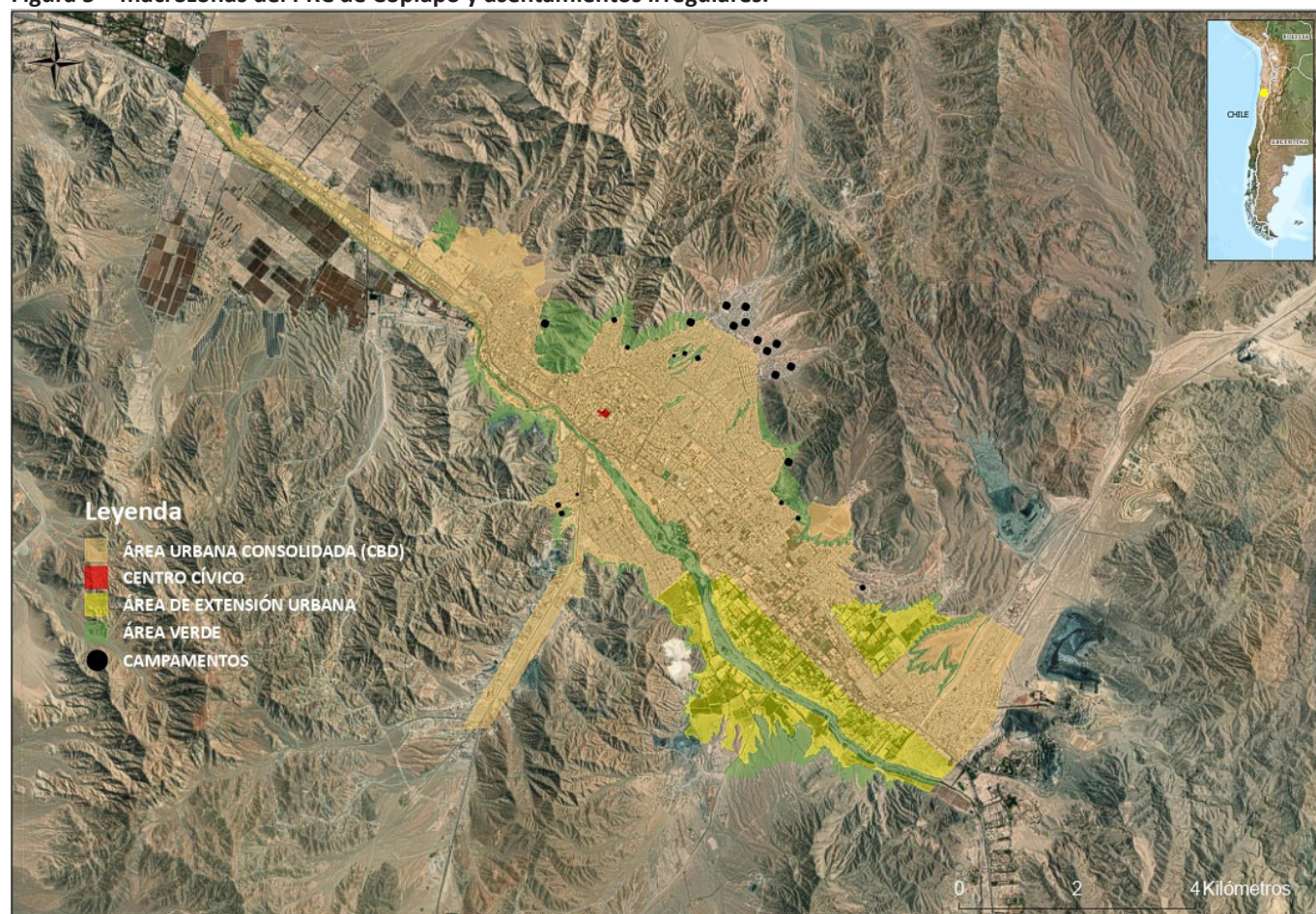
Un intento por frenar este caótico proceso que está fragmentando el territorio, corresponde al instructivo del Ministerio de Agricultura al Servicio Agrícola Ganadero (SAG) del año 2022 (Ministerio de Agricultura, 2022), de no autorizar loteos que no sean para uso agrícola. Esto básicamente porque, en palabras del Ministro de Agricultura, “Parte de la industria y los desarrolladores inmobiliarios han ajustado sus proyectos para vulnerar el espíritu del citado decreto al lotear terrenos rurales simulando que continúan teniendo fines agrícolas, ganaderos o forestales, aunque en realidad sus usos finales son de tipo habitacional”. Sin embargo, esta iniciativa ha generado rechazo desde el Parlamento, incluyendo a algunos parlamentarios oficialistas, en consideración de la supuesta libertad que tiene cada ciudadano para vivir donde mejor le parezca. El ministro Valenzuela y el Gobierno acudirán a la Corte Suprema para apelar al fallo que suspende este decreto. De tal forma, la situación de parcelamiento y consiguiente fragmentación



y extensión soterrada de lo urbano sobre el medio rural, sigue aún vigente. Este proceso genera un severo impacto ambiental especialmente en la pérdida de suelos agrícolas altamente productivos, fundamentalmente en el centro y centro-sur de Chile.

En el caso del segundo proceso, el aumento de campamentos o asentamientos precarios irregulares ha sido acelerado en la mayoría de las ciudades, con la persistencia de las dificultades para encausar dichos procesos dentro de la planificación urbana y de una mayor regulación del tema migratorio. Esto no solo se ha debido a los efectos de la pandemia, sino también a la crisis económica que ha llevado a muchas familias a abandonar las casas que arrendaban o su condición de allegados en sitios, generalmente ubicados en zonas de alto riesgo. Tal es el caso de la ciudad de Copiapó (Figura 4) donde se han instalado una serie de campamentos en los cerros de la parte norte de la ciudad, donde existe una alta amenaza de inundaciones, aluviones y caída de rocas. Gran parte de esta población es extranjera, fenómeno migratorio que se expresa en numerosas ciudades de Chile, en zonas que no cuentan con equipamiento y servicios básicos como agua, alcantarillado, luz y transporte.

**Figura 5 – macrozonas del PRC de Copiapó y asentamientos irregulares.**



**Fuente:** Elaboración propia.

Los denominados campamentos, se definen como “grupo de ocho o más familias que conforman una unidad socio-territorial, sin acceso regular a al menos uno de los servicios básicos (servicio sanitario, agua potable y/o energía eléctrica), que se encuentran en situación irregular de tenencia del terreno y que representan un requerimiento de vivienda” (Techo-Chile, 2023, p. 9).



El estudio de Techo Chile indica que para el periodo 2022-2023 hay 1.290 campamentos distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, albergando a 113.887 familias, lo que representa el 2% del total de hogares de Chile, según el censo de 2017 (Techo-Chile, 2023). Esta cifra representa un enorme impacto urbano:

se ha observado que el flujo neto de familias que ha llegado a los campamentos es cada vez mayor y crece a un ritmo desigual respecto al aumento del número de campamentos, esto implica que los campamentos actualmente son cada vez más grandes en cuanto al número de familias. Esto conlleva una mayor densidad, mayor necesidad por servicios públicos y equipamientos, lo que aumenta la complejidad de la planificación urbana que pudiera llegar a darse en el territorio (TECHO-CHILE, 2023, p. 21).

La región que posee más campamentos a nivel nacional es la región de Valparaíso.

El estudio de Techo para Chile (2023) demuestra que la ciudad costera de Viña del Mar y San Antonio (Figura 5) son la que tienen mayor cantidad de campamentos, con más de 8.000 familias viviendo en condiciones precarias, y demostrando que este fenómeno que no solo afecta a las grandes urbes, sino también a las ciudades medias, generando un problema social, económico y humanitario de gran magnitud:

Parte importante de la discusión a nivel país, ha sido el impacto que ha tenido el flujo migratorio respecto al aumento de la campamentación en el país. A nivel nacional, podemos indicar que un 34,74% de las familias son inmigrantes, lo que corresponde a 39.567 familias. Si comparamos esta cantidad de familias con respecto al Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021 podemos indicar que, si bien porcentualmente el aumento no es tanto (de un 30,58% a un 34,74%), si es importante la cantidad de familias si lo cuantificamos en un número neto, en donde pasamos de 24.964 familias migrantes a poco más de 39 mil. Estas familias no se localizan de igual manera en todo el territorio nacional, estas se concentran en las regiones del norte del país y en la región Metropolitana. Cabe mencionar que las regiones con una mayor cantidad de familias inmigrantes netas es la región Metropolitana, seguido por la región de Antofagasta y Tarapacá. Porcentualmente, las regiones que concentran más familias inmigrantes son las de Antofagasta, Metropolitana y Magallanes. En el centro-sur de Chile el porcentaje de migración es muy bajo (TECHO-CHILE, 2023, p. 25).

En la práctica, este fenómeno urbano de apropiación ilegal de terrenos o “tomas”, ha dado lugar al desarrollo de un verdadero mercado paralelo de venta de viviendas en diversas tomas del país, a través de redes sociales, de tal modo

que ello preocupa al sector inmobiliario y ha obligado al pronunciamiento de las autoridades, las que las han calificado directamente como un engaño (Véase Figura 6).

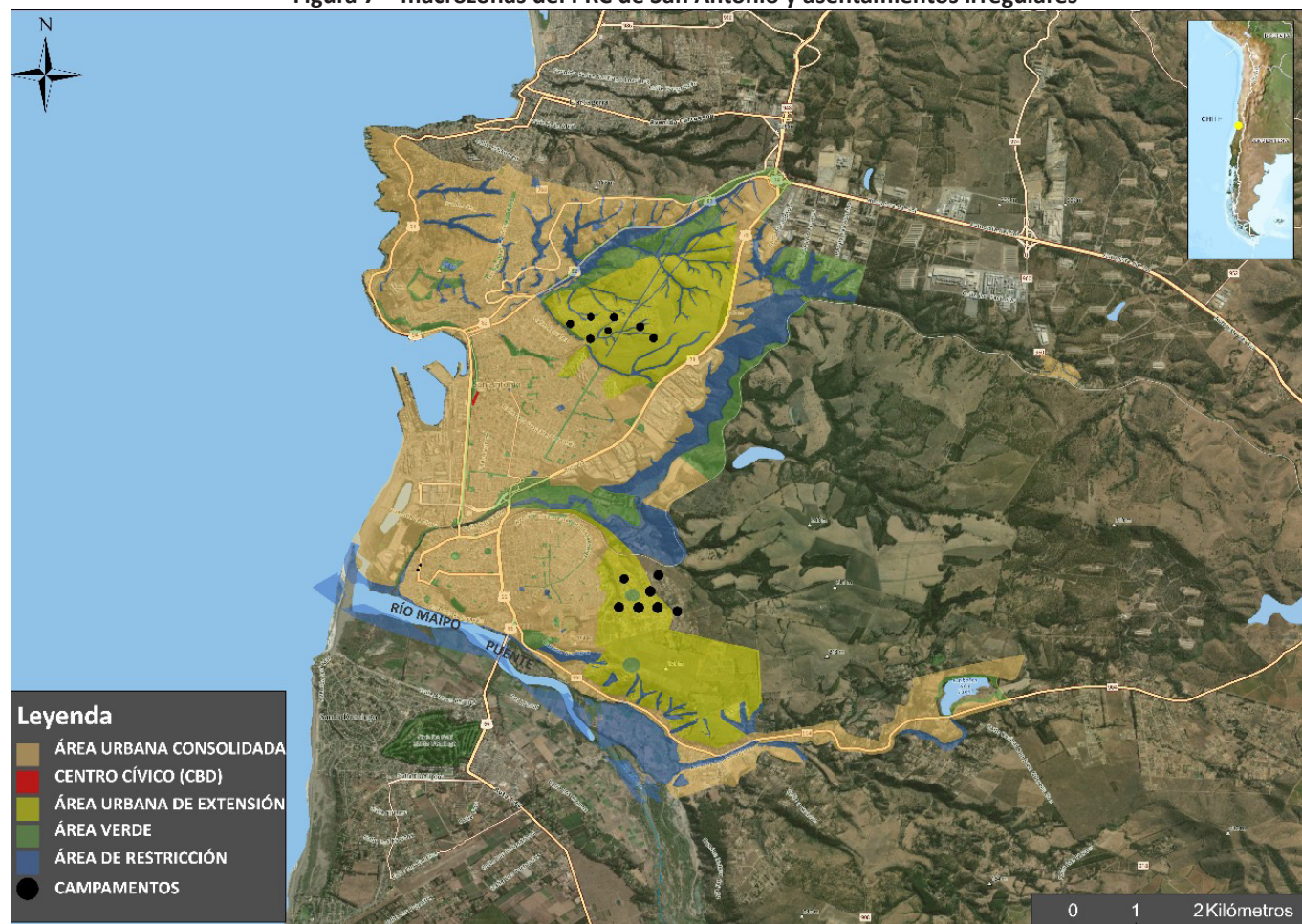
Figura 6 – venta de casas en “Tomas”.



Fuente: [https://twitter.com/ElMercurio\\_cl/status/1593954745571573760](https://twitter.com/ElMercurio_cl/status/1593954745571573760) (consulta en línea el 2/4/2024).

De acuerdo con el catastro de campamentos casi el 50% de las viviendas son viviendas semi-pre- carias, precarias o sin definir un patrón. Las primeras se caracterizan por una estructura frágil y sin terminaciones como mediaguas o similar; las segundas corresponden a viviendas que no tienen estructura y tienen materiales informales como lata, cartón, plástico, carpas o viviendas móviles; la última categoría no se define un patrón definido dentro del campamento (Techo-Chile, 2023). En cuanto al origen de las familias: el 50,2% viene de la misma comuna, pero de otro barrio, un 26,4% viene del mismo barrio, un 12,6% provienen de otra comuna dentro de la misma región y apenas un 6,2% viene de otro país a vivir directamente al campamento (Techo-Chile, 2023:26). Respecto a las razones por las cuales se eligió el terreno en cuestión, la mayoría indica que es porque el terreno estaba en desuso o subutilizado, tales como basurales, bordes de río, bordes de línea férrea, entre otros (Techo-Chile, 2023:27).

Figura 7 – macrozonas del PRC de San Antonio y asentamientos irregulares



Fuente: Elaboración propia.

## 2.4 | OTROS INSTRUMENTOS Y PROCESOS COADYUVANTES

Sin duda, nos enfrentamos a un problema que la planificación urbana no ha sabido prever y que genera enormes desajustes en la estructura y funciones urbanas, que impacta el medio rural circundante. En este sentido el nuevo Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT) y en especial la reciente Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) han planteado directrices importantes para enfrentar el problema antes descrito. En particular, el eje estratégico 1 de la PNOT propone un sistema de asentamientos humanos que propenda a una mejor calidad de vida de las personas, mediante un territorio seguro e inclusivo. El Objetivo 1.1 de la PNOT, en efecto, impulsa a contribuir a un sistema de asentamientos humanos integrado, inclusivo y sustentable, que incorpore las dimensiones social, económica y ambiental con identidad territorial, fomentando la articulación funcional entre el territorio urbano y rural (Ministerio del Interior, 2021).

Estos objetivos estratégicos, sin embargo, son indicativos, por lo que mientras no existan instrumentos que regulen u orienten con más fuerza los usos de suelo, especialmente en el medio rural, como el nuevo Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), cuya vigencia está sujeta a la aprobación del reglamento respectivo y que contienen algunas atribuciones en materia de condiciones de localización para algunas actividades específicas y que serán vinculantes para el conjunto de las instituciones públicas a escala regional. Aunque al no tratarse de



un instrumento de regulación del uso del suelo rural, es probable que parte de estos procesos de fragmentación, segregación y desarticulación que estamos observando, se sigan produciendo. A ello se suma la necesidad de una política de vivienda e integración y cohesión social específica, que permita regularizar las precarias condiciones de muchos asentamientos irregulares. Es probable que una parte de estos problemas puedan recogerse en la actualización en marcha de la política urbana ya mencionada precedentemente.

En este sentido y centrándose en la problemática del parcelamiento y de los proyectos productivos en el medio rural, se puede indicar que el único instrumento que ejerce cierto nivel de control a nivel ambiental y territorial corresponde al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En efecto, los proyectos y actividades señaladas en el Artículo 10 de la ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2010), deben someterse a un sistema de evaluación ambiental, ya sea bajo la forma de Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. Dentro de los contenidos técnicos que deben evaluar los proyectos se encuentra la compatibilidad territorial que considera la relación del proyecto con los distintos IPT, tanto indicativos como normativos, en el área de influencia. Esto de cierta forma, asegura una mirada estratégica y territorial en la aprobación de los proyectos, pero de manera indirecta y no aplica para proyectos pequeños como pueden ser los proyectos de condominios cerrados bajo la modalidad del DL 3.516 o peor aún, para asentamientos irregulares.

Otro instrumento relevante surgido desde la óptica de la protección ambiental corresponde a la Ley de Humedales Urbanos aprobada el 23 de enero de 2020, que tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano (Ministerio del Medio Ambiente, 2020). Esta ley ha generado rechazo por parte del sector productivo e inmobiliario, ya que estaría frenando la ejecución de una serie de proyectos urbanos, tanto del sector industrial como residencial. En tal sentido el MINVU y la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) está trabajando en un proyecto legislativo para que la protección de los humedales no se transforme en un impedimento al desarrollo urbano.

Por otro lado, se debe destacar la función de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la aprobación obligatoria de los IPT en Chile, que se aplica desde el año 2010. Este instrumento permite incorporar una perspectiva de pensamiento estratégico propuesto por María Rosario Partidario (Ministerio del Medio Ambiente, 2015) en el proceso elaboración y aprobación de los planes reguladores. La EAE implica evaluar opciones de desarrollo de manera participativa y colaborativa con foco en los alcances espaciales y temporales del plan. Además, puede ser una instancia de gobernanza especialmente para ciudades conformadas por más de una comuna donde es necesario concordar acuerdos y miradas estratégicas para el futuro sustentable de la ciudad. Si bien es un procedimiento que agrega un trámite más a la aprobación del instrumento, es una instancia que está diseñada para aplicarse en las etapas más temprana de creación del plan.

Varios IPT han implementado esta metodología de manera exitosa, especialmente considerando el nuevo Reglamento de EAE del año 2015 y la guía de EAE del mismo año que permite orientar este complejo, pero útil instrumento de evaluación ambiental con repercusiones directas en la planificación territorial.

Otras propuestas que pueden contribuir en la dirección correcta no siempre tienen el éxito esperado en su discusión parlamentaria, como ha ocurrido con la propuesta de ley de prevención de incendios forestales, no aprobada hasta la fecha y donde, además, se rechazó el artículo que proponía poner fin a los cambios de uso del suelo por treinta años, en los terrenos afectados por incendios forestales, con el fin de evitar la “especulación inmobiliaria”. Sin embargo, se rescata el fortalecimiento de la estrategia de prevención y la definición de zonas de interfaz urbano-rural forestal. La aprobación de esta nueva norma a la fecha está aún pendiente.

En síntesis, los casos observados nos muestran dos vectores de crecimiento urbano que están por fuera del alcance de los IPT: por un lado, el proceso de parcelamiento comandado fundamentalmente por población de ingresos medios y altos que desean vivir en un ambiente rural o natural, y por otro; asentamientos precarios o irregulares de estratos bajos que también ocupan espacios no aptos o que se emplazan de manera ilegal por fuera de las disposiciones de los IPT. Ambos son manifestaciones de un proceso de urbanización creciente que es concomitante con el fenómeno de urbanización planetaria y asociada a un cambio global que podemos denominar Antropoceno Urbano.

### 3 | CONCLUSIONES

¿Pueden los instrumentos de planificación solucionar los problemas urbanos como el proceso de periurbanización extensiva? En la práctica concreta, muchos de los planes reguladores al llegar tarde a los procesos urbanos principales, son más bien instrumentos regularizadores y no planificadores, como su nombre lo indica. Esto demuestra que en un porcentaje no menor se puede hablar de un fracaso del sistema de planificación urbana en Chile. La velocidad de definición y/o actualización de los PRC no acompaña a la velocidad del proceso de urbanización, con aprobaciones que pueden tardar años y que se materializan una vez que los procesos de transformación están en pleno desarrollo o incluso finalizados. En consecuencia, muchos de nuestros IPT regularizan más que regulan u orientan el crecimiento urbano.

La planificación urbana chilena no anticipa ni menos direcciona las transformaciones urbanas, no establece patrones reales de localización ni evita el crecimiento informal que, como hemos visto en este trabajo, puede ser generado por condiciones de riqueza o de pobreza.

Los mencionados instrumentos han sido y son permanentemente desbordados en su proyección tanto demográfica como de expansión en superficie. Al parecer el mercado y las necesidades sociales han sido más relevantes que las disposiciones públicas, ligadas a una mirada estratégico-prospectiva y de bien común. Los IPT no han tenido un rol importante en la reducción de la pobreza urbana. En efecto, el déficit habitacional en Chile llega a 739.603 viviendas: 425.660 (58%) para terminar el allegamiento y 313.943 para reemplazar viviendas deterioradas (Mideso, 2017). Muchas de las soluciones para este problema, se hacen vía “tomas”, es decir al margen de las disposiciones de los IPT.

La (e)(in)migración por amenidades o por necesidades, no encuentra límites concretos, en el caso de los instrumentos de planificación chilenos, a la hora de elegir localizaciones dentro y fuera de los límites urbanos (establecidos pero inútiles). Es este sentido, ciudades medias y pequeñas están recibiendo un impacto muy fuerte cuando son, probablemente, las que están en condiciones desfavorables para hacerles frente.

En el marco de la ética neoliberal, pareciera ser que la localización razonada no es parte de ninguna ecuación de bien común y simplemente se trata del derecho de las personas “de vivir donde consideren”, como mencionó un connotado Senador de la República de Chile, a propósito del instructivo que buscaba poner orden al proceso de subdivisión de predios agrícolas, buscando avanzar en decisiones que estén mejor orientadas, pero que encuentran fuerte resistencia entre los defensores y beneficiados del actual modelo.

¿Cómo hacer frente a la fuerza de la urbanización?, como diría Harvey (2019), en “la ética neoliberal del intenso individualismo posesivo”, que hace difícil la materialización de “los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia, y de una política urbana coherente”.

El camino parece ser, por un lado, el de buscar fórmulas para avanzar en la línea de lo establecido por la PNOT para el sistema urbano chileno, especialmente en materia de instrumentos y de regulación, y lo establecido por la Política Nacional de Desarrollo Rural (COMICIVYT, 2020) para el desarrollo rural. Por otro lado, mejorar la aplicación de la EAE a los IPT, específicamente en la caracterización de los “factores críticos de desarrollo” y sus tendencias, puede permitir avances en la comprensión de los efectos que acarrea la actual forma de expansión urbana. Y también aplicar la Ley de Humedales Urbanos, una de las mayores contribuciones normativas del último tiempo, para la protección de ecosistemas de interés con una nueva mirada ética que permita superar la vía del “todo vale” en materia de desarrollo urbano. La experiencia con la puesta en marcha de esta última ley y las discusiones a propósito de otras leyes asociadas a la planificación territorial, como la posibilidad de una ley de costas para mejorar la ocupación de dichos espacios, muestran las dificultades de hacer avanzar la planificación urbana en los términos aquí planteados, en coexistencia con un sistema neoliberal que opera permitiendo algunos de los procesos descritos en este trabajo.

A nivel de ciudades medias y metrópolis, el sistema de planificación chileno no hace diferencias. En esencia, los instrumentos abordan las mismas temáticas y enfoques de planificación, solo cambia la escala de intervención y la subordinación de los PRC, en función de los PRM.

Finalmente, podemos decir que el proceso del “Urbanoceno” se ve expresado claramente en el territorio nacional, con una nítida acentuación de las desigualdades socioeconómicas, donde la dicotomía “parcelas de agrado”/“campamentos”, muestra la cara más subdesarrollada de este proceso planetario en el Sur Global.■

Recebido em: 24-02-2024

Aceito em: 07-05-2025



## REFERÊNCIAS

- AMIN, Aash; THRIFT, Nigel. Cities and ethnicities. *Ethnicities*, v. 2, n. 3, p. 291-300, 2002.
- BRENNER, Neil; SCHMID, Chritstian. Planetary urbanization. In: BRENNER, Neil. (Ed.). *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin: Jovis, 2014. p. 160-163.
- \_\_\_\_\_. Towards a new epistemology of the urban? *City*, v. 19, n. 2-3, p. 151-182, 2015.
- CHILE. MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Instruye sobre la aplicación de la facultad consagrada en Art. 46 de la Ley n° 18.755, con relación a lo previsto en el D.L. n° 3.516, de 1980*. Santiago: Ministerio de Agricultura, 2022.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DEL INTERIOR. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Chile: Ministerio del Interior, 2021.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, 2015.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Ley 21.202*. Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Valparaíso: Diario Oficial 2020.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Ley 19.300*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. Valparaíso: Diario Oficial, 2010.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones*. DFL 458. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Santiago: Diario Oficial 1976.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Vol. 3 | Elementos de diagnóstico: Ministerio de Vivienda y Urbanismo: p. 116, 2013.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Planes Reguladores*. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (CECT). Disponible en: < <https://centrodeestudios.minvu.gob.cl> >, 2022.
- \_\_\_\_\_. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *1° Reporte Nacional*. Estado Consolidado de Instrumentos de Planificación Territorial. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2023.
- CHWAŁCZYK, Franciszek. Around the anthropocene in eighty names-considering the urbanocene proposition. *Sustainability*, v. 12, n. 11, 2020.
- COMICIVYT. *Política Nacional de Desarrollo Rural*. Santiago: Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, 2020.
- \_\_\_\_\_. *Documentos para la discusión. Proliferación de Parcelaciones Rurales en el Territorio Nacional*. Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. Santiago, 2023.
- CRUTZEN, Paul. Human Impact On Climate Has Made This the “Anthropocene Age”. *New Perspectives Quarterly*, v. 22, n. 2, p. 14-16, 2005.
- DERICKSON, Kate. Urban geography I: Locating urban theory in the ‘urban age’. *Progress in Human Geography*, v. 39, n. 5, 2015.
- HARVEY, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. España: Akal, Pensamiento crítico, 2019.
- HENRIQUEZ, Cristian; ARENAS, Federico; HENRÍQUEZ, Marta. Transformaciones urbanas en la ciudad de Chillán, Chile: lo local y lo tradicional frente a la influencia global. In: SPOSITO, Maria Encarnação; ELIAS, Denise, et al. (Ed.). *Agentes econômicos, reestruturação urbana e regional: Chillán e Marília*. São Paulo, Brasil,: Serie Cidades em Transição, Coleção Geografia em Movimento, Editora Outras Expressões. Universidade Estadual Paulista, Campus de Presidente Prudente, Redes de Pesquisadores sobre Cidades medias, 2012. p. 25-159.

HENRÍQUEZ, Cristian; ARENAS, Federico. Algunas claves sobre las transformaciones urbanas de la ciudad media de Los Ángeles. In: SPOSITO, Maria Encarnação; ELIAS, Denise, *et al* (Ed.). *Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional: Marabá e Los Angeles*. São Paulo, Brasil: Cidades em Transição. RECIME, Cultura Acadêmica Editora, 2016. p. 223-327.

HENRÍQUEZ, Cristian, MORALES, Mauricio, QÜENSE, Jorge, HIDALGO, Rodrigo. Future land use conflicts: Comparing spatial scenarios for urban-regional planning. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, v. 50, n. 2, p. 332-349, 2022.

HENRÍQUEZ, Cristian; HIDALGO, Rodrigo. Escenarios de crecimiento en ciudades medias chilenas: lectura de trayectorias futuras para diferentes tipologías urbanas. In: HENRÍQUEZ, Cristian; RIBEIRO, William, *et al* (Ed.). *Urbanización y Ciudades Medias. Territorios y espacialidades en cuestionamiento*. Santiago: SERIE GEOLibros Nº 39. Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2023. p. 135-153.

HENRÍQUEZ, Cristian; MORALES, Mauricio, CONTRERAS, Paulina, AGUAYO, Camila, APRIGLIANO, Vicente, QÜENSE, Jorge. Simulación del cambio de uso de suelo en el área periurbana Villarrica-Pucón, Chile, 1998-2065: Escenarios con y sin futuros proyectos viales. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 32, n. 2 (en prensa), 2025.

HIDALGO, Rodrigo; DE MATTOS, Carlos; ARENAS, Federico. *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Santiago: Serie GEOLibros 12, Instituto de Geografía y Colección EURE Libros Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.

LEWIS, Simon; MASLIN, Mark. Defining the anthropocene. *Nature*, v. 519, n. 7542, p. 171-180, 2015.

MATURANA, Francisco; SPOSITO, Maria Encarnação; BELLET, Carmen; HENRÍQUEZ, Cristian; HENRÍQUEZ, ARENAS, Federico. *Sistemas Urbanos y Ciudades Medias en Iberoamérica*. Santiago: Serie GEOLibros nº 26, Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017.

CHILE. MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Instruye sobre la aplicación de la facultad consagrada en Art. 46 de la Ley nº 18.755, con relación a lo previsto en el D.L. nº 3.516*, de 1980. Santiago: Ministerio de Agricultura, 2022.

CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Chile: Ministerio del Interior, 2021.

CHILE. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, 2015.

\_\_\_\_\_. *Ley 21.202*. Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Valparaíso: Diario Oficial 2020.

CHILE. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Ley 19.300*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. Valparaíso: Diario Oficial, 2010.

CHILE. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones*. DFL 458. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Santiago: Diario Oficial 1976.

\_\_\_\_\_. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Vol. 3 | Elementos de diagnóstico: Ministerio de Vivienda y Urbanismo: p. 116, 2013.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014.

\_\_\_\_\_. *Planes Reguladores*. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (CECT). Disponible en: < <https://centrodeestudios.minvu.gob.cl> >, 2022.

\_\_\_\_\_. *1° Reporte Nacional*. Estado Consolidado de Instrumentos de Planificación Territorial. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2023.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: Um Olhar Ambiental. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. *et al*. (Ed.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec / Anpur, 1996. p. 169-181.

MUNICIPALIDAD DE PUERTO VARAS. *Crecimiento perirbano*. Puerto Varas: Municipalidad de Puerto Varas, 2021.

PAULSEN, Abraham; HENRÍQUEZ, Cristian. The Anthropocene Settles in the Urban. The Urbanocene in the Global South. In: KALTMEIER, Olaf; HERRERA, Susana, et al. (Ed.). *El antropoceno como crisis múltiple: Perspectivas desde América Latina*, Routledge, 2025 (en prensa).

PNUD. *Propuestas para el Mejoramiento de la Institucionalidad y los Procesos de Elaboración y Aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial*. Primer informe CNDU 2019. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago, 2019.

PRECHT, Alejandra; REYES, Sonia; SALAMANCA, Carola. *El ordenamiento territorial en Chile*. Santiago: Ediciones UC, 2016.

ROY, Ananya. The 21st-Century Metropolis: New geographies of theory. *Regional Studies*, v. 43, n. 6, 2009.

SWYNGEDOUW, Erik; ERNSTSON, Henrik. Interrupting the Anthro-po-obScene: Immuno-biopolitics and Depoliticizing Ontologies in the Anthropocene. *Theory, Culture & Society*, v. 35, n. 6, p. 3-30, 2018.

TECHO-CHILE. *Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023*. Centro de Estudios (CES) TECHO-Chile. Santiago, p.167, 2023.