



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Geografía

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE CONCEPCIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS MODELOS DE DESARROLLO 1960 – 2011

Memoria para optar al Título Profesional de Geógrafo

Francisco Andrés Muñoz Muñoz

Profesor Guía: Miguel Contreras Alonso

Santiago – Chile
2011

Proyecto Fondecyt N° 1090248
“Huellas y dinámicas territoriales: imaginarios del desarrollo y
prácticas de transformación del ambiente en el Gran Concepción”

RESUMEN

Las diferentes políticas de planificación territorial que han sido aplicadas en el país, han estado bastante relacionadas con los modelos de desarrollo por lo que se ha pasado, en cuanto éste último factor representa la visión de quienes gobiernan el país y de lo que buscan hacer con el territorio y sus diferentes facetas (territorialidades). De esta forma, el Área Metropolitana de Concepción resulta ser un ejemplo de cómo la disciplina de la planificación territorial, en este caso analizados principalmente en su forma de planes reguladores, ha logrado llevar a la normativa lo que de formas más abstractas son manifestadas en los discursos políticos y sus ideologías y en los puntos de vista que algunos quieren imponer sobre la ciudadanía.

En la primera mitad del Siglo XX se comienza a producir una transformación en la política, ya que las clases oligárquicas dejan de ser exclusivos llevadores de la política nacional, al ingresar las clases capitalistas y productoras gradualmente en la toma de decisiones, primero en un proceso netamente industrial de producción nacional, donde se proyecta al Gran Concepción como un punto clave en la economía del país, sobre todo para la, aún inestable, zona sur.

Para luego ir pasando, hacia las últimas décadas del siglo pasado a un claro dominio de los capitalistas en la toma de decisiones políticas a nivel nacional, generándose así cambios en las perspectivas que se tienen del territorio, muy evidentes en el Área Metropolitana de Concepción, donde comienza un proceso hacia la tercerización de la ciudad, aunque sin perder las principales industrias que permanecieron de su periodo anterior (y que forman una parte importante del imaginario de gran parte de sus habitantes), pero, a grandes rasgos, perdiendo peso político al verse un país políticamente muy centralista y en donde el cambio de paradigma hacia el neoliberalismo le ha quitado parte del protagonismo que tuvo en la primera mitad del siglo XX.

En definitiva, en lo que refiere a los instrumentos de planificación territorial, se pudo observar una forma de aplicarlos, durante los 60, y otra forma muy diferente desde los 80 hasta la actualidad, sin embargo manteniéndose algunas características que le dan alguna continuidad, como el hecho de que siempre han sido políticas bastante reactivas, o la flexibilidad de sus objetivos por parte de las instituciones que deben aplicarlos.

INDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN.....	6
1.1 Introducción.....	6
1.2 Planteamiento del problema.....	7
1.3 Área de estudio.....	9
1.3.1 Contexto histórico y general.....	9
1.3.2 Contexto físico natural.....	12
1.3.3 Contexto sociodemográfico.....	13
1.4 Objetivos.....	17
1.4.1 Objetivo general.....	17
1.4.2 Objetivos específicos.....	17
1.5 Hipótesis.....	17
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	18
2.1 Modelos de desarrollo y territorio.....	18
2.1.1 El concepto de desarrollo.....	18
2.1.2 Análisis y evolución de los modelos de desarrollo.....	20
2.1.3 Los modelos de desarrollo en el caso chileno.....	22
2.1.4 Territorio.....	26
2.1.5 Relación entre concepto de desarrollo y territorio.....	27
2.1.6 Relación entre modelos de desarrollo y territorio.....	28
2.2. Ordenamiento territorial.....	30
2.2.1 Planificación territorial.....	34
2.2.2 Planificación urbana.....	37
CAPÍTULO 3: MATERIALES Y MÉTODOS.....	40
3.1 Sistematización cartográfica de planes reguladores del período.....	41
3.2 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo.....	46
3.3 Interpretación de los instrumentos de planificación territorial vigentes en el período.....	47
3.4 Tendencias planificadas de la expansión urbana del Área Metropolitana de Concepción.....	48
3.5 Análisis y resultados territoriales.....	48
CAPÍTULO 4: RESULTADOS.....	49
4.1 Período 1960 – 1979.....	52
4.1.1 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo.....	52
4.1.2 Interpretación de los IPT vigentes en el período.....	53
4.1.3 Tendencias planificadas de la expansión urbana del AMC.....	63
4.1.4 Análisis y resultados territoriales.....	65
4.2 Período 1980 – 1999.....	67
4.2.1 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo.....	67
4.2.2 Interpretación de los IPT vigentes en el período.....	68
4.2.3 Tendencias planificadas de la expansión urbana del AMC.....	80
4.2.4 Análisis y resultados territoriales.....	82
4.3 Período 2000 – 2011.....	84
4.3.1 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo.....	84
4.3.2 Interpretación de los IPT vigentes en el período.....	85
4.3.3 Tendencias planificadas de la expansión urbana del AMC.....	99

4.4.4 Análisis y resultados territoriales.....	101
CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN.....	105
5.1 Sobre la planificación territorial y las políticas urbanas en Chile.....	105
5.2 Del Nacional-Desarrollismo al Neoliberal (Imperial) Desarrollismo....	106
5.3 Estado empresarial y auge industrial en el Gran Concepción.....	108
5.4 Golpe de Estado, Imperialismo y “planificación flexible”.....	109
5.5 Globalización, competencia vs complementariedad territorial.....	110
5.6 Características de la planificación territorial en Chile a nivel general.	110
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	114
Bibliografía digital.....	122
ANEXOS.....	123

INDICE DE MAPAS

Mapa 1: Área de estudio.....	10
Mapa 2: Límites comunales antiguos del área de estudio.....	15
Mapa 3: Plan Regulador Intercomunal de Concepción.....	57
Mapa 4: Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1960.....	59
Mapa 5: Plan Regulador Comunal de Concepción 1962.....	62
Mapa 6: Área urbana consolidada y de expansión, período 1960 – 1979.....	64
Mapa 7: Plan Regulador Metropolitano de Concepción 1980.....	70
Mapa 8: Plan Regulador Comunal de Concepción 1982.....	72
Mapa 9: Plan Regulador Comunal de San Pedro de la Paz 1982.....	74
Mapa 10: Plan Regulador Comunal de Penco 1982.....	76
Mapa 11: Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1982.....	79
Mapa 12: Área urbana consolidada y de expansión, período 1980 – 1999.....	81
Mapa 13: Plan Regulador Metropolitano de Concepción 2003.....	86
Mapa 14: Plan Regulador Comunal de Chiguayante 2003.....	88
Mapa 15: Plan Regulador Comunal de Concepción 2004.....	91
Mapa 16: Plan Regulador Comunal de Talcahuano 2006.....	93
Mapa 17: Plan Regulador Comunal de Penco 2007.....	95
Mapa 18: Plan Regulador Comunal de San Pedro de la Paz 2011.....	98
Mapa 19: Área urbana consolidada y de expansión, período 2000 – 2011.....	100
Mapa 20: Plan Regulador Comunal de Hualpén 1982.....	123

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Roles primarios y secundarios de comunas área de estudio.....	12
Cuadro 2: Superficie de humedales y tasa anual de pérdida.....	13
Cuadro 3: Evolución de la población en el AMC período 1952 – 2002.....	14
Cuadro 4: Población (en miles de habitantes) entre los años 1990 y 2005 de las ciudades del Área Metropolitana de Concepción.....	14
Cuadro 5: Conformación de las actuales comunas del Gran Concepción.....	15
Cuadro 6: Instrumentos de Ordenamiento Territorial directos e indirectos.....	34
Cuadro 7: Instrumentos de planificación territorial en Chile.....	37
Cuadro 8: Sistematización de usos de suelo propuestos por zonas en todos los	

planes reguladores considerados en la investigación.....	43
Cuadro 9: Usos de suelo del PRM de 1980 actualizados para 1996.....	83
Cuadro 10: Proyección del consumo de suelo por comuna en hectáreas para el período 2007 – 2018.....	101
Cuadro 11: Esquema temporal de los PR en el AMC clasificados por periodos de modelos de desarrollo y principales hitos de la planificación territorial.....	107

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Plano del Nuevo Concepción en el Valle de la Mocha, 1752.....	9
Figura 2: Marco del ordenamiento territorial entre ideología, ciencia y práctica....	31
Figura 3: Esquema para el proceso de elaboración de un modelo de planificación territorial.....	35
Figura 4: Sistematización de zonificaciones de los planes reguladores.....	42
Figura 5: Vista aérea de la Planta de Huachipato.....	49
Figura 6: Terremoto de 1939, Portal Cruz, Concepción.....	51
Figura 7: Terremoto de 1939, Calle Barros Arana con Angol, Concepción.....	51
Figura 8: Terremoto de 1960, consecuencias sobre zona centro de Concepción...	53
Figura 9: Sector Manquimávida, Chiguayante.....	54
Figura 10: Población Lorenzo Arenas, Concepción.....	55
Figura 11: Fotografía aérea de Hualpén 1955.....	66
Figura 12: Fotografía aérea de Hualpén 1976.....	67
Figura 13: Terremoto 2010, demolición Colegio Madres Dominicás, Concepción...	103
Figura 14: Terremoto de 2010, mercado de Talcahuano.....	104

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Áreas del Plan Regulador Intercomunal de 1963.....	55
Gráfico 2: Áreas del Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1960.....	58
Gráfico 3: Áreas del Plan Regulador Comunal de Concepción 1962.....	61
Gráfico 4: Área urbana consolidada y de expansión, período 1960 – 1979.....	65
Gráfico 5: Áreas del Plan Regulador Metropolitano de 1980.....	69
Gráfico 6: Áreas del Plan Regulador Comunal de Concepción 1982.....	73
Gráfico 7: Áreas del Plan Regulador Comunal de San Pedro de la Paz 1982.....	75
Gráfico 8: Áreas del Plan Regulador Comunal de Penco 1982.....	77
Gráfico 9: Áreas del Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1982.....	78
Gráfico 10: Área urbana consolidada y de expansión, período 1980 – 1999.....	82
Gráfico 11: Áreas del Plan Regulador Metropolitano de 2003.....	88
Gráfico 12: Áreas del Plan Regulador Comunal de Chiguayante 2003.....	88
Gráfico 13: Áreas del Plan Regulador Comunal de Concepción 2004.....	90
Gráfico 14: Áreas del Plan Regulador Comunal de Talcahuano 2006.....	94
Gráfico 15: Áreas del Plan Regulador Comunal de Penco 2007.....	94
Gráfico 16: Áreas del Plan Regulador Comunal de San Pedro de la Paz 2011.....	97
Gráfico 18: Área urbana consolidada y de expansión, período 2000 – 2011.....	98

CAPITULO 1: PRESENTACIÓN

1.1 Introducción

Los diferentes procesos por los que ha pasado la sociedad y sus correspondientes formas de concebir el desarrollo van llevando consigo variadas formas de utilizar el territorio. Esto, sumado a otros factores, como el constante aumento de la población, la expansión urbana y el desarrollo tecnológico, entre otros, producen que el proceso de la utilización del territorio resulte complejo de analizar.

A lo largo de la historia se pueden evidenciar diferentes maneras en los que las sociedades han convivido y aprovechado el medio que las rodea, principalmente en cuanto a sus recursos naturales, existiendo así, variadas formas de habitar el territorio, generando a la vez, diferentes territorialidades.

Hay quienes sostienen que la relación entre la sociedad y el territorio ha cambiado más fuertemente en las últimas décadas (Font, 1997), lo que en consecuencia va provocando cambios más acelerados, y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de planificar el territorio. Independientemente de si se considere que estos cambios efectivamente están ocurriendo más rápido o no, no se puede negar que ha habido variaciones, muchas de estas como consecuencia directa de la aplicación de modelos de desarrollo que no tienen necesariamente en cuenta las especificidades del territorio como un elemento trascendental.

En este sentido, es importante tener en cuenta que hay una gran cantidad de variables que forman parte del complejo proceso de planificar y/o ordenar el territorio, pudiendo destacarse, por ejemplo, el momento económico por el que esté pasando el país –o una región- y la importancia que la comunidad le dé a este aspecto de la vida en sociedad, en cuanto a su grado de compromiso de participar de estos procesos de la planificación, así también el grado de apoyo político y técnico, entre varios otros factores. Todos estos aspectos están directamente relacionados con los modelos de desarrollo imperantes –y los ideales que éstos representan-, y se debe tener presente que aunque estos se plantean como un modelo país, sus impactos y consecuencias ocurren a nivel local.

En el caso del Área Metropolitana de Concepción, este proceso de cambios en la forma de relacionarse entre la sociedad y el territorio parece evidente, sobre todo teniendo en cuenta que ésta es una metrópolis que ha sido incorporada fuertemente al proceso de la globalización, con características particulares, como son la variedad de industrias, las diferencias en las vocaciones de sus comunas, la gran cantidad de servicios y equipamientos asociados y el complejo medio ambiente que lo rodea.

El Gran Concepción ha sido desde la primera mitad del siglo XX un lugar de gran relevancia para la economía del país, además de concentrar gran cantidad de población. Debido a esto, se debería ver un reflejo de su importancia para la economía del país en las políticas de planificación territorial aplicadas sobre esta área urbana.

1.2 Planteamiento del problema

La efectividad de los Instrumentos de Planificación Territorial ha sido tema de variadas discusiones entre diferentes disciplinas, debido a la complejidad de su realización, a la cantidad de variables que se deben tener en cuenta al plantearlos y a la gran cantidad de elementos sobre los que puede tener algún tipo de consecuencia.

En el caso de la presente investigación, los instrumentos analizados en mayor profundidad son los Planes Reguladores, en sus dos escalas: Comunal e Intercomunal –o Metropolitano¹-. Este tipo de instrumentos de planificación territorial ganan fuerza en los años cincuenta cuando se vivía el auge del denominado “urbanismo moderno”². Estos buscan guiar y controlar el crecimiento físico de la ciudad, utilizando métodos de regulación donde destacan las propuestas de zonificación, usos de suelo, red vial, tamaño predial y densidades de ocupación. Además plantean las denominadas condiciones de edificación, donde se pueden nombrar el índice de constructibilidad, el coeficiente de ocupación de suelo, alturas de edificación, entre otros (Cárdenas, 2005).

Todas estas regulaciones han quedado plasmadas a lo largo de las diferentes versiones que ha tenido la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), la que se crea en una etapa inicial en la primera mitad de la década del 30. Luego, se fija el texto definitivo de ésta ley en el año 1953 (Ley de Construcción y Urbanización). En el año 1976 se unifican las cuatro corporaciones relacionadas a la vivienda (Corhabit, Cormu, Corvi y Cou) conformando el Servicio Regional de la Vivienda y Urbanización (Serviu), además se promulga una nueva Ley General de Urbanismo y Construcción, a la que se le han realizado varias modificaciones y actualizaciones hasta el día de hoy (Minvu, 2009).

Ésta ley se vio fuertemente influenciada por la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que entró en vigencia en el año 1979³, provocando todo un cambio en la forma de hacer política urbana en Chile, debilitando varias de las herramientas con las que se contaba al liberalizar el suelo, dejando en gran medida su destino en manos de las dinámicas de oferta y demanda y de las empresas, buscando con esto darle el uso que otorgue la mayor rentabilidad para los privados. Esta política, por los resultados obtenidos (gran pérdida de la capacidad real de planificación y regulación por parte de las instituciones encargadas), se intentó enmendar en el año 1985⁴, sin que se lograra cambiar el problema de raíz, dejando varios puntos importantes sin resolver, y que afectan la forma de aplicar la planificación urbana y las políticas territoriales hasta el día de hoy (Minvu, 1979; Minvu, 1985).

¹ En el caso de Chile, cuando la unidad sobrepasa los 500.000 habitantes, pasa a la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. Art. 34º, Cap. I, Título II. Ley General de Urbanismo y Construcción.

² Aunque los primeros proyectos de planes reguladores en Chile son creados en 1929 y 1934 por el urbanista austriaco Karl Brünner, debido a los problemas que el constante crecimiento de la ciudad de Santiago fue provocando. (Pavez, M. I. “El Plan Brunner para Santiago. Potencial de desarrollo de las totalidades, subtotalidades y fragmentos viales en la comuna de Independencia”).

³ La PNDU de 1979 indica que “*El suelo urbano no es un bien escaso. Su aparente escasez es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas [...] y las condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario. Para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista la alternativa de incorporar –en la forma más ágil y natural posible- nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda...*” (Minvu, 1979: 6).

⁴ La nueva PNDU de 1985 indicaba que “*El hombre tiene libertad para emplazar diversas actividades lícitas sobre el suelo urbano; sin embargo, dicha libertad debe reconocer como límite los derechos de los demás y el Bien Común*” (Minvu, 1985: 24).

Las políticas urbanísticas se pueden entender como un reflejo de lo que va ocurriendo al ir cambiando los modelos de desarrollo, los que van provocando quiebres en algunos de los lineamientos y objetivos buscados en los instrumentos de planificación territorial (al provocar cambios más profundos a nivel de la política en general).

Muchas veces, se hace evidente la falta de consideración de la dimensión temporal en la aplicación de los instrumentos de planificación territorial, centrándose más en la dimensión espacial, y olvidando que la mayor parte de los resultados de las políticas territoriales y de los instrumentos de planificación tendrán resultados en el mediano y largo plazo, por lo que los cambios y modificaciones que generalmente se les van haciendo deberían apuntar a mejorar situaciones específicas y no a ir cambiando gradualmente la idea original sólo por tener diferentes ideales políticos sin analizar los resultados que se están teniendo realmente en el territorio, ya que esto tiende a provocar resultados a medias, o lisa y llanamente una ruptura en el proceso de planificación y el proyecto que se buscaba realizar, pudiendo generar discontinuidades en los procesos territoriales, y finalmente, tener repercusiones sociales difíciles de mejorar o revertir. Un ejemplo de esto puede ser la constante ocupación de humedales a lo largo de toda el área del Gran Concepción, transformándolos en sectores residenciales o comerciales, generalmente producto de las fuertes presiones de las empresas inmobiliarias sobre estas zonas de gran biodiversidad e importancia ambiental, que desde su punto de vista no representan un gran valor (Smith & Romero, 2009).

Además, en varios casos se puede advertir que estos planes siguen un discurso político y económico de fondo, pero que no está acompañado de un plan de gestión institucional acorde a las necesidades reales, esto debido a que no siempre hay una relación muy directa entre el plan de gestión y el plan de inversión para llevar a cabo como se plantean sus objetivos. En este sentido también hay falta de relación entre tres elementos que resultan esenciales en un plan regulador: el proyecto -propriadamente tal-, la forma de financiamiento de éste y el compromiso institucional y social (además de una falta de interés del último elemento).

Entonces, la interrogante que se plantea en la presente investigación es si existe o no una relación entre los diferentes Instrumentos de Planificación Territorial aplicados en el Área Metropolitana de Concepción y los modelos de desarrollo predominantes en el país al momento de idearse estos, de modo que los primeros sean un reflejo de los segundos. Además, tratar de vislumbrar si es que lo planteado por estos instrumentos ha tenido una repercusión directa en el territorio, o por el contrario, los resultados en la práctica no han tenido mayor relación con lo planteado por ellos.

Esta investigación se enmarca dentro del proyecto Fondecyt N°1090248, "Huellas y dinámicas territoriales: imaginarios del desarrollo y prácticas de transformación del ambiente en el Gran Concepción".

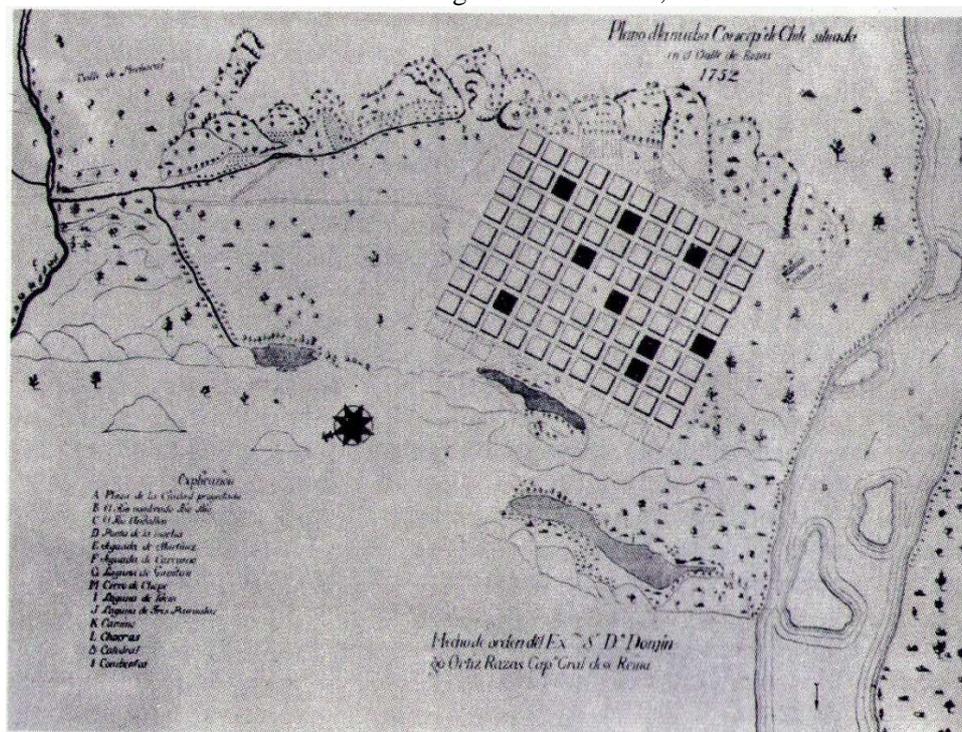
1.3 Área de estudio

1.3.1.- Contexto histórico y general

La presente investigación se enmarca en un área que abarca seis comunas, que en conjunto conforman lo que se denomina Área Metropolitana de Concepción (en adelante AMC)⁵ (Mapa 1), ubicada en la zona litoral de la VIII Región del Bío Bío, aproximadamente entre los 36° 43' y los 36° 50' latitud sur. Esta área urbana es la tercera en población e importancia económica en Chile, después del Área Metropolitana de Santiago y de Valparaíso. El crecimiento urbano del AMC ha sido constante, pasando de 4.747,1 hectáreas en el año 1975 a 9.661,2 hectáreas en el año 2004, lo que significa un crecimiento de más del doble de su área en 30 años (Smith & Romero, 2009).

La ciudad de Concepción se funda en el valle de la Mocha en el año 1763 (Figura 1), luego de que fuera trasladada desde donde hoy en día está la ciudad de Penco (fundada originalmente en el año 1550). Esto debido a las diversas devastaciones que sufrió producto de ataques por parte de los indígenas, varias pestes y fundamentalmente por los terremotos y maremotos (1570, 1657, 1730 y 1751) (Pérez & Espinoza, 2006). Así también nace Talcahuano, correspondiente a parte de la población que vivía en la antigua ciudad de Concepción (Penco), y que no estuvieron de acuerdo con el traslado a un lugar alejado del mar (Sibona, 1962).

Figura 1 - Plano del Nuevo Concepción en el Valle de la Mocha, hecho de orden del Gobernador del Reino Domingo Ortiz de Rozas, 1752

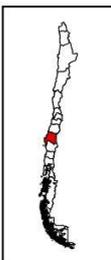


Fuente: Minvu, 2001

⁵ Para el caso de este estudio se considerarán las comunas de Concepción, Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, Penco y San Pedro de la Paz. A diferencia de lo que comprende el Plan Regulador Metropolitano del 2003 del Gran Concepción que, además de las comunas nombradas, considera Tomé, Coronel, Lota, Hualqui y Santa Juana (Art. 2.0.1 Ordenanza PRM) (GORE-Región Bío Bío, 2003).

Mapa 1

Área de estudio



Leyenda

-  Límites comunales actuales
-  Comunas cercanas

Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Geografía
Proyecto Fondecyt N°1090248

Cartografía realizada por:
Francisco Muñoz M.



Fuente: Elaboración propia

A mediados del siglo XX se experimentó un intenso crecimiento económico en las ciudades que hoy conforman esta área metropolitana, sobre todo para Concepción y Talcahuano. Crecimiento que resultó ser complementario y paralelo, debido a la instalación paulatina de grandes industrias como Fanalzoa en 1927 en Penco, Vidrios Planos en 1933 en el puerto de Lirquén, industrias textiles en Tomé durante las primeras décadas del siglo XX, Cementos Bio Bío en 1961 en Talcahuano, entre otras; lo que significó una importante migración hacia estas ciudades. Aunque se destaca la llegada de la Siderúrgica Huachipato, perteneciente a la CAP (Compañía de Acero del Pacífico) en el año 1946 –y puesta en marcha en 1951- a Talcahuano, la que consolida ésta área metropolitana como una zona industrial (Pérez & Fuentes, 2010; Flores, 2008; Goycoolea & Lagos, 2004), También se puede considerar la gran importancia que tuvo para el país la producción carbonífera en Lota y Coronel (ambas comunas al sur de San Pedro de la Paz, y que se relacionan al área de estudio) entre las décadas del '40 y del '60, llegando a cubrir el 95% de la actividad productiva total del país (Pacheco, 1997).

El Gran Concepción se conforma hoy por un conjunto de comunas, cada una de las cuales ha adquirido un rol, o vocación, complementarias en el ámbito metropolitano. El hecho de adquirir un rol es importante porque ayuda a definir las direcciones y los lineamientos que elegirá cada municipio para cumplir los objetivos generales a nivel intercomunal, como también los objetivos a nivel municipal. Esto debería traducirse en darle una forma más clara a la manera de organizar el territorio *“en pos de contribuir funcional y espacialmente a la consolidación de este sistema mayor denominado área metropolitana”* (Casas-Cordero, 2005: 85). Con el pasar de los años, la unidad del área metropolitana se ha ido fortaleciendo por la creciente conurbación (Baeriswyl, 2009).

Actualmente, la comuna de Concepción se caracteriza por tener un rol principalmente relacionado a los servicios, con un constante desarrollo del sector terciario, concentrándose en aquella ciudad los servicios administrativos, profesionales, educacionales y financieros. Por su parte, Talcahuano siempre ha estado más vinculada a la actividad industrial y portuaria. San Pedro de la Paz se autodefine como una comuna parque, de carácter principalmente residencial, al igual que Chiguayante. Hualpén, posee el único Santuario de la Naturaleza en el país que está dentro de un área metropolitana, la Península de Hualpén, con 2.600 hectáreas protegidas, mientras que Penco también se podría caracterizar como una comuna residencial relacionada a las actividades productivas de Concepción y Talcahuano, además de poseer también actividad portuaria (Hoffmann & Gysling, 2010; Baeriswyl, 2009; Casas-Cordero, 2005; I. Municipalidad de Talcahuano, 1982). Esto queda definido de forma clara en la memoria explicativa del plan regulador metropolitano de Concepción del 2003 tanto en los roles primarios como los secundarios a los que se evocan en cada comuna del AMC (Cuadro 1).

Por otro lado, el área de estudio presenta la particularidad de ser una zona que ha sido constantemente afectada por terremotos⁶, lo que ha tenido evidentes repercusiones en la aplicación –y en algunos casos postergación- de los planes reguladores comunales, u otros instrumentos de planificación territorial, además de los correspondientes esfuerzos políticos y sociales por llevar a cabo la reconstrucción de las zonas afectadas.

⁶ Nombrando los más directamente relacionados con el período de estudio, y los más importantes eventos, este sector ha sido afectado por el terremoto -y posterior tsunami- del 24 de enero de 1939, 21 y 22 de mayo de 1960 y 27 de febrero de 2010.

Cuadro 1 – Roles primarios y secundarios de las comunas del área de estudio

Centro urbano	Roles primarios	Roles secundarios
Concepción	Político-Administrativo, Equipamiento y Servicios, Comercial	Centro de distribución y almacenamiento, Residencial
Chiguayante	Residencial	Equipamiento y Servicios
San Pedro de la Paz	Equipamiento y Servicios, Residencial	Industrial
Penco	Portuario, Comercial, Residencial	Turístico, Equipamiento y Servicios, Pesquero, Industrial
Talcahuano ⁷	Portuario, Pesquero, Industrial	Comercial, Residencial, Equipamiento y Servicios

Fuente: Memoria Explicativa PRMC (Minvu, 2003)

1.3.2 Contexto Físico Natural

El AMC posee características físicas que la transforman en una zona diversa y con grandes potencialidades, como por ejemplo el importante uso que se le da al borde costero, las particularidades que tiene la cordillera de la costa en el paisaje, haciendo que las diferentes áreas urbanas se ubiquen principalmente en sus valles, además de estar asentada en torno al río Bio Bío (Flores, 2008). Sin embargo estas características físicas también han significado una limitante para su expansión urbana, haciéndola dispersa, producto de las características de su borde costero, además de la presencia de ríos, canales, lagunas, humedales y cordones montañosos (Baeriswyl, 2009).

Tanto desde sus características de relieve como de clima, esta región es una zona de transición. El clima del Gran Concepción se define como de transición entre templado mediterráneo cálido (propio de la zona central) a templado húmedo o lluvioso (característico de la zona sur) (Minvu – Seremi Bio Bío, 1979). Su temperatura anual media es de 12,4°C, con una precipitación media anual de 1.332,6 mm, concentrándose un 70% de estas entre los meses de mayo y agosto (Azocar & Sanhueza, 2000).

Se destaca la importancia del complejo sistema hidrográfico de esta área, compuesto por ríos, lagunas y humedales. El principal agente de este sistema es el río Bio Bío, el que posee una de las cuencas más importantes del país, con 24.029 Km², y una longitud de 380 Km. Además de ser uno de los principales modeladores del paisaje. Utilizado en sus inicios para el transporte de madera y cereales desde la zona de Nacimiento. Aunque, la fuerte deforestación que sufrió su cuenca provocó que se fuera embancando y por ende, perdiendo éste tipo de uso y su importancia, lo que sumado a la instalación del ferrocarril y la ocupación irregular de viviendas en la ribera conllevó a un proceso de alejamiento de la ciudad con el río, situación que se ha intentado mejorar con diferentes proyectos y programas, muchos de los cuales han quedado sólo en las propuestas (Minvu, 2001).

El otro río relevante es el Andalién, con una cuenca de 780 Km², además está el estero Nonguén. También se encuentran gran cantidad de lagunas en este sector, entre las que

⁷ En el Plan Regulador Metropolitano de Concepción de 2003 la comuna de Talcahuano aún incluía a la actual comuna de Hualpén, que se separó en el año 2004.

se pueden destacar la Laguna Grande y Laguna Chica en San Pedro de la Paz; Lo Méndez, Las Tres Pascualas y Laguna Redonda en Concepción.

Los humedales presentan un ecosistema importante y particular, por lo que hoy en día son considerados de un valor ambiental destacable a nivel mundial. Varios han sido los estudios que han demostrado los beneficios que los humedales les pueden traer a las ciudades, tales como purificación del aire, regulación microclimática, drenaje de aguas lluvias, espacios de recreación, entre otros (Bolund & Hunhammar, 1999). Sin embargo, y como ocurre también en el Gran Concepción, los humedales son constantemente drenados, rellenados, contaminados, o incluso en varios casos construidos con grandes proyectos inmobiliarios, industriales o comerciales (Ramírez et al, 2002). La disminución del área ocupada por los humedales se ha visto directamente relacionada a las áreas incorporadas a lo largo de los años para expansión urbana en los planes reguladores. De esta forma, para el año 2008 los humedales ocupaban sólo el 40% del área que cubrían en el año 1975 (Cuadro 2) (Smith & Romero, 2009).

Cuadro 2
Superficie de humedales y tasa anual de pérdida

AÑO	SUPERFICIE TOTAL HUMEDALES (Há)	SUPERFICIE AUMENTADA URBANIZACIÓN (Há)	TASA ANUAL DE PÉRDIDA (Há)
1975	3.855,9	-	-
1990	3.242,1	613,83	40,92
2001	2.757,9	484,15	44,01
2004	2.109,1	648,89	216,29
2008	1.549,7	560,1	140,03

Fuente: Smith & Romero, 2009

1.3.3 Contexto Sociodemográfico

A nivel metropolitano, el Gran Concepción ha tenido un crecimiento demográfico promedio del 30% en el período 1952 – 2002 (Cuadro 3). Pudiendo destacarse los períodos intercensales 1952 – 1960 y 1960 – 1970 con el mayor crecimiento, ambos con un promedio del 47%. Crecimiento demográfico explosivo como consecuencia de la instalación de grandes industrias y su consecuente proceso migratorio campo-ciudad. Por el contrario, desde el censo de 1982 en adelante, el área metropolitana comienza a demostrar una tendencia a la baja en su crecimiento demográfico, al igual como ocurre a nivel general en el país.

Cuadro 3
Evolución de la población en el Gran Concepción período 1952 – 2002

Año	Población	Porcentaje crecimiento intercensal
1952	184.073	-
1960	253.483	38%
1970	396.094	56%
1982	513.258	29%
1992	619.929	20%
2002	674.174	8%
Promedio Intercensal	-	30,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

A nivel comunal, el proceso de crecimiento demográfico del AMC (Cuadro 4) ha visto uno de sus mayores aumentos en Talcahuano (teniendo en cuenta que en el cuadro aún se considera junto con la actual comuna de Hualpén), pasando de 243 mil hab. en 1990 a 304 mil hab. en el 2005. Otra comuna que se puede destacar es San Pedro de la Paz, demostrando porqué se denomina una comuna de tipo residencial –o comuna dormitorio-, pasando en éstos 15 años a duplicar su población, de 63 mil hasta 121 mil aprox.

Cuadro 4
Población (en miles de habitantes) entre los años 1990 y 2005 de las ciudades del AMC

	1990	1995	2000	2005
CONCEPCIÓN	205	214	219	222
TALCAHUANO	243	265	285	304
PENCO	39	43	46	49
TOMÉ	48	50	51	51
HUALQUI	16	16	17	17
LOTA	49	51	52	52
CORONEL	81	89	95	101
SAN PEDRO DE LA PAZ	63	79	99	121
CHIGUAYANTE	55	60	64	68
TOTAL AMC	826.493	893.511	953.787	1.010.950

Fuente: Pérez & Salinas, 2007

Para el período 1994 - 2003, entre las 10 comunas con mayores Índices de Desarrollo Humano (IDH) de la VIII Región se encontraban en los primeros tres lugares San Pedro de la Paz (0,787), Chiguayante (0,764) y Concepción (0,757), mientras que en el noveno lugar se encontraba Penco (0,689). Además se puede destacar que las tres primeras comunas nombradas están incluso sobre el IDH a nivel país, el que era de 0,725⁸ (Antinao, 2009).

Hay que destacar el hecho que estas seis comunas, para el comienzo del período de estudio, eran sólo tres (Mapa 2): Penco, que sigue manteniendo los límites comunales actuales; Concepción, de la que se desprendieron San Pedro de la Paz, el 29 de diciembre de 1995 y luego Chiguayante el 28 de junio de 1996. Y por último la comuna de Talcahuano, que hasta el 15 de marzo del año 2004 incluía dentro de su área a la actual comuna de Hualpén, siendo ésta última la más nueva de las comunas dentro del área de estudio (Cuadro 5). Esto debido, entre otras cosas, al constante crecimiento urbano que estas tres nuevas comunas estaban teniendo, y por ende a la mayor importancia a la que estos sectores se les debían dar, ya fuera en términos políticos o de recursos económicos.

Cuadro 5
Conformación de las actuales comunas del Gran Concepción

1960	1995	1996	2004
Concepción	Concepción	Concepción	Concepción
	San Pedro de la Paz	San Pedro de la Paz	San Pedro de la Paz
		Chiguayante	Chiguayante
Talcahuano	Talcahuano	Talcahuano	Talcahuano
			Hualpén
Penco	Penco	Penco	Penco

Fuente: Elaboración propia

⁸ En Mideplan – PNUD. 2005 “Trayectorias del Desarrollo Humano en las Comunas de Chile. 1994 – 2003”

Mapa 2

Área de estudio Límites comunales antiguos



Fuente: Elaboración propia

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general:

Analizar comparativamente los diferentes instrumentos de planificación territorial –y específicamente los planes reguladores comunales e intercomunales- que se han aplicado en el Área Metropolitana de Concepción en el período comprendido entre los años 1960 y 2011 en cuanto a sus planteamientos teóricos, su propuesta normativa y sus resultados prácticos, relacionando estos instrumentos con los diferentes modelos de desarrollo por los que ha pasado el país, que los respaldan y sustentan.

1.4.2 Objetivos específicos:

- Identificar y sistematizar cartográficamente los planes reguladores aplicados en el Área Metropolitana de Concepción entre 1960 y el 2011 en SIG.
- Caracterizar los diferentes períodos de modelos de desarrollo por los que ha pasado el país.
- Analizar los planes reguladores comunales e intercomunales en el contexto de los modelos de desarrollo bajo los que se plantean.
- Analizar los resultados prácticos que tuvieron los planes reguladores en el territorio en los diferentes períodos identificados.

1.5 Hipótesis

“Existe una relación entre lo planteado en los instrumentos de planificación territorial y los lineamientos principales del modelo de desarrollo bajo los que fueron definidos, tanto en sus planteamientos teóricos, sus propuestas normativas y sus resultados prácticos. Pudiendo diferenciarse dos principales períodos, uno entre el inicio del período de estudio (1960) hasta finales de la década del 70; y otro período que comprende hasta la actualidad (2011); con formas bastante diferenciadas de entender el desarrollo, de aplicar políticas, de llevar a cabo la economía del país y finalmente de planificar el territorio.”

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

2.1 Modelos de desarrollo y territorio

2.1.1 El concepto de desarrollo

Cuando se comenzó a discutir y debatir sobre el concepto de desarrollo, siempre se trató como una idea relacionada puramente al crecimiento económico, debido a que fueron los economistas los que más discutían sobre éste concepto. En este sentido, han sido muchas las teorías y los debates que se han hecho sobre la relación entre productividad y desarrollo, principalmente en macroeconomía, buscando explicar qué tan directa se hace la relación para que lo primero lleve a lo segundo⁹ (Furtado, 1961). Aunque éste autor también destaca y critica la mayoría de las teorías económicas por no incorporar la dimensión histórica, debido a que estas se limitan a construir modelos abstractos.

Esta discusión se ha llevado desde mediados del siglo anterior a una escala más regional, estudiándose, particularmente para el caso de los países de América Latina, con teorías económicas propias a la realidad del continente, y del “retraso” que tenían sus economías con respecto a las de Europa y de América del Norte.

Desde el punto de vista de cómo se concebía el desarrollo a mediados del siglo XX, Prebisch (1963) plantea con respecto a la realidad económica de América Latina que *“el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados. La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora –y tienen que plantearse- en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas”*, lo que transforma el problema de la economía en este continente en una realidad bastante diferente, sobre todo a cómo se venía tratando antes.

Se debe tener presente que las propuestas de Prebisch fueron parte fundamental de las políticas económicas latinoamericanas, ya que es él quien, en la década de 1950, y presidiendo la CEPAL, diseñó cambios políticos-económicos basados en la noción de “desarrollo” de los economistas europeos, quedando Latinoamérica clasificada como una región “subdesarrollada”, *“por carecer de factores fundamentales del desarrollo, carencias que debían ser corregidas por decisivas intervenciones estatales. Tales deficiencias capitales eran, entre otras, la coexistencia de estructuras socio-económicas “tradicionales” o “atrasadas”, especialmente en la agricultura, con estructuras “modernas” en la industria o en el comercio internacional”* (Góngora, 1981: 126).

Estas ideas han ido evolucionando a medida que nuevas disciplinas se han incorporado a la discusión, llegando a definiciones más actuales como las que indican que el desarrollo

⁹ Teoría manejada por Furtado (1961) bajo el nombre de Teoría del Desarrollo Económico, la que tiene como propósito *“mostrar la naturaleza de las variables no-económicas que determinan, en última instancia, el índice de crecimiento de la producción de una economía”* (Kaldor, 1957 “A model of economic growth”. En Furtado, 1961).

“es una cuestión cultural, cuyo significado difiere de lugar en lugar en la misma medida en que difieren las culturas” (Boisier, 2004a). Dentro de estas discusiones interdisciplinarias sobre el desarrollo, se han hecho gran cantidad de estudios desde diferentes puntos de vista sobre la problemática del subdesarrollo (principalmente en América Latina, África y Asia), pudiendo destacarse 3 enfoques o teorías principales (GORE – Región del Bio Bío, 2000)¹⁰:

- 1.- Teorías del crecimiento: enfoques basados en la teoría económica clásica, los cuales centran su atención en el crecimiento económico (desarrollo = crecimiento),
- 2.- Teorías de la modernización: enfoques que buscan combinar crecimiento económico con transformación social (desarrollo = crecimiento + modernización),
- 3.- Teorías de la dependencia: enfoques orientados a explicar el subdesarrollo como un resultado estructural de la división internacional del trabajo y las relaciones de desigualdad entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, es necesario destacar que el concepto de desarrollo estará siempre en construcción en cuanto la sociedad tiene diferentes características con las que se identifica, y que al ir evolucionando cambiará por consiguiente lo que cada sociedad entenderá (o aceptará) como desarrollo.

De esta forma, se debe tener claro que el concepto de lo que es el desarrollo es difícil de definir, y como indica Boisier (2004a) no se ha sabido –tampoco se sabe ahora- en qué consiste el desarrollo como estado y como proceso, ya que sus objetivos son difusos. Es por esto que los instrumentos que se han utilizado para “alcanzar el desarrollo” suelen carecer de fundamento empírico o científico, por lo que su eficacia se relaciona más bien a resultados aleatorios poco predecibles, generalmente basados en procedimientos centralizados y jerarquizados de “arriba-abajo” y sin considerar la opinión de la sociedad afectada.

Se podrá decir que el desarrollo se entenderá como algo mucho más complejo que la antigua concepción de este concepto, que la consideraba únicamente como el crecimiento económico, pasando a ser un “proceso y un estado intangible, subjetivo, constructivista, vinculado a la posibilidad de crear en cada lugar y momento un clima, un contexto [...] capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana, en su individualidad y sociabilidad y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar” (Boisier, 2004b: 36).

¹⁰ “Las teorías del desarrollo han tenido una gran influencia sobre el ordenamiento territorial [...] en los países en vías de desarrollo: mientras la aplicación de estrategias de desarrollo basadas en teorías del crecimiento han promovido una liberalización casi total del uso urbano de la tierra, la aplicación de estrategias de desarrollo basadas en teorías de la dependencia ha asignado al Estado un papel protagónico en el desarrollo territorial a través de poner énfasis en la inversión pública”. (GORE – Región del Bio Bío, 2000).

2.1.2 Análisis y evolución de los modelos de desarrollo

Los modelos de desarrollo se refieren a las formas adoptadas por un sistema político y social para llevar a la práctica sus ideales bajo una modalidad concreta y dinámica (Graciarena, 1976). En este sentido resulta importante tener en cuenta la mezcla entre las dimensiones temporales y territoriales que adquieren los modelos de desarrollo, ya que cada uno plasma su visión del espacio y las territorialidades que desea formar, lo que tiene consecuencias directas en todos los ámbitos de la sociedad (más allá de si estas territorialidades fueron planeadas en estos modelos de desarrollo, o fueron formaciones espontáneas). La idea del desarrollo está fuertemente influenciada por los enfoques de valor individuales y colectivos según el contexto temporal y espacial en que se formen y analicen (Nohlen, 1989). También se plantea que son las ideas de desarrollo las que originan necesidades y van determinando las acciones del hombre hacia la sociedad, la cultura y el ambiente, es decir, desde su propio hábitat, convirtiéndose en un factor muy influyente en la temporalidad moderna, trascendiendo sus procesos tecnológicos y científicos, comenzando así, la búsqueda del bienestar material como una necesidad¹¹ (Gordillo, 2004).

En general, desde el punto de vista de los países subdesarrollados (o en vías de desarrollo), muchas veces la concepción que se tiene de los modelos de desarrollo, es la de plantearse una imagen objetivo intentando homologar a los países del primer mundo, muchas veces sin cuestionarse algunos aspectos, o tener en cuenta sus condiciones más propias. Así, en las últimas décadas se ha visto que la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado el modelo neoliberal de desarrollo con estrategias basadas en la apertura económica, opuestas al modelo de sustitución de importaciones de la etapa industrializadora que se aplicó hasta aproximadamente la década de 1960 (Rojas, 2003).

En este contexto ocurre que para acercarse a este nivel de “desarrollo”, los países subdesarrollados han sobreexplotado sus recursos, haciendo parecer que la relación circular desarrollo-degradación pareciera ser la única alternativa realmente viable, y a la vez la paradoja que la palabra “desarrollo” sea la causa de la degradación del medio humano (Gligo, 2006); problemática similar a lo planteado con anterioridad por Villamil (1980) al cuestionar si las diferencias (territoriales, económicas, sociales, políticas y ambientales) propias de los países, van afectando la forma en que un mismo modelo de desarrollo genera diferentes resultados.

Es debido a esta dicotomía que se ha ido creando en torno al desarrollo y al medio ambiente (y la relación que existe entre estos conceptos), que en las últimas décadas ha ido ganando importancia el concepto del desarrollo sustentable (o sostenible¹²) como

¹¹ Según Illich (2002), las “necesidades básicas” son un legado insidioso del desarrollo, el cual “se puede visualizar como un proceso en el cual la gente es sacada de sus ámbitos de comunidad culturales tradicionales [...] es compelida a alcanzar nuevos niveles mínimos de consumo” Illich, Iván. 2002 “Necesidades” (En *Letras Libres*, México). En Gordillo (2004).

¹² La diferencia entre el término sustentable y sostenible ha sido un tema que ha dado a discusiones en América Latina (ya que sólo en el español se generó este problema de definición). Sostenible se refiere a un

alternativa o como complemento a los modelos de desarrollo de tipo más económicos. Sin embargo, éste modelo ha presentado el problema de ser difícil de definir (Gligo, 2006).

Para Olivier (1997) *“desarrollo sostenible es sinónimo de desarrollismo. Pretende el crecimiento asintótico de la economía en un ecosistema planetario con recursos energéticos y materiales limitados”*¹³. Por otra parte, Guimaraes (2003) plantea la interrogante de si el desarrollo sustentable es realmente una propuesta alternativa o sólo retórica neoliberal, destacando las marcadas indefiniciones del término y lo difuso que resulta el concepto, derivando en una aceptación unánime. Sin embargo, este autor plantea la necesidad de diferenciar las distintas dimensiones y criterios de la sustentabilidad, a saber, sustentabilidad ecológica, ambiental, social y política, destacando la necesidad de debatir sobre ésta última para que el término vaya adquiriendo un significado más real¹⁴. Por su parte Gallopín (2003) establece que no se debe olvidar que al estar relacionado al concepto de “desarrollo”, éste debe apuntar claramente a la idea de un cambio, gradual y direccional¹⁵. Finalmente se puede considerar lo planteado por Shafer *et al* (2000)¹⁶ al definir el desarrollo sustentable como la habilidad de una comunidad de desarrollar y/o mantener una alta calidad de vida en el presente de forma tal que permita mantenerlo también para el futuro

En este sentido se puede decir que, en general, las definiciones del desarrollo sustentable tienen cierto grado de consenso en aceptar la interacción del medio físico, social y económico como central en la sociedad, y a partir de esta interacción se debe plantear la sostenibilidad (van Kamp et al, 2003).

Aunque como indica Gligo, el concepto de desarrollo sustentable –considerando su problema de definición– es igualmente aceptado porque *“permite disfrazar la realidad y verificar, cuantificar y contrastar como se avanza hacia objetivos de “mayor bienestar”, aunque las cifras estén mostrando lo contrario. El abuso del término, por insistencia, ha dejado en la penumbra los cuestionamientos para ser “universalmente” aceptado”* (Gligo, 2006: 13).

Hay planteamientos (como en la Economía Ecológica) que indican que el desarrollo de la sustentabilidad debe hacerse a partir de los cambios culturales y conductuales de los ciudadanos, ya que aunque este modelo de desarrollo ha sido diseñado desde arriba, ha

proceso que se puede mantener en el tiempo indefinidamente sin colapsar o deteriorarse. Mientras que sustentable se refiere a un proceso que no necesita de fuentes o recursos externos para mantenerse (Flores B, Teresa, 2008). Es por esto que aunque desarrollo sostenible pareciera ser la forma más correcta de referirse al concepto, la mayoría de las veces (incluso en los documentos oficiales desde la institucionalidad) se utiliza la forma de desarrollo sustentable, es por esto que en éste caso se hablará indistintamente del concepto.

¹³ Olivier, R. 1997 “La crisis eco-social y el desarrollo sostenible” Argentina. En Gligo, 2006.

¹⁴ Guimaraes, R. 2003 “El desarrollo sustentable: ¿Propuesto alternativa o retórica neoliberal” CEPAL, México. En Gligo, 2006

¹⁵ Gallopín, G. 2003 “Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico” CEPAL, Santiago de Chile. En Gligo, 2006.

¹⁶ Shafer, C; Koo Lee, B; Turner, S. 2000 “A tale of three greenways trails: user preceptions related to quality of life” En van Kamp, 2003.

sido asumido a nivel incluso inconsciente y emocional por la población en general (Quiroga & Van Hauwermeiren, 1996)¹⁷.

2.1.3 Los modelos de desarrollo en el caso chileno

En Chile –como en el resto de los países de Latinoamérica–, se intentó aplicar, durante la primera mitad del siglo XX, un modelo de desarrollo basados en la realidad de lo que ocurría en Europa: el Estado de Bienestar¹⁸, que suponía un cambio en la política y en la economía, sobre todo después de la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Aunque en el caso latinoamericano no logró ser tal, debido a las grandes diferencias en las realidades económicas y políticas con respecto a Europa, que hacía imposible poder aplicar políticas de protección social que cubrieran a toda la población, llevándose a cabo de forma parcial. Una de las limitaciones con las que el modelo se aplicó en Chile fue que su base se mantuvo atada a la protección de los riesgos del trabajo, extendiéndose parcialmente al resto de la población, vista más desde un punto de vista asistencialista (Parada, 2004).

Es debido también a la nombrada crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial que los países del primer mundo se vieron obligados a disminuir tanto sus importaciones como sus exportaciones. Lo que provoca que los países dependientes de este tipo de economía (tercer mundo) ya no pudieran comerciar con sus materias primas en el mercado mundial. Es así como el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), comenzó a ser promovido por las nuevas coaliciones políticas latinoamericanas (Faletto, 1999).

Este modelo es aplicado en América Latina principalmente entre la década del 40 y 50, comenzando a decaer en la década del 60¹⁹, aunque en Chile se aplicó –con diferentes matices- hasta 1973²⁰. Este modelo conlleva una participación muy activa por parte del Estado en la economía nacional y su forma de producir (es por esto que a veces es denominado Estado empresarial (Salazar, 2003)), por lo que una de las principales iniciativas en este sentido es la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en 1939, que promovió la creación de una serie de grandes industrias semi-estatales o privadas (como la CAP en Talcahuano), pero protegidas aduaneramente frente a la competencia extranjera (Góngora, 1981), mientras que por el otro lado también

¹⁷ Quiroga, R. 1994 “Viejos y nuevos estilos de desarrollo humano: procesos y desafíos” En Osorio & Weinstein (Eds.) “El corazón del arcoíris”, CEEAL, Santiago de Chile. Y Quiroga, R. 1995 “Apropiación y maldesarrollo. ¿Nos damos cuenta?” En Género y sociedad, INTEC, Santo Domingo.

¹⁸ También conocido como Modelo Bismarkiano, donde había un financiamiento compartido de los sistemas de seguridad social, con aportes estatales, de los trabajadores y sus empleadores.

¹⁹ Aunque en ésta década entra en vigencia la “Alianza por el Progreso”, planteada por el presidente Kennedy (EEUU).

²⁰ Época en la que economistas y otras disciplinas discutían mucho sobre el concepto de “la teoría de la dependencia” (Faletto, 1999), que desde entonces ha sido un fuerte fundamento discursivo desde la política y la economía.

se había formado la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)²¹, en 1934, la que incluía a mercaderes, productores y banqueros, y era una especie de respuesta de los privados a las ideas productivas por parte del Estado (Salazar, 2003).

El modelo ISI buscaba combinar el proteccionismo comercial de las manufacturas y la integración comercial de América Latina, además de coordinar la especialización productiva y exportadora de los países de la región, y a la vez, compensar el tamaño insuficiente de los mercados internos con los mercados regionales (Turmo & Mosrales, 2007). Sin embargo, ésta última razón, la estrechez del mercado nacional, provocó que el modelo fuera decayendo paulatinamente (Góngora, 1981). Sumado además a la poca claridad que con que las elites chilenas manejaba la economía del país, ya que querían ser a la vez productivistas y librecambistas, es decir, *“amparaban el desarrollo industrial con una mano, y lo expoliaban con la otra”* (Salazar, 2003: 140).

Este proceso de industrialización (dentro del contexto de la teoría centro – periferia) tuvo una dificultad aparte, tanto para América Latina como para el caso particular de Chile, ya que, como indica Prebisch (1963) la periferia siempre estuvo al margen del proceso industrializador global, por lo que cuando se iniciaron los esfuerzos en este sentido, fueron las propias periferias las que tuvieron que hacerlo. Sin embargo, incluso en los países donde se logró cierto grado de industrialización, éstos no lograron entrar en los flujos de intercambio de los centros (Faletto, 1981).

Además, se dio el problema de que la dependencia económica hacia los países del primer mundo que este modelo de desarrollo buscaba superar no se logró, ya que este mismo proceso de industrialización sustitutiva siguió requiriendo la importación de bienes de capital, de equipos y tecnología y de capital de inversión. Sin embargo, el modelo había logrado demostrar una dinámica de crecimiento basada en el desarrollo interno que, sin abandonar la vinculación externa, permitía renegociaciones de la misma (Faletto, 1999).

La crisis económica que se vivió a nivel general en la década del 60 provocó que prácticamente a nivel mundial se comenzara la búsqueda de un cambio en el modelo de desarrollo. En América Latina el modelo ISI va provocando una fuerte inflación, incitando que también se comience a pensar en un nuevo cambio. De esta forma comienza un nuevo proceso de cambio rotundo de los paradigmas económicos, pasando a abrir las fronteras, buscando la libre circulación del capital y de los productos (Parada, 2004).

Es así como se pasa al modelo neoliberal²², que, como se dijo, en el caso de Chile ocurre más derechamente a partir de finales del año 1973, con el golpe de Estado que dio paso

²¹ LA CPC está conformada por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), la Sociedad Nacional de Minería (Sonami), la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), la Cámara Chilena de la Construcción (Cchc) y la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF).

²² Modelo que estaba ganando fuerza desde 1956, cuando se pacta un convenio entre la Universidad Católica y la Universidad de Chicago, *“ya que esta última tenía la intención de difundir sus ideologías en grupos de tecnócratas e intelectuales locales con el objeto de interferir en las políticas económicas de los gobiernos de la región”* (Ríos Núñez, S. 2004 “Sistema económico neoliberal en Chile: ¿Un modelo de desarrollo?” en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 32”).

al gobierno militar. Sin embargo hay algunos autores que señalan que el modelo neoliberal se consolidó más claramente en la década del 80 (específicamente desde 1983) (Faletto, 1999), siendo el período desde 1973 hasta 1983 un proceso más relacionado a una transición que se concentró en la recuperación económica²³.

La aplicación del modelo neoliberal se utiliza como una nueva forma de intentar salir del subdesarrollo, ya que como indica Góngora (1981: 126), *“era precisa la acción concertada del Estado, en primer lugar, con todos los sectores “progresistas” de la sociedad: empresarios innovadores, ingenieros, etc.; pues el desarrollo no se produciría aquí como en los países nórdicos, por el despliegue espontáneo de las fuerzas productivas, sino que tendría que ser “un proceso inducido” por medios directos e indirectos que forzarán a racionalizar la producción, comercialización y consumo, venciendo todos los obstáculos que pusiera la mentalidad “tradicional” de origen hispánico o indígena”*.

El modelo neoliberal presenta dos grandes variables; el modelo pro-mercado y el pro-empresas. *“El primero supone que el libre mercado es el mejor asignador de recursos; el segundo establece el dominio del sector privado por sobre el Estado”*. En Chile, el modelo principalmente aplicado fue el segundo, lo que provocó que se concentraran las empresas en pequeños grupos de poder, *“los que se han convertido en un Estado dentro de otro Estado”* (Ríos, 2004: 3). Es así como las empresas multinacionales se convierten en actores claves dentro de los ejes dinámicos de la economía mundial (Faletto, 1999).

Ríos (2004: 3) plantea un punto importante de destacar relacionado al proyecto a largo plazo que debería establecer un modelo de desarrollo, al indicar que *“una contradicción de la economía de mercado es la concentración de los medios productivos o monopolios encubiertos, que también afecta el desarrollo del país. Pero el peor legado de estos 30 años de modelo neoliberal, es el anquilosamiento instalado en nuestra sociedad, haciéndonos creer que no hay otra forma de gestión económica posible”*.

En el año 1980 se reestructura el sistema con reformas institucionales y financieras que quedan definidas en la Política de Modernización del Estado, que buscaba fortalecer el sector privado complementado con un rol subsidiario asumido por el Estado (Parada, 2004). Y apoyado además por el Fondo Monetario Internacional (en conjunto con los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Gran Bretaña) que forzaron en todas partes *“el abandono de las políticas keynesianas de intervención estatal [...] reemplazándolas por una opción neoliberal que restableció el predominio del mercado en la asignación de recursos de las economías nacionales y propició la plena convertibilidad de las monedas y la liberalización financiera. De hecho, los gobernantes perdieron control sobre los excedentes económicos generados y sobre sus posibilidades de inversión”* (Faletto, 2007: 53).

Las formas en que se ha aplicado la economía neoliberal en Chile ha sido más mercantil que productivista, o bien también se puede decir que se “espera” llegar a la segunda privilegiando la primera, y en general, la gran apertura que se ha hecho hacia el mercado

²³ Pasando incluso por dos fuertes recesiones económicas: 1974-1976 y 1981-1983 (Faletto, 1999).

internacional no ha generado ni una revolución industrial, sino que una nueva reactivación del sector primario-exportador, formula que ha sido criticada por varias razones, pudiendo nombrarse el fuerte impacto que ha tenido sobre los recursos naturales y el medio ambiente en general, y por otro lado una dominación de las agrupaciones mercantiles-financieras extranjeras más que nacionales (Salazar & Pinto, 1999).

En este sentido, se potencia la economía basada en exportaciones, principalmente de recursos naturales (cobre, madera, etc.). Esta apertura económica, acompañada de una desregulación, provocó la devaluación de la moneda nacional, lo que simultáneamente conllevó una caída en los precios de las exportaciones (medida en moneda internacional), lo que a la vez modificó los costos nacionales de los insumos, tecnologías y bienes de consumo importados²⁴. Ésta nueva relación de precios impulsó un fuerte crecimiento en exportaciones e importaciones, que aunque al principio significaron déficits comerciales, en el largo plazo impulsaron el crecimiento del PIB, sobre todo por los fuertes incrementos de las inversiones extranjeras (Quiroga & Van Hauwermeiren, 1996). Desde aquellos años en adelante, el modelo neoliberal, basado en las dinámicas del mercado, ha continuado siendo la principal forma de “buscar” el desarrollo.

En la década del 80, como se indica, se fortaleció la llegada de capital extranjero, dado el contexto de apertura económica que se vivía fuertemente en América Latina. Comenzó entonces un proceso de deslocalización de las grandes empresas, pasando a funcionar en varios países en vías de desarrollo, ya que así podían bajar sus costos de producción al aprovechar las condiciones de mano de obra barata. Otro antecedente relevante en este nuevo contexto político-económico es que los grandes bancos transnacionales comenzaron a desplazar los préstamos gobierno a gobierno, e incluso a los bancos intergubernamentales, pasando a ser un nuevo aspecto de dependencia del Estado frente a los privados (Faletto, 1999).

Por otro lado, en los últimos años se ha ido discutiendo también la descentralización dentro del marco del desarrollo local como una forma más efectiva de gobernar, ocurriendo cada vez más que los gobiernos centrales estén transfiriendo diversas funciones a sus niveles más locales. Todo esto dentro del contexto de la existencia efectiva o no de la descentralización, ya sea en su grado netamente político, o en sus repercusiones territoriales. Llevando a que los propios gobiernos locales vayan pidiendo mayor autonomía (y recursos) para desplegar de mejor manera su gestión en general, buscando siempre un mayor nivel de desarrollo (Boisier, 2004b). En este sentido, existen distintas propuestas principalmente desde la década pasada y la actual que indican que el desarrollo debe nacer como una propuesta más local (Escobar & Pedrosa, 1996; Biehl & Bookchin, 1997; Villasante, 1998; Rojas, 2003), propiciando iniciativas económicas, pero

²⁴ “El costo de las importaciones, medida en moneda nacional, disminuyó en función de la reducción arancelaria, y aumentaron en función de la pérdida de valor relativo de la moneda nacional frente al dólar. No obstante, por la baja elasticidad precio de la demanda, la mayoría de las importaciones necesarias para la actividad económica se tuvieron que seguir adquiriendo, aunque el nuevo costo relativo fuese mayor” (Quiroga & Van Hauwermeiren, 1996: 23-24).

principalmente sociales, con elementos culturales locales, incluso llamando en algunos casos a estas propuestas como un proceso de “postdesarrollo”.

Aunque no hay que dejar de tener presente que prácticamente todo modelo de desarrollo –y sistema económico– que se ha ido adoptando en las últimas décadas se sigue enmarcando en el contexto general del neoliberalismo como paradigma, potenciado (o tal vez aprovechado) por la globalización. En este sentido, Rojas (2002) sugiere que las transformaciones mundiales experimentadas por el capitalismo continuarán agravando constantemente el problema de las desigualdades entre los países o las regiones, ya que este proceso de concentración ilimitada de riqueza continuarán deteriorando aceleradamente los sistemas naturales, los sistemas democráticos y las sociedades.

2.1.4 Territorio

El territorio es donde se desarrolla la realidad social y sus relaciones, el análisis de este es indispensable para comprender la estructura socio-espacial, ya que el territorio es una construcción social (Montañez & Delgado, 1998). Es un espacio socializado, multidimensional y por tanto se debe ver desde una perspectiva de conjunto, presentando una naturaleza de totalidad en un lugar de vida (Riveros, 2001). En este contexto, se puede decir que el territorio es un espacio construido por la sociedad, donde refleja sus formas de vida y sus formas de entender y utilizar el medio que la rodea. *“El territorio no es sólo el resultado de la superposición de un conjunto de sistemas naturales y un conjunto de sistemas de cosas creadas por el hombre. El territorio es el piso más la población, esto es, una identidad, el hecho y el sentimiento de pertenecer a aquello que nos pertenece”* (Santos, 1994).

Dentro de los diferentes territorios que se pueden ir formando en un mismo espacio, las comunidades que lo habitan van generando un sentido de pertenencia e identidad que pueden llevar tanto a relaciones de cooperación y complementariedad como también de conflicto y competencia. En este sentido es importante destacar que *“el sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. [...] generando una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto”*. (Montañez & Delgado, 1998: 123).

La sociedad está formada por grupos estructurados según como las personas se perciben a sí mismos y a los demás, y una de las principales formas de demostrar estas identidades –y diferencias percibidas– es “controlando” un espacio que sientan como propio al otorgarle características que valoran e identifican, se puede decir, entonces, que el territorio posee una memoria colectiva (Claval, 2002).

2.1.5 Relación entre concepto de desarrollo y territorio

Desde un punto de vista economicista, se pueden identificar diferentes territorialidades, según su nivel de desarrollo económico, en regiones “ganadoras” o “perdedoras”, y a la vez en diferentes escalas: entre continentes, entre países, entre regiones de un mismo país, etc. Esto provoca que las dinámicas actuales de desarrollo generen trizamientos territoriales, en sus diferentes escalas, debido a la creación de actividades y áreas modernas junto a actividades y áreas atrasadas, formándose nuevas expresiones de segregación territorial (Riveros, 2001).

Dentro de esta clasificación como regiones ganadoras o perdedoras, la ciudad de Santiago claramente siempre ha concentrado las mayores cantidades de inversiones privadas, la mayor concentración demográfica del país y las tasas de producción económica, siendo clasificada en este sentido, como una región ganadora. Sin embargo, con el cambio del modelo de desarrollo hacia uno más abierto a la economía externa, han sido las regiones las que han comenzado a atraer mayor cantidad de empresas y capital privado (sin dejar de ser Santiago un componente fundamental en la economía del país), lo que ha llevado a que las grandes ciudades dejaran de ser vistas como el elemento único donde se concentra la modernidad y las industrias como sinónimos único de desarrollo. Así, Santiago ha perdido su exclusividad como región ganadora en Chile, ya que la nueva economía globalizada se ha expandido hacia prácticamente la totalidad del país, incluyendo las áreas rurales, antes, las principales regiones “perdedoras” (Daher, 1994). Siempre teniendo presente que estas clasificaciones apuntan a una visión económica, y no consideran aspectos culturales, ambientales, entre otros.

Relacionado a lo anterior también se puede encontrar la teoría Centro – Periferia, bastante tratada por Prebisch, y el resto de los economistas vinculados a la CEPAL, y que fue muy relacionada la realidad económica de América Latina. Ésta indica básicamente que los procesos técnicos tienden a concentrarse en esos centros económicos, además de agrupar los focos industriales (Faletto, 1981).

Por otro lado, Boisier (2004b) argumenta que dentro del contexto actual (sobre todo dentro de la globalización), ya no basta con enmarcar las diferentes regiones en “ganadoras” o “perdedoras”, sino que hay que tener presentes dos formas cognitivas para poder pasar a la tarea de enmarcar el territorio: un conocimiento estructural, donde se considera al territorio como un sistema abierto y complejo; y un conocimiento funcional que permita entender la causalidad y la dinámica contemporánea del crecimiento económico y el desarrollo social. Así, se puede hacer un análisis más holístico e integral del funcionamiento de los territorios y sus dinámicas internas.

En este mismo contexto, Romero (1998: 41) plantea que *“las desigualdades inter e intra-regionales corresponden a un orden territorial que representa el estado de los procesos espaciales y temporales de desarrollo y constituyen una valiosa herramienta para evaluar las acciones y proyectos que habría que emprender para resolver dichas diferencias,*

*proporcionando adecuadas bases de competitividad*²⁵, ya que muchas de estas diferencias entre regiones “ganadoras” y “perdedoras” se le atribuyen al proceso de la globalización. Aunque también hace surgir a la vez identidades culturales locales (Giddens, 2000) que podrían ser utilizadas para potenciar las cualidades locales de cada territorio.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad se plantea que para mantener el mayor equilibrio posible entre el crecimiento económico y el desarrollo social, se hace necesario conocer bien el territorio, estableciendo sus limitaciones y potencialidades mediante una comprensión estructural que permita definir modelos de sustentabilidad propios a los recursos y necesidades de cada sociedad (Rivas, 1998). Además se han ido gestando nuevas formas de concebir la globalización, dando mayor importancia a los saberes locales para considerar las condiciones ecológicas de sustentabilidad y arraigo de sentidos culturales (Leff, 1998).

En este contexto de debate entre sustentabilidad y desarrollo, las concepciones que se tienen de éste último, considerando el medio ambiente, generan dificultades al existir visiones incluso contradictorias de lo que es el desarrollo y cómo debe alcanzarse, considerando también que el medio ambiente y el territorio están estrechamente relacionados, pero que no se refieren a lo mismo, en cuanto el medio ambiente puede formar parte de un territorio determinado, mientras que éste último es un concepto más complejo y holístico, donde se suman el medio ambiente y la actividad humana, entre otros componentes. De esta forma, hay quienes ven viabilidad y conveniencia en incrementar de forma sostenida la producción y el consumo, mientras que hay quienes sostienen que de mantenerse las tendencias de producción –principalmente del último siglo– el deterioro ambiental llegara a un punto crítico en el equilibrio ecológico (Otava, 1977). Este autor plantea que una de las categorías que hay para clasificar los problemas ambientales son las generadas por el desarrollo económico, relacionadas con la industrialización, el agotamiento de los recursos renovables y la generación de desechos, entre otros.

2.1.6 Relación entre modelos de desarrollo y territorio

Los diferentes modelos de desarrollo aplicados en un territorio van determinando a la vez los diferentes tipos de territorialidades que pueden derivar de estos, según las estrategias económicas, sociales, culturales y ambientales aplicadas, y que son, finalmente, la expresión visible de una sociedad. Esto se refiere tanto a la expresión física de la

²⁵ “Se entiende por bases de competitividad territorial la existencia de condiciones potenciales naturales, sociales, económicas y culturales, relativamente semejantes en todas las regiones del país, lo que obliga a determinar medidas de compensación, complementariedad e integración que permitan superar las diferencias que resultan de la desigual distribución de los recursos naturales y de la evolución histórica diferencial. Se trataría de facilitar un proceso de desarrollo endógeno en que el conjunto nacional disponga de perspectivas y oportunidades equivalentes para todos los habitantes, considerando adecuadamente su distribución en el territorio” (Romero, 1998).

organización espacial como también al proceso a través del que se llegó a dicha situación (Gómez Orea, 1994).

La relación que existe entre el modelo de desarrollo y el territorio debería ser un elemento más relevante al momento de aplicarlos, sin embargo, esto generalmente no ocurre, transformando muchas veces al territorio en un mero receptor de las decisiones tomadas externamente, sobre todo en el ámbito económico, quedando en un plano donde se acomodan las acciones que queden definidas independientemente de sus características (Riveros, 2001)²⁶.

Al analizar en conjunto los impactos que tienen en el territorio tanto los modelos de desarrollo, como la globalización como contexto general actual, Sabatini y Arenas (2000) sostienen que los enfoques existentes parecen muy esquemáticos al referirse al rol que tiene la configuración del espacio en la sustentabilidad social de las ciudades, y demasiado generales para considerar el caso específico de cada ciudad y sus respectivos desafíos políticos.

Los diferentes modelos de desarrollo por los que ha pasado el país han tenido diferentes repercusiones en el territorio. Un ejemplo de esto es lo que ocurrió con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el que provocó grandes cambios en las estructuras de varias ciudades del país, como Valparaíso y Talcahuano, que al tener importantes puertos, se transformaron en ejes fundamentales de las redes industriales, conformando conglomerados productivos, que a la vez tuvieron consecuencias en la forma de vida de sus habitantes, al provocar rápidas transformaciones urbanas, fuertes procesos de migraciones campo-ciudad, degradaciones en el medio ambiente, entre otros efectos.

La situación recién nombrada puede desencadenar conflictos territoriales producto de los diferentes intereses y valores que distintos grupos sociales le otorgan al territorio, tanto a nivel real como simbólico²⁷. Todo desencadenado directamente por la aplicación de un modelo de desarrollo sin tener en cuenta las realidades sociales ni un conocimiento adecuado del territorio; un ejemplo de esto es la ocupación de grandes extensiones de humedales en diferentes partes del AMC.

Por otro lado, la aplicación del modelo neoliberal en Chile también ha tenido repercusiones en el sistema urbano del país, al formar parte de un proceso de modernización capitalista, donde se *“propugna la liberalización de las fronteras arancelarias, el retroceso intervencionista estatal, la privatización de servicios públicos, la flexibilización del empleo y la exaltación de las ventajas comparativas entre las distintas regiones del planeta, entre otros aspectos”* (Hidalgo & Arenas, 2009: 9), lo que genera un nuevo escenario económico, político y social, y que claramente provoca cambios territoriales. De esta forma, en el caso del área de estudio, se podría tomar como

²⁶ En Arenas, F. & Cáceres, G. 2001 “Ordenamiento del territorio en Chile: Desafíos y urgencias para el tercer milenio” Ed. Universidad de Chile, Santiago.

²⁷ Problema que ha sido tratado, entre otras disciplinas, por la ecología política, la economía ambiental y la economía ecológica.

antecedente el cese en el fomento a la actividad industrial por parte del Estado mediante la Corfo, provocando cambios rápidos, como en el caso de Fanalosa en Penco, donde la mayor parte de los trabajadores de ésta ciudad dedicaban sus actividades en torno a esta industria.

Otro elemento a considerar es el fuerte proceso de urbanización que se vivió en el último siglo, donde se puede observar un proceso en el cual las comunidades pequeñas fueron “*siendo absorbidas por las mayores, las ciudades por las metrópolis, las metrópolis por aglomeraciones gigantescas en cinturones megapolitanos. Extensiones no planificadas, subdivisiones en condominios, autopistas, grandes superficies comerciales, zonas de aparcamiento y polígonos industriales se están extendiendo incluso hasta las zonas rurales*” (Biehl & Bookchin, 1997: 56).

En el caso particular de Chile, la dinámica de crecimiento urbano ha sido también explosiva en el último siglo con períodos destacables (como la década del 60), pero con algunas características particulares, ya que muchas veces el crecimiento de las ciudades ha estado ligado directamente al descubrimiento y explotación de recursos naturales o a necesidades políticas específicas²⁸ (Hidalgo & Arenas, 2009), como ha sido en el caso del Gran Concepción, ya sea por la explotación cercana del carbón –en Lota y Coronel-, o en cuanto a políticas específicas, como el impacto del modelo ISI sobre ésta área metropolitana hasta la actualidad.

2.2 Ordenamiento territorial

Entre los primeros autores que tratan de definir conceptualmente lo que es el Ordenamiento Territorial, se puede encontrar lo dicho por Saenz de Buruaga (1969), al indicar que se refiere al “*estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales*”, concepto que como se puede ver –más allá de ser una de las primeras definiciones formales– posee algunas limitaciones tales como reducir el ordenamiento del territorio a los asentamientos urbanos, con propuestas principalmente en torno a la integración de las ciudades y sus flujos, es decir, basados principalmente en su economía. Al ir avanzando en la discusión del concepto, se llega a una de las primeras definiciones formales aceptada en varios países, planteada en la Carta Europea de Torremolinos (1983), donde se indica que “*es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio de acuerdo con unas directrices. Debe ser democrática, global, funcional y prospectiva*”. Este planteamiento se parece al hecho por Gómez Orea (1994)

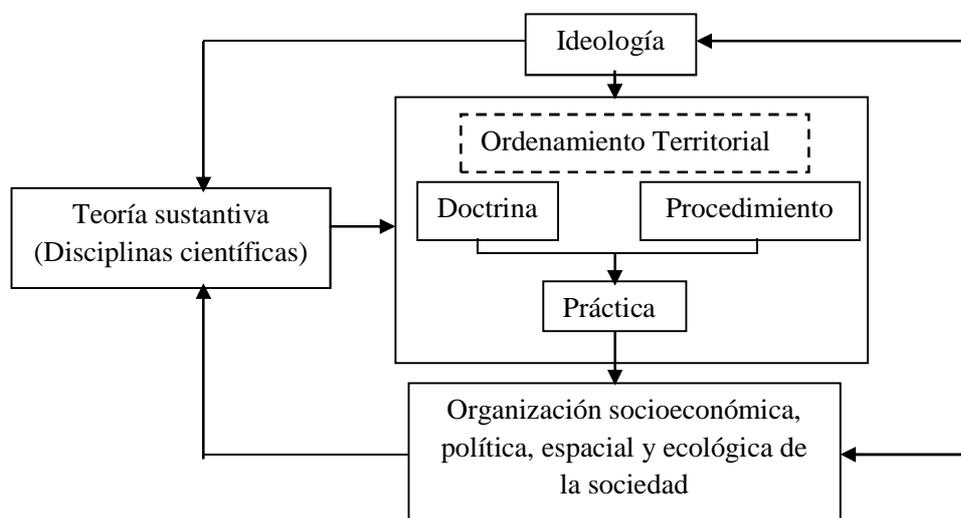
²⁸ “*tales como la empresa de la conquista y colonización de nuevos territorios o el afianzamiento de la soberanía*” (Hidalgo & Arenas, 2009)

al plantear que el ordenamiento del territorio se refiere a la “*proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. [...] Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio*”. En los últimos casos se pueden ver definiciones bastante más integrales y complejas de sus metas, aunque hay autores que no están del todo de acuerdo con estas definiciones, indicando que son muy amplias y eclécticas, pudiendo no llegar a ser del todo clarificadoras (Pujadas & Font, 1998).

Gómez Orea (1994), continúa su idea dando las justificaciones del porqué debe practicarse el proceso de ordenar el territorio, indicando que “*la ordenación territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Parte de la idea de que como todo sistema, el territorial requiere mecanismos de control y regulación; estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión implicadas en el proceso de ordenación territorial*”.

Pujadas y Font (1998) proponen un marco (Figura 2) dentro del que se realiza el ordenamiento del territorio²⁹, donde se separan los ámbitos de la disciplina científica, de la ideología y la organización territorial, como los 3 elementos que finalmente llevan al ordenamiento territorial a tomar forma.

Figura 2:
Marco del Ordenamiento Territorial entre ideología, ciencia y práctica



Fuente: Pujadas & Font, 1998. (A partir de Friedmann & Weaver, 1981)

²⁹ A partir de lo propuesto anteriormente para la planificación regional por Friedmann, J & Weaver, C. (1981) “Territorio y función. La evolución de la planificación regional” Ed ILEAL, Madrid.

La figura 2 muestra que la ideología es uno de los elementos fundamentales que marcará el proceso de ordenar el territorio al otorgar la perspectiva de cuáles y cómo se identificarán y abordarán los diferentes problemas territoriales a resolver, destacándose también en este sentido que como se dijo anteriormente, la forma de llevar a la práctica las ideologías –o ideales– es llevar a la práctica el modelo de desarrollo (Graciarena, 1976). Además se incluyen las diferentes disciplinas científicas, tanto de las ciencias sociales como de las físicas y medioambientales, que tienen el territorio como objeto de estudio, resumidas bajo el concepto más genérico de Teoría Sustantiva, las que aportan los criterios objetivos sobre qué instrumentos y/o acciones pueden llegar a resultar más apropiadas para la resolución de estos problemas territoriales. Dentro del ámbito del ordenamiento territorial propiamente tal se pueden encontrar tres aspectos; la doctrina, que se refieren a los principios y las creencias mayoritariamente aceptadas de lo que se considera un “territorio ordenado” y la forma de alcanzarlo. El procedimiento, entendido como el dominio de los instrumentos y técnicas que permitirán ordenar el territorio. Y finalmente el aspecto práctico que encamina la transformación del territorio de acuerdo a los principios de la doctrina y utilizando el procedimiento adecuado (Pujadas & Font, 1998).

También ha sido tema de discusión de varios autores (Allende, 1989; Zoido, 1995³⁰; Pujadas & Font, 1998, Arenas, 2001; entre otros) el hecho de que la forma en que se proponga ordenar el territorio posee muchas variables que hacen más complejo el accionar, ya sea porque depende netamente del enfoque con que se mire, y demás está decir que esto genera un grado de subjetividad demasiado amplio –además de verse afectado por el modelo de desarrollo imperante– como también porque en mayor o menor grado, cualquier decisión que se tome sobre el territorio va a afectar a la sociedad que lo habita, afectando por consiguiente las diferentes territorialidades. Es por esto que se dice que el ordenamiento del territorio tiene una expresión concreta, más allá de si esta resulta por defecto o porque efectivamente se planeó de tal forma. Muchas veces estos juicios van a depender tanto de la opinión personal como de cada profesional, sin embargo, más allá de esta discusión, el territorio siempre va a tener alguna forma de organización.

Algunas de las debilidades del ordenamiento territorial radican en que sus políticas deben ser de mediano o largo plazo, además de muchas veces tener altos grados de abstracciones, lo que hace que tanto para la política misma como para los propios ciudadanos, se prefiera invertir tiempo y recursos en políticas públicas más concretas y de acción más rápida. También está el problema de la presión de los diferentes grupos económicos y/o políticos, que muchas veces solo ve respuesta –y relativamente escasa– en grupos ecologistas o asociaciones de vecinos (Hildenbrand, 1996).

Desde un punto de vista más técnico, el ordenamiento territorial tiene tres objetivos básicos (Gómez Orea, 1994):

- La organización coherente, entre sí y con el medio, de las actividades en el espacio, de acuerdo con un criterio de eficiencia.

³⁰ En Hildenbrand (1996)

- El equilibrio en la calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con un principio de equidad.
- La integración de los distintos ámbitos territoriales en los de ámbito superior, de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad.

Según los autores Pujadas y Font (1998), ordenar el territorio plantea como mínimo tres interrogantes:

1.- ¿Qué se ha de ordenar?; se refiere a los usos de suelo, asignando usos específicos y diferenciados al mosaico de subdivisiones (Ej. Uso residencial, industrial, equipamiento, etc.),

2.- ¿Para qué se ha de ordenar?; corresponde a los fines y objetivos que se proponen (Ej. Impulsar el desarrollo económico, proteger el medio natural, mejorar calidad de vida, etc.),

3.- ¿Cómo se ha de ordenar?; se refiere a los criterios a utilizar para alcanzar los objetivos propuestos, donde se destaca tener siempre presente el carácter limitado del territorio. *“El territorio ha de verse como un bien escaso, tanto en términos absolutos como, sobre todo, en términos de territorio que tengan alguna cualidad adicional...”*.

Además, se puede rescatar una cuarta pregunta, planteada por Arenas (2001): ¿Con qué criterios buscaremos, en el marco de una política de este tipo, ordenar el territorio? ¿Criterios ambientales, económicos, sociales, o todos los anteriores?

En el caso de Chile, es la tercera pregunta planteada la que probablemente ha causado más debilidades para una correcta aplicación del ordenamiento territorial, viéndose afectada directamente en el año 1979 cuando se declara la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que buscaba precisamente lo contrario, ya que pasa a considerar el suelo como un bien que no es escaso, y que se debe regular por el mercado, provocando que pierda vigencia gran parte de lo que busca el ordenamiento territorial. Aunque ya desde mediados de la década del 80 se han hecho diferentes esfuerzos por revertir esto, como por ejemplo; se comenzó a trabajar en discusiones sobre las mejoras que desde el punto de vista del marco regulatorio e institucional se deberían hacer para optimizar el ordenamiento territorial, llevándolo a visiones más globales y no solamente sectoriales como venía ocurriendo anteriormente (Gastó & Rodrigo, 1998). En relación a la cuarta pregunta, se puede decir que la falta de un contexto claro también es uno de los problemas que más comúnmente se pueden ver en Chile en esta materia, donde generalmente no existe un lineamiento claro, lo que provoca que el ordenamiento territorial apunte a muchos aspectos simultáneamente, siendo a veces estos objetivos incluso contradictorios.

A nivel país existen varios instrumentos que de forma directa o indirecta contribuyen al ordenamiento territorial (Cuadro 6), algunos más relacionados al área de la planificación territorial (que se verá más adelante) y otros que apoyan en directrices que pueden ayudar a despejar ciertos problemas que ya existen por parte de las autoridades, como

pueden ser las Áreas de Desarrollo Indígena (más allá de la discusión que este tema puede generar, en cuanto a su efectividad o no).

En definitiva, se puede decir que el ordenamiento territorial en Chile se encuentra en un estado en que se realizan diferentes esfuerzos por llevarla a cabo, pero que sin embargo, carece de efectividad por la evidente falta real de compromiso político (por ejemplo: respaldo normativo débil y con vacíos legales) y social (por ejemplo: poca preocupación por el tema por parte de las comunidades afectadas); lo que en muchos casos deja a esta disciplina en un papel secundario, pudiendo cumplir vagamente con su idea principal, es decir y como su nombre lo indica, ordenar el territorio.

Cuadro 6:
Instrumentos de Ordenamiento Territorial directos e indirectos

- Plan Regional de Desarrollo Urbano.
- Planes Reguladores Intercomunales (o Metropolitanos según sea el caso).
- Planes Reguladores Comunales.
- Planes Seccionales.
- Límite urbano.
- Declaración de Zona Saturada, prevista en la Ley de Bases del Medio Ambiente.
- Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).
- Declaración de Zonas y Centros de Interés Turístico.
- Planes Especiales (que permiten al Estado operar de manera preferencial sobre ciertos territorios).
- El Decreto Ley 3.516 sobre Subdivisión de Predios Rústicos.
- La Política Nacional de Uso del Borde Costero.
- Política de Concesiones.
- Planes de infraestructura (vialidad, puertos, aeropuertos).
- Las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI).
- Los Gobiernos Regionales, creados por la Ley sobre Gobierno y Administración Regional.
- Los Convenios de Programación.
- La existencia (en algunas regiones) de Sistemas Regionales de Información Georreferenciada.
- Otros.

Fuente: Arenas, 2001

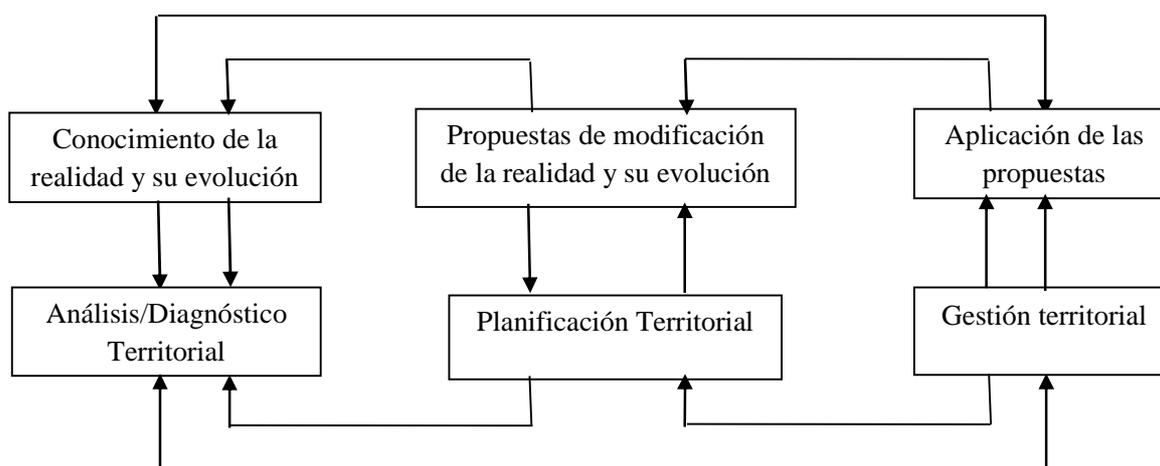
2.2.1 Planificación Territorial

Gómez Orea (1994) plantea la planificación del territorio como parte del proceso metodológico que tiene como fin el ordenamiento territorial y que consiste, básicamente, en función de un diagnóstico, elaborar un modelo territorial o imagen objetivo a largo plazo con las medidas necesarias para llevarlo a cabo (Figura 3).

En este sentido se debe entender que, en general, el proceso de ordenar el territorio se lleva a cabo mediante la elaboración y aprobación de un plan. Planificar implica definir líneas de acción a seguir para llegar a un objetivo (Pujadas & Font, 1998). Aunque

también hay que tener presente que esta actividad tiene gran cantidad de problemas y obstáculos, externos e internos a ella, que dificultan cumplir con sus objetivos (Riveros, 2001).

Figura 3
Esquema para el proceso de elaboración de un modelo de planificación territorial³¹



Fuente: Gómez Orea, 1994

Barragán (1993) hace una diferenciación entre ordenamiento y planificación del territorio refiriéndose a la primera como una disciplina científica, ya sea el estudio o el análisis del territorio, mientras que la planificación territorial sería la actividad práctica, y al combinar las dos se llegaría a la Gestión del Territorio. Diferencia similar a la que ven algunos autores entre urbanismo –como disciplina científica- y planificación urbana –como actividad práctica-. Aunque también hay quienes apoyan la idea de que el ordenamiento territorial puede ser entendida como una actividad práctica al igual que como toma de decisiones políticas (Pujadas & Font, 1998).

Desde diferentes disciplinas se coincide en la eficacia de la planificación (territorial o urbana), como la más adecuada para llevar a la práctica una política territorial desde el punto de vista técnico, así, el proceso de ordenar el territorio puede constituir o no un sistema de planificación territorial (Gómez Orea, 1994). En este sentido, hay que tener presente que la forma de ordenar el territorio estará directamente relacionada con las ideas de desarrollo, y por ende con las ideas políticas, las que buscan lograr ciertos objetivos sociales, económicos, ambientales, etc. Es por esto que resulta importante establecer una serie de criterios territoriales para las políticas que puedan incidir sobre éste. Establecer criterios que resulten acertados ayuda a conseguir que las actividades humanas se puedan desarrollar de forma ordenada, coordinada y compatibilizada entre sí desde el punto de vista territorial y a la vez respetuoso con los recursos naturales y el

³¹ Análisis territorial, planificación y gestión no son fases secuenciales sino iterativas de la Ordenación Territorial

medio ambiente (Hildenbrand, 1996). Este autor plantea cuatro ámbitos temáticos en los que se pueden clasificar los criterios de los planes territoriales:

- 1.- El sistema de ciudades, configurado por una jerarquía de centros de distinto nivel, con sus ámbitos funcionales y dotaciones correspondientes respecto a equipamientos básicos, infraestructura urbana, servicios públicos o privados.
- 2.- El sistema relacional, trazados y puntos de conexión para redes de transporte, energía y telecomunicaciones.
- 3.- El sistema socio-productivo, localizaciones y áreas preferentes para las distintas actividades productivas.
- 4.- El sistema físico-ambiental, localizaciones y áreas preferentes para la protección de los recursos naturales, la preservación del paisaje y patrimonio histórico, la prevención de riesgos, la prevención y corrección ambiental.

Según Riveros (2001), una de las principales dificultades por las que pasa la planificación territorial es que en general se trata de una disciplina que trata de adaptarse a las nuevas condiciones, generando un comportamiento que es reactivo, por sobre una posición que sea proactiva, se dice, entonces, que la planificación va detrás de los hechos. En este sentido, aunque la incertidumbre siempre va a ser parte del desarrollo de las sociedades y del territorio, y por ende también del proceso de la planificación territorial, también debe ponerse en un plano en el que se adelante a algunos hechos, porque sólo así se va a lograr un verdadero proceso de planificación, es decir, que ésta apunte al futuro.

También hay quienes indican que en las últimas décadas han aumentado los esfuerzos por mejorar y ampliar el proceso de la planificación del territorio, es así como algunas metodologías han apuntado a mejorar el aspecto de los actores participantes. Ya que anteriormente eran los expertos en el área los que hacían prácticamente la totalidad del plan, en cambio, en la actualidad se han ido incorporando paulatinamente otros agentes tales como la propia comunidad o los encargados de tomar las decisiones finales, más ligadas al mundo político (Aveni, 1997). Este discurso es muy rescatado desde la institucionalidad, asegurando que las iniciativas que buscan mejorar la participación de la comunidad en los procesos de planificación han ido en aumento. También que se buscado lograr una apertura a una participación tan extensa y abierta como sea posible, donde se pueda entender que la planificación territorial implica una actividad participativa, a la vez simplificando el ejercicio mismo de planificar el territorio, y así, transformándolo en un aporte directo al ordenamiento territorial (GORE-RMS, 2003).

Esta suerte de horizontalidad (discursiva) que se ha buscado en los últimos años ha llevado a que se diga que la planificación del desarrollo ha desaparecido, siendo reemplazada por una planificación más flexible, que se vincule más al momento por el que se está pasando, ligada fundamentalmente a la gestión. Esto debido a que hoy en día el Estado cumple un rol subsidiario, siendo, en cambio, el sector privado el principal motor del desarrollo. Así, el Estado en general, se debe encargar de generar marcos regulatorios dentro de los cuales los diferentes agentes deben moverse, intentando

mantener cierta estabilidad en el sistema. Pero, también hay que tener presente que muchas veces estos marcos regulatorios han dejado de lado el aspecto territorial, generando distanciamientos entre los procesos políticos, económicos y sociales respecto de la planificación territorial, disciplina que se mantuvo en procedimientos más bien tradicionales (Riveros, 2001).

Los instrumentos de planificación territorial en Chile tienen, en general, un enfoque urbano. Estos instrumentos están definidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), y a la vez se dividen en 4 escalas de acción (Cuadro 7). Sin embargo, existen algunos elementos que se incluyen dentro de los instrumentos normativos que son sólo de carácter indicativo y que se transforman en algunos de los varios puntos débiles que tiene la planificación territorial en Chile, como por ejemplo las áreas de riesgo en los planes reguladores comunales. Además de concentrarse los instrumentos para regular el uso y ocupación del territorio para las zonas definidas como urbanas, quedando generalmente de lado las áreas rurales reguladas por instrumentos sectoriales con visiones divergentes³².

Cuadro 7

Instrumentos de Planificación Territorial en Chile		
Nivel	Tipo de Instrumento	Carácter
1.- Nacional	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Indicativo
2.- Regional	Plan Regional de Desarrollo Urbano	Indicativo
3.- Intercomunal	Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano	Normativo
4.- Comunal	Plan Regulador Comunal	Normativo
	Plan Seccional	Normativo
	Límite Urbano	Normativo

Fuente: Gastó & Rodrigo, 1998

2.2.2 Planificación urbana

La planificación urbana se refiere al *“análisis del espacio urbano y de su dinámica, contrastado con el modelo de ciudad al que se quiere llegar, proporcionando los criterios para decidir cuál es el uso más adecuado de cada parcela del espacio urbano”* (Pujadas & Font, 1998). Como indican estos autores, el planeamiento físico de las ciudades comenzó mucho antes de que naciera formalmente la disciplina del urbanismo, de igual manera como el urbanismo moderno nació bastante antes de que se comenzara a hablar de ordenamiento territorial. Esto resulta natural, ya que desde que existen las ciudades, de

³² *“Destacan dentro de los instrumentos sectoriales para el medio rural el Cambio de Uso de Suelo y aprobaciones de subdivisiones de este que es otorgado por el Servicio Agrícola y Ganadero consultando sólo a la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo y no a los municipios donde se localizan dichas acciones”.* Gastó & Rodrigo, 1998.

alguna u otra manera, la misma sociedad ha buscado formas de aprovechar mejor los espacios, característica que se vio potenciada cuando aparece la ciudad industrial, de rápido crecimiento demográfico y espacial.

Según Cárdenas (2005), en las últimas décadas se puede hablar de cuatro diferentes enfoques metodológicos por los que ha pasado la planificación urbana. En primer lugar se encuentra el enfoque de los modelos de uso de suelo y transporte, o modelo matemático, nacido en la década de los 50 en los Estados Unidos y mejorado desde la década de los 70 para aplicarse al territorio, ya que en un comienzo se crea para planificar la aplicación de infraestructura de transporte. Este nace cuando ocurre el proceso de convergencia (De la barra, 1989) entre los métodos empleados por las ciencias naturales y las ciencias sociales, en el momento en que estas últimas comienzan a hacer uso de las estadísticas y las recopilaciones de grandes cantidades de datos para crear modelos de la realidad.

El segundo enfoque son los planes o proyectos de urbanismo, que se relaciona con las respuestas del diseño arquitectónico y urbanístico frente al crecimiento explosivo de los suburbios y su desintegración espacial por las vías de transporte. Este enfoque metodológico busca dar algún grado de identidad comunitaria y estructura espacial unitaria a los planos de las nuevas urbanizaciones periféricas de las ciudades, corriente conocida como "Nuevo Urbanismo", mediante mejoras en la planificación, por ejemplo de los nuevos barrios periféricos, en la forma de conectividad de este con el resto del tejido urbano, etc.

El tercer enfoque son los sistemas espaciales informáticos, que constituyen herramientas de apoyo metodológico, donde se pueden destacar los Sistemas de Información Geográfica (SIG), los Sistemas de Diseño Asistido por Computador (CAD, *Computer Assisted Design*) y más actualmente la modelación espacial tridimensional con programas de realidad virtual. Conformando en su conjunto el concepto denominado Sistema de Apoyo a las Decisiones (DSS, *Decissions Support Systems*).

Por último, el cuarto enfoque se refiere a las metodologías más actuales, que apuntan a la sustentabilidad urbana (dentro del marco del desarrollo sustentable). Esta busca mejorar la visión que se tiene sobre los efectos y consecuencias de las acciones de la comunidad sobre el medio ambiente, natural y construido, llevando la sustentabilidad a un punto de vista más local, con esfuerzos que nacieran de las autoridades locales, pero que en su conjunto se transformaran en acciones de nivel global.

Algunos de los temas que deben considerarse básicos y centrales a la hora de planificar la ciudad son los siguientes (Pujadas & Font, 1998):

- *La ciudad como parte integrante del territorio*: la planificación urbana no debe limitarse a ordenar el espacio urbano, debe considerar la totalidad de los aspectos municipales. La integración de la ciudad en el territorio debe integrar dos escalas; la conexión con otros núcleos urbanos con que mantiene interrelaciones y la articulación con su entorno próximo de características no urbanas.

- *La delimitación de los espacios públicos y privados*: la planificación urbana debe delimitar el ámbito público y privado dentro de la ciudad.
- *El esquema ordenador*: debe definir el patrón ordenador que busca para el crecimiento urbano.
- *La red de espacios públicos*: se debe hacer responsable de una imagen urbana de espacios públicos.
- *Las actividades públicas y privadas en los espacios parcelados*: Se debe aplicar una zonificación para distribuir los usos de los espacios parcelados.

En Chile, se entiende por planificación urbana *“el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico”*³³ (MINVU, 2009), entre los instrumentos de planificación territorial más aplicados en Chile, y a su vez los analizados en la presente investigación, se encuentran los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales (o Metropolitanos).

Los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales son la expresión física de un articulado con carácter de ley, que busca normar de manera previa los acontecimientos urbanos y las posibles formas de crecimiento y desarrollo que tendrán una ciudad en un futuro de unos 15 a 20 años (Baeriswyl, 2006).

Como indican Borja y Castells (1997) *“la experiencia histórica pone de manifiesto la importancia de los planes, normas y concepciones generales sobre la relación entre edificios, actividades y espacios públicos en la producción de la ciudad”*, ya que la inexistencia de estos ha llevado en muchos casos a las ciudades caóticas que se ven hoy en día, y que finalmente se debe hacer un esfuerzo mucho mayor por intentar ordenarlas y organizarlas, así, se puede ver cómo *“en la actualidad, el desarrollo urbano está condicionado por un conjunto de fuerzas y tendencias, que al interactuar con las políticas públicas y las crecientes demandas de las personas y sus comunidades, genera nuevas tensiones y requerimientos que deben ser resueltos a través de la planificación urbana. Por ello, el éxito de una planificación urbana [...] sostenible en el tiempo depende de la debida consideración de las tendencias demográficas, las demandas sociales y económicas, los aspectos ambientales y los consensos ciudadanos”* (MINVU-DDU, 2009).

³³ Artículo 27º, Capítulo I, Título II. Ley General de Urbanismo y Construcción.

CAPÍTULO 3: MATERIALES Y MÉTODOS

Para el análisis de la propuesta formal de los planes reguladores se analizaron tanto sus respectivas Ordenanzas como sus Memorias Explicativas. Las primeras para abordar los planes desde su lado normativo, y las segundas para analizarlas desde el punto de vista más discursivo, esto con el fin de examinar los antecedentes y especificaciones consideradas por las instituciones encargadas de su realización (Municipalidades, Seremis, etc.) de forma más general.

En este sentido, se pudo constatar la existencia de 15 de estos instrumentos de planificación territorial, considerando tanto planes reguladores comunales como intercomunales (o metropolitanos):

Los Planes Reguladores Comunales identificados fueron los siguientes:

- 1.- Plan Regulador Comunal de Concepción 1962
- 2.- Plan Regulador Comunal de Concepción 1982 (3.- PRC de San Pedro de la Paz 1982)
- 4.- Plan Regulador Comunal de Concepción 2004
- 5.- Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1960
- 6.- Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1982 (7.- PRC de Hualpén 1982)
- 8.- Plan Regulador Comunal de Talcahuano 2006
- 9.- Plan Regulador Comunal de Penco 1982
- 10.- Plan Regulador Comunal de Penco 2007
- 11.- Plan Regulador Comunal de Chiguayante 2003
- 12.- Plan Regulador Comunal de San Pedro de la Paz 2011

Los Planes Reguladores Intercomunales/Metropolitanos identificados son los siguientes:

- 13.- Plan Regulador Intercomunal del Gran Concepción 1963
- 14.- Plan Regulador Metropolitano del Gran Concepción 1980
- 15.- Plan Regulador Metropolitano del Gran Concepción 2003

Una vez identificados los principales instrumentos de planificación territorial, se pasó a trabajar los diferentes objetivos propuestos en la investigación, los que se separaron en 5 etapas:

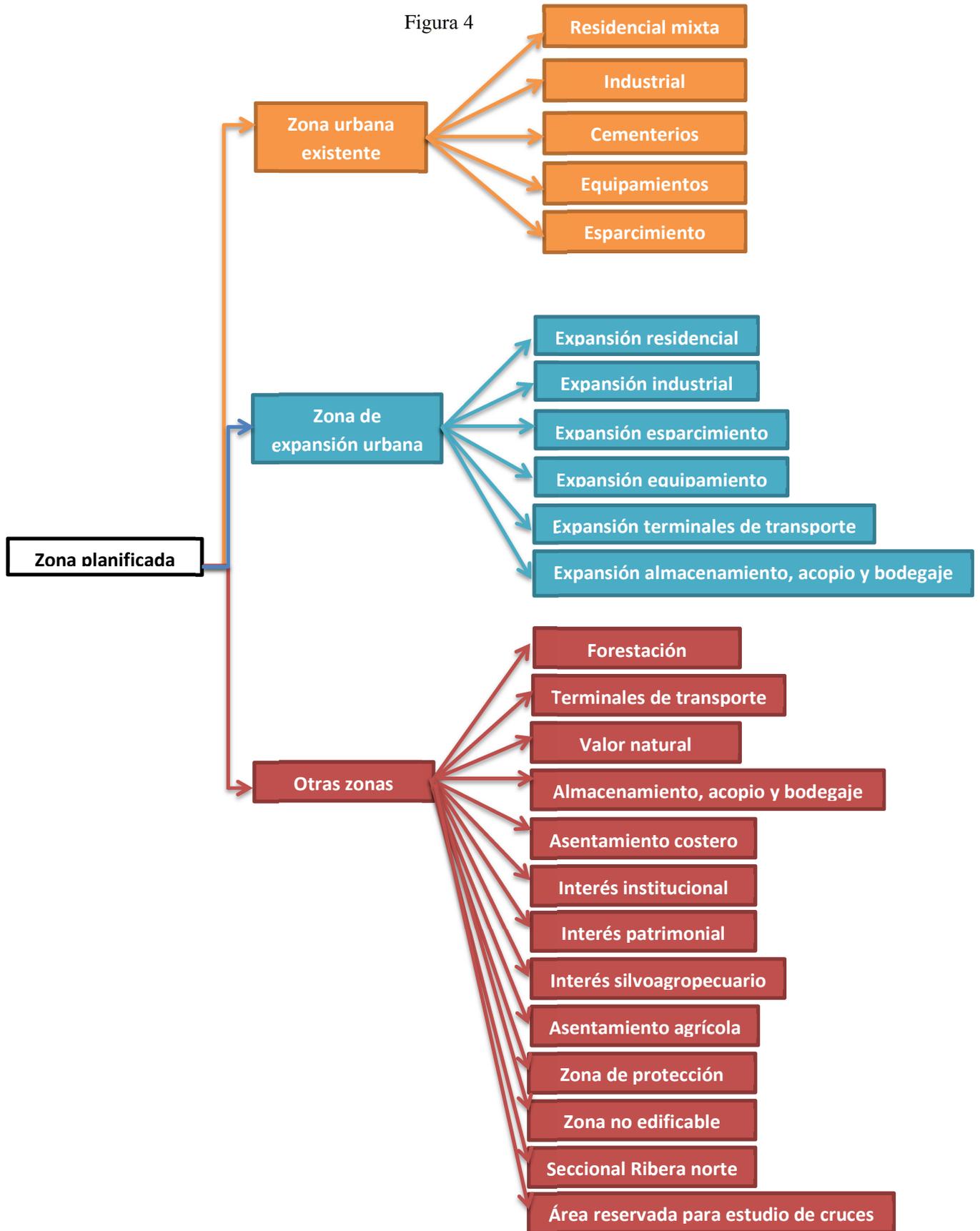
3.1 Sistematización cartográfica de Planes Reguladores del periodo.

Para esta primera etapa se digitalizaron y sistematizaron los planos con el fin de poder trabajarlos utilizando Sistemas de Información Geográfica (SIG) -en este caso, ArcGis 9.3 - de forma tal que se pudiera analizar y utilizar los planos digitales y sus variables en un mismo formato con mejor acceso y maniobrabilidad para los fines que en esta investigación se buscaban.

El proceso de sistematización consideró una reducción de la cantidad total de zonificaciones propuestas por los planes reguladores –en los casos que fuera necesario-, con la idea de que estos fueran menos específicos, dado el tipo de análisis que se les realizó, que apuntaba a sus propuestas generales y no de comparación por zonificación de forma específica a nivel comunal (Figura 4). De esta forma, se hizo una sistematización de los usos de suelo propuestos para las diferentes zonas de forma que consideraran definiciones comunes para todos los instrumentos trabajados en la investigación (Cuadro 8).

Cabe destacar que las zonas clasificadas como de protección incluyen tanto zonas relacionadas a restricciones de edificación por características físicas del paisaje –por ejemplo laderas o quebradas–, como también de conservación paisajística –por ejemplo playas o humedales–; además de zonas clasificadas como de riesgos naturales –por ejemplo de inundación, de remoción en masa o zonas de drenajes–. En este sentido se debe aclarar que todas estas diferentes zonificaciones fueron clasificadas a grandes rasgos como áreas de protección debido a que buscan limitar –o prohibir– los emplazamientos de construcciones urbanas, y por lo tanto de alguna manera también proteger o conservar sus características naturales, muchas veces no aptas para la construcción, separándose de las zonas clasificadas como de valor natural debido a que estas últimas apuntan netamente a zonas de protección paisajística principalmente por su valor ecológico, no por prohibición de construcciones con fines de protección de la población.

Figura 4



Cuadro 8
Sistematización de usos de suelo propuestos por zonas en todos los planes reguladores considerados
en la investigación

Tipología	Zona definida por Instrumento de Planificación Territorial
Zonas urbanas existentes	Zonas urbanas existentes
Residencial mixta	Habitacional (PRC Talcahuano 1960) Zona habitacional A (PRC Concepción 1962) Zona habitacional B (PRC Concepción 1962) Habitacional existente (PRI 1963) Residencial (PRM 1980) Parcelas residenciales (PRM 1980) Vivienda y equipamiento (PRC Thno 1982) (PRC Hualpén 1982) Vivienda, equipamiento y almacenamiento (PRC Hualpén 1982) Vivienda, equipamiento y comercio (PRC Thno 1982) Habitacionales exclusivas (PRC Sn Pedro 1982) Habitacionales mixtas (PRC Sn Pedro 1982) Mixto de alta densidad (PRC Penco 1982) Mixto de baja densidad (PRC Penco 1982) Habitacional mixta (PRM 2003) Residencial mixto (PRC Chiguayante 2003) Centro cívico (PRC Chiguayante 2003) Habitacional consolidado (PRC Conce. 2004) Habitacional de renovación (PRC Conce. 2004) Residencial de densidad alta (PRC Penco 2007) Residencial de densidad media (PRC Penco 2007) Residencial central de Penco (PRC Penco 2007) Residencial central de Lirquén (PRC Penco 2007) Residencial de conservación (PRC Penco 2007) Residencial condicionada por anegamiento (PRC Penco 2007) Mixta (PRC San Pedro de la Paz 2011) Residencial (PRC San Pedro de la Paz 2011)
Industrial	Industria liviana (PRC Thno 1960) Industria pesada (PRC Thno 1960) Industrial existente (PRI 1963) Equipamiento e industria (PRC Thno 1982) (PRC Hualpén 1982) Productivas exclusivas (PRC Sn Pedro 1982) Productivas mixtas (PRC Sn Pedro 1982) Industria y bodega inofensiva y molesta (PRC Concepción 1982) Industria consolidada (PRC Chiguayante 2003) Productivas (PRC Concepción 2004) Actividad productiva industrial (PRC Penco 2007) Actividades productivas condicionadas por inundaciones (PRC Penco 2007) Productiva industrial (PRC San Pedro de la Paz 2011)
Cementerios	Cementerios principales (PRI 1963) Equipamiento de cementerios (PRC Penco 2007 y PRC San Pedro de la Paz 2011)

Instrumentos de Planificación Territorial del Área Metropolitana de Concepción
y su relación con los modelos de desarrollo 1960 -2011

Equipamiento	<p>Centro comercial y administrativo (PRC Thno 1960) Comercio (PRC Thno 1960) Comercial obligatoria (PRC Concepción 1962) Comercial opcional (PRC Concepción 1962) Zona especial (PRC Concepción 1962) Áreas cívicas – Edificios de utilidad pública (PRC Concepción 1962) Áreas desinadas a edificios escolares anexos (PRC Concepción 1962) Áreas desinadas a estacionamientos (PRC Concepción 1962) Equipamiento y comercio (PRC Thno 1982) Equipamiento exclusivo (PRC Sn Pedro 1982) Vivienda, equipamiento y comercio (PRC Hualpén 1982) Equipamiento y almacén (PRC Hualpén 1982) Equipamiento y comercio (PRC Hualpén 1982) Mixto de alta densidad - Centro comunal (PRC Penco 1982) Especial de equipamiento (PRC Chiguayante 2003) Infraestructura sanitaria (PRC Chiguayante 2003) Deportiva (PRC Chiguayante 2003) Centro (PRC Concepción 2004) Centro metropolitano (PRC Concepción 2004) Microcentros (PRC Concepción 2004) Servicios comerciales (PRC Thno 2006) Equipamiento comercial preferente (PRC Penco 2007) Actividad productiva mixta (PRC Penco 2007) Equipamiento condicionado por anegamiento e inundaciones (PRC Penco 2007) Equipamiento deportivo condicionado por inundaciones (PRC Penco 2007) Equipamiento mixto (PRC San Pedro de la Paz 2011)</p>
Esparcimiento	<p>Áreas verdes y zonas no edificables (PRC Thno 1960) Áreas libres (PRC Concepción 1962) Esparcimiento existente (PRI 1963) Restricción por parque ribereño (PRC Chiguayante 2003) Miradores (PRC Chiguayante 2003) Equipamiento de parque (PRC Penco 2007) Protección de áreas verdes y separación (PRC Penco 2007) Área verde pública (PRC Penco 2007) Áreas verdes (PRC San Pedro de la Paz 2011) Equipamiento de esparcimiento (PRC San Pedro de la Paz 2011)</p>
Zonas de expansión urbana	Zonas de expansión urbana
Expansión residencial	<p>Habitacional propuesto (PRI 1963) Reserva urbana (PRM 1980) Extensión urbana (PRM 1980) Extensión habitacional mixta (PRM 2003) Extensión habitacional preferente (PRM 2003) Extensión en pendiente (PRM 2003)</p>

Instrumentos de Planificación Territorial del Área Metropolitana de Concepción
y su relación con los modelos de desarrollo 1960 -2011

	<p>Desarrollo condicionado (PRM 2003) Extensión mixta Proyecto Ribera Norte (PRC Chiguayante 2003) Extensión residencial media y equipamiento turístico-recreativo (PRC Chiguayante 2003) Extensión de desarrollo condicionado (PRC Chiguayante 2003) Habitacional de expansión (PRC Concepción 2004) Extensión residencial (PRC Penco 2007) Extensión de equipamiento y residencia (PRC Penco 2007)</p>
Expansión industrial	Industrial propuesto (PRI 1963)
Expansión esparcimiento	Esparcimiento propuesto (PRI 1963) Expansión de áreas verdes
Expansión equipamiento	<p>Extensión de equipamiento de servicios (PRC Penco 2007) Extensión de equipamiento y actividades productivas (PRC Penco 2007) Expansión de servicios comerciales</p>
Expansión terminales de transporte	Expansión portuaria (PRC Thno 2006)
Expansión almacenamiento, acopio y bodegaje	Expansión antepuerto (PRC Thno 2006)
Otras zonas	Otras zonas
Forestación	
Terminales de transporte	<p>Puertos (PRC Thno 1960) Puertos, aeropuertos y estaciones de ferrocarriles (PRI 1963) Áreas especiales (PRI 1963) Alto riesgo cono de aproximación de aeropuerto (PRC Hualpén 1982) Portuaria (PRC Thno 2006) Infraestructura (PRC Thno 2006) Área de desarrollo portuario (PRC Thno 2006) Infraestructura de terminal de buses (PRC Penco 2007) Actividad productiva portuaria (PRC Penco 2007) Portuaria condicionada por inundaciones (PRC Penco 2007)</p>
Valor Natural	<p>Protección ecológica (PRM 1980) Protección del paisaje (PRC Penco 2007) Protección de áreas de valor natural (PRC Penco 2007)</p>
Almacenamiento, acopio y bodegaje	<p>Patios ferroviarios (PRC Thno 1960) Almacenamiento y acopio (PRC Hualpén 1982) Equipamiento, industria, almacén y terminal de distribución (PRC Hualpén 1982) Antepuerto (PRC Thno 2006) Infraestructura (PRC Thno 2006) Actividad productiva de almacenamiento (PRC Penco 2007)</p>
Asentamiento costero	<p>Caletas (PRC Thno 2006) Puerto pesquero artesanal (PRC Thno 2006) Residencial caleta de pescadores (PRC Penco 2007)</p>
Interés institucional	
Interés patrimonial	
Interés silvoagropecuario	

Instrumentos de Planificación Territorial del Área Metropolitana de Concepción
y su relación con los modelos de desarrollo 1960 -2011

Asentamiento agrícola	Zona productiva hortícola (PRC San Pedro de la Paz 2011)
Zona de protección	Restricción y/o protección (PRC Sn Pedro 1982) Protección de laguna y su desagüe (PRC Hualpén 1982) Inundables y captación de aguas para industria (PRC Hualpén 1982) Protección de ladera (PRC Chiguayante 2003) Restricción por quebradas (PRC Chiguayante 2003) Restricción por canales (PRC Chiguayante 2003) Acantilados marinos (PRM 2003) Playas (PRM 2003) (PRC San Pedro de la Paz 2011) Drenajes (PRM 2003) Cuerpo de agua (PRC Concepción 2004) Humedal (PRC Concepción 2004) Protección ecológica (PRC Concepción 2004) Protección de paisaje (PRC Concepción 2004) Protección de borde costero (PRC Thno 2006) Protección de borde costero de recreación (PRC Thno 2006) Protección de borde de lago (PRC Thno 2006) Protección de cerro (PRC Thno 2006) Protección de drenaje (PRC Thno 2006) Protección de borde costero de playa (PRC Thno 2006) Protección de borde costero de caleta (PRC Thno 2006) Protección de duna (PRC Thno 2006) Protección de playa (PRC Penco 2007) Protección por pendientes y quebradas (PRC Penco 2007) Protección de cauces naturales (PRC Penco 2007) Riesgo de remoción en masa (PRC San Pedro de la Paz 2011) Riesgo de inundación (PRC San Pedro de la Paz 2011) Riesgo costero (PRC San Pedro de la Paz 2011) Riesgo de drenajes y quebradas (PRC San Pedro de la Paz 2011)
Zona no edificable	
Seccional Ribera Norte	Extensión proyecto Ribera Norte (PRC Chiguayante 2003)
Áreas reservadas para estudio de cruces (PRC Conce 1962)	

Fuente: Elaboración propia

Luego de haber sistematizado las zonificaciones propuestas por todos los planes reguladores, se pasó al proceso de análisis de los Instrumentos de Planificación Territorial en cuatro diferentes etapas:

3.2 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo:

Se realizó un análisis general del contexto histórico en el que se enmarcaron los instrumentos, destacándose en este aspecto también el modelo de desarrollo vigente en el país para cada período. Esto permitió contextualizar las visiones a nivel general de lo

que se buscaba lograr en el territorio nacional, y a nivel particular en el caso del Gran Concepción, para relacionarlas luego con las propuestas de los diferentes instrumentos analizados.

Como fuentes principales para la elaboración del contexto histórico y de los modelos de desarrollo se utilizaron fuentes secundarias de información, basadas en algunos autores como base general, esto fueron: Góngora (1981), Hernández (1984), Salazar (2003), Rojas et al (2009), entre otros.

3.3 Interpretación de los instrumentos de planificación territorial vigentes en el período:

En esta etapa se analizaron a grandes rasgos las propuestas de los diferentes instrumentos de planificación territorial, centrándose en los planes reguladores existentes –ya nombrados– para cada período, donde se analizaron sus ordenanzas y memorias explicativas, además de analizar las diferentes áreas ocupadas por las distintas zonificaciones de cada plan regulador.

Las ordenanzas de los planes reguladores se analizaron para poder ver la normativa que regirá sobre cada zona o subzona, basándose en la LGUC y su Ordenanza General, donde podrán definir normas tales como el límite urbano, redes viales, tipos de usos de suelo, entre otros. Por su parte, el análisis de la memoria explicativa resulta de importancia para el estudio de los planes reguladores porque es en éste documento donde se dará cuenta de los lineamientos principales que se consideraron en el proceso de planificación del territorio, ya que en ésta se incluyen los antecedentes principales del centro urbano donde se aplicará el plan regulador y que de alguna manera manifestarán las decisiones de planificación adoptadas, incluyendo por ejemplo, los análisis de población y proyecciones demográficas –importantes de tomar en cuenta por ejemplo para entender la cantidad de zonas de expansión urbana proyectadas–, o un reconocimiento de las potencialidades y atributos del territorio considerado, entre varias otras características (DDU 227, 2009).

También se agregó información adicional que se pudo obtener de diferentes fuentes, ya sea de la bibliografía consultada como también mediante entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores claves, como los asesores urbanistas de las municipalidades del área de estudio, además de expertos como urbanistas o académicos.

Los asesores urbanistas (y otros funcionarios públicos) a los que se les realizaron las entrevistas fueron:

- Rodrigo Ulloa – Asesoría urbana de San Pedro de la Paz
- Juan Villa – Asesoría urbana de Talcahuano
- Karin Rudiger – Asesoría urbana de Concepción
- Karen Sánchez – Dirección de Obras Municipales de Concepción
- Mercedes Rueda – Gore Bio Bío

Los expertos en la materia que han sido entrevistados fueron:

- Alberto Gurovich – Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Leonel Pérez – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción.

Las preguntas de las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales apuntaban a ocho lineamientos principales:

- Características principales del Plan Regulador Comunal (PRC) actual.
- Cómo se consideran los temas medio ambiente, riesgos y expansión urbana en el PRC actual.
- Comparación del PRC actual con los anteriores.
- Relación del PRC actual con el Plan Regulador Metropolitano actual.
- Proyecciones del PRC actual, y en cuales aspectos se plantean seguir centrándose.
- Explicación a grandes rasgos de las modificaciones que el PRC actual ha tenido.
- Cómo se ha abordado el tema de la reconstrucción después del terremoto del 2010.
- Cuánto se ha respetado la propuesta territorial del PRC original.

3.4 Tendencias planificadas de la expansión urbana del Área Metropolitana de Concepción:

Después, se realizaron mapas donde se hicieran evidentes las zonas urbanas existentes y las zonas urbanas propuestas para expansión considerando como referencia los tres planes reguladores intercomunales/metropolitanos (1963, 1980 y 2003).

En este sentido se tomaron en cuenta como zonas urbanas las indicadas en el cuadro 8 como residencial mixta, industrial y de equipamientos para cada uno de los tres planes reguladores intercomunales, además de las áreas urbanas de tres años cercanos a los de los planes reguladores nombrados, obtenidas del trabajo de Almendras (2009), con el fin de complementar ambos datos y generar así un mapa más preciso, pudiendo ser útil para agregar información de las áreas urbanas reales existentes (que pudieran eventualmente no haber estado consideradas en los planes reguladores metropolitanos).

Una vez normalizada esta información, se procedió a unir ambas partes (áreas urbanas obtenidas por el proceso de fotointerpretación de Almendras (2009) y zonas urbanas consolidadas según los planes reguladores metropolitanos) en el SIG, de forma que quedara agrupada en una sola categoría. Luego se agregaron las zonificaciones propuestas por los planes reguladores metropolitanos como áreas de expansión (también considerando áreas residenciales mixtas, industriales y de equipamiento), con el fin de hacer evidente la evolución de este proceso comparando los tres períodos, y así poder analizar también si lo planteado por estos planes reguladores metropolitanos se acercó a la realidad del crecimiento urbano del Gran Concepción.

3.5 Análisis y resultados territoriales:

Por último se hizo un análisis general de lo ocurrido, donde se pueda apreciar, a grandes rasgos si es que los instrumentos de planificación territorial cumplieron sus objetivos, contrastando sus planteamientos teóricos -analizados en el punto tres-, con lo ocurrido en la práctica en el territorio, para esto se utilizaron como insumos principales las diferentes fuentes bibliográficas que resultaran útiles, revisando a grandes rasgos la prensa escrita, también la información obtenida de las entrevistas ya nombradas para el caso donde se preguntaba sobre el análisis de las implicancias que los instrumentos han tenido en el territorio (tanto los vigentes como los anteriores).

CAPÍTULO 4: RESULTADOS

El análisis de los resultados se realizará de acuerdo a los períodos identificados, basándose en el tiempo en que los diferentes planes reguladores comunales e intercomunales estuvieron vigentes. En este sentido, se pudo constatar la existencia de tres períodos, los que serán analizados primero en cuanto a su contexto histórico y el modelo de desarrollo vigente, luego pasando al análisis de los diferentes instrumentos de planificación territorial que correspondan al período, después se analizará un mapa donde se haga evidente el área urbana existente en un momento determinado y su propuesta de área de expansión urbana (denominada tendencias planificadas de expansión urbana), y finalmente se analizarán algunos de los resultados que la aplicación de los diferentes instrumentos de planificación territorial tuvieron sobre algunas de las dinámicas espaciales y el propio territorio del Área Metropolitana de Concepción.

Sin embargo, antes del análisis de los períodos identificados, se hace necesario examinar algunos elementos que anteceden todo el proceso. Como contexto histórico general, se puede destacar el ingreso de Chile (luego de tomar bando por los aliados en la Segunda Guerra Mundial) a formar parte de la ONU (Naciones Unidas) y de la OEA (Organización de Estados Americanos), lo que limita fuertemente la libertad del Estado-Nación chileno (Góngora, 1981). Esto tiene una gran repercusión en el Gran Concepción, ya que el gobierno de Estados Unidos toma un papel preponderante en el fomento industrializador de Chile, considerando que el modelo de desarrollo predominante desde la década de 1940 era el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), siendo su principal agente la construcción de la Siderúrgica de Huachipato (de la CAP) en Talcahuano (Figura 5), fundada en el año 1950, y que concentró gran cantidad de población obrera en sus cercanías, lo que significa un fuerte y rápido impacto espacial, social y ambiental, además de generar un núcleo industrial de importancia nacional (Hempel, 1956).

Figura 5
Vista aérea de la Planta de Huachipato (1961)



Fuente: CAP, 1962

También se instalan en Talcahuano durante este período varias industrias anexas a Huachipato: Astilleros Asmar, Petroquímica, entre otras (Hernández, 1984). Además, y también relacionada a la actividad industrial, esta ciudad posee un puerto de importancia nacional en la bahía de San Vicente, que sirve para trasladar tanto la producción local como, en aquel entonces, para la exportación de cereales provenientes de la región de la Araucanía, además de haber población relacionada a la actividad pesquera. Este sector tiene también importancia militar, al ser uno de los puertos de la Armada más importantes a nivel nacional (Almeyda, 1955).

Además, en este período se construyeron otras industrias que también formaban parte del plan de transformar el AMC en un polo industrial de importancia nacional, como por ejemplo la Fábrica de Vidrios Planos (Vipla) en el puerto de Lirquén, la Fábrica Nacional de Loza (Fanaloza) y la Compañía Refinería de Azúcar (Crav) en Penco, la fábrica de manufactura de algodón en Chiguayante, entre otras (Almeyda, 1955).

Lo anterior provocó la llegada de gran cantidad de población en un período relativamente corto de tiempo, y la consiguiente construcción de varios proyectos habitacionales relacionados a la creciente masa obrera que trabajaba en éstas industrias, que terminará por hacer necesaria la realización de planes reguladores para la década del 60.

En este contexto, la provincia de Concepción se destacaba económicamente más por sus industrias y comercio, que por su agricultura, siendo ésta última actividad la predominante en el país en estos años. Como se indica, la provincia de Concepción era *“el centro de una activa región industrial, de productos muy variados, especialmente los siderúrgicos y las manufacturas, o sea telas de lana y algodón”*. Para el año 1951, de la producción industrial total de la región, el 80% correspondía a la provincia de Concepción (Almeyda, 1955).

A nivel de planificación urbana, en el año 1940 se crea un plan regulador comunal para Concepción, que queda a cargo de la Corporación de Renovación y Auxilio debido a que se realizó para hacer frente al desastre provocado por el terremoto de 1939 (en Chillán) (Figuras 6 y 7), para tener un proyecto de reconstrucción más planificado (Flores, 2008). Una vez que la situación mejoró, y la etapa de reconstrucción pasó, este plan se actualizó en 1948, modificándose ciertos objetivos al haber cambiado la situación coyuntural. Aunque también se trata de un plan regulador, al ser un caso particular y no necesariamente como un proceso de planificación urbana con fines espaciales que sean reflejo de un trasfondo político, sólo se dejará constancia de su existencia, y se considerará para los análisis totales y como parte de un contexto general que pudo servir de pauta y precursor para la planificación en el AMC.

Figura 6: Terremoto de 1939 - Portal Cruz (Centro de Concepción)



Fuente: Pacheco, 1997 (En Revista Zig-Zag, 1939)

Figura 7: Terremoto de 1939 - Calle Barros Arana con Angol, Concepción



Fuente: Pacheco, 1997 (En Revista Zig-Zag, 1939)

4.1 Período 1960 – 1979

4.1.1 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo predominante en este período es el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Relacionado a esto, se debe destacar que es precisamente en 1960 cuando el presidente Kennedy (de EEUU) plantea la “Alianza para el Progreso”, la que proponía que quienes formaran parte de ésta alianza fijarían precios relativamente estables a las exportaciones, lo que en el caso nacional ayudaría a superar el problema de la industrialización en cuanto a la competitividad y cobertura de los mercados. Además *“los capitales norteamericanos se asociarían a capitales nacionales en industrias de alto rendimiento y con empleo de mano de obra local”* (entre otras medidas) (Góngora, 1981: 127) Esto relacionado a todos los problemas políticos y económicos que venían ocurriendo desde la década del 20 hasta finales de los 50 relacionados a la constante inflación, y que el modelo ISI no logró mejorar, ocurriendo, de hecho, lo contrario (Salazar, 2003).

En el año 1965, poco tiempo después de la creación de los planes reguladores analizados en este período, ocurre un hecho relevante en la planificación territorial del país, ya que se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), el que pasará a concentrar la tarea de la planificación urbana, y que reemplaza al Departamento de Urbanismo y Vivienda, que era parte del Ministerio de Obras Públicas, proponiéndose con esto la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En ésta década existían varios complejos habitacionales que en aquel entonces eran periféricos y que estaban destinados a los trabajadores de las industrias. Con la aplicación de diferentes políticas y el apoyo de los planes reguladores de este período, se buscó dar respuesta a esta situación haciéndose nuevos proyectos habitacionales que fueran más céntricos (Pérez, 2010). Con esto se buscaba evitar situaciones como las de Penco y Lirquén, que eran considerados como centros residenciales de obreros industriales y de la construcción, movilizándose diariamente grandes cantidades de personas hacia sus trabajos en Talcahuano o Concepción, mientras que Chiguayante y San Pedro de la Paz se calificaban ya como prolongaciones residenciales de la ciudad de Concepción (Hernández, 1984). De esta forma, principalmente durante los 60, se construyeron varios proyectos habitacionales en conjunto entre el Estado y las propias industrias del Gran Concepción para sus trabajadores (Fuentes & Pérez, 2010).

En cuanto a las características económicas del AMC, la ciudad de Concepción ya desde ésta época concentraba los servicios, siendo una ciudad mayormente terciaria en su fuente de empleos, concentrando el 71% de los empleos comerciales y el 53% de los empleados públicos de la conurbación Concepción – Talcahuano para la década del 70. Mientras que en la ciudad de Talcahuano se concentraba el 50% de los empleos industriales, con más de 10.000 trabajadores, casi el 13% de la población económicamente activa del Gran Concepción (Hernández, 1984).

Espacialmente, hay tres áreas que atraían y concentraban la mayor cantidad de personas (tomando como fuente el empleo y el movimiento pendular de población) en éste período: en primer lugar la zona centro de Concepción, luego el área industrial de Talcahuano³⁴ y después la zona centro-portuaria de Talcahuano. Lo que demuestra la importancia

³⁴ Una de las razones para considerar este lugar como un área de atracción aparte, es porque además de tener características diferentes, en este período (décadas del 60 y 70) esta zona industrial era aún periférica con respecto a Talcahuano.

económica que los centros de Concepción y Talcahuano tenían ya desde mediados del siglo XX, con una estructura funcional en la que los centros aparecen fuertemente especializados, y que las diferencias en las actividades productivas provocaban disparidades espaciales de desarrollo que llevaron a un centro metropolitano dinámico y una periferia de satélites en deterioro (Hernández, 1984).

Al igual que como ocurrió en los 40, en este período los planes reguladores también tuvieron que adaptarse al desastre provocado por el terremoto de 1960 (en Valdivia), siendo el más fuerte registrado, por lo que lógicamente también tuvo fuertes consecuencias sobre la población del AMC (Figura 8).

Figura 8: Terremoto de 1960, consecuencias sobre zona céntrica de Concepción



Fuente: Archivo fotográfico digital Alejandro Mihovilovic

4.1.2 Interpretación de los instrumentos de planificación territorial vigentes en el período

En este período entran en vigencia 3 Planes Reguladores en el área de estudio:

- **Plan Regulador Intercomunal del Gran Concepción 1963**
- **Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1960**
- **Plan Regulador Comunal de Concepción 1962**

El Plan Regulador Intercomunal (PRI) de 1963 (mapa 3) poseía grandes áreas destinadas tanto al uso residencial mixto consolidado como también a la expansión residencial, ocupando aproximadamente un 8% y un 12% del área total respectivamente, es decir, proponiendo un área de expansión residencial que llegaba a unas 5.200 hectáreas, 1.800 más que las existentes, lo que se condecía con la propuesta de seguir expandiendo las zonas industriales, de acuerdo a lo que buscaba el modelo ISI.

En este sentido, también se puede destacar la gran capacidad anticipatoria que tuvo, al coincidir gran parte de las zonas propuestas para expansión urbana con el lugar donde se han instalado principalmente los proyectos inmobiliarios desde entonces, esto debido en gran parte a lo expansiva de su propuesta, que supera enormemente a las áreas urbanas existentes, que representan casi un 10% del total del plan (unas 4.400 hectáreas), mientras que para expansión se reservaron aproximadamente un 26% del área total (casi 11.800 hectáreas) (Gráfico 1).

Las propuestas de los planes reguladores comunales de Concepción y Talcahuano guardaban bastante relación con lo propuesto por el PRI, sobre todo en Talcahuano, donde se pueden observar prácticamente los mismos usos de suelo propuestos a una escala más específica, mientras que en Concepción al cubrir el comunal sólo la zona del centro, coinciden en permitir en mayoría un uso residencial de densidad media, pero con la diferencia que en el comunal se incentiva más el uso de equipamiento en el sector más céntrico.

El PRI proponía densidades que promediaban los 142 hab/há. pudiendo destacarse los sectores de Manquimávida en la actual comuna de Chiguayante (Figura 9), donde se definieron densidades de solo 10 hab/há, aunque se trata de un caso particular, ya que se aleja mucho de la siguiente zona de baja densidad, correspondiente a la zona de Centinela, en Talcahuano, con 90 hab/há. Mientras que por el otro lado, se pueden encontrar sectores como la población Lorenzo Arenas (Figura 10), donde la densidad alcanzaba los 250 hab/há (cantidad bastante baja en comparación con las densidades permitidas en la actualidad en ciertos sectores, pero alta para la época), teniendo en cuenta que se trata de una población de vivienda social, diseñada por la Caja de la Habitación Popular, la que fue construida en 1942 en la Av. 21 de mayo, que en ese momento era la única vía de conexión entre Concepción y Talcahuano, es decir, se trataba de una población periférica para población obrera (Fuentes & Pérez, 2010).

Figura 9 Sector Manquimávida, Chiguayante



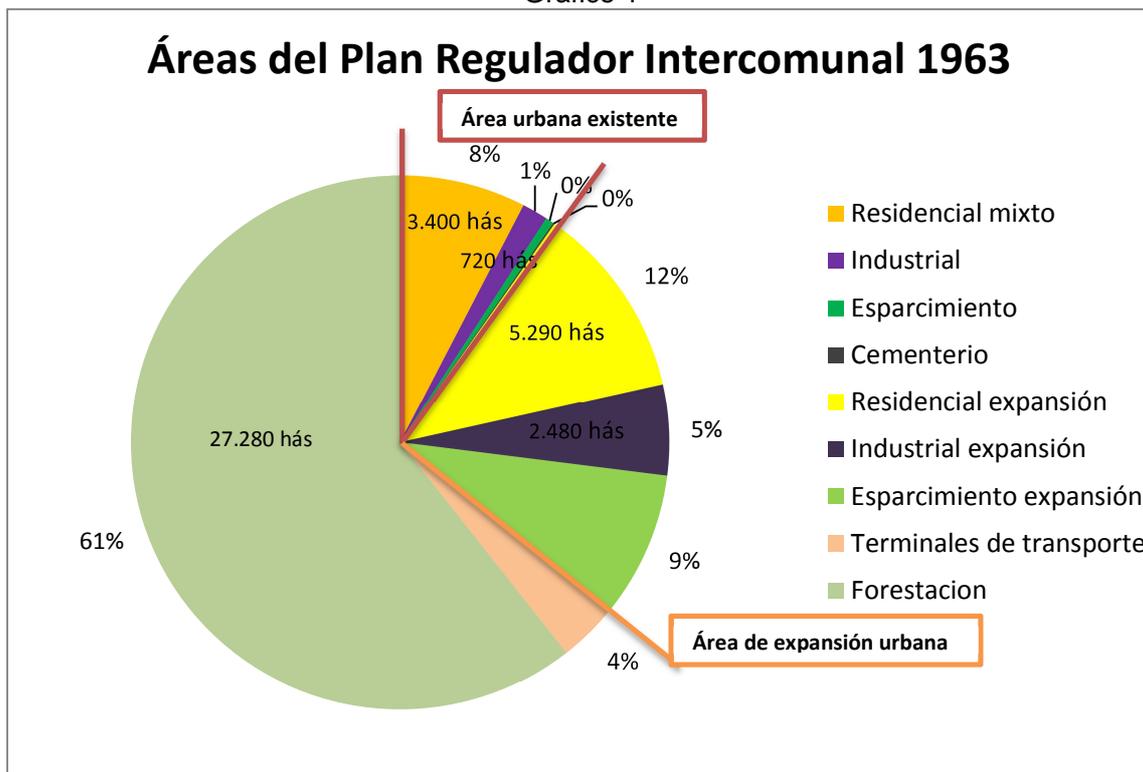
Fuente: Imagen satelital Google Earth (2011)

Figura 10 Población Lorenzo Arenas (Concepción)



Fuente: Imagen satelital Google Earth (2011)

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia

Otro elemento que se puede destacar de este instrumento es que busca y logra consolidar la actividad industrial y portuaria como elemento trascendental del AMC, pasando de un 2% a proyectar un 6% más para la expansión de este tipo de uso de suelo, es decir, buscaba pasar de unas 700 hás. a unas 3.200 hás de suelos industriales. Se

promovía la creación de corredores industriales paralelos al litoral, localizando tanto medianas como grandes industrias, concentrándolas de forma descentralizada a lo largo de la intercomuna para aprovechar las ventajas de cada área, y tratar así de reducir los desplazamientos de los obreros entre centros urbanos (Pérez & Fuentes, 2010). Pero a la vez, la búsqueda por fortalecer este aspecto trajo otras consecuencias, como indicaba el propio Burotto³⁵ (1968: 70): *“La industria se ha convertido en un poderoso foco de atracción de población, y sus efectos se han hecho sentir en todos los aspectos de la vida urbana, tendiendo a modernizarla, pero creando a su vez una carga no prevista en todas las funciones urbanas: vivienda, educación, salud, urbanizaciones, transporte de productos elaborados y materias primas”*³⁶.

De esta forma se buscaba incentivar los usos industriales complementados con los residenciales, en un claro intento por convertir al Gran Concepción en un área importante a nivel nacional bajo los parámetros del modelo ISI. *“El PRI de Concepción tenía como propósito evitar la dispersión para fomentar economías de mediana escala. Por ese motivo promovió que la ubicación de las zonas habitacionales estuvieran próximas a los lugares de trabajo y, por consiguiente, el control de las zonas suburbanas para su ocupación habitacional o industrial controlada”* (Pérez & Fuentes, 2010: 51).

Llama la atención la propuesta bajo la que se denominaron las áreas que están fuera de los límites urbanos, llamadas “áreas de forestación” por el plan regulador intercomunal, y que ocupaban aproximadamente el 61% del total del plan, lo que demuestra el potencial de explotación forestal que se veía en el sector, y que se consideraba además como un elemento más para fortalecer la actividad productiva del Gran Concepción (teniendo en cuenta además la importancia de la actividad forestal bajo el contexto del modelo ISI). Es así que la mayor parte de los cerros que no estaban urbanizados se utilizaron como *“una vasta área de bosques artificiales de pino insigne [...] estas reservas forestales son la base de importantes industrias de celulosa y papel y viene a integrar, al uso productivo del suelo, grandes extensiones de terreno consideradas hasta hace poco, totalmente estériles”* (Sibona, 1962). Lo anterior también da cuenta de la visión que se tenía en aquella época de las áreas naturales, ya que en general se consideraban como áreas improductivas, a las que había que hacerle algún grado de transformación para convertirlas en zonas productivas.

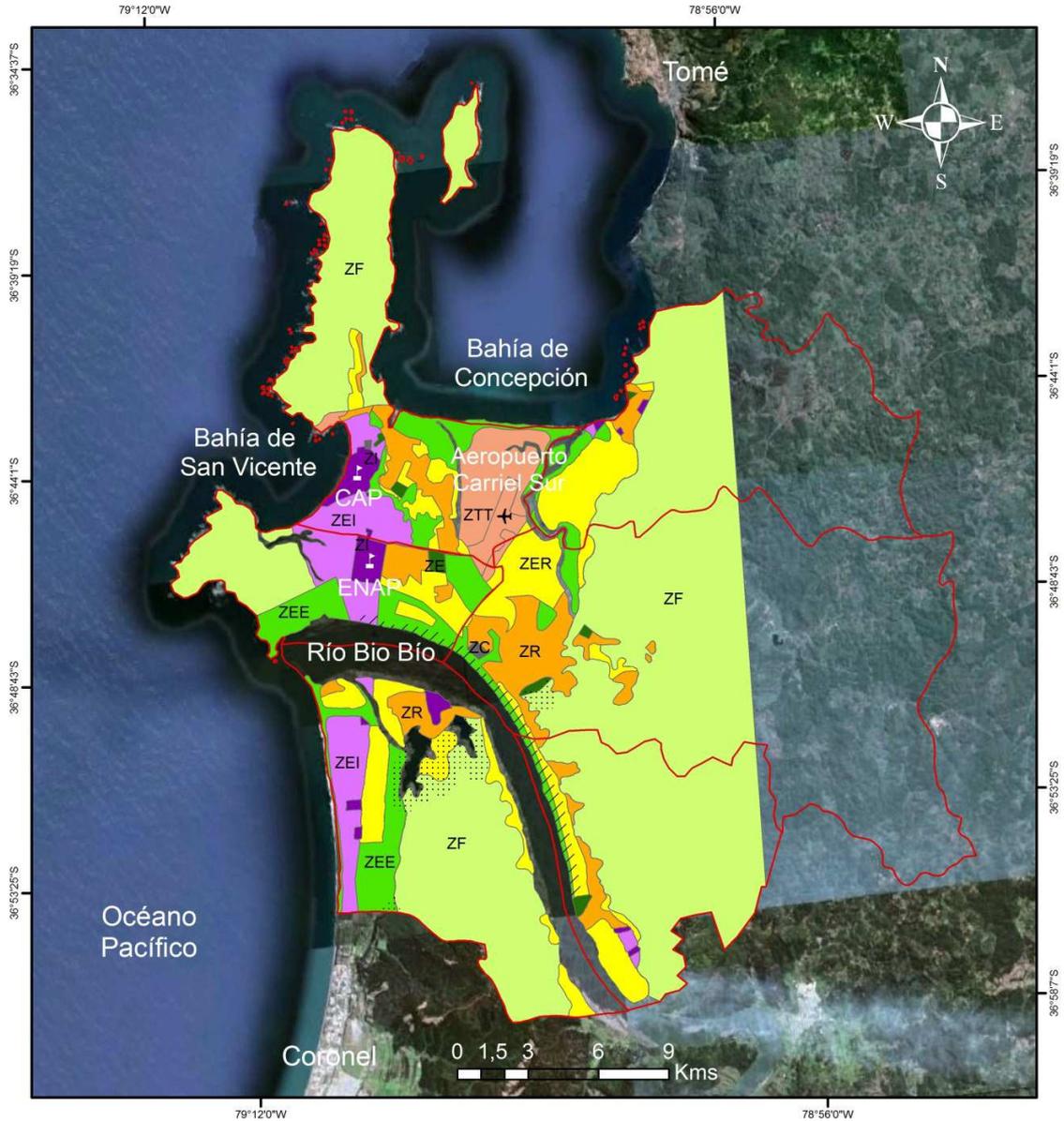
El PRI también consideraba un área de protección para el aeropuerto Carriel Sur, aunque éste fue inaugurado recién en 1968. De esta manera se buscaba dejar un espacio que mantuviera una separación entre las zonas habitacionales e industriales con el aeropuerto, donde en sus cercanías sólo se permitió mantener el uso agrícola que existía en los alrededores.

³⁵ Cesar Burotto fue el arquitecto encargado de realizar el PRI de 1963.

³⁶ En Pérez & Fuentes, 2010.

Mapa 3

Plan Regulador Intercomunal 1963



 <p>Universidad de Chile Facultad de Arquitectura y Urbanismo Escuela de Geografía Proyecto Fondecyt N° 1090248 Cartografía realizada por: Francisco Muñoz M.</p>		<p>Leyenda</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td>Residencial mixta (ZR)</td> <td></td> <td>Expansión esparcimiento (ZEE)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Industrial (ZI)</td> <td></td> <td>Forestación (ZF)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Esparcimiento (ZE)</td> <td></td> <td>Terminales de transporte (ZTT)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cementerios (ZC)</td> <td></td> <td>Área de Recuperación del Biobío</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Expansión residencial (ZER)</td> <td></td> <td>Zona de Atracción Turística</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Expansión industrial (ZEI)</td> <td></td> <td>Límites comunales</td> </tr> </table>		Residencial mixta (ZR)		Expansión esparcimiento (ZEE)		Industrial (ZI)		Forestación (ZF)		Esparcimiento (ZE)		Terminales de transporte (ZTT)		Cementerios (ZC)		Área de Recuperación del Biobío		Expansión residencial (ZER)		Zona de Atracción Turística		Expansión industrial (ZEI)		Límites comunales
	Residencial mixta (ZR)		Expansión esparcimiento (ZEE)																							
	Industrial (ZI)		Forestación (ZF)																							
	Esparcimiento (ZE)		Terminales de transporte (ZTT)																							
	Cementerios (ZC)		Área de Recuperación del Biobío																							
	Expansión residencial (ZER)		Zona de Atracción Turística																							
	Expansión industrial (ZEI)		Límites comunales																							

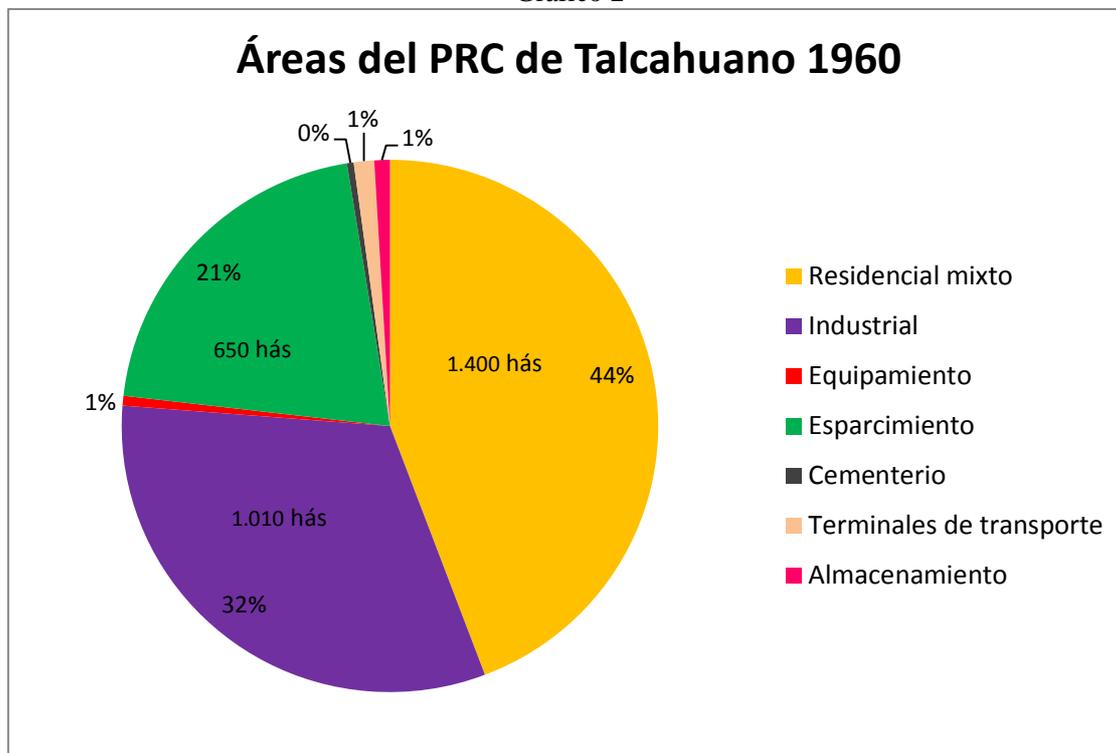
Fuente: Elaboración propia a partir de Planos PRI (Minvu)

En el PRC de Talcahuano de 1960 (Mapa 4) se hace evidente la importancia que el sector industrial tenía en este período, tanto para la comuna como para el sistema intercomunal, dejando reservada un área de unas 1.000 hectáreas, aproximadamente el 32% del área urbana total de éste plan, para este uso de suelo. Desde hace algunas décadas que estas industrias venían provocando la llegada de grandes cantidades de población, que fueron transformando tanto a Talcahuano como a Concepción en un importante polo de atracción a nivel regional (y de la zona sur del país). Es por esto que en este plan también se ve un área importante definida como zonas residenciales mixtas (44%) para que complementaran estas zonas de producción, llegando a unas 1.400 hectáreas (Gráfico 2).

Hacia el sector de Hualpencillo (que en este período todavía formaba parte de la comuna de Talcahuano), se comenzaron a desarrollar rápidamente nuevos sectores residenciales relacionados a la actividad industrial de Talcahuano³⁷. Estas agrupaciones habitacionales corresponden en su mayoría a viviendas de emergencia instaladas producto del terremoto de 1960, así como también una importante cantidad de viviendas sociales, construyéndose uno de los proyectos habitacionales más ambiciosos de la época, 4.000 unidades habitacionales de la Corvi en terrenos expropiados a la familia Price, conformando la población Armando Alarcón del Canto (Vallete & Martínez, 2008).

Además se puede destacar que su propuesta se basa bastante en lo planteado por el PRI de 1963 en cuanto a las zonas y usos de suelos permitidos, sin embargo, en el PRC de Talcahuano no se diferencia entre las zonas urbanas existentes y las de expansión, definiéndose las zonificaciones solamente según sus usos de suelo.

Gráfico 2

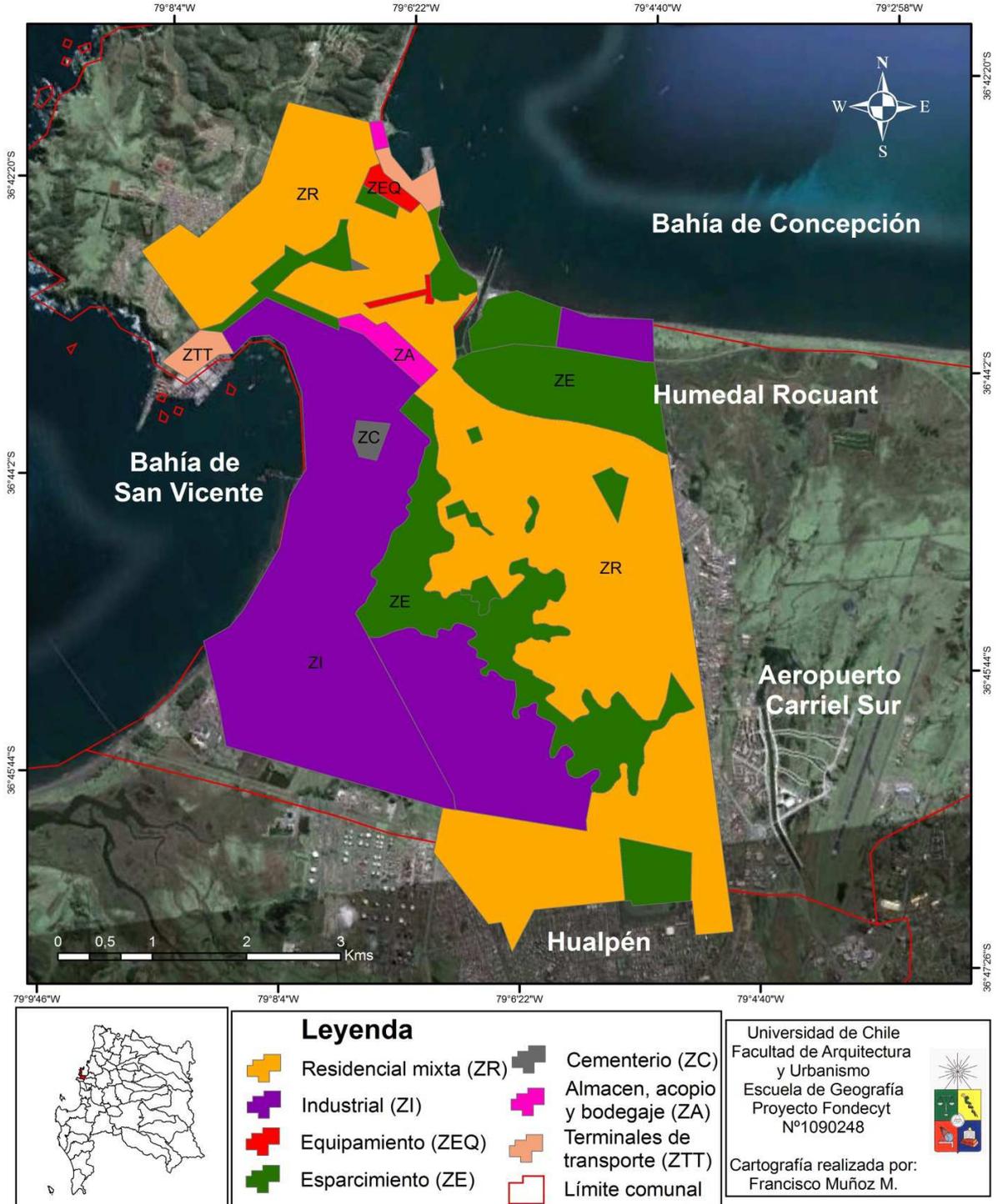


Fuente: Elaboración propia

³⁷ Provocando crecimiento demográfico y tasas de densidad poblacional que significarán la posterior creación de la comuna de Hualpén.

Mapa 4

Plan Regulador Comunal Talcahuano 1960



Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Por su parte, el PRC de Concepción de 1962 (Mapa 5) proponía la densificación de la población, tratando de concentrar la ciudad, con el fin de disminuir en medida de lo posible los impactos negativos sobre su medio natural, además de evitar problemas en infraestructura y equipamiento debido al crecimiento descontrolado de la ciudad, teniendo en cuenta que la ciudad había sido afectada varias veces por grandes terremotos, lo que conlleva procesos de reconstrucción (Goycoolea & Lagos, 2004), considerando además que en ésta época ya se habían presentado problemas en el abastecimiento de servicios básicos producto del rápido crecimiento de ésta ciudad (Pacheco, 1997).

Las metas de este instrumento eran conquistar y preservar el paisaje natural de la ciudad, preparar la ciudad para transformarla en una de importancia regional, renovar la estructura urbana, sanear el suelo urbano, perfeccionar las instalaciones y plantar los espacios libres y parques (Flores, 2008).

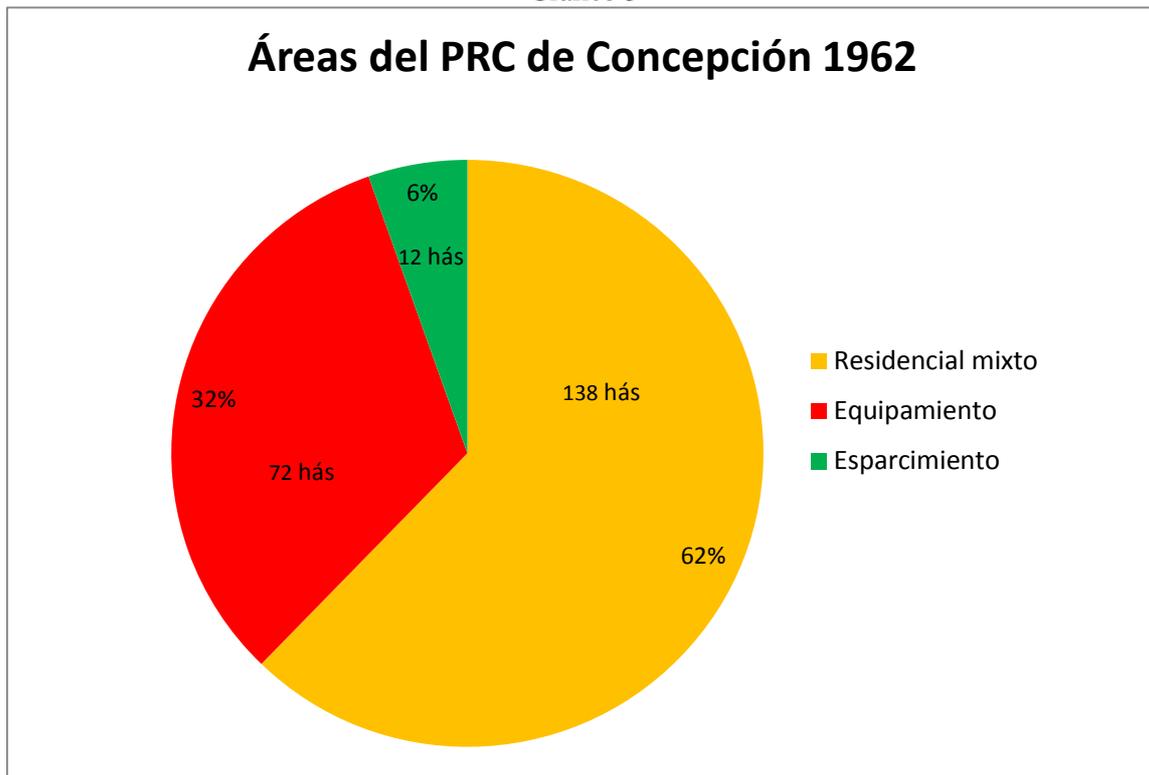
Según lo indicado en la entrevista realizada en la Asesoría Urbana de la Municipalidad de Concepción, y planteado también por Pérez y Espinoza (2006) este plan seguía un modelo mecanicista que buscaba la separación de funciones en áreas bien definidas, basados en modelos que estaban utilizándose en Europa. Esto permitía que aunque se daba cierta libertad a las formas arquitectónicas, también se debían tener en consideración las edificaciones existentes para mantener un paisaje urbano relativamente armónico y estable en el tiempo.

Se planteaba un sistema de galerías de dos pisos que conectaran la ciudad, principalmente la zona centro, dándole continuidad incluso por sobre el nivel de la calle (sistema utilizado tanto en Concepción como en Talcahuano, además de otras ciudades del país, como Santiago y Valparaíso), buscando fomentar la utilización de los espacios públicos por parte de los peatones. Estos edificios se idearon de forma tal que tuvieran un uso comercial en sus dos primeros pisos (galerías) y un uso residencial, oficinas o servicios administrativos en sus pisos superiores.

Desde ésta época ya se planteaba a Concepción como una ciudad principalmente residencial (62% del área urbana) y de equipamientos y servicios (32%), no considerando zonas destinadas especialmente para el uso industrial (Gráfico 3), aunque se debe tener presente que el plano acá utilizado corresponde al adquirido en el Minvu, y que considera sólo a la zona centro de la ciudad.

Al igual como ocurrió con el plan de Talcahuano, este también basó su propuesta general de zonificaciones en el PRI de 1963, aunque tampoco propone zonas de expansión, sin embargo se puede considerar que esto se podría deber al hecho de que en esta investigación se trabajó con el plano que cubría sólo la zona del centro de Concepción.

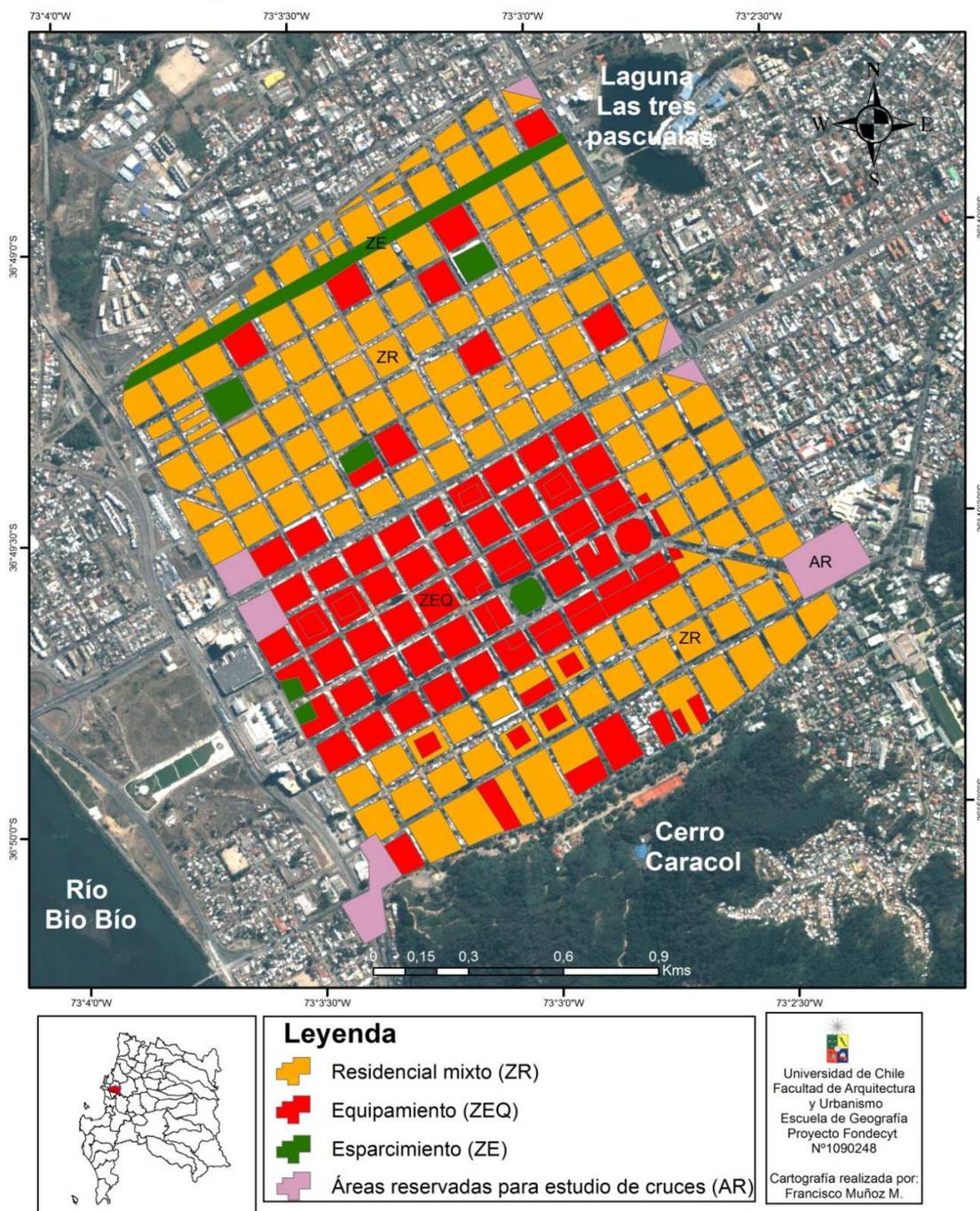
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia

Mapa 5 ³⁸

Plan Regulador Comunal Concepción 1962



Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

³⁸ Debido a que en algunas fuentes bibliográficas se pudo observar otras versiones de este plano, se hace la salvedad que el acá utilizado está hecho en base al plano entregado en la mapoteca del Minvu de Santiago.

4.1.3 Tendencias planificadas de la expansión urbana del Área Metropolitana de Concepción

Como se indicó, en este período, la mayor parte de las áreas urbanas, tanto de las existentes como de las propuestas, estaban dedicadas al uso residencial mixto y al industrial, es por esto que para la representación gráfica del mapa de tendencias planificadas para la expansión urbana del AMC de este período se consideraron las zonas residenciales mixtas, industriales y cementerios (existentes) del PRI de 1963, además del área urbana del Gran Concepción para el año 1961 identificada a través de fotointerpretación en el trabajo de Almendras (2009). Mientras que para las áreas de expansión urbana se consideraron las zonas habitacionales e industriales propuestas por el PRI de 1963 (Mapa 6).

En el caso de las áreas propuestas para la expansión, se intentó formar un eje industrial a lo largo del borde costero desde Tomé hasta Lota, donde en el área de estudio se pueden ver principalmente en las comunas de Talcahuano, Hualpén y San Pedro de la Paz (la propuesta para ésta última comuna cambiará para el próximo período, pasando a ser principalmente residencial).

Además, como se puede apreciar en el mapa 6, en éste período se proyectaba una expansión urbana bastante importante, mientras que a la vez, intentaba mantener ciertos niveles de cuidado sobre el medio ambiente que rodeaba el AMC. Sin embargo, en la práctica esto último no ocurrió al grado que se proponía, generándose importantes degradaciones ambientales en el borde costero, en el océano, en los humedales y en los cerros –que fueron usándose para fines forestales o en algunos casos posteriormente urbanizados-.

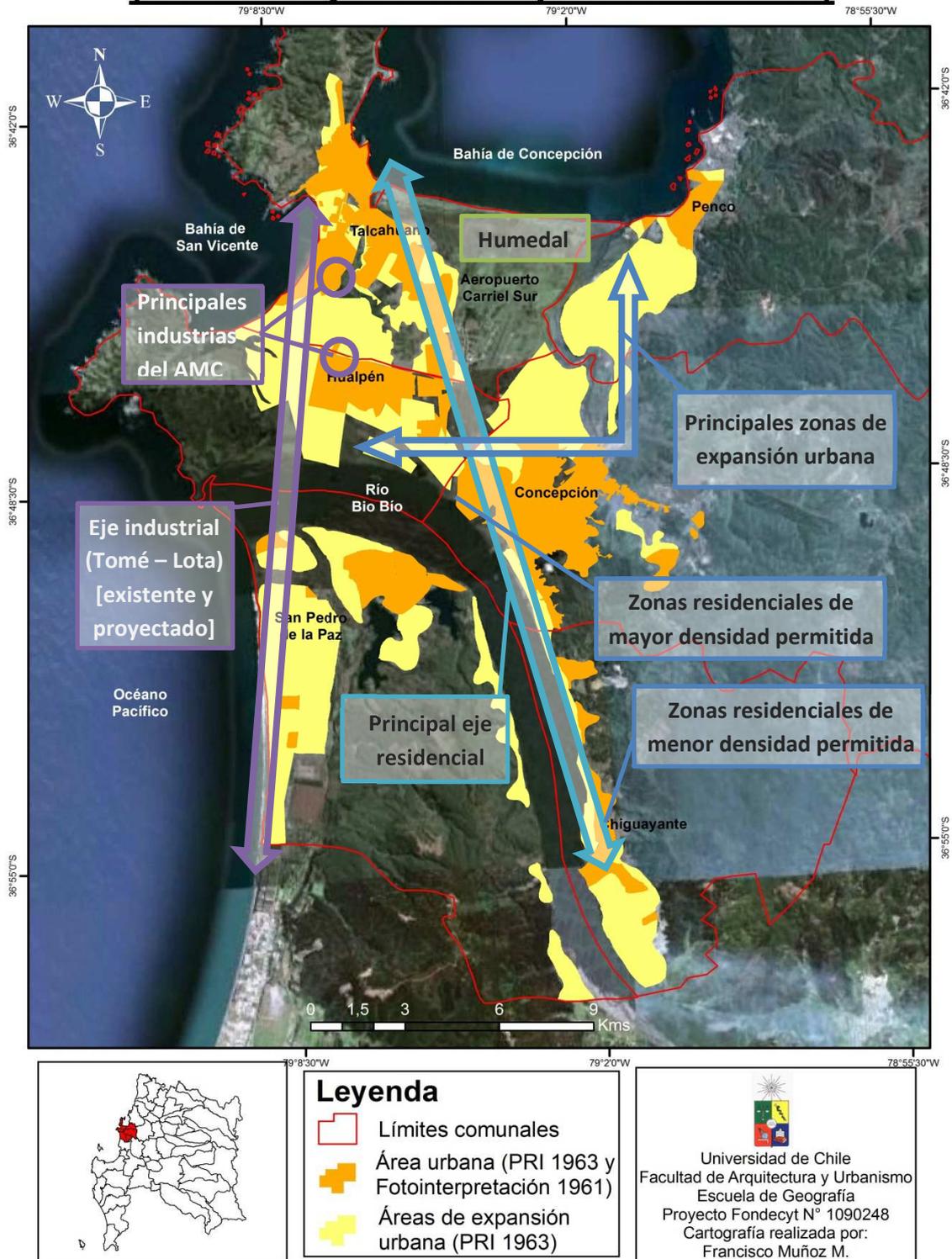
En este sentido, se puede comprobar cuantitativamente que la propuesta de este plan era bastante expansiva, ya que casi el 62% del área urbana total (área urbana consolidada + área urbana de expansión) considerada, corresponde a áreas de expansión, siendo aproximadamente 7.670 hectáreas frente a las aproximadamente 4.600 hectáreas existentes como área urbana (Gráfico 4).

Relacionado a lo anterior, se puede ver que el PRI de 1963 logró proyectar un área urbana bastante parecida a lo que actualmente se puede ver, previendo una conurbación entre el sur de Concepción y el norte de Chiguayante a lo largo de la ribera norte del río Bio Bío, y a la vez del norte de Concepción con el sur de Penco (aunque se puede decir que esta fase está aún en proceso). Además de un fuerte crecimiento residencial relacionado a las industrias en las comunas de Talcahuano y Hualpén.

Esta fuerte expansión urbana que se planificaba se debía al intento de seguir aumentando la capacidad productiva industrial del Gran Concepción, lo que lógicamente debía ir acompañado de grandes extensiones de zonas residenciales, debido al proceso migratorio que las “ciudades fábricas” provocan, ya que como indica Rodríguez (s/f), en estas ciudades se dan dos procesos que no son correlativos: por un lado, grandes flujos migratorios en los cuales la industria funciona como atractor, y por otro lado, un intento de respuesta institucional a esos flujos incontrolados y caóticos.

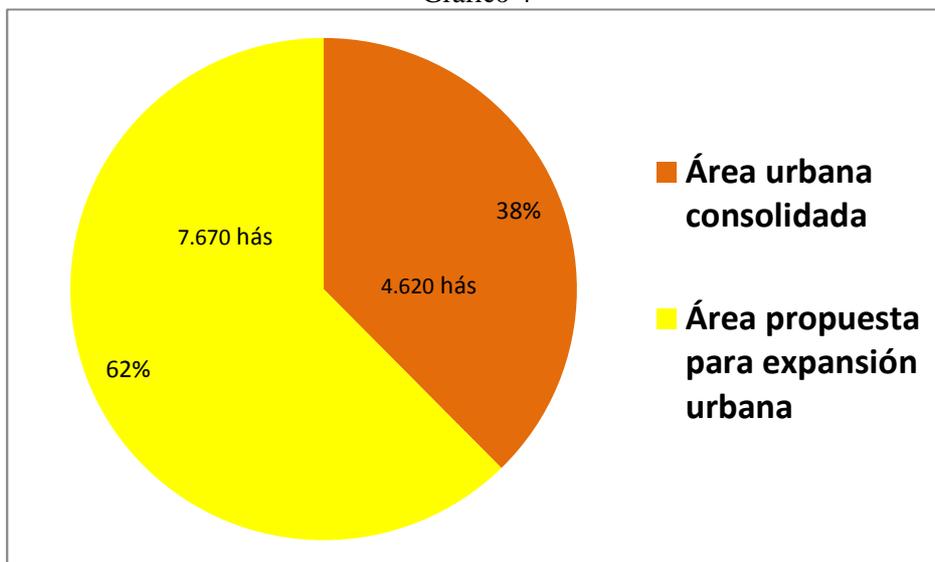
Mapa 6

Área urbana y de expansión (PRI 1963 y Fotointerpretación 1961)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia

4.1.4 Análisis y resultados territoriales generales

El AMC tiene un importante crecimiento demográfico en este período producto principalmente de la instalación de las industrias (como consecuencia directa del modelo de desarrollo), lo que generó que aumentaran las expectativas de proyectar ésta área metropolitana como una zona de importancia tanto regional como nacional ya desde la década de los 60 (o incluso antes), proyectando también un eje industrial que complementara este crecimiento urbano y que lograra otorgarle mayor importancia económica al Gran Concepción (Goycoolea & Lagos, 2004; Flores, 2008).

Por otro lado, uno de los aspectos que más se le critica a los instrumentos de este período es que varias de las propuestas se consideraban utópicas, por ejemplo, según dice Goycoolea, *“la normativa de la época proponía crear una oficina a cargo del asesor urbanista que revisara y adecuara las disposiciones del PRC (de Concepción) a la dinámica del desarrollo de la ciudad”*, lo que evidentemente no ocurrió, dejando que la ciudad no tuviera un proyecto realmente a largo plazo y que fuera siendo re-estudiado constantemente por sus encargados. Además que ya a principios de la década del 70 se habían hecho grandes modificaciones al plan original, quitando, por ejemplo, las áreas destinadas a los centros de barrios, los estacionamientos en el centro de la ciudad y las pasarelas para las galerías (Goycoolea & Lagos, 2004). En este sentido también se puede nombrar la idea que tenía el PRI de construir el edificio del Gobierno Regional en una isla en el río Bio Bío con el fin de acercar y conectar la ciudad de Concepción con este río, hecho que tampoco ocurrió (Pérez, 2010).

Es el propio Burotto (1968; 1979) que en dos ocasiones se encarga de dar cuenta de algunos de los puntos débiles del PRI, entre los que se pueden destacar: la ampliación descontrolada de objetivos, ya que el plan no tenía políticas específicas para cada uno de los sectores urbanos. Sufría de distracciones en programas minuciosos en perjuicio de su objetivo general, tuvo falta de influencia en las inversiones públicas y privadas, además de falta de trabajo interdisciplinario que le permitiera ajustar las metas, definir políticas,

decidir localizaciones y responder a las cuestiones que sucesivamente se le planteaban. Había un claro desencuentro entre las necesidades habitacionales y las posibilidades económicas y políticas de desarrollo urbano, descoordinación entre los intereses del sector público y el privado, poca autoridad sobre la toma de decisiones de cada uno de los componentes dado el grado de centralización de todos los sectores representados, entre varias otras críticas.

Es por esto que la CORVI se concentró en tratar de mejorar estos problemas, intentando coordinar las políticas urbanas y las habitacionales (Pérez & Fuentes, 2010). En este sentido, Gámez (2001) da cuenta de algunos de los mecanismos que se utilizaron para afrontar los problemas de excesiva extensión de las ciudades en la periferia: a) la zonificación habitacional en los planes reguladores, b) los planes seccionales de mejoramiento urbano, c) los estudios preinversionales, y d) el proyecto de subdivisión de suelo urbano.

Se puede destacar Hualpén como una de las áreas que mayor desarrollo urbano tuvo a partir de este período, al continuar siendo el lugar donde se instalaban varios de los proyectos habitacionales de vivienda social relacionada a las industrias. Así Hualpén se comienza a caracterizar por zonas residenciales densamente pobladas y de rápido crecimiento, como se puede observar al comparar las fotografías aéreas de la zona, contrastándose la situación entre los años 1955 y 1976 (Figuras 11 y 12).

Figura 11
Fotografía aérea de Hualpén 1955



Fuente: Flores, 2008

Figura 12
Fotografía aérea de Hualpén 1976



Fuente: Flores, 2008

4.2 Período 1980 – 1999

4.2.1 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo

En éste período hubo una ruptura en prácticamente todos los aspectos que se venían trabajando en las décadas anteriores. Esto debido al golpe de Estado que significó un cambio en el modelo de desarrollo a uno de tipo neoliberal, donde los paradigmas económicos son totalmente diferentes, cambiando a la vez los políticos, y por consiguiente los lineamientos territoriales y urbanísticos.

Este nuevo modelo de desarrollo significó un vuelco a nivel nacional en las formas de producir, volviendo a un esquema basado principalmente en la exportación de materias primas, y donde el incentivo de capitales ya no venía desde el Estado, sino que desde los privados, transformación que es apoyada desde el mismo Estado, que comienza un proceso de privatización de varias empresas estatales, tanto las creadas en el *“Estado Empresarial del período de Allende como los varios monopolios estatales construidos por la CORFO como parte de la política ISI del período radical”*³⁹ (Salazar, 2003: 153). Se pasó así a una economía abierta a los mercados internacionales, acompañada de un contra proceso a lo que se venía haciendo, es decir, una desindustrialización.

De esta manera, la forma de planificar el territorio también cambió, creándose así la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en el año 1979, siendo uno de los elementos más fuertes mediante los cuales se busca darle un vuelco a la forma de utilizar el territorio, desde un punto de vista basado en su valor de suelo. Esta política de liberalización del suelo buscaba fortalecer la inversión privada para revertir la crisis

³⁹ Salazar (2003) incluye entre estos varios monopolios estatales creados por la CORFO tanto a la CAP y a ENAP (ambas en Talcahuano) como a ENDESA, la Compañía de Teléfonos, entre otras.

económica que se vivía desde hace algunos años, además de las altas tasas de inflación que las diferentes políticas aplicadas por el Estado no habían logrado controlar.

La PNDU es actualizada en 1985, la que puso especial interés en los problemas de crecimiento urbano, agregando conceptos como el de renovación urbana en áreas consolidadas, además de incorporar tres categorías de áreas urbanizables según prioridad y cercanía a los sistemas urbanos ya consolidados, buscando que estos se urbanizaran progresivamente en 30 años, agregando además las áreas especiales, que tenían restricciones de urbanización y edificación casi totales (Salas, 1986).

Otro antecedente a considerar es la creación por parte del Minvu del criterio de “centro metropolitano”, lo que conllevaba crear una nueva normativa que regulara el desarrollo urbano de los centros que fueran catalogados de ésta forma (Bedrack, 1986).

4.2.2 Interpretación de los instrumentos de planificación territorial vigentes en el período

En este período entran en vigencia 4 Planes Reguladores en el área de estudio:

- **Plan Regulador Metropolitano del Gran Concepción 1980**
- **Plan Regulador Comunal de Concepción 1982⁴⁰**
- **Plan Regulador Comunal de Talcahuano 1982⁴¹**
- **Plan Regulador Comunal de Penco 1982**

Los planes reguladores de este período tienen propuestas bastante amplias y flexibles, permitiendo varios tipos de usos de suelo en una misma zona, además de dar gran libertad en la altura y tipo de edificaciones. Esto generó la formación de sectores bastante heterogéneos en cuanto a los usos que se les daban, además de ir provocando cambios en el paisaje urbano, afectando también la parte estética de la ciudad. Aunque se debe tener claro que estos planes buscaban más bien incentivar la inversión de capital privado, que promover el aspecto estético de la ciudad.

Como se indica en las memorias explicativas de los planes de este período, se buscó, mediante modificaciones, flexibilizar los instrumentos durante la década del 70, pero al no lograrse los objetivos, es que se pasó, en la década del 80, al proceso de poner en vigencia planes reguladores nuevos en las tres comunas que conformaban el área de estudio en este período.

Los nuevos planes debían reconocer en el mercado “*el generador de referencias en la determinación de zonificación, uso de suelo, características de edificación, urbanización, etc.*” (I. Municipalidad de Talcahuano, 1982), “*mediante disposiciones flexibles y mínimas, en función de la demanda o requerimientos del mercado*” (Minvu – Seremi Bio Bío, 1979).

Otro elemento rescatado de las memorias explicativas se refiere a la búsqueda de canalizar dos aspectos urbanos: “*incorporación de nuevo suelo urbano [...] y regularizar construcciones existentes emplazadas en áreas sin normas de desarrollo específicas*” (I. Municipalidad de Talcahuano, 1982).

⁴⁰ Incluye en su área a las actuales comunas de Chiguayante y San Pedro de la Paz.

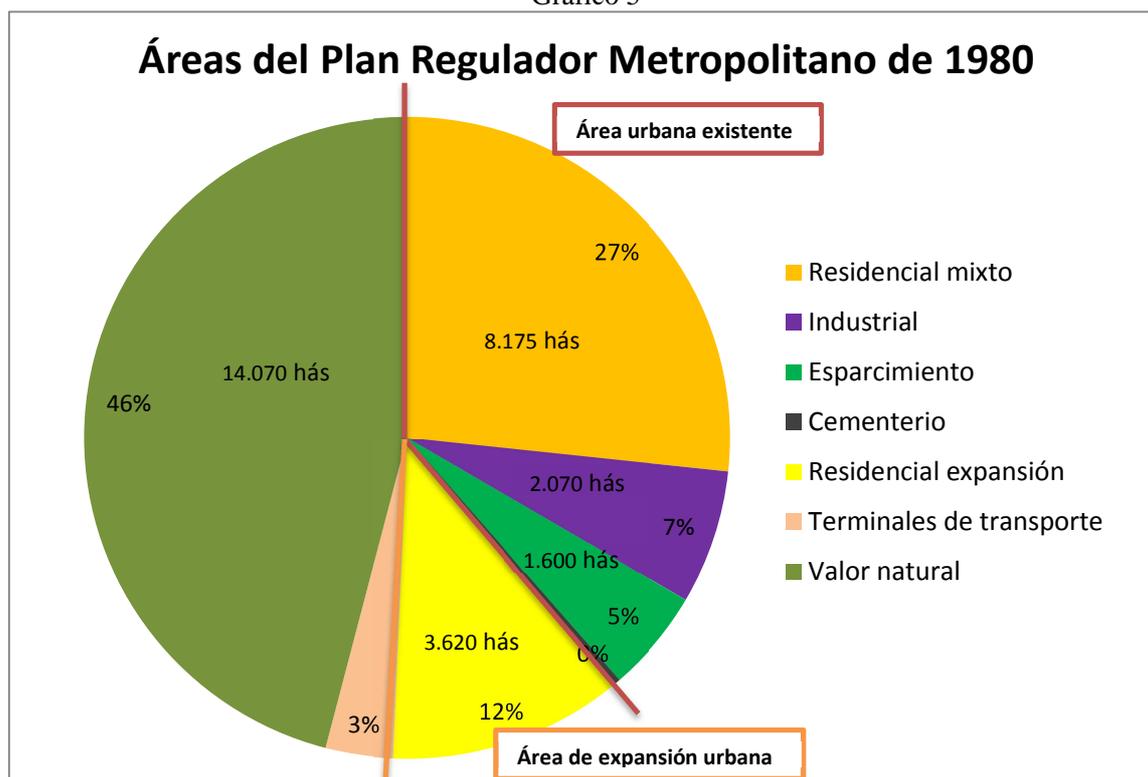
⁴¹ Incluye en su área a la actual comuna de Hualpén.

Al contrario de lo planteado en los planes anteriores, donde se buscaba incentivar el uso peatonal y los espacios públicos, en el caso de los planes de este período, la conectividad apuntaba a mejorar y/o aumentar las vías más importantes para fortalecer los flujos de vehículos motorizados, en desmedro del uso peatonal⁴² (Pérez & Espinoza, 2006).

En cuanto al Plan Regulador Metropolitano (PRM) de 1980 (Mapa 7), definió áreas de expansión urbana que en su mayoría coincidían con las del PRI de 1963, aunque, como se indicó, dando más libertades en el tipo de construcciones. Sin embargo, éste plan proponía un área de expansión urbana proporcionalmente menor que la del plan anterior, aunque también es del 12%, ya que el área urbana consolidada era mayor que la del período anterior (Gráfico 5), no obstante, la relación entre las zonas urbanas existentes y las de expansión tuvieron un importante decrecimiento al compararlo con el plano y el gráfico del PRI de 1963.

Así también, en éste PRM no se especificaban las densidades máximas permitidas a nivel metropolitano, como si ocurría en el de 1963, detallando sólo las subdivisiones prediales mínimas de algunos sectores, como por ejemplo las zonas urbanas que no estuvieran regidos por ningún plan regulador comunal o seccional, donde era de 200 m², mientras que para la zona de mediano riesgo del cono de aproximación del aeropuerto Carriel Sur, la subdivisión predial mínima era de 500 m².

Gráfico 5

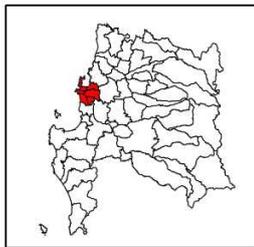
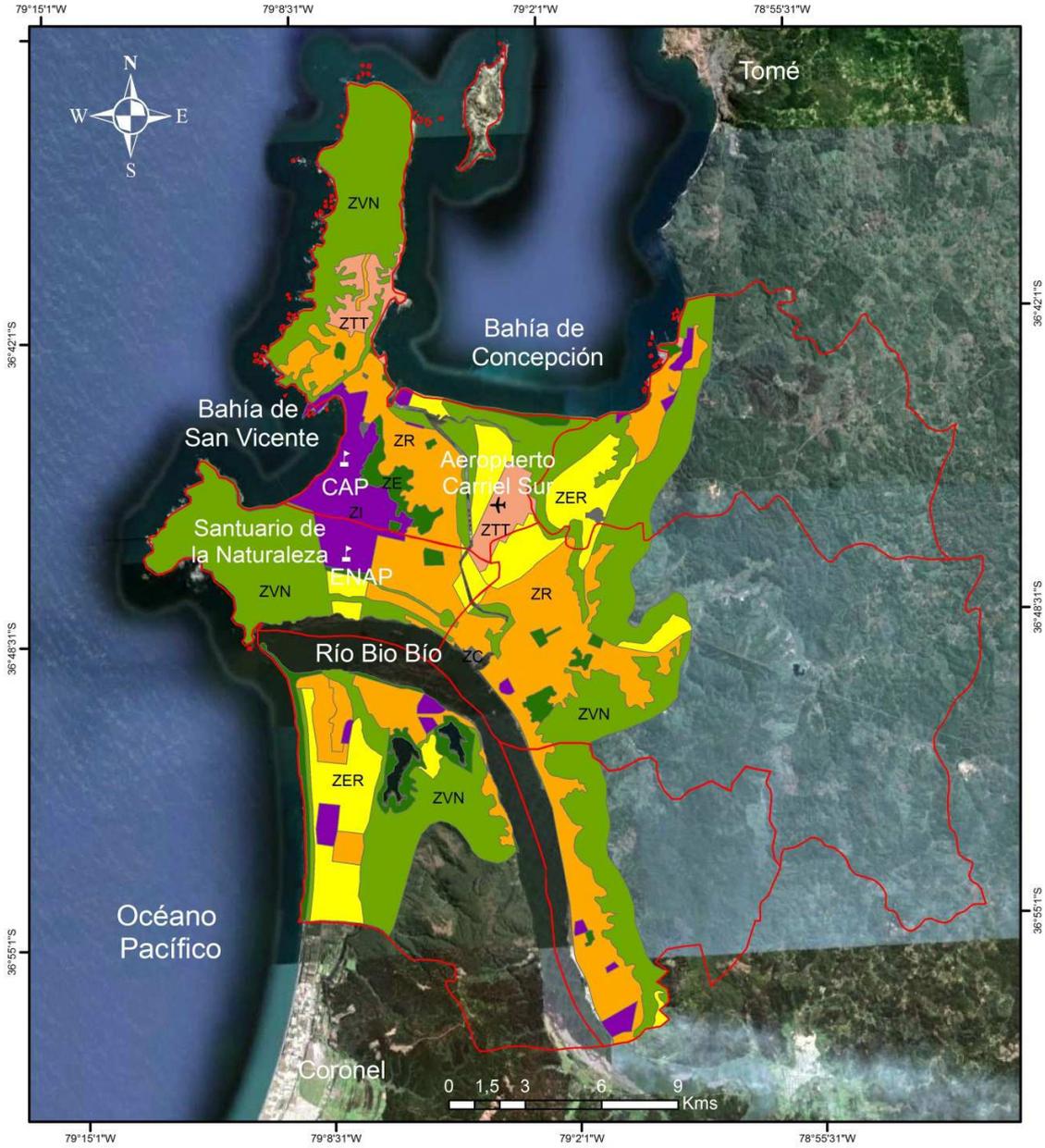


Fuente: Elaboración propia

⁴² Por ejemplo, en Concepción, se propone ensanchar las calles Los Carrera, O'Higgins, Chacabuco, Palcaví, Tucapel, Caupolicán, Lincoyan y Arturo Prat (Pérez & Espinoza, 2006). Hoy en día se puede ver la importancia que estas calles tienen en el funcionamiento de la locomoción colectiva, con grandes cantidades de flujos de buses, entre otros usos.

Mapa 7

Plan Regulador Metropolitano 1980



Leyenda

	Límites comunales		Esparcimiento (ZE)
	Residencial mixta (ZR)		Expansión residencial (ZER)
	Industrial (ZI)		Terminales de Transporte (ZTT)
	Cementerios (ZC)		Valor natural (ZVN)



Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Geografía
Proyecto Fondecyt N° 1090248

Cartografía realizada por:
Francisco Muñoz M.

Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRM (Minvu)

También se pueden destacar las zonas que están fuera del área urbana consolidada, de las cuales muchas estaban clasificadas como “zonas de forestación”, y que en este plan pasan a denominarse “zonas de valor natural” (ocupando un 46% del área total del plan, unas 14.000 hectáreas), lo que claramente significó un cambio en la forma de concebir el entorno natural del Gran Concepción (aunque esto no necesariamente se traduzca en una real mayor valorización del entorno en términos cualitativos).

A éste plan, además de la zona denominada Centro Metropolitano de Concepción, también se le anexaron dos satélites normativos, el “Satélite A” correspondiente a los centros urbanos de Dichato y Tomé, ambos en la comuna de Tomé, el que nunca se elaboró, y el “Satélite B” correspondiente a las comunas de Coronel y Lota, el que en general se regía por lo elaborado en 1963, y que tuvo muchas dificultades para su aplicación, hasta que en el año 1980, el Ministerio de Agricultura, mediante el DL N°3516, lo dejó inaplicable (I. Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2010).

La actualización a este nuevo plan regulador se realizó debido a la necesidad de actualizar el instrumento de planificación territorial de escala metropolitana “*adecuándolo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano [de 1979], puesta en aplicación por el Ministerio y que tiene relación directa con el modelo socioeconómico vigente*”⁴³ (Minvu – Seremi Bio Bío, 1979). Este instrumento se proyectó en cuanto al crecimiento urbano propuesto, hasta el año 1990.

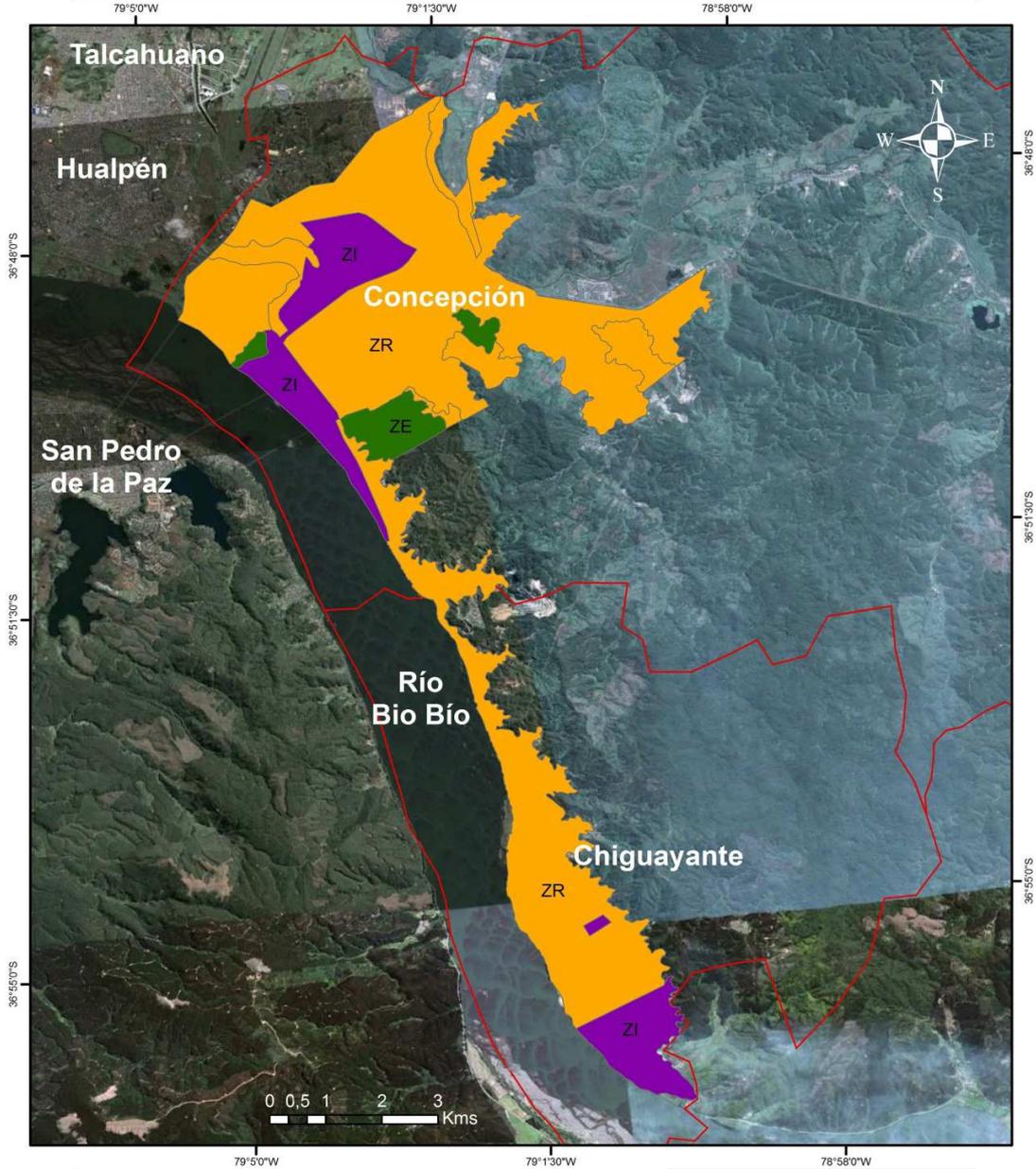
En el caso del PRC de Concepción (Mapa 8), en la zona del centro de la ciudad cambia fuertemente la forma en que era considerado en el plan anterior (edificios con primeros pisos comerciales y pisos superiores residenciales), pasando a permitir usos de suelo bastante mixtos tales como vivienda, comercio, oficinas, equipamiento, áreas verdes, o incluso bodegas e industria inofensiva, es por esto que parte de la zona centro de Concepción quedó clasificada en el mapa 8 como zona industrial, ya que entremezcla este uso de suelo con el de equipamiento, buscando aumentar y diversificar las zonas productivas del centro de ésta comuna. Se mantuvo, sin embargo, la idea de conservar algunas de las galerías en la zona centro para mantener un uso comercial activo (Pérez & Espinoza, 2006). De esta forma, la ciudad quedó definida en este plan por criterios bastante homogéneos, ya que no diferenciaba sectores con algún uso particular, lo que afectó en su funcionamiento interno, degradando a la vez su imagen como ciudad, principalmente de las zonas periféricas (Gysling & Hoffmann, 2010).

Se puede ver un claro predominio del uso residencial mixto para esta comuna (que en este caso incluye la actual comuna de Chiguayante), proponiendo una zona de aproximadamente el 80% para este uso, unas 3.300 hectáreas (Gráfico 6). Llama la atención que se proponga un 16% del área para uso industrial, ya que en general esta comuna no presenta mucha actividad de este tipo, lo que demuestra que en este período se dieron más libertades de construcción, buscando dinamizar tanto la comuna como el AMC en general (con todas las consecuencias urbanísticas que estas decisiones tuvieron); sin embargo se debe considerar que aunque en algunos sectores de Concepción se permitieron las industrias, en general se referían a industrias livianas o medianas no contaminantes.

⁴³ Este argumento es generalizado en todas las Memorias Explicativas de los Planes Reguladores Comunales del área de estudio en este período.

Mapa 8

Plan Regulador Comunal Concepción 1982



Leyenda

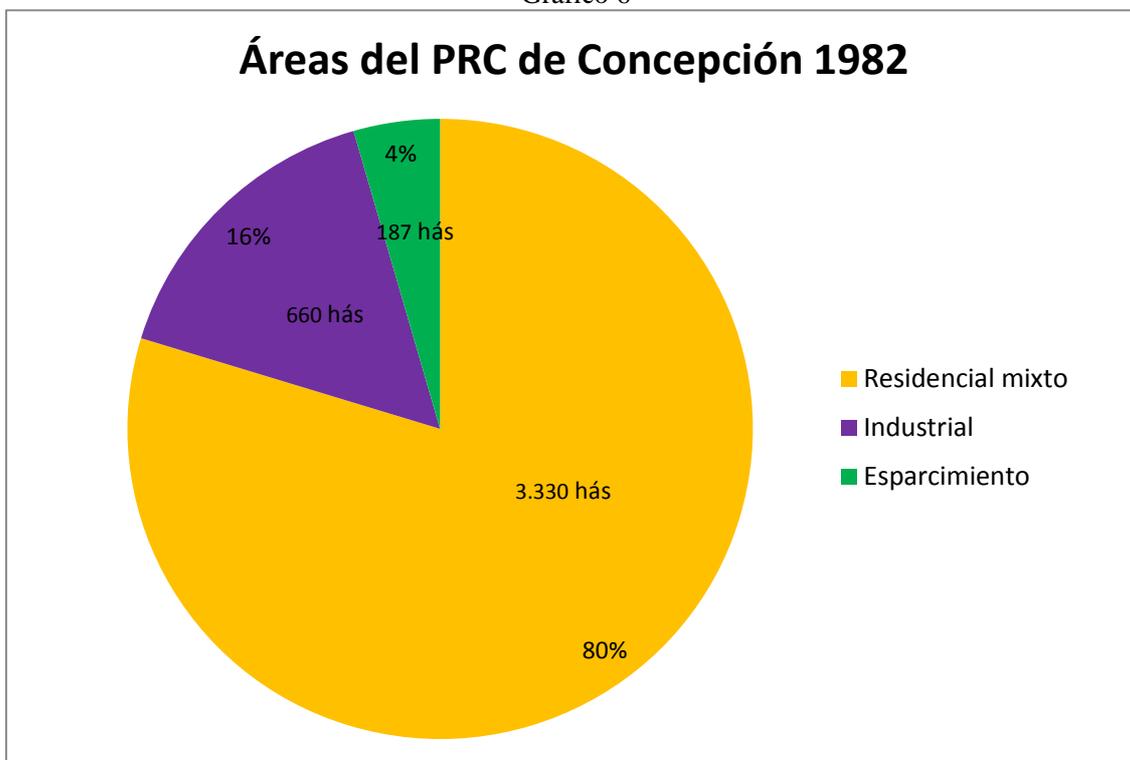
-  Residencial mixto (ZR)
-  Industrial (ZI)
-  Esparcimiento (ZE)
-  Límite comunal


Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Geografía
Proyecto Fondecyt N° 1090248

Cartografía realizada por:
Francisco Muñoz M.

Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Gráfico 6

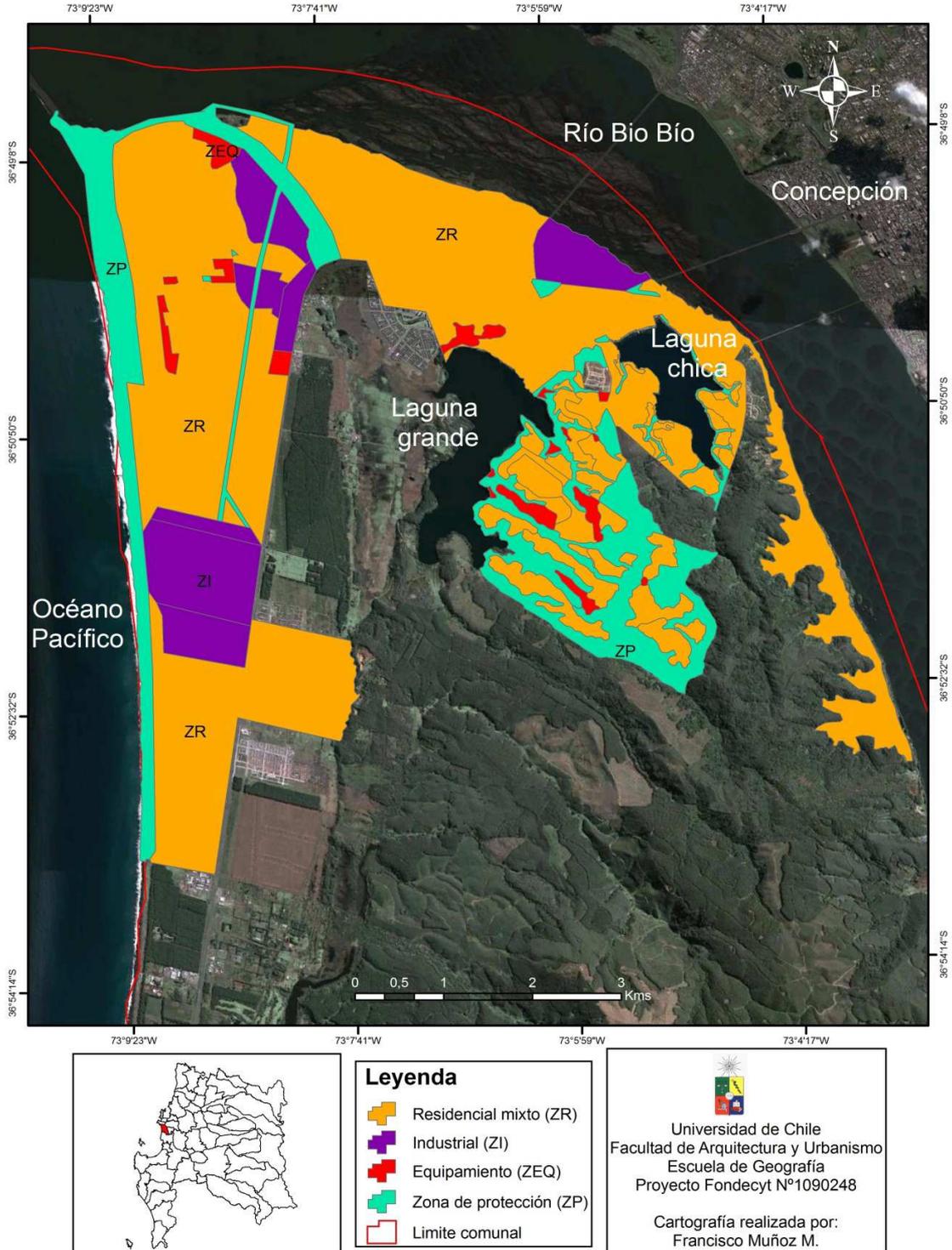


Fuente: Elaboración propia

Para el caso del PRC de San Pedro de la Paz de 1982⁴⁴ (Mapa 9), debido al cambio en el modelo de desarrollo, se pasó de planificar la zona del borde costero como áreas industriales en los 60 a residenciales (algunas mixtas y muchas exclusivas) en éste período (aunque en la investigación quedaron clasificadas como residenciales mixtas). De esta forma, éste tipo de uso de suelo pasó a ocupar aproximadamente el 67% del área urbana de esta comuna, unas 2.000 hectáreas (Gráfico 7). También se puede destacar que en este plan se definieron zonas de protección (por riesgos naturales), tanto en su borde costero como en las quebradas cercanas a las lagunas, que cubrían casi el 20% del área urbana del plan, unas 600 hectáreas, siendo el único plan de los 80 que considera zonas de riesgo natural.

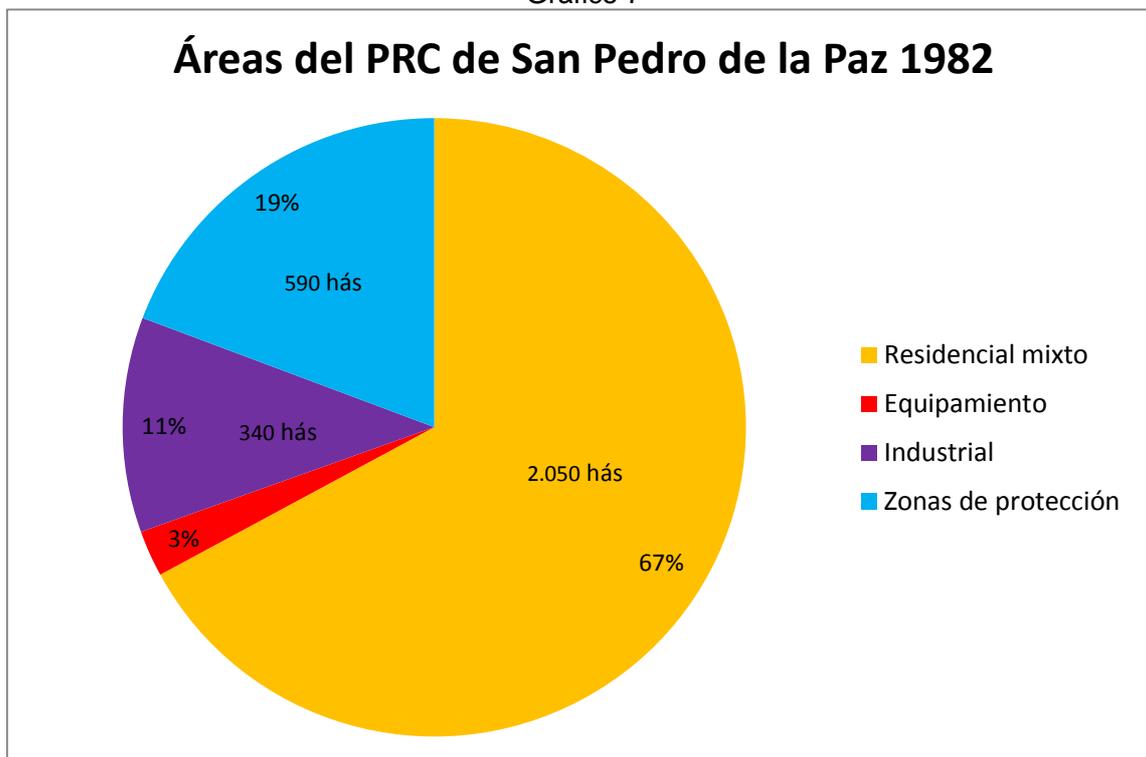
⁴⁴ Aunque San Pedro de la Paz aún correspondía a la comuna de Concepción en éste período (y estaba considerado en el PRC de Concepción de 1982), éste plan se analizó por separado debido a que en Asesoría Urbana de la municipalidad de San Pedro de la Paz se pudo adquirir su Plano y su Ordenanza, con el que han trabajado incluso después de su separación de Concepción, hasta el presente año cuando entró en vigencia su nuevo plan regulador comunal.

Mapa 9
**Plan Regulador Comunal
San Pedro de la Paz 1982**



Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Gráfico 7

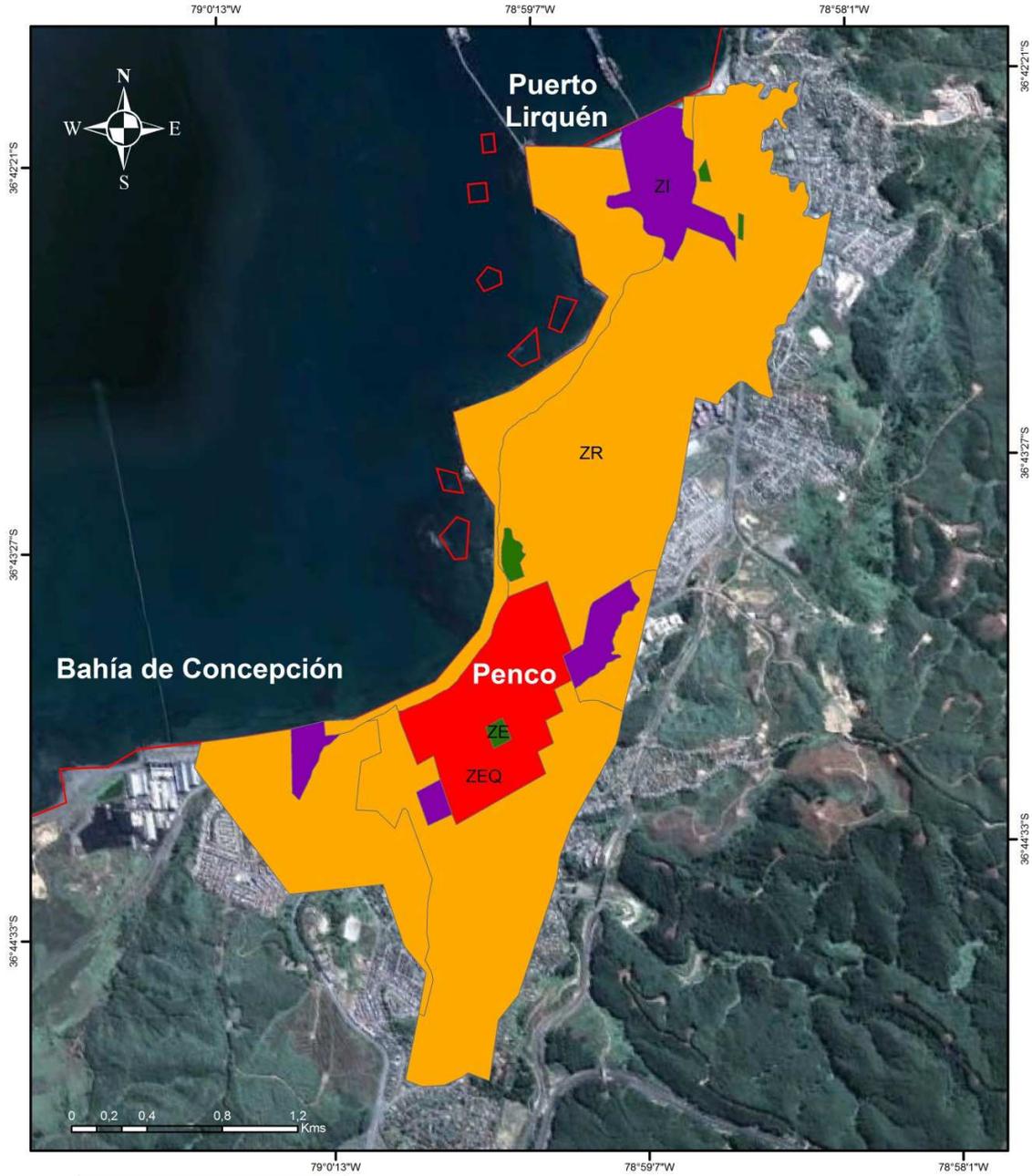


Fuente: Elaboración propia

En el PRC de Penco (Mapa 10), se propone un uso más intensivo en la zona centro de la ciudad, permitiendo usos tanto residencial, comercial, productivo y de servicios (por lo que quedó clasificado para el caso de ésta investigación como zona de equipamiento), mientras que hacia sus periferias se permitían diferentes tipos de usos de suelos sin ser muy específicos, permitiendo el uso residencial acompañado tanto de áreas verdes como equipamiento, comercio, entre varios otros. Es por esto que en el caso de esta investigación se ha clasificado como zona residencial mixta, que es lo predominante. Por lo que sumando ambas grandes zonas residenciales mixtas llegan a ocupar un importante 82% del área urbana de la comuna, unas 470 hectáreas (donde en algunos casos puntuales se permitía el uso industrial y de bodega inofensiva entre medio de las zonas residenciales mixtas (Gráfico 8). Aunque éstas se pueden diferenciar del resto a las áreas industriales, donde se permiten las molestas (que ocupan un 7% del área urbana), donde también se permitían las áreas verdes, a modo de separación de los otros usos de suelo (I. Municipalidad de Penco, 1982). De esta forma, el plan “reforzaba la monofuncionalidad de la ciudad, haciéndola más susceptible a las variaciones de la economía, negándole sus valores patrimoniales y la posibilidad de configurarse en centro con atractivo turístico o de balneario” (Gysling & Hoffmann, 2010: 72).

Mapa 10

Plan Regulador Comunal Penco 1982



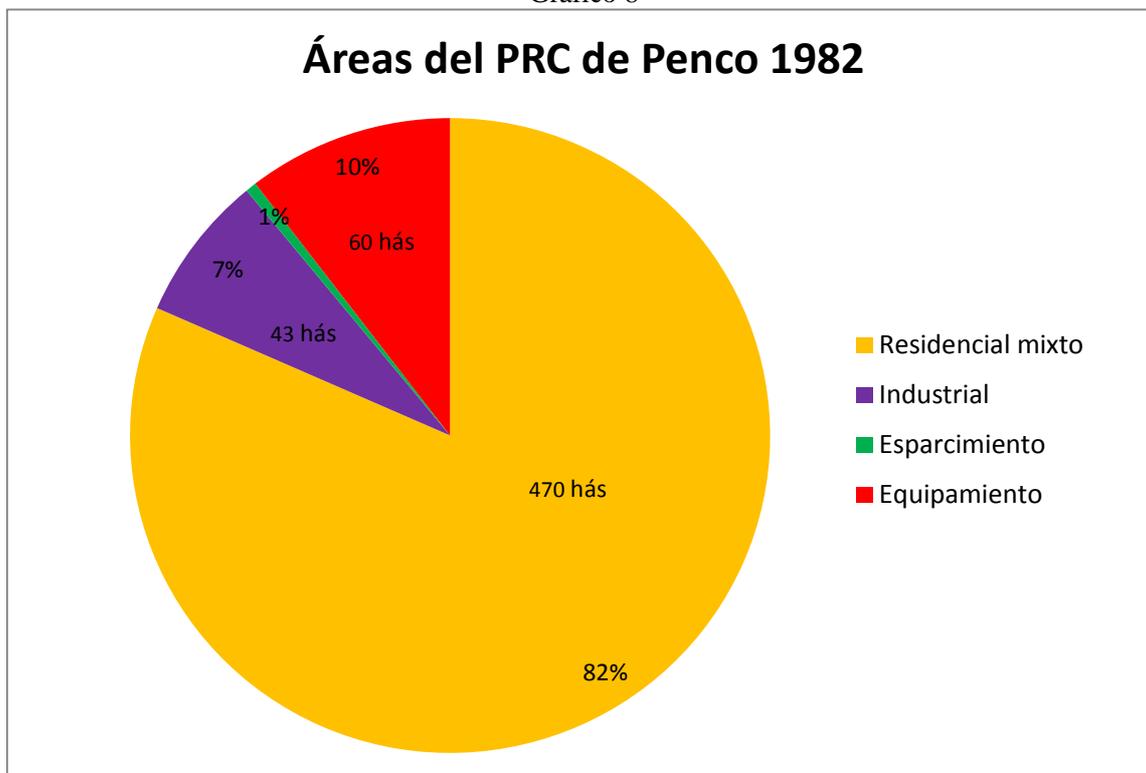
Leyenda	
	Residencial mixto (ZR)
	Industrial (ZI)
	Equipamiento (ZEQ)
	Esparcimiento (ZE)
	Límite comunal


Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Geografía
Proyecto Fondecyt N° 1090248

Cartografía realizada por:
Francisco Muñoz M.

Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia

En el PRC de Talcahuano⁴⁵ (Mapa 11) se puede ver que los tres usos de suelos predominantes son complementarios entre sí, manteniéndose la proporción de suelos residenciales en un 45% en comparación con el plan anterior, aunque siendo más del doble en área efectiva, aumentando de 1.400 a 2.930 hectáreas, y disminuyendo los suelos industriales a un 25% del área urbana, unas 1.600 hectáreas (demostrando el cambio del paradigma por el nuevo modelo de desarrollo, en la ciudad industrial por excelencia del AMC), y aumentando el uso de suelo de zonas de equipamientos a un 10% (Gráfico 9), lo que también es una característica de los planes de éste período. Además, hay una continuación en el proceso expansivo del área urbana de Talcahuano hacia el sector de Hualpencillo (actual comuna de Hualpén), consolidándose como una nueva zona urbana de gran importancia.

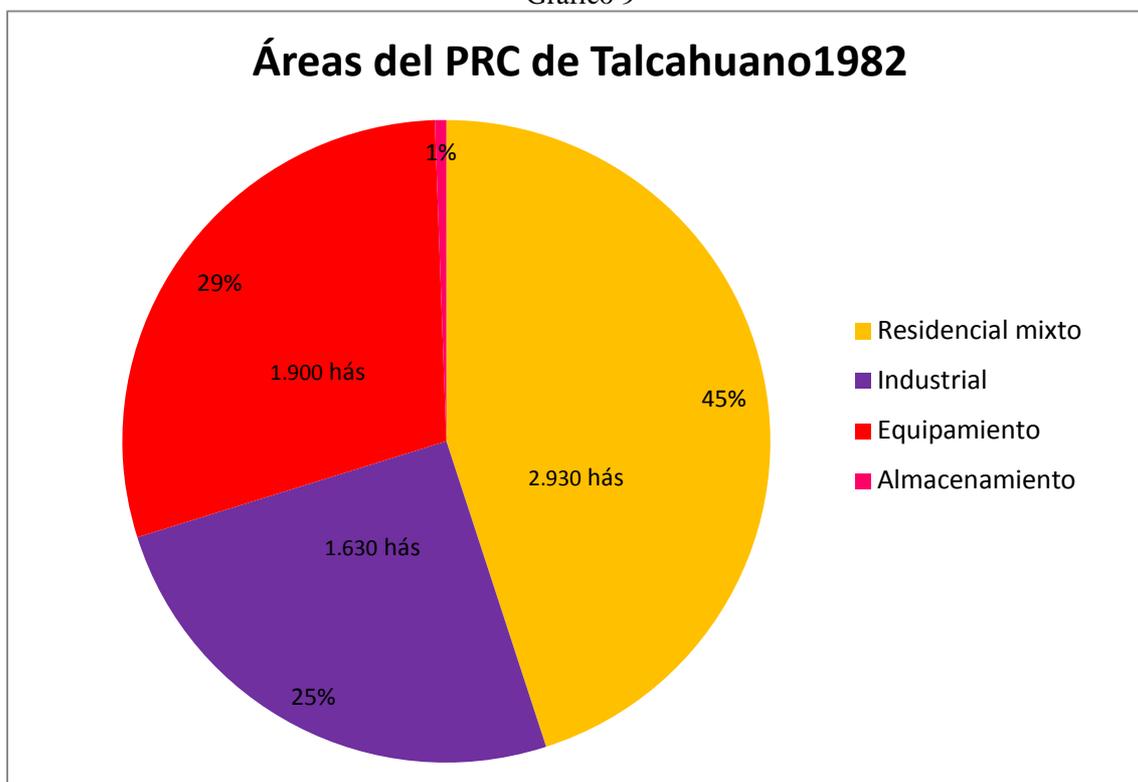
También se mantuvieron las densidades comunales del período anterior, con un máximo de 190 hab/há, cantidad permitida sobre todo en los sectores residenciales cercanos al puerto, mientras que las nuevas zonas urbanas que se estaba emplazando cercanas al aeropuerto, se les permitieron densidades de solamente 10 hab/há.

Hubo una intensificación en la utilización de espacios y, en consecuencia, un deterioro ambiental en esta comuna (principalmente sobre los humedales y la bahía de San Vicente). En general, este PRC mantiene varias de las zonificaciones propuestas

⁴⁵ En el anexo Mapa 20 se adjunta el PRC de Hualpén de 1982, con algunas de las modificaciones que se le han hecho, y que es el instrumento aplicado hasta la actualidad, ya que luego de su separación relativamente reciente de la comuna de Talcahuano, aún no cuenta con plan regulador propio. Sin embargo, al estar considerado el sector de Hualpencillo (actual comuna de Hualpén) en el mapa 11, el análisis de la propuesta del plan y su gráfico se trabajaron junto con el PRC de Talcahuano de 1982.

similares a las del plan anterior, manteniendo a la bahía de San Vicente como sector portuario-industrial, buscando también que el puerto siga expandiéndose para aumentar su importancia regional. Se proponían también como sectores netamente industriales a la Isla Rocuant y el sector donde se ubica la ENAP, donde se fue generando un cluster industrial del acero, cemento y la petroquímica (I. Municipalidad de Talcahuano, 1982).

Gráfico 9



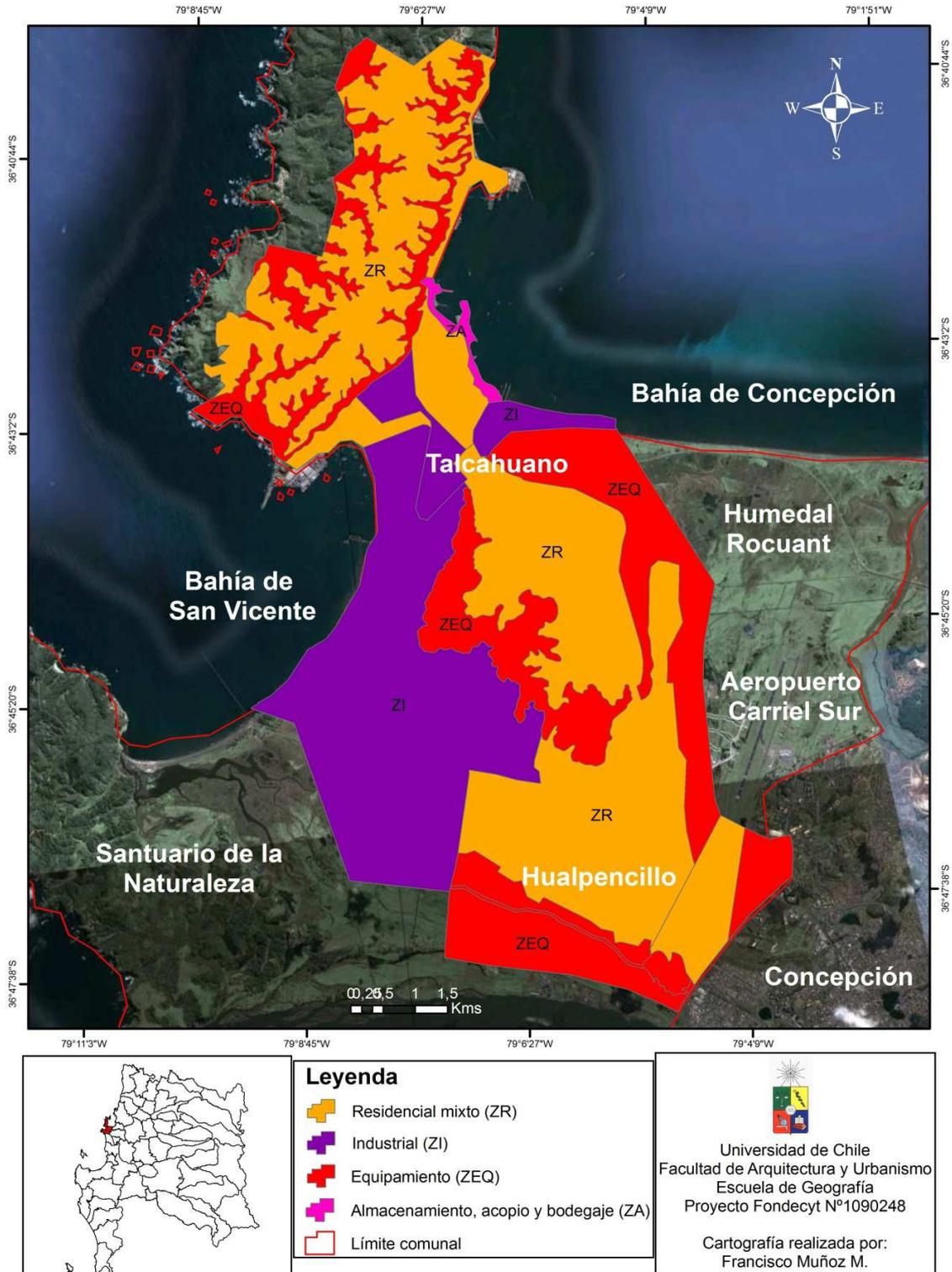
Fuente: Elaboración propia

En el año 1996 se hizo en la comuna de Talcahuano un Plan de Desarrollo Urbano, en el que se trabajó una imagen objetivo para la ciudad que llegaba a proyectarse hasta para 70 años (I. Municipalidad de Talcahuano, 1996). Según lo dicho en Asesoría urbana de la municipalidad, actualmente se continúa usando este documento para algunos aspectos de la planificación territorial de esta comuna.

Cabe destacar que, al igual que el período anterior, en todos los casos de los planes reguladores comunales de este período no se hace la diferenciación entre zonas urbanas existentes y zonas de expansión. Sin embargo podría considerarse que ocurre por la misma razón que en el PRM de 1980, donde algunas zonas urbanas que aún no estaban construidas se consideraron como existentes con el fin de manifestar un área urbana más grande en un gesto por incentivar la inversión privada en áreas que aún no se construían pero que se consideraban dentro de la zona urbana existente, dejándose pocas zonas como áreas de expansión residencial, las que estaban proyectadas en un plazo más largo.

Mapa 11

Plan Regulador Comunal Talcahuano 1982



Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC

4.2.3 Tendencias planificadas de la expansión urbana del Área Metropolitana de Concepción

Para la elaboración del mapa de tendencias planificadas de expansión urbana del AMC de este período (Mapa 12), se utilizaron del PRM de 1980, en el caso del área urbana consolidada, las zonas residenciales mixtas, industriales y cementerios. Mientras que para las zonas de expansión se consideraron las zonas clasificadas como de expansión residencial (que incluyen extensión urbana y reserva urbana). Además del área urbana existente en el año 1980 obtenida por fotointerpretación de fotografías aéreas para las comunas de Concepción, Talcahuano y Hualpén por Almendras (2009).

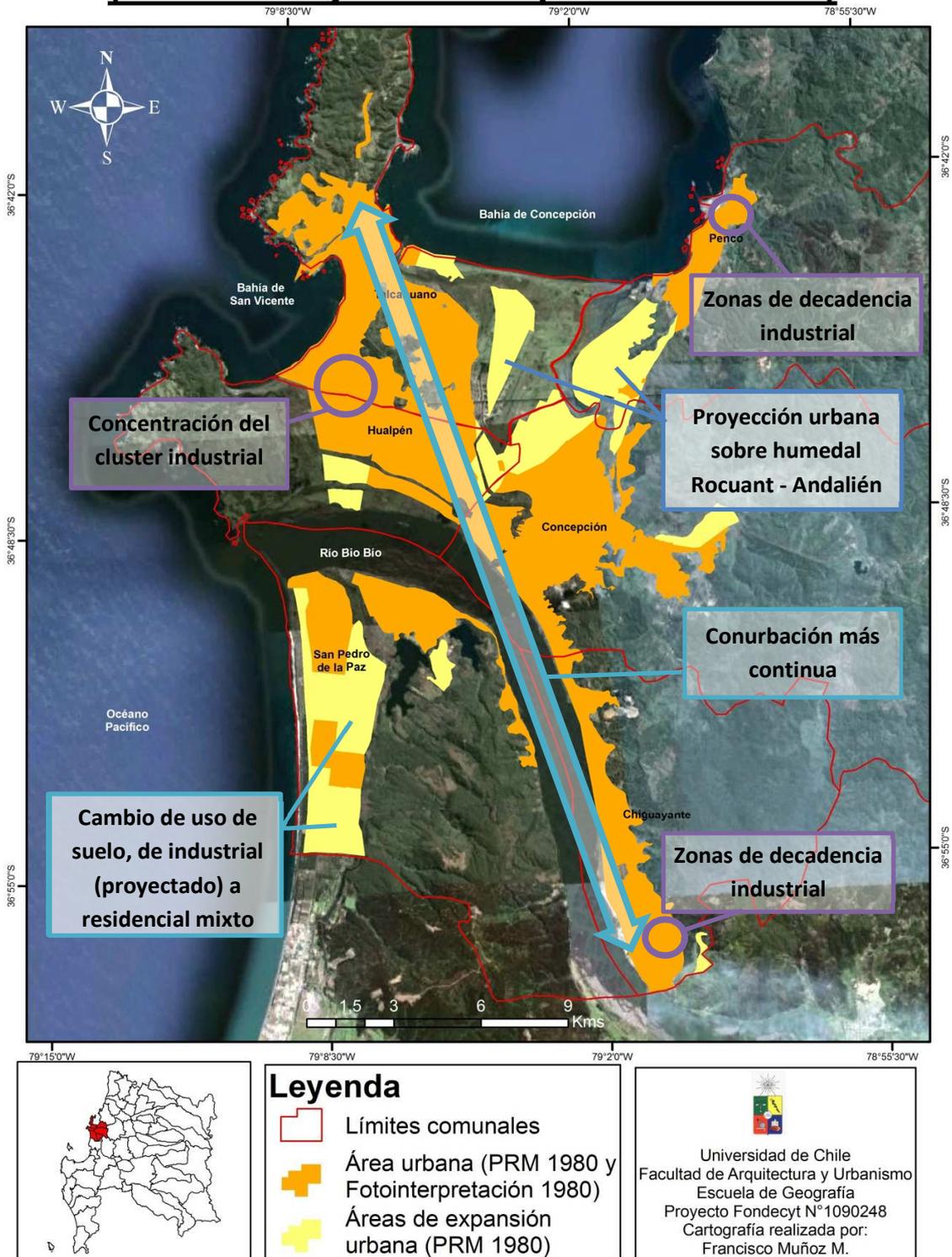
De esta forma se pudo comprobar que el área urbana consolidada del Gran Concepción prácticamente se duplicó desde el período anterior hasta éste, pasando a ocupar un poco más de 10 mil hectáreas urbanizadas. Sin embargo, se debe hacer la salvedad que en este período los planes reguladores dejan de considerar como área urbana consolidada sólo las áreas que efectivamente ya estén urbanizadas, pasando a formar parte de estas zonas sectores que aún estaban proyectadas o terrenos que ya habían sido comprados para ser construidos, por lo que las áreas que se consideraron para extensión se plantean como sectores para urbanizarse en un plazo más largo.

Relacionado a esto, se puede agregar que el PRM de 1980 definió áreas de expansión urbana bastante parecidas a las del PRI de 1963. Respecto a esto, en su memoria explicativa se indica que el AMC presenta una “*carencia relativa de terrenos aptos a costos normales para la radicación poblacional masiva*”, sin embargo igual considera la incorporación de unas 5.000 hectáreas, para doblar la cantidad de población manteniendo la densidad. También agrega que estos terrenos deben ser previamente adecuados, lo que en muchos casos se refería a la ocupación –y adaptación– de zonas de humedales o cercanas a lagunas para uso residencial⁴⁶. Se buscaba orientar el crecimiento de la ciudad hacia terrenos planos no inundables siguiendo luego hacia las mesetas de los cerros principales (Minvu, 1979).

⁴⁶ En este sentido cabe destacar que muchos de los sectores destinados a uso residencial corresponden a terrenos pantanosos o sectores potencialmente inundables, mientras que varios de los sectores destinados para uso industrial, si bien corresponden a terrenos ya cedidos a la industria en el plan anterior, resultan ser de mejor calidad para el asentamiento humano (Gysling & Hoffmann, 2010).

Mapa 12

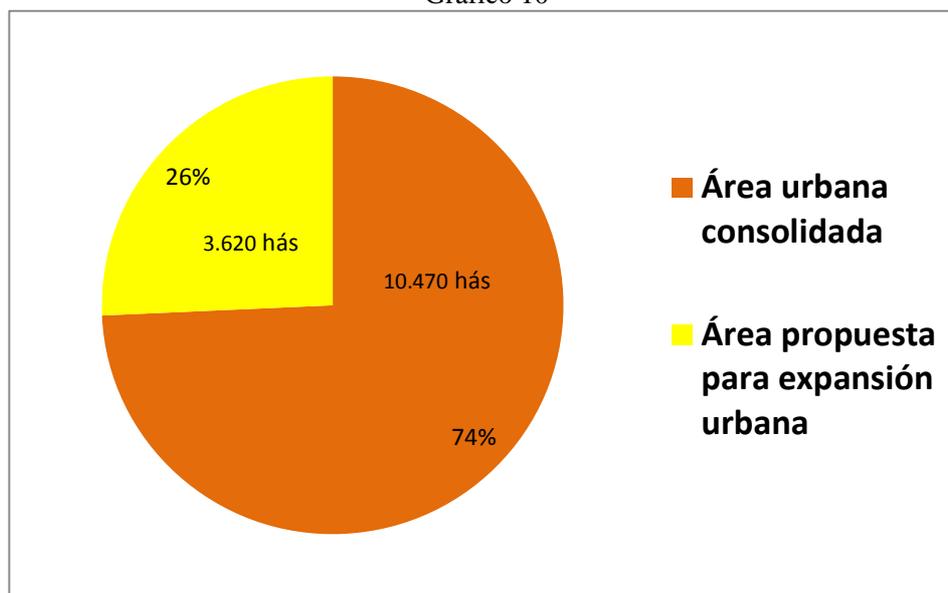
Área urbana y de expansión (PRM 1980 y Fotointerpretación 1980)



Fuente: Elaboración propia

En sentido de lo anterior, se puede agregar que en el estudio previo del PRM de 1980 se indicó que había un total de 4.864 hectáreas de terreno disponible para urbanización, de los cuales el 19% se clasificaron como terrenos “inadecuados”, un 53% como terrenos “adaptables” y el otro 28% como terrenos “aptos”. Considerando además que para el año 1990 se estimaba que se estarían ocupando unas 2.200 hectáreas, quedando el resto de los terrenos disponibles como reserva futura. Aunque basándose en las zonas del PRM de 1980 digitalizado en la primera fase de la presente investigación se pudo constatar que las zonas de expansión residencial correspondían a aproximadamente 3.700 hectáreas, siendo aproximadamente 26% del total del área considerada en el mapa de tendencias planificadas expansivas para el AMC (Gráfico 10).

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia

4.2.4 Análisis y resultados territoriales

Como ya se ha indicado, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 ha tenido fuertes consecuencias en el desarrollo urbano desde su creación, pudiendo destacarse entre otras, la pérdida de identidad urbana al estar permitido un crecimiento prácticamente ilimitado sin tener una regulación paisajística patrimonial de cada lugar. Además, muchas de las libertades que se dieron en búsqueda del progreso económico tuvieron consecuencias relativamente inesperadas de forma rápida, por lo que se buscó cambiar y mejorar algunos de estos aspectos, por lo que ya en el año 1985 se modificó a una nueva PNDU, la que buscaba tratar de forma más integral y responsable el desarrollo urbano, aunque aún se ve demasiado limitada a la libre iniciativa del mercado, y no implicándose del todo en la gestión de los espacios urbanos (Gysling & Hoffmann, 2010).

En cuanto al PRM de 1980, este perdió vigencia ya en 1988, al aplicársele muchas modificaciones, por lo que la Seremi Minvu del Bio Bío comenzó en 1990 los estudios para la elaboración de un nuevo plan (Gysling & Hoffmann, 2010).

Producto de las grandes zonas que desde hace décadas la ciudad de Talcahuano tenía destinadas a la industria, en éste período los problemas relacionados a la contaminación eran muy fuertes, tanto en agua, suelo y aire. Esto llevó a que se tuvieran que idearse proyectos paralelos al plan regulador, teniendo en cuenta que éste último no tiene todas las capacidades normativas necesarias para enfrentar problemas de este tipo; así, la municipalidad comenzó un proceso que buscaba crear un plan de recuperación ambiental de la ciudad de Talcahuano, pasando por diferentes etapas: una en 1990, otra en 1993, producto del incendio que afectó la bahía de San Vicente, y que buscó acelerar el proceso de recuperación, y otra en 1995, donde se fueron definiendo diferentes metas que ayudaran a disminuir la contaminación, como por ejemplo, bajar las emisiones de algunos contaminantes de las industrias, teniendo diferentes límites que se debían alcanzar en los primeros años de la década del 2000 (Rivera, 2001).

Por otro lado, las limitantes físicas del territorio provocaron procesos de expansión relativamente restringidos a lo largo de la mayor parte del Gran Concepción, como por ejemplo en el caso de Talcahuano, donde en el año 1996 ya se hablaba prácticamente de una detención en el proceso de expansión, además de ser descontrolado y fragmentado debido muchas veces al tipo de suelo (humedales) y a la gran inversión que se necesitaba para consolidar y habilitar futuras áreas de expansión en ese tipo de suelos. Se debe destacar además que se consideraba que muchas construcciones se asentaron en este período en áreas naturales de riesgo, generando zonas residenciales bastante vulnerables (I. Municipalidad de Talcahuano, 1996). Asimismo, Concepción también sufrió de una acelerada expansión que provocó que en este período se ocuparan todos los suelos planos de los valles, con fuertes crecimientos principalmente hacia donde se concentran las fuentes de trabajo y a lo largo de las vías de comunicación vehicular, provocando grandes densificaciones en algunas áreas (Hoffmann & Gysling, 2010).

En el año 1996 se realizó una actualización de las áreas que ocupaban cada una de las diferentes zonas del PRM de 1980 (Cuadro 9), donde destacaban las zonas destinadas al uso residencial con aproximadamente el 26%, además de las zonas de protección ecológica con aproximadamente un 46%, lo que demuestra que la importancia que se la ha ido otorgando al medio ambiente en esta zona ha ido en aumento, luego de que en las décadas anteriores se produjeran grandes daños en el entorno natural. Luego se encuentran las zonas propuestas para expansión urbana con un 13%, como ya se ha dicho, principalmente en las comunas de San Pedro de la Paz, Penco y Hualpén.

Otro aspecto a destacar del cuadro 9 es que del total del uso industrial existente en el año 1996, la que mayor superficie ocupaba era la industria peligrosa, cubriendo prácticamente el doble de hectáreas que la industria molesta y quintuplicando la superficie ocupada por la industria inofensiva. Es por esto que se puede relacionar los dos puntos nombrados anteriormente; en cuanto se ha destinado amplios terrenos a la industria, y por el contrario, para tratar de contrarrestar esta realidad se ha tratado de aumentar la cantidad de hectáreas protegidas.

Por último, para este período se puede agregar que en cuanto a su estructura funcional, Concepción y Talcahuano fueron concentrando cada vez más los empleos, provocando que los centros urbanos menores se fueran degradando, al mantenerse bajo un sistema monoprodutor industrial y con escasos servicios de apoyo (Gysling & Hoffmann, 2010).

Cuadro 9
Usos de suelo del Plan Regulador Metropolitano del Gran Concepción de 1980 actualizados para 1996⁴⁷

Categorías de uso urbano	Usos del suelo urbano	Superficie (ha)	Porcentaje (%)
Vivienda	Residencial	7.537,2	26,3
	Parcelas	467,2	1,6
	Expansión urbana	3.606,3	13,0
Industria	Industria inofensiva	229,6	0,8
	Industria molesta	537,6	1,8
	Industria peligrosa	1.104,0	3,8
Infraestructura (transporte)	Terminal portuario	532,8	1,9
	Terminal ferroviario	39,6	0,1
	Terminal aéreo	539,2	1,9
Equipamiento	Cementerio municipal	41,2	0,1
	Cementerio parque	28,0	0,1
	Turismo	926,4	3,2
	Parque metropolitano	499,6	1,7
Protección ecológica	Deporte y recreación	473,0	1,7
	Protección drenajes naturales	2.024,0	7,0
	Protección pendientes	7.318,2	25,5
	Santuario de la Naturaleza	2.728,8	9,5
Total áreas urbanas		28.632,7	100%

Fuente: CONAMA, 1996

4.3 Período 2000 – 2010

4.3.1 Análisis del contexto histórico y modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo mantiene gran parte de la bases del período anterior, de tipo neoliberal basado en exportaciones. Aunque se puedan ver algunas diferencias en cuanto a la forma en que éstas se realizan, ya que desde este período los precios aduaneros y de las exportaciones se comienzan a basar en tratados bilaterales, en negociaciones y acuerdos directos entre países. En este sentido, el modelo de desarrollo neoliberal ha seguido apuntando hacia la explotación y exportación de materia prima. *“Las ramas manufactureras que han logrado un mejor desempeño relativo a lo largo de los últimos treinta años son las procesadoras de recursos naturales que producen commodities⁴⁸: hierro, acero, minerales no ferrosos, trigo, petróleo, gas, harina de pescado, aceites vegetales, celulosa, papel, etc. Se trata de productoras de bienes intermedios estandarizados en las que los grandes conglomerados de capital transnacional, y también un reducido grupo de empresas nacionales, han instalado plantas procesadoras con la última tecnología internacional”* (Malatrassi, 2004).

⁴⁷ En este cuadro se incluyen, además de las seis comunas consideradas para este estudio, Tomé, Hualqui, Coronel y Lota.

⁴⁸ *“En los mercados internacionales se denominan commodities a las materias primas brutas y agrícolas que han experimentado procesos de transformación muy pequeño, esto es, no modifican sustancialmente su valor en la cadena productiva”* (Malatrassi, 2004).

Además se puede destacar en este período los intentos por mejorar la planificación territorial mediante varias actualizaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y las actualizaciones que se les hacen a las Divisiones de Desarrollo Urbano (D.D.U.). Como se indica en el artículo 4 de la LGUC, el Minvu podrá “*impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares*” (Minvu, 2009: 8), que en el caso de la planificación territorial comunal queda indicado en la DDU 227 (de diciembre de 2009) y en la intercomunal en la DDU 219 (de mayo de 2009).

Hasta este momento, la expansión del área urbana del AMC poseía ciertas características comunes dadas por el contexto físico que la rodea, sin embargo, analizando según los casos particulares de crecimiento urbano de cada comuna, se puede decir para el caso de Penco que ha crecido de forma tentacular y como isla, en torno a los caminos hacia Concepción, así también ha sido el caso de Chiguayante. San Pedro de la Paz ha crecido en forma de islas separadas del centro, con gran cantidad de proyectos inmobiliarios (sobre todo con viviendas de altos ingresos en las partes altas con vista a las lagunas). Y entre Talcahuano y Concepción también hay crecimiento de tipo tentacular, sobre todo en torno a los caminos que los conectan (sector Paicaví), con un decaimiento de los cascos urbanos históricos (Rojas *et al*, 2009).

Según el estudio de estos autores, también se puede apreciar una disminución en las densidades de población de 109 a 75 hab/há, en el período entre los años 1990 a 2001, lo que conlleva a pensar que la expansión del AMC se ha vuelto más bien dispersa en el espacio, con un fuerte proceso de crecimiento de la periferia (Rojas *et al*, 2009).

4.3.2 Interpretación de los instrumentos de planificación territorial vigentes en el período

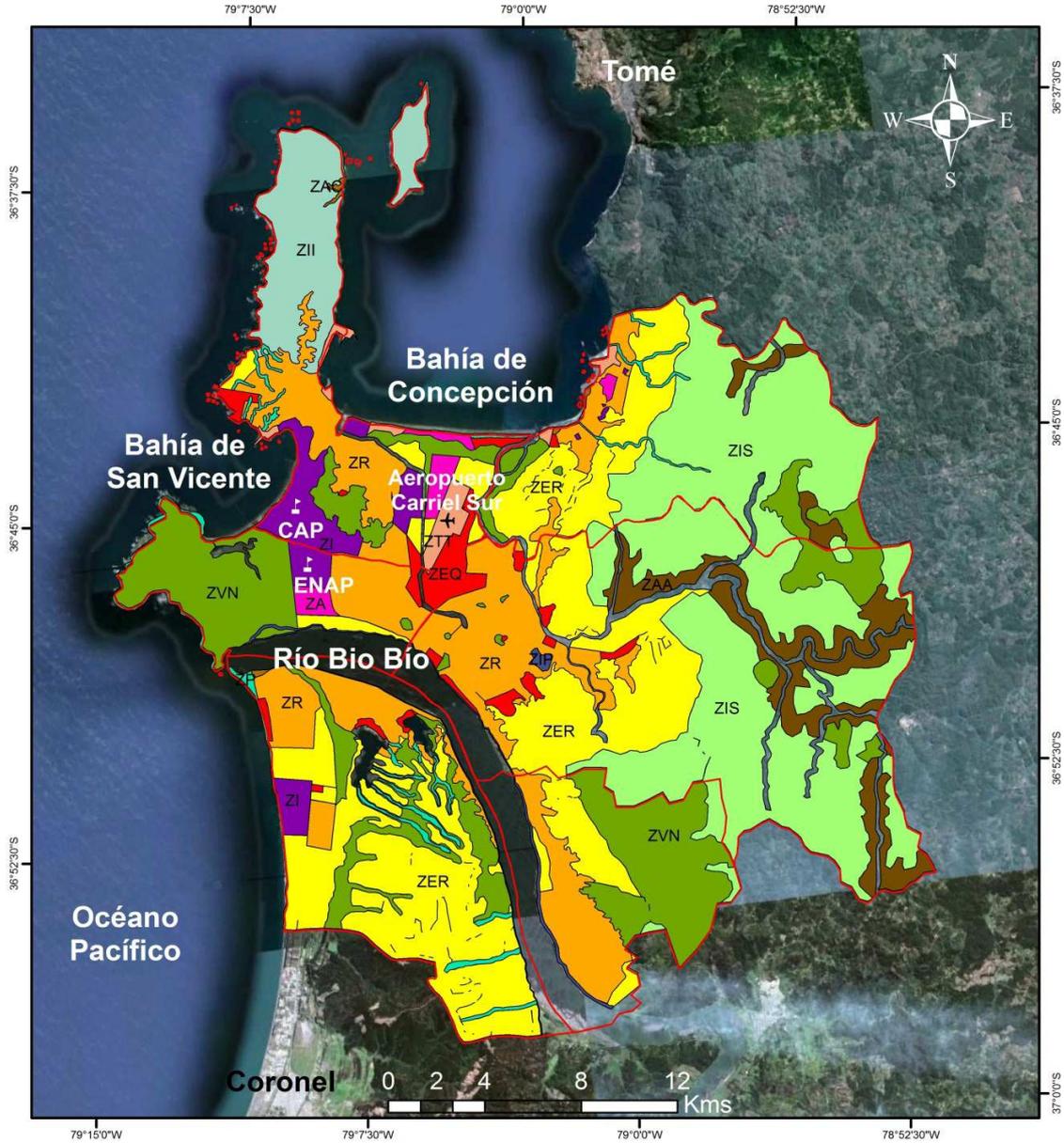
- **Plan Regulador Metropolitano del Gran Concepción 2003**
- **Plan Regulador Comunal de Chiguayante 2003**
- **Plan Regulador Comunal de Concepción 2004**
- **Plan Regulador Comunal de Talcahuano 2006**
- **Plan Regulador Comunal de Penco 2007**
- **Plan Regulador Comunal de San Pedro de la Paz 2011**

En términos de discurso, en éste período se intenta enmendar, dentro de lo posible, la situación provocada por la libertad de construcciones y usos de suelo que hubo en el período anterior. En este sentido, son muchas las fuentes que demuestran el papel que continúan jugando las inmobiliarias privadas como entes organizadores del espacio urbano.

El PRM del año 2003 (Mapa 13) intenta replantear algunos de los elementos del PRI de 1963, principalmente relacionado a tener como uno de sus objetivos más importantes lograr ciudades más equilibradas y funcionales, sin priorizar totalmente que ésta se desarrolle en función de la oferta y demanda, sin embargo en la práctica éste último factor sigue predominando.

Mapa 13

Plan Regulador Metropolitano 2003




 Universidad de Chile
 Facultad de Arquitectura y Urbanismo
 Escuela de Geografía
 Proyecto Fondecyt N° 1090248
 Cartografía realizada por:
 Francisco Muñoz M.

Leyenda	
	Límites comunales
	Residencial Mixta (ZR)
	Industrial (ZI)
	Equipamiento (ZEQ)
	Expansión residencial (ZER)
	Terminal de Transporte (ZTT)
	Almacenamiento, Acopio y Bodegaje (ZA)
	Asentamiento Agrícola (ZAA)
	Asentamiento Costero (ZAC)
	Zonas de Protección (ZP)
	Interés Institucional (ZII)
	Interés Patrimonial (ZIP)
	Interés Silvoagropecuario (ZIS)
	Valor Natural (ZVN)

Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRM (Minvu)

Un aspecto novedoso de este PRM (en comparación con los 2 anteriores) es que propone zonificaciones para las comunas en la totalidad de su área, es decir tanto en las zonas urbanas como las rurales, buscando ser una herramienta de apoyo a nivel municipal más completo.

Entre sus objetivos principales, este instrumento busca facilitar la coordinación intersectorial en materias territoriales, focalizar y orientar la confección y/o actualización de los PRC, optimizar el uso y la ocupación del suelo para aprovechar mejor la infraestructura y el equipamiento ya existentes mediante la densificación urbana, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, incorporar zonificaciones acordes a las características geomorfológicas y las individualidades urbanísticas de cada poblado, mejorar la accesibilidad física del sistema urbano y con el resto de la región, y busca potenciar los roles de cada comuna mediante las zonificaciones y los usos permitidos y prohibidos (Minvu – Seremi Bio Bío, 2002).

Propone un área para la expansión urbana bastante significativa, llegando al 23% del área total, unas 14.200 hectáreas, siendo un área incluso mayor al área urbana existente cuando se promulgó, de unas 9.600 há. (Gráfico 11), aclarándose además que para el caso de ésta investigación, las zonas de expansión se clasificaron como de uso residencial mixto debido a que, aunque permite otros usos de suelo en algunos sectores, a grandes rasgos, el uso predominante en las zonas proyectadas corresponden a éste uso de suelo (diferenciando las zonas de extensión residencial mixtas, preferentes y en pendiente). Además, se puede destacar la gran cantidad de terrenos que no se reservan para usos netamente urbanos (zonas de valor natural, interés silvoagropecuario, asentamientos agrícolas, entre otros), llegando a ocupar aproximadamente un 54% del área, esto relacionado a que -como se dijo-, este plan buscar ser un instrumento de planificación también para las zonas que están fuera de los límites urbanos.

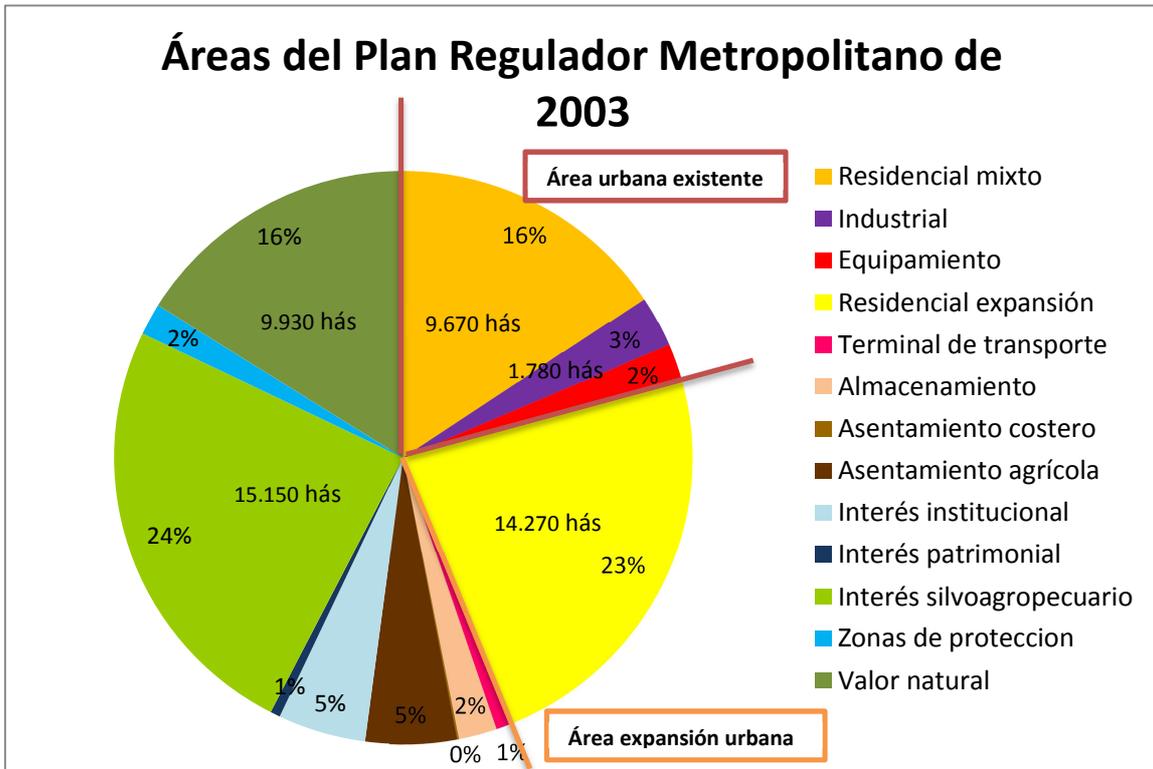
Al igual como ocurre con el PRM anterior, este tampoco propone densidades de población específicos por sector, como si ocurría con el PRI de 1963, especificando solo que las zonas urbanas que no estén regidas por ningún PRC o seccional, deben tener una división predial mínima de 200 m², dejando este aspecto a la planificación comunal.

El PRC de Chiguayante del 2003 (Mapa 14) demuestra claramente la vocación residencial que se busca potenciar, presentando gran parte de su área urbana destinada a éste uso de suelo, tanto para uso exclusivo como también residencial mixto, sumando unas 1.070 há, el 39% del total del área urbana (Gráfico 12), además de dejar el 10% de su área para expansión residencial mixta, con densidades máximas que van generalmente entre los 140 y los 250 hab/há, destacándose también la zona del centro cívico de Chiguayante para un uso más intensivo, donde se permiten hasta 600 hab/há, y las zonas de laderas, donde se permiten zonas residenciales (parcelas) que alcancen sólo hasta 12 hab/há.

Además de reservar la ribera del Bio Bío para un proyecto denominado “Costanera Ribera Norte” (que también forma parte del PRC de Concepción, ambos en formato de plan seccional, y que será explicado más adelante), con el que busca mejorar el flujo vehicular hacia Concepción, manifestando así una idea del uso de este espacio público (la ribera del río Bio Bío) que prioriza el flujo vehicular más que otros usos potenciales en este sector, como áreas verdes, zonas turísticas o de mayor acceso peatonal.

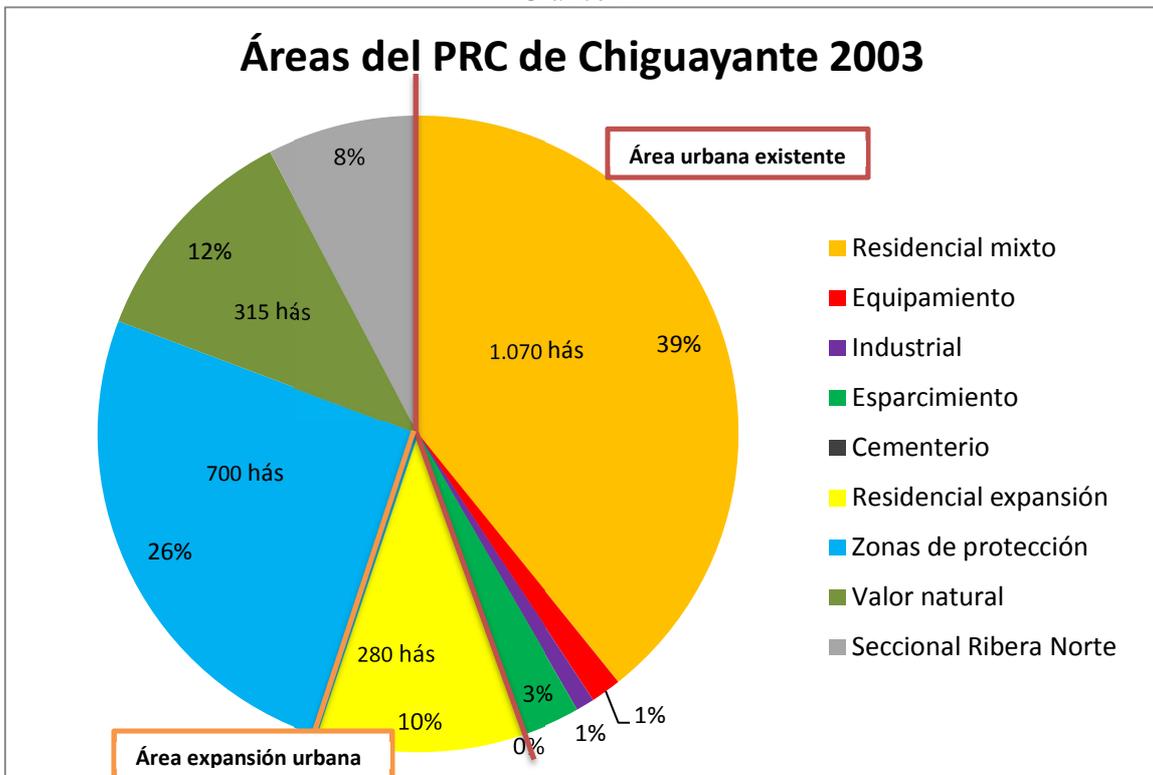
Se pueden destacar también la gran cantidad de zonas clasificadas como de protección en la comuna (principalmente por quebradas y laderas), ocupando aproximadamente ¼ del área del PRC.

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia

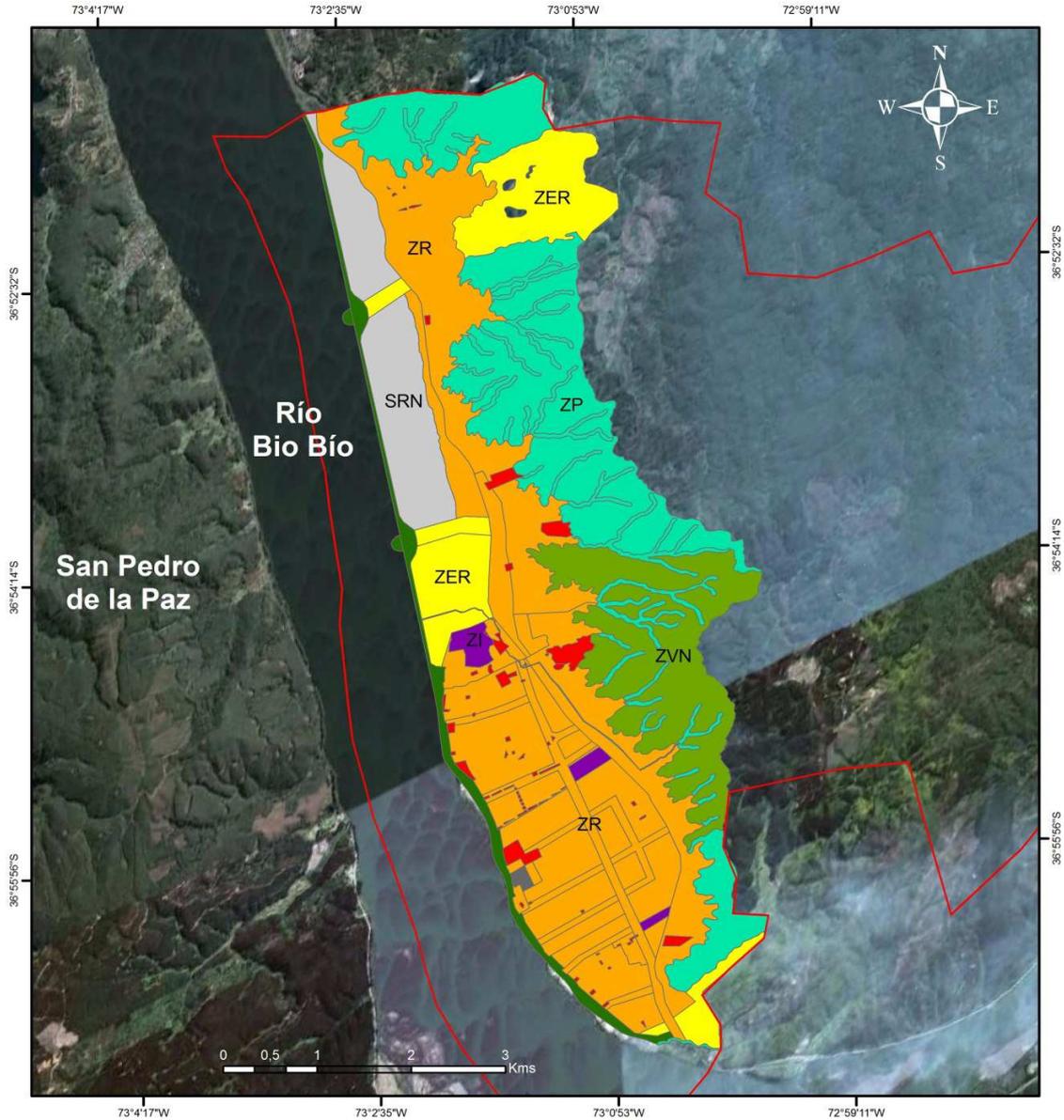
Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia

Mapa 14

Plan Regulador Comunal Chiguayante 2003




 Universidad de Chile
 Facultad de Arquitectura
 y Urbanismo
 Escuela de Geografía
 Proyecto Fondecyt N°1090248
 Cartografía realizada por:
 Francisco Muñoz M.

Leyenda

- | | |
|--|--|
|  Límite comunal |  Esparcimiento (ZE) |
|  Residencial mixto (ZR) |  Expansión residencial (ZER) |
|  Industrial (ZI) |  Valor natural (ZVN) |
|  Equipamiento (ZEQ) |  Zona de protección (ZP) |
|  Cementerio (ZC) |  Seccional Ribera Norte (SRN) |

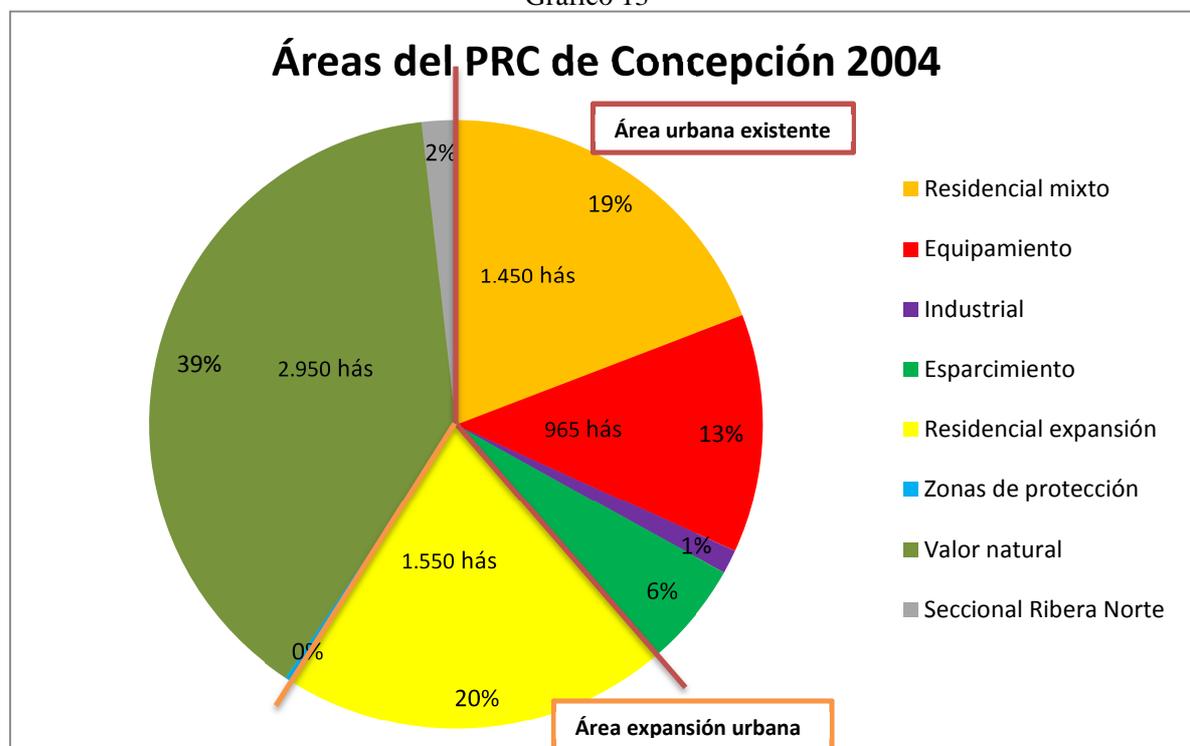
Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

En el caso del PRC de Concepción (Mapa 15), se puede destacar que, a diferencia del plan del período anterior, éste toma en cuenta como un elemento importante en la configuración del tejido urbano los diferentes elementos que tienen relevancia en la ciudad, sobre todo en la zona más céntrica de ésta, tales como la Universidad de Concepción, el parque Ecuador, entre otros. Define como “corredores urbanos” a las vías principales de la ciudad, y que dan forma al centro de la ciudad (que quedaron clasificados como zonas de equipamiento), siendo éstas las avenidas Arturo Prat, Los Carrera, Paicaví y Chacabuco, y que están definidas en la ordenanza como vías de mayor jerarquía, cuyas condiciones de uso de suelo concentran servicios, equipamiento y edificios residenciales de forma alternada. A su vez, estos dos usos de suelo, residenciales mixtos y equipamiento, son los que más área ocupan, sumando un 32% del área urbana (Gráfico 13). En este mismo sentido, en esta comuna se pretende duplicar las áreas residenciales, ya que del 19% de zonas residenciales existentes, se pretenden agregar un 20% más del total del área urbana.

Las densidades máximas permitidas en esta comuna son generalmente de entre 120 a 560 hab/há, pudiendo encontrarse también sectores donde las densidades disminuyen debido a sus características físicas, como el pie de monte, donde se permiten entre 80 y 360 hab/há, así también en la zona centro de Concepción, se busca aumentar de manera muy importante el uso intensivo, como construcciones en altura, permitiendo densidades que alcanzan los 3.200 hab/há en los sectores de Tucapel bajo y Paicaví oriente, siendo, por lo demás, las cifras más altas en toda el área de estudio.

También se sigue viendo la creciente importancia que se le da a la vialidad en cuanto a sus flujos de tráfico vehicular, quedando la accesibilidad peatonal en un plano secundario (Pérez & Espinoza, 2006).

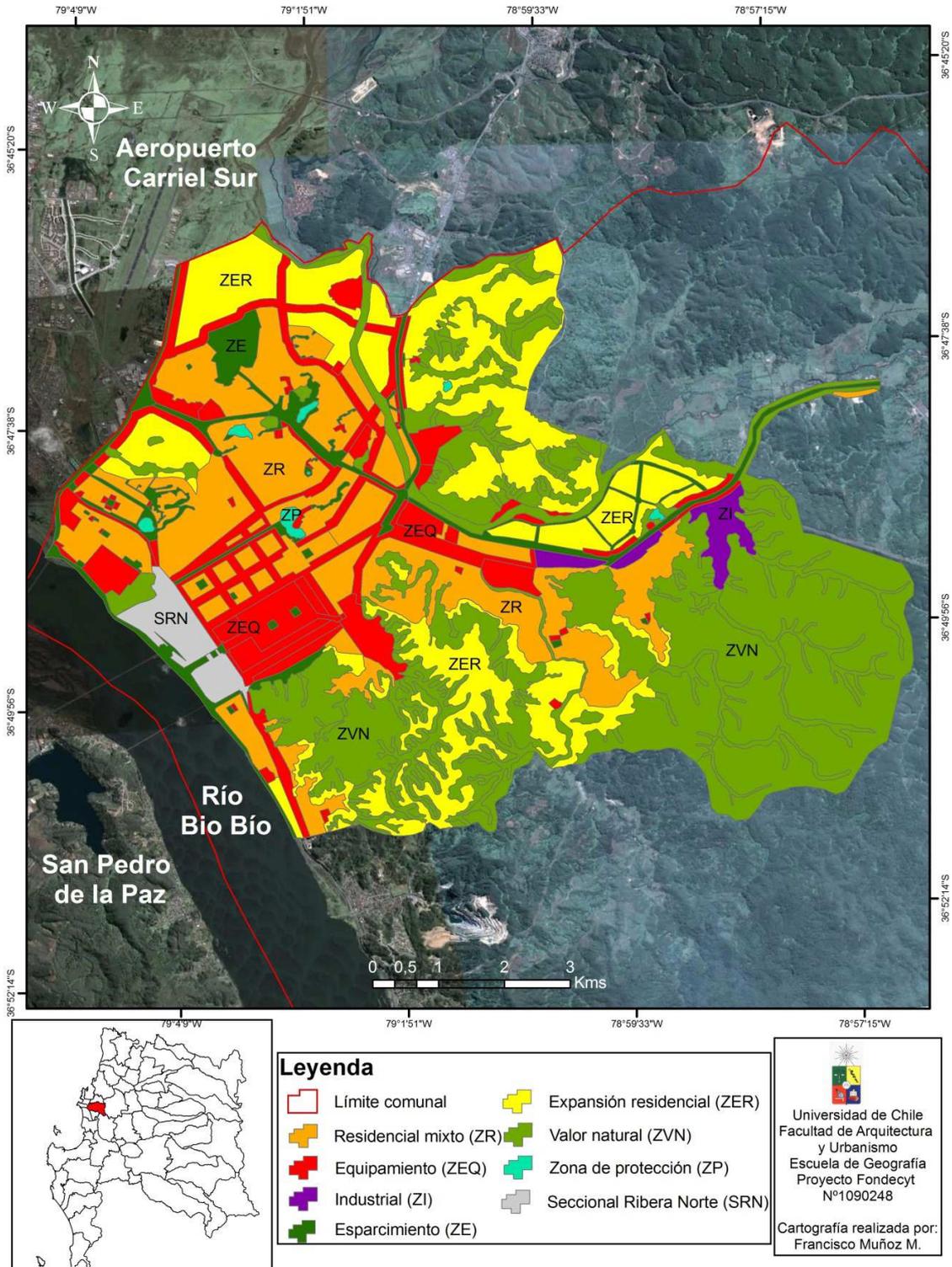
Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia

Mapa 15

Plan Regulador Comunal Concepción 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Al igual que en Chiguayante, en Concepción también se considera un sector reservado para el proyecto Ribera Norte (en forma de plan seccional), proponiendo un eje central que dé salida desde la ciudad al río Bio Bío, buscando darle mayor potencial a la ciudad, no sólo con su vocación de servicios, sino también con su patrimonio natural, buscando con esto acercar la ciudad al río (Pérez & Espinoza, 2006), esto mediante la construcción de zonas de servicios y equipamientos. También se puede observar un sector hacia el poniente de la comuna, entre la carretera y el límite urbano, donde se proponen zonas de protección ecológica y de paisaje (valor natural).

Por otra parte, el PRC de Talcahuano del 2006 (Mapa 16) propone gran cantidad de usos de suelo bastante específicos (aunque simplificados para el caso de esta investigación), en un intento por revertir la flexibilidad que planteaba el plan anterior, no obstante siguiendo con la vocación industrial como uno de sus elementos más importantes, además del uso residencial como complemento (sumando entre ambas zonificaciones unas 2.000 hectáreas, el 40% del área urbana, lo que demuestra su importancia para la comuna) (Gráfico 14). También posee áreas destinadas a la expansión de la mayoría de los usos urbanos: residencial, industrial, portuario, aeropuerto, entre otros, llegando a reservar aproximadamente el 16% del total del área urbana para expandir la ciudad, sumando unas 930 hectáreas.

En este sentido se puede observar que las áreas destinadas para uso residencial descendieron en comparación con el plan anterior, incluso considerando las áreas de expansión, siendo unas 2.900 hectáreas en 1980 y unas 1.700 en éste plan. Esto debido a que sus propuestas de zonificaciones son bastante más específicas, diferenciando más claramente las zonas que apuntan hacia sectores más de servicios o de equipamiento, entre otros.

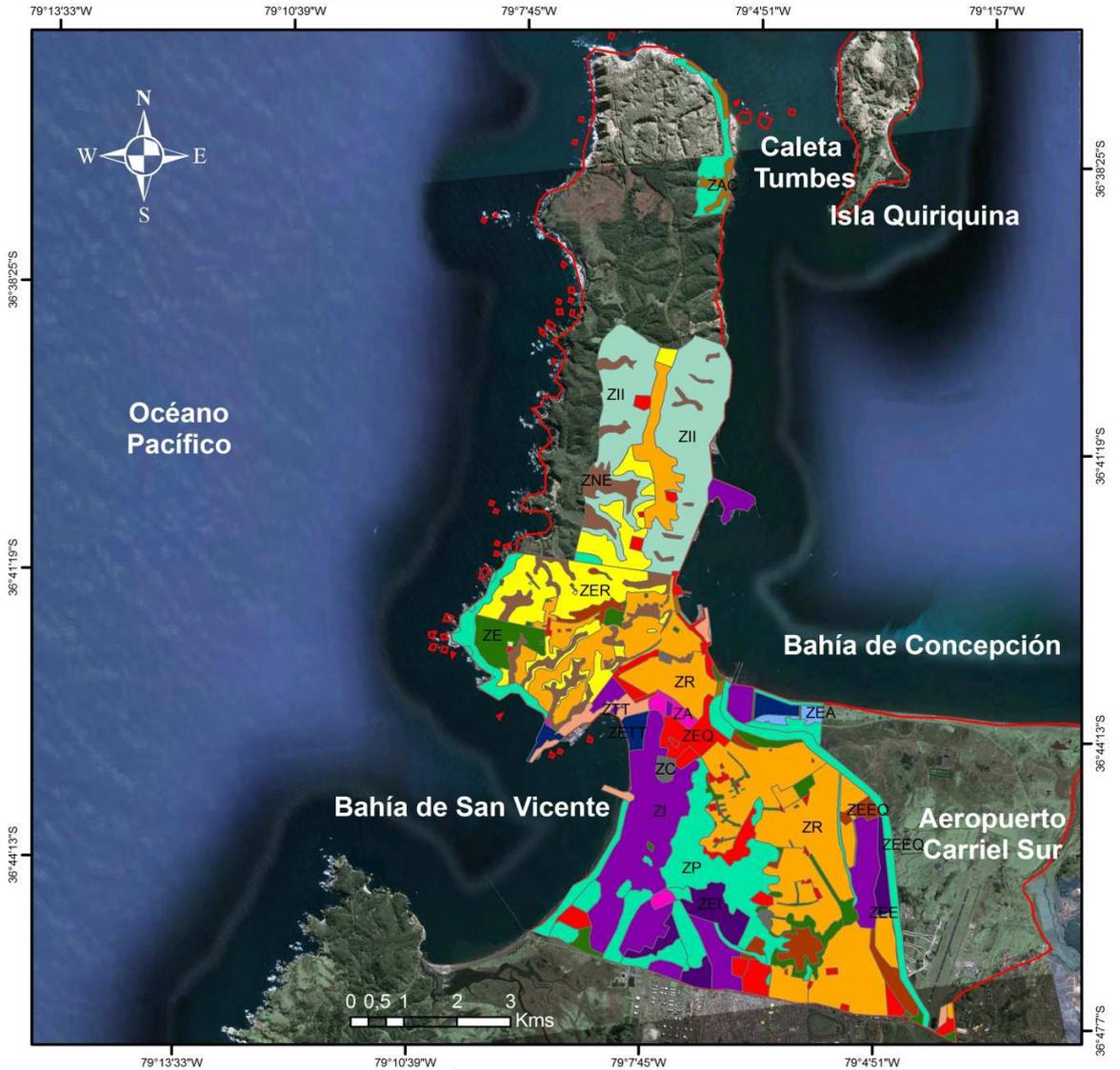
Las densidades máximas permitidas en Talcahuano han aumentado bastante a lo largo de los períodos analizados, ya que como se indicó anteriormente, mientras que en los planes de los 60 y los 80 las densidades fluctuaban entre los 90 y los 200 hab/há, en este plan las cifras van entre en su mayoría entre los 140 y los 960 hab/há, aumentando bastante las cantidades de población asentadas en esta comuna en un área urbana que no ha crecido en la misma medida, inclusive habiendo sectores, como en la zona centro, donde las densidades máximas permitidas llegan a los 1.288 hab/há.

Se busca dinamizar la comuna y con esto su importancia económica en la zona sur del país, al tener uno de los puertos más importantes. En entrevista con el asesor urbanista de la Municipalidad de Talcahuano, se destaca que al confeccionar este plan regulador se trató de abarcar una línea de base lo más completa posible, buscando que este instrumento no se limitara a ordenar usos de suelo, sino que se acercara más a una herramienta de ordenamiento territorial, es decir, que lograra ser más compleja e integrada, para esto se hizo previamente un estudio de capacidad del territorio.

El PRC de Penco del 2007 (Mapa 17), al igual que el de Talcahuano, propone zonificaciones bastante específicas (también resumidas en la investigación), aunque esta comuna cuenta con la particularidad de poseer dos centros poblados bien definidos y consolidados: Penco y Lirquén. Ambas localidades muy relacionadas con su borde costero, y que crecieron en torno a la instalación de dos industrias específicas (Lozapenco y Vidrios Planos Lirquén, respectivamente), demostrando características urbanas propias de zonas residenciales principalmente obreras.

Mapa 16

Plan Regulador Comunal Talcahuano 2006



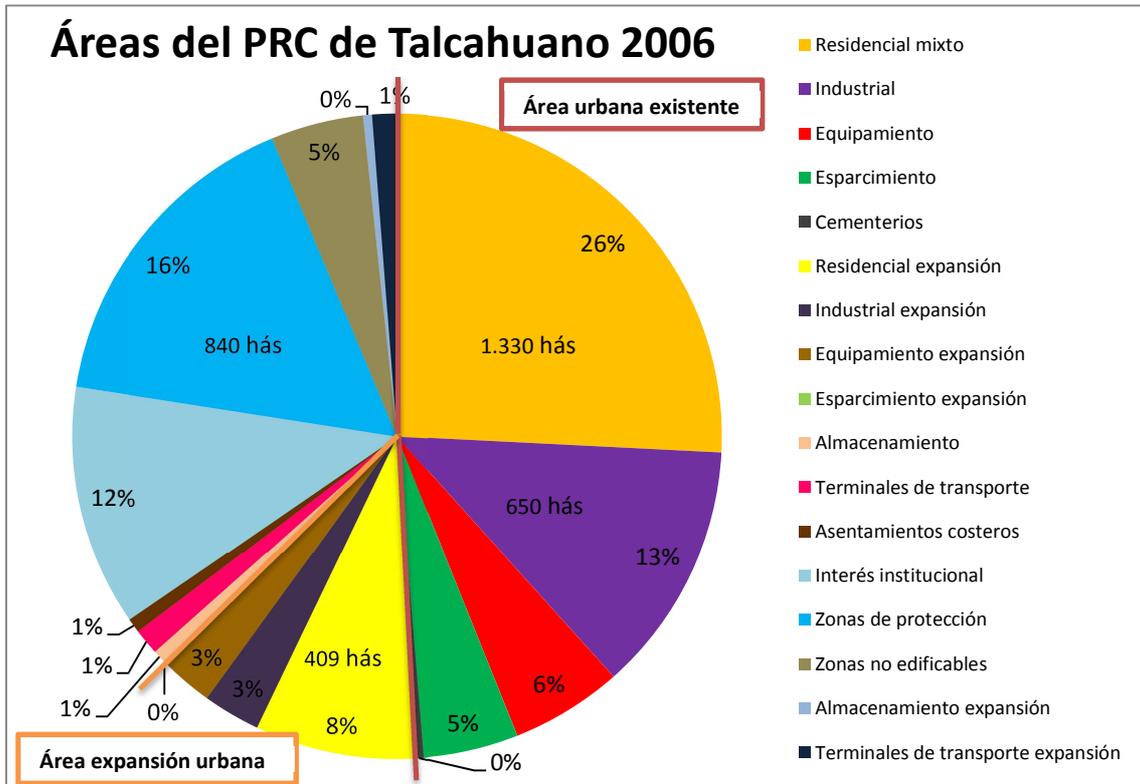

 Universidad de Chile
 Facultad de Arquitectura
 y Urbanismo
 Escuela de Geografía
 Proyecto Fondecyt N°1090248
 Cartografía realizada por:
 Francisco Muñoz M.

Legenda

	Residencial mixta (ZR)		Expansión de Almacenamiento, acopio y bodegaje (ZEA)
	Industrial (ZI)		Terminales de transporte (ZTT)
	Equipamiento (ZEQ)		Almacenamiento, acopio y bodegaje (ZA)
	Cementerios (ZC)		Asentamiento costero (ZAC)
	Esparcimiento (ZE)		Interés Institucional (ZII)
	Expansión Residencial (ZER)		Zona de protección (ZP)
	Expansión Industrial (ZEI)		Zona no Edificable (ZNE)
	Expansión Equipamiento (ZEEQ)		Límite Comunal
	Expansión Esparcimiento (ZEE)		
	Expansión Terminales de Transporte (ZETT)		

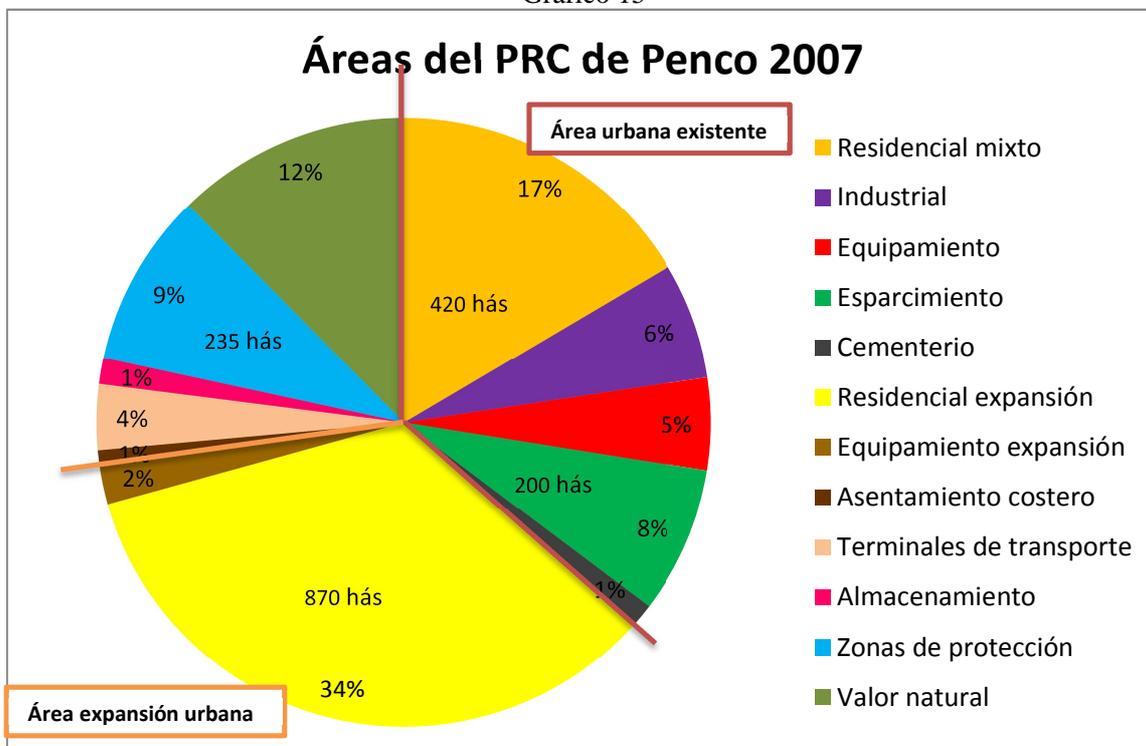
Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Gráfico 14



Fuente: Elaboración propia

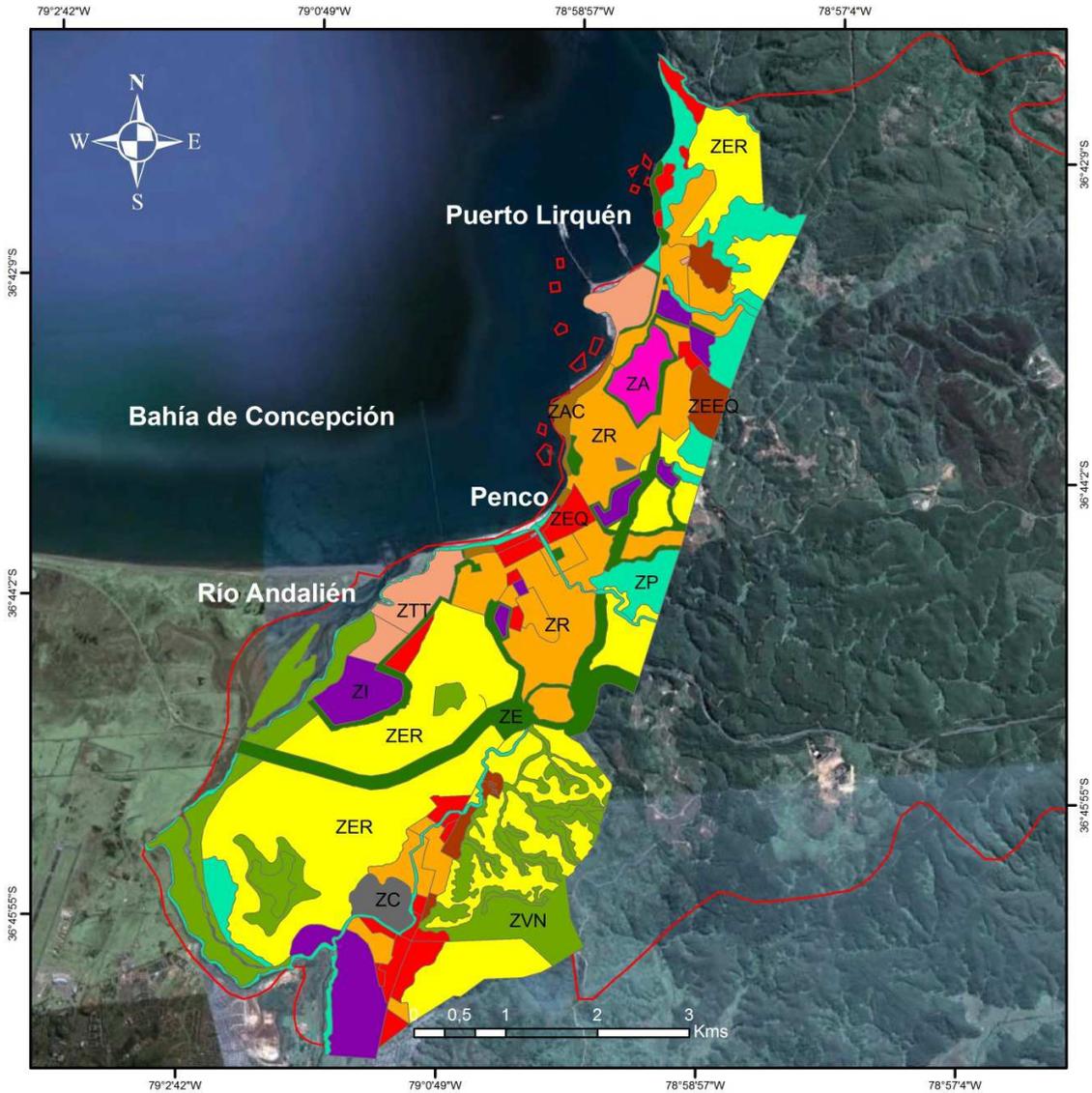
Gráfico 15



Fuente: Elaboración propia

Mapa 17

Plan Regulador Comunal Penco 2007




 Universidad de Chile
 Facultad de Arquitectura y Urbanismo
 Escuela de Geografía
 Proyecto Fondecyt N° 1090248

 Cartografía realizada por:
 Francisco Muñoz M.



Leyenda			
	Residencial mixto (ZR)		Expansión de equipamiento (ZEEQ)
	Industrial (ZI)		Almacén, acopio y bodegaje (ZA)
	Equipamiento (ZEQ)		Terminal de transporte (ZTT)
	Cementerio (ZC)		Asentamiento costero (ZAC)
	Esparcimiento (ZE)		Zona de protección (ZP)
	Expansión residencial (ZER)		Valor natural (ZVN)
			Límite comunal

Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

La comuna de Penco busca continuar potenciando sus características residenciales, proponiendo sumar 870 hectáreas a las 420 existentes, lo que conllevaría a llegar a tener un 51% de su área urbana para uso residencial mixto (Gráfico 15). La mayor parte de estas zonas propuestas para la expansión urbana quedan remitidas hacia el sur de la comuna, limitando con las zonas de expansión urbana del norte de Concepción, separadas por el río Andalién, lugar que podría verse fuertemente afectado en cuanto a sus características ambientales si el crecimiento urbano no se lleva a cabo de una forma ordenada, planificada y ambientalmente sustentable.

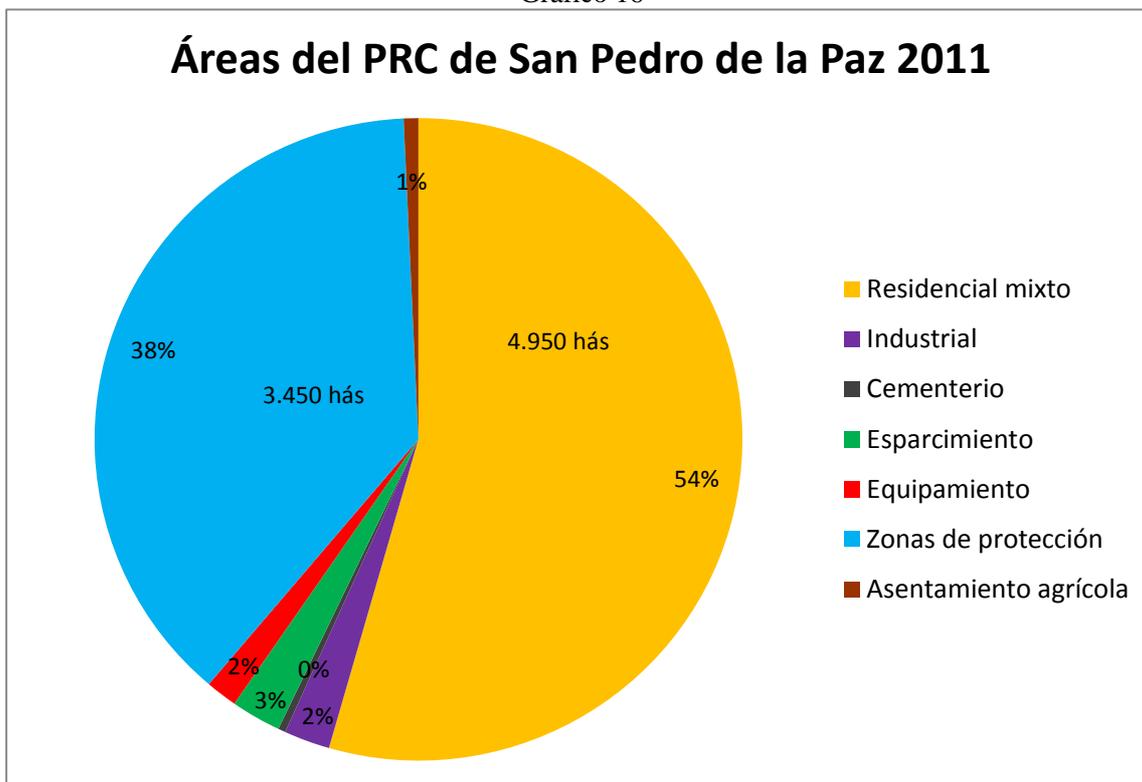
El PRC de San Pedro de la Paz (Mapa 18) entró en vigencia en el año 2011, y según la entrevista realizada en terreno al asesor urbanista de la Municipalidad, éste plan se basa en tres tipos principales de desarrollo: áreas de protección ambiental, mejoramiento de infraestructura y estimulación del desarrollo céntrico (entre Puente Las Industrias y Puente Chacabuco). También busca densificar la ciudad, ya que su crecimiento periférico ha sido demasiado rápido, provocando problemas en la capacidad de equipamiento e infraestructura, además de buscar dar una mayor unidad territorial a los barrios, haciéndolos a la vez unidades más reconocibles.

Del área urbana total de esta comuna, aproximadamente el 54% son áreas definidas como zonas residenciales mixtas, casi 5.000 hectáreas (Gráfico 16), siendo una de las que más área propone expandir para este tipo de uso de suelo en éste período en comparación con el anterior, pudiendo destacarse además que muchas de éstas nuevas zonas residenciales están sobre áreas de riesgo natural, o cercanas a éstas, principalmente entre medio de las quebradas de la zona sur-este de la comuna.

Al mismo tiempo, como se indica en su memoria explicativa, se busca consolidar la vocación residencial de la comuna dando énfasis a la calidad de los barrios, además de dar mayor importancia al rol de nexo que tiene en el sistema productivo-portuario del Gran Concepción con la zona sur a través del creciente protagonismo de la ruta 160 (I. Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2010).

Por su parte, la comuna de Hualpén, debido a su separación relativamente reciente de la comuna de Talcahuano (15 de marzo del 2004), aún no cuenta con PRC propio, por lo que siguen estando normados por el PRC de Talcahuano de 1982 (con algunas modificaciones). Aunque desde diciembre del año 2007 se está trabajando en uno, pasando ya por el proceso de participación ciudadana, donde se buscó la colaboración de las Uniones Comunales, DIDECO, Departamento de Medio Ambiente, Juntas de Vecinos, entre otras; por lo que se puede decir que su nuevo plan regulador comunal ya está en un estado relativamente avanzado y según la información vista en periódicos locales, se está tratando de lograr, entre otras cosas, una negociación entre ENAP y la comunidad cercana para llevar adelante iniciativas tales como un “pulmón verde”, esto porque los conflictos entre la gran cantidad de industrias (contaminantes), y sus varias consecuencias negativas sobre el medio ambiente y la comunidad se pretenden mitigar con estas medidas.

Gráfico 16



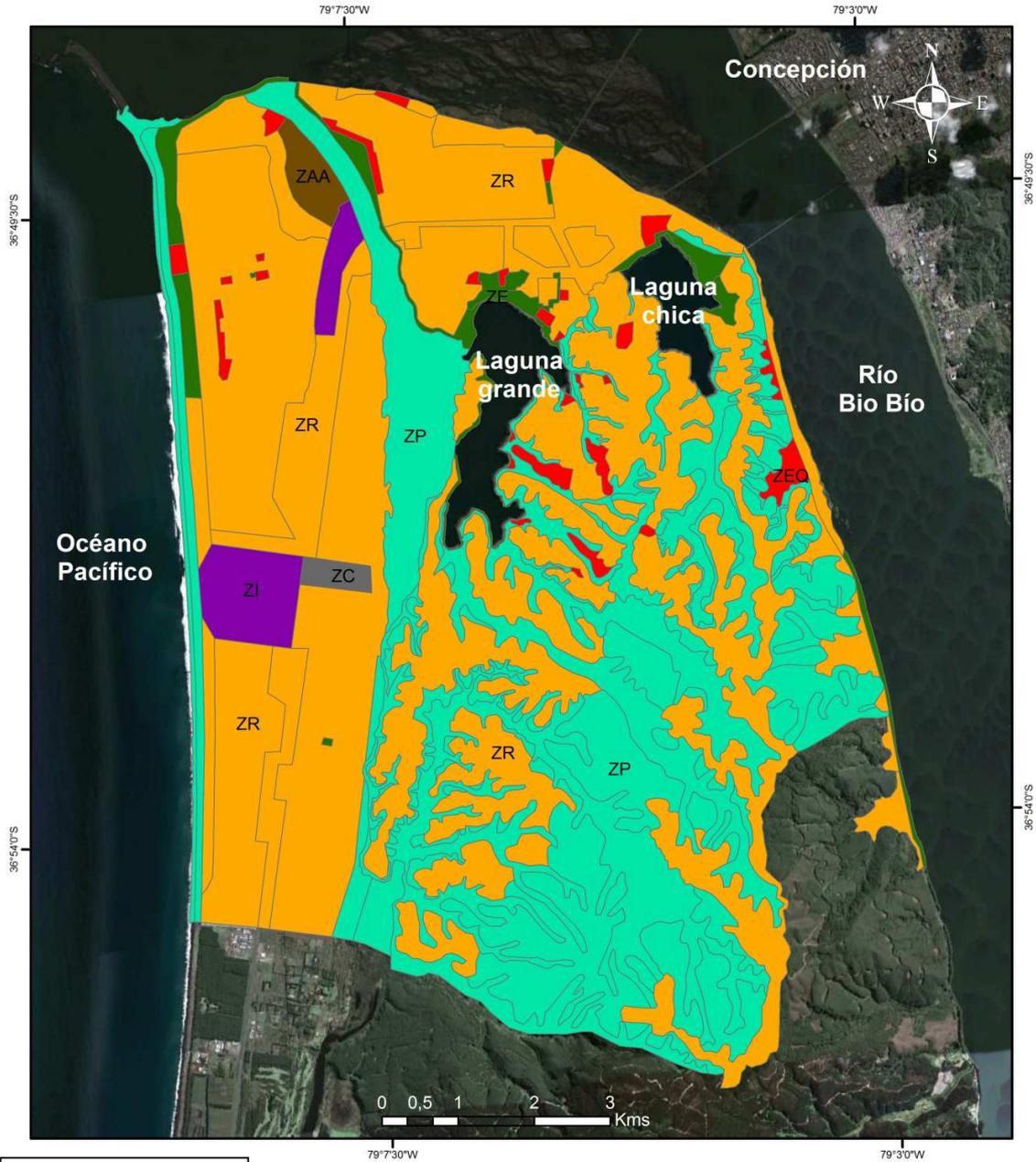
Fuente: Elaboración propia

En este período se intentan potenciar los planes que buscan proteger y conservar el río Bio Bío, formulándose, por ejemplo, planes seccionales que complementen desde el punto de vista de los instrumentos de planificación territorial al Programa Ribera Norte (del Minvu)⁴⁹. Este programa busca básicamente extender a Concepción hacia el río Bio Bío mejorando las condiciones urbanas que se venía formando en este sector desde principios del siglo XX, donde la formación irregular de poblaciones (principalmente producto del terremoto de 1939 y de 1960) sumado a la instalación de la línea férrea, habían generado un lugar que formaba una especie de barrera entre la ciudad y el río. En el caso de la comuna de Concepción, este programa cubriría desde el Puente Juan Pablo II hasta la calle Sanders, donde se comenzó una serie de proyectos tales como la construcción de blocks de viviendas sociales, plazas, canchas, etc. además de mejorar la vialidad, construir un barrio cívico, y vender algunos terrenos a inmobiliarias privadas con el fin de adquirir recursos que ayudaran a financiar el proyecto en general, de forma similar como se ha trabajado en la comuna de Chiguayante (Minvu, 2001).

⁴⁹ En este sentido cabe destacar que éste fenómeno de distanciamiento entre la ciudad de Concepción y el río Bio Bío se venía produciendo desde mediados del siglo XIX, por lo que ya se pueden encontrar proyectos en ésta época, como el del ingeniero Pascual Binimelis y Campos, en 1856, que proponía canalizar parte del río, buscando recuperar la potencialidad del curso fluvial para hacerlo navegable, además de extender la calle Barros Arana hasta el río, donde se construiría un embarcadero (Minvu, 2001).

Mapa 18

Plan Regulador Comunal San Pedro de la Paz 2011



Leyenda	
	Límite comunal
	Residencial mixta (ZR)
	Industrial (ZI)
	Equipamiento (ZEQ)
	Cementerio (ZC)
	Esparcimiento (ZE)
	Asentamiento agrícola (ZAA)
	Zona de protección (ZP)


 Universidad de Chile
 Facultad de Arquitectura y Urbanismo
 Escuela de Geografía
 Proyecto Fondecyt N°1090248

 Cartografía realizada por:
 Francisco Muñoz M.

Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)

Se puede destacar que en éste período todos los planes, tanto el metropolitano como los comunales (excepto el PRC de San Pedro de la Paz) hicieron la distinción entre áreas urbanas existentes y de expansión, lo que es una clara diferencia con los 2 períodos anteriores, donde en ningún caso los planes reguladores comunales hicieron esta diferenciación, esto puede estar relacionado a un intento por dejar reservadas la mayor cantidad de zonas posibles para el crecimiento urbano del Gran Concepción, ya que como se puede ver (y se tratará a continuación), se trata de una propuesta muy expansiva.

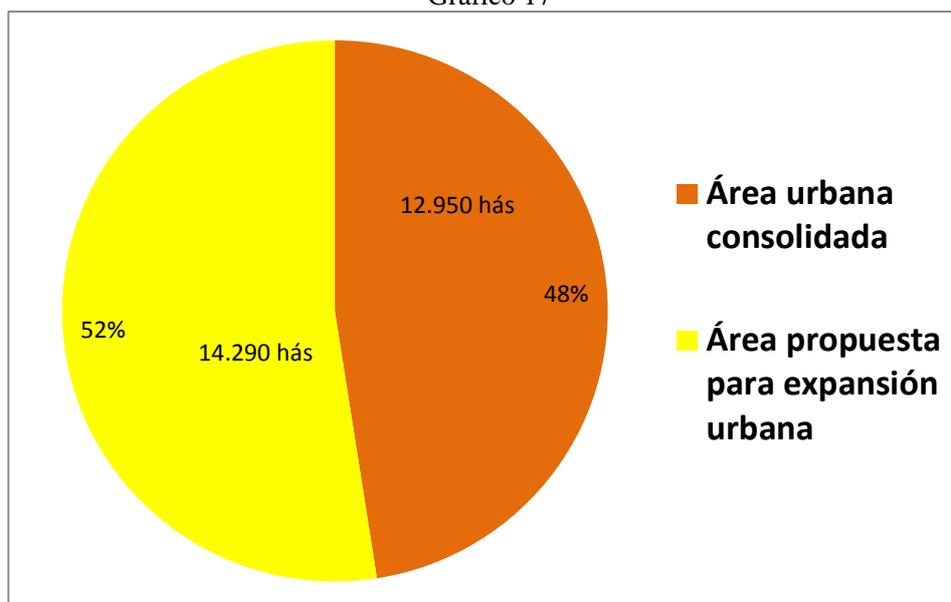
4.3.3 Tendencias planificadas de la expansión urbana del Área Metropolitana de Concepción

Para la elaboración del área urbana consolidada del mapa de tendencias planificadas de expansión urbana del AMC para éste período (Mapa 19), se utilizaron las zonas clasificadas en el PRM de 2003 como residencial mixta, industriales y de equipamiento. Incluyendo, al igual que en los casos anteriores, el área urbana existente para el año 2006 mediante el proceso de fotointerpretación de imágenes satelitales realizado por Almendras (2009). Mientras que para la elaboración de las áreas de expansión urbana, se utilizaron las zonas clasificadas como de expansión residencial por el PRM de 2003.

En este período se comienzan a hacer más evidentes las características metropolitanas del Gran Concepción, por lo que también se plantea un área destinada a la expansión urbana bastante amplia (de más de 14 mil hectáreas), incluso mayor que el área urbana consolidada, que en este período alcanza aproximadamente unas 13 mil hectáreas. Es decir que existe una relación de cerca del 48% de área urbana consolidada, y 52% para expansión urbana (Gráfico 17).

Aun así, se puede apreciar que la vocación de las diferentes comunas resulta relativamente clara, proyectándose una expansión urbana muy importante en gran parte de la comuna de San Pedro de la Paz, así como también a lo largo del sector oriente del AMC, entre las comunas de Penco, Concepción y Chiguayante.

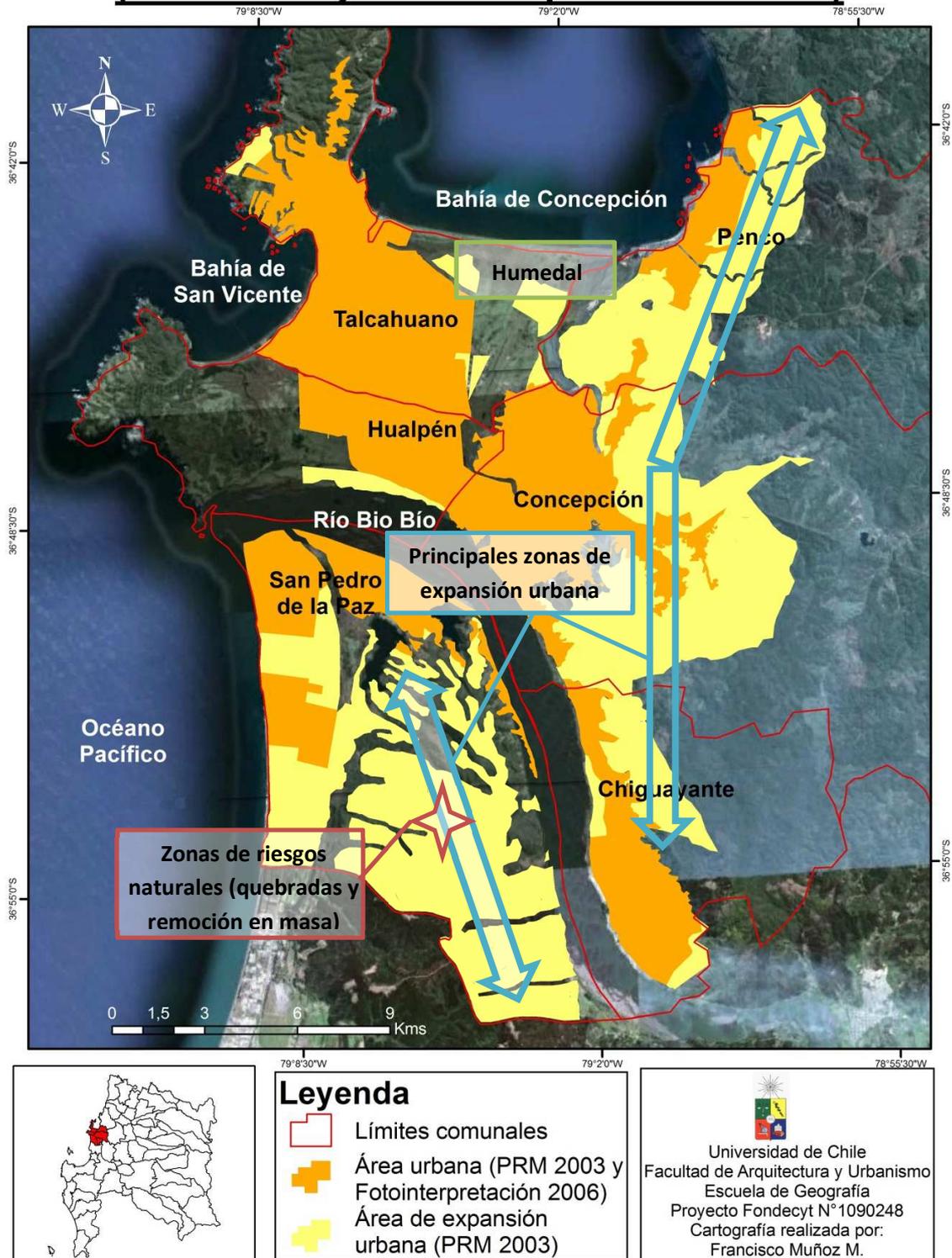
Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia

Mapa 19

Área urbana y de expansión (PRM 2003 y Fotointerpretación 2006)



Fuente: Elaboración propia

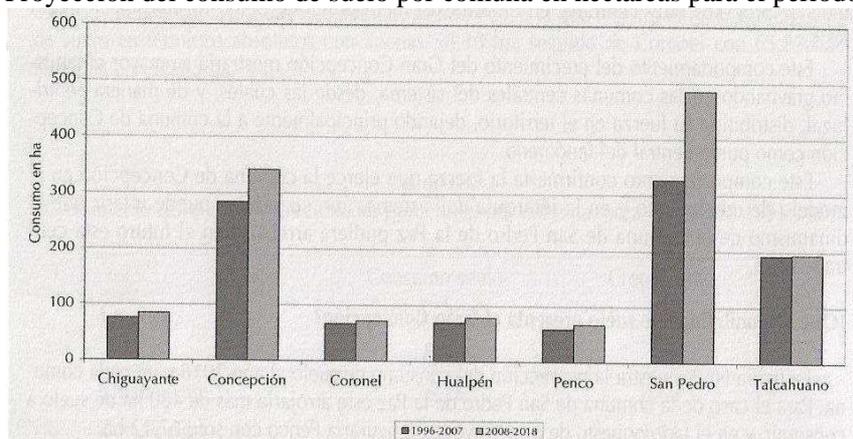
4.3.4 Análisis y resultados territoriales

Desde mediados del siglo XX que se venía pensando y planificando el área metropolitana de Concepción como un sector de importancia regional y nacional, es por esto que en esta última década se continúan potenciando los servicios y equipamientos de características más metropolitanas, sobre todo en la ciudad de Concepción, como principal polo del sector terciario. Es así que el Gran Concepción tiene cada vez más las características de una ciudad globalizada, como por ejemplo, al ir adquiriendo cada vez mayor importancia las carreteras en el funcionamiento de la ciudad, además de ir transformándose en sus principales vías estructurantes e ir dando la pauta para su expansión urbana. Así también se puede observar “*la suburbanización como estilo de vida de las clases sociales altas, el desarrollo de barrios amurallados, la creciente privatización del espacio público, entre otros*” (Pérez & Salinas, 2009).

En cuanto al proceso de expansión urbana del Gran Concepción, este ha sido más bien policéntrico, con ciertos polos de importancia en el funcionamiento del sistema urbano, como el centro de Concepción o Talcahuano (productivos), o algunos sectores de Chiguayante o San Pedro de la Paz (residenciales). Ya no se trata de una expansión urbana como mancha de aceite, sino que con un crecimiento tentacular, con gran heterogeneidad dentro de sus áreas (Pérez & Salinas, 2009).

Se pudo constatar en diarios de la zona (por ejemplo en la sección de Economía del diario El Sur⁵⁰), que la mayor parte de los proyectos inmobiliarios del AMC en los últimos años se han ubicado en las comunas de Chiguayante y San Pedro de la Paz, siendo un ejemplo de esto el hecho de que aproximadamente el 70% de los proyectos residenciales presentados en la “Feria Inmobiliaria SurActivo” del año 2004 estaban instalados en la comuna de San Pedro de la Paz. Mientras que para el caso de Concepción, se trata de un crecimiento con edificaciones en altura, sobre todo en la zona centro, como lo demuestran las altas densidades permitidas, que en algunos sectores alcanzan los 3.200 hab/há. Sin embargo, varios lugares del AMC ya han llegado a un punto en que la expansión se ha vuelto muy lenta debido a que quedan relativamente pocos terrenos fácilmente habitables, por lo que los sectores que se proyectan con mayores hectáreas construidas para la presente década son, como ya se dijo, en San Pedro, así como también hacia el norte de Concepción, en los terrenos cercanos al río Andalién (Cuadro 10) (Baeriswyl, 2009).

Cuadro 10 - Proyección del consumo de suelo por comuna en hectáreas para el período 2007 – 2018



Fuente: Baeriswyl, 2009

⁵⁰ Diario El Sur, 2004 “Oferta de casas va a San Pedro”, Concepción, Viernes 2 de Abril del 2004.

Como se indicó, a lo largo de este período se han hecho esfuerzos por potenciar la vialidad, construyéndose y proyectándose varias rutas que conecten de mejor manera al AMC, creándose iniciativas de proyectos como el denominado Biovías, que integra buses y metro-tren, el que entró en funcionamiento en el año 2004. Pero además, estos esfuerzos de mejoramiento vial apuntan a optimizar y generar carreteras que hagan viable un mayor tránsito de camiones, intentando ser un polo más competitivo a nivel nacional utilizando sus características portuarias. En este sentido, aunque a mediados del año 2010 se decía que a fines de dicho año se licitaría el proyecto para un nuevo puente sobre el río Bio Bío denominado Puente Industrial⁵¹, el proceso de licitación se ha pospuesto para el primer semestre del año 2012⁵². Considerando además que el futuro puente debe soportar camiones más pesados (60 toneladas), y que busca evitar que estos deban pasar por las zonas urbanas, generando una circunvalación que una los puertos de Coronel, San Vicente (Talcahuano) y Lirquén (Penco).

Un elemento importante de tener en cuenta es el caso de las modificaciones que se le han hecho al PRM de 2003, donde se puede observar que, en general, las políticas continúan apuntando a un incentivo en la inversión privada. El más claro ejemplo de esto es la modificación que se realizó sobre el sector del Santuario de la Naturaleza Península de Hualpén⁵³, donde la discusión apuntaba principalmente a quienes optaban que 424 há. de las 2.662 há. totales declaradas como zonas de valor natural —el 16,3% de la superficie total del santuario natural- pudieran ser edificadas, buscando con esto que quienes tuvieran propiedades dentro de ésta área logran obtener usufructos económicos, lo que no era posible desde que esta área fuese declarada Santuario de la Naturaleza en el año 1976 (Cruz, 2007; Casas-Cordero, 2005).

Las políticas que se buscan aplicar desde el Gobierno Regional (Gore) demuestran claramente lo que se quiere lograr en este territorio (al igual que con la mayor parte del país) con el modelo de desarrollo actual, donde según se indica en su Plan Regional de Desarrollo Urbano, las Políticas Gubernamentales, se centrarán en al menos seis áreas fundamentales de desarrollo: a) infraestructura, b) productiva, c) social, d) cultural, e) científico y tecnológico y f) inserción regional en la globalización (Seremi Minvu Bio Bío, 2008), así como también se hacen evidentes las visiones que se tienen del territorio desde la institucionalidad en la Estrategia Regional de Desarrollo 2008 – 2015 de la Región del Bio Bío, donde los temas considerados claves son: a) el desarrollo económico y la competitividad regional, b) el desarrollo social y la equidad, c) el desarrollo cultural y la diversidad, d) el desarrollo ambiental y la sustentabilidad, e) la organización territorial e infraestructuras y f) el desarrollo institucional (Gobierno Regional del Bio Bío, 2008), donde se puede ver que en ambos documentos regionales se plantean temas semejantes y que demuestran dónde se centran las visiones desde el Estado (y el modelo de desarrollo que promueven).

En el tema de la reconstrucción producto del terremoto del 27 de febrero del 2010, también se han hecho grandes inversiones de capital para recuperar las zonas afectadas, así como también de demolición de edificios dañados (Figura 13), lo que claramente

⁵¹ Diario El Mercurio, 10 de julio de 2010.

⁵² Radio Bio Bío, 2 de agosto de 2011. (<http://rbb.cl/14pt>)

⁵³ “La propuesta de modificación se establece en función de lo señalado en el Artículo 5.1.7 de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Concepción, donde se señala que las zonas de valor natural ZVN se podrán modificar sobre la base de planes de manejo, que proporcionen los antecedentes fundados para elaborar una propuesta de modificación al presente Plan, tendiente a redefinir la ocupación y el uso del suelo de estas zonas” (Casas-Cordero, 2005). Lo que de alguna manera demuestra la flexibilidad y lo abierto que dejan a modificaciones al Plan desde su creación.

también significa actualizar datos y re-analizar los instrumentos de planificación territorial vigentes. En este sentido, el tema general de la planificación urbana se ha trabajado, en varios aspectos, relativamente aparte de la recuperación de áreas de borde costero (por el impacto del posterior tsunami), más relacionadas a el mejoramiento en el aspecto de definir las zonas de riesgo de inundación por tsunami (Figura 14). De esta forma, algunas de las medidas en las que se está trabajando, es en las formas de mitigar un eventual nuevo evento de tsunami, ya sea con defensas costeras (rompeolas), bosques y parques de mitigación y localización segura de actividades estratégicas (escuelas, bomberos, depósitos de combustibles y materiales peligrosos), con el fin de que su impacto sobre la población sea menor, provocando menos daños sobre viviendas, zonas de servicios y comercio⁵⁴.

Además, según la información obtenida en entrevista en el Gore de la Región del Bio Bío, hay 32 Planes Reguladores Comunales que se están revisando en la región (incluyendo las 6 comunas del área de estudio) debido al impacto del terremoto, y a las diferentes observaciones y cambios que se deben aplicar (como ya ocurrió con el PRC de Concepción de 1940 y el terremoto de 1939 y con los planes de principios de la década del 60 producto del terremoto de 1960). Estas revisiones se han hecho sobre todo en los sectores de borde costero.

Figura 13 - Terremoto de 2010. Demolición Colegio Madres Dominicanas, Concepción



Fuente: Fotografía tomada en terreno (Junio, 2010)

⁵⁴ Diario El Mercurio 27 de junio de 2010

Figura 14 - Terremoto de 2010. Mercado de Talcahuano después del terremoto y tsunami



Fuente: Fotografía tomada en terreno (Junio, 2010)

CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN

5.1 Sobre la planificación territorial y las políticas urbanas en Chile

En primer lugar se deben tener en cuenta ciertos aspectos relacionados a la planificación urbana en Chile desde el punto de vista de los roles que cumplen el Estado y los privados, en este sentido, el primero debe –o debería– velar por alcanzar y proteger el Bien Común de la totalidad de la población, lo que conlleva otorgarle a los habitantes buenas condiciones de habitabilidad (en espacio público, construcciones y subdivisión predial), para lo cual se hacen regulaciones a través de leyes, ordenanzas y normas técnicas (Gaete, 2003). Aunque en este aspecto ocurre un problema de aplicación de los instrumentos por parte de las instituciones encargadas, ya que estos son constantemente modificados según las necesidades de suelo que vayan manifestando los privados. Esto se relaciona con el tema de las muchas variables que forman parte del proceso de ordenar el territorio, en cuanto al enfoque que representan y los grados de subjetividad que estos tienen (Pujadas & Font, 1998; Arenas, 2001), que en el caso de Chile (y por lo visto en ésta investigación, claramente también en el Gran Concepción), desde los 70 ha sido fuertemente influenciada por las empresas inmobiliarias y otros privados. Es debido a estos intereses particulares (entre otros aspectos) que hay tantos elementos que ocurren en el territorio que se escapan de lo planificado.

También se ve una falta de reconocimiento de los efectos colaterales de las normativas, como por ejemplo con los permisos de construcción que se dan a proyectos habitacionales en áreas de riesgo, demostrando por lo demás el excesivo respeto que existe en nuestra legislación por la propiedad privada, ya que se sobrepone generar ganancias económicas para quien compra un terreno determinado, por sobre la seguridad de quienes habitarán tal lugar, incluso si éste se encuentra en una zona de riesgo natural, promoviendo solamente que el privado proponga algún tipo de medida de mitigación para su aprobación.

Por otro lado, tanto en el caso del AMC como también de otras ciudades del país, las políticas urbanas, desde sus inicios, no han logrado integrar de forma efectiva el abundante y complejo medio ambiente que le rodea. Éste problema de la “sostenibilidad” de las grandes ciudades se ha transformado en un problema recurrente en la actualidad, debido a las dificultades que se encuentran para lograr organizar áreas urbanas de crecientes características metropolitanas, y que no han sido apoyadas por políticas de ordenamiento territorial que consideren realmente el factor ambiental. En este sentido, se puede decir que hay una deuda desde la planificación territorial por ver la ciudad como un sistema complejo que está inserto en un ecosistema preexistente (Gligo, 2006).

Se debe destacar que, considerando las características físicas propias de nuestro país (sismos de gran magnitud, erupciones volcánicas, desborde de ríos), llama la atención que recién en el año 1992 se incorpore en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones el Estudio de Riesgo. El que es definido como el “*documento técnico elaborado por uno o más profesionales especialistas, cuyo objetivo es definir peligros reales o potenciales para el emplazamiento de asentamientos humanos*”⁵⁵. Por lo que los riesgos naturales pasan a ser considerados dentro del proceso de planificación recién en las últimas dos décadas, y sin embargo de forma indicativa, no como normativa. En este sentido, se debe tener presente que el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) cuenta con cartografías de las zonas potencialmente inundables por

⁵⁵ Artículo 1.1.2 Definiciones de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

efectos de un tsunami desde hace más de una década⁵⁶, por lo que para las actualizaciones de los últimos PRC, estas zonas de riesgo ya deberían estar consideradas.

Desde términos urbanísticos, los principios bajo los que se planea la ciudad en busca de lograr el modelo de desarrollo han ido cambiando, desde un visión funcionalista, donde se priorizaba la red urbana peatonal y la utilización de los espacios públicos en las décadas del 50 y 60, a una que buscaba más bien dinamizar la ciudad y adaptarla para una mayor producción, basada en la dinámica de oferta y demanda desde mediados de la década del 70, para luego volver a tratar de tener una ciudad funcionalista (aunque sin priorizar el uso peatonal y de los espacios públicos), y que complemente sus características y roles comunales en el contexto metropolitano, sin dejar de tener como prioridad la producción económica (y el libre mercado), desde la década del 90 hasta la actualidad, lo que podría considerarse como una especie de mezcla entre los principios de los dos primeros períodos en la última etapa, conformando una etapa más adaptable en sus planteamientos (Goycoolea & Lagos, 2004; Pérez, 2010). Es por esto que hay quienes plantean que la planificación del desarrollo ha desaparecido, y ha sido reemplazada por una planificación flexible, más relacionada a una gestión del territorio (Riveros, 2001).

Sin embargo, se pueden mantener las preguntas básicas de la planificación: qué se ha de ordenar, para qué se ha de ordenar, cómo se ha de ordenar (Pujadas & Font, 1998) y con qué criterios se ha de ordenar (Arenas, 2001), ya que aunque los autores las plantean como base para entender el proceso de planificación, en una forma más actual, manifestada más como una gestión del territorio, estas preguntas permiten seguir explicando qué es lo que las instituciones buscan lograr en el territorio, tal como se pudo observar al analizar los planes reguladores y sus consecuencias territoriales, como crecimiento económico hacia ciertos sectores en particular (industrial primero y exportador después), desvalorización del espacio público, suburbanización, segregación, entre otras.

5.2 Del Nacional–Desarrollismo al Neoliberal (Imperial) Desarrollismo⁵⁷

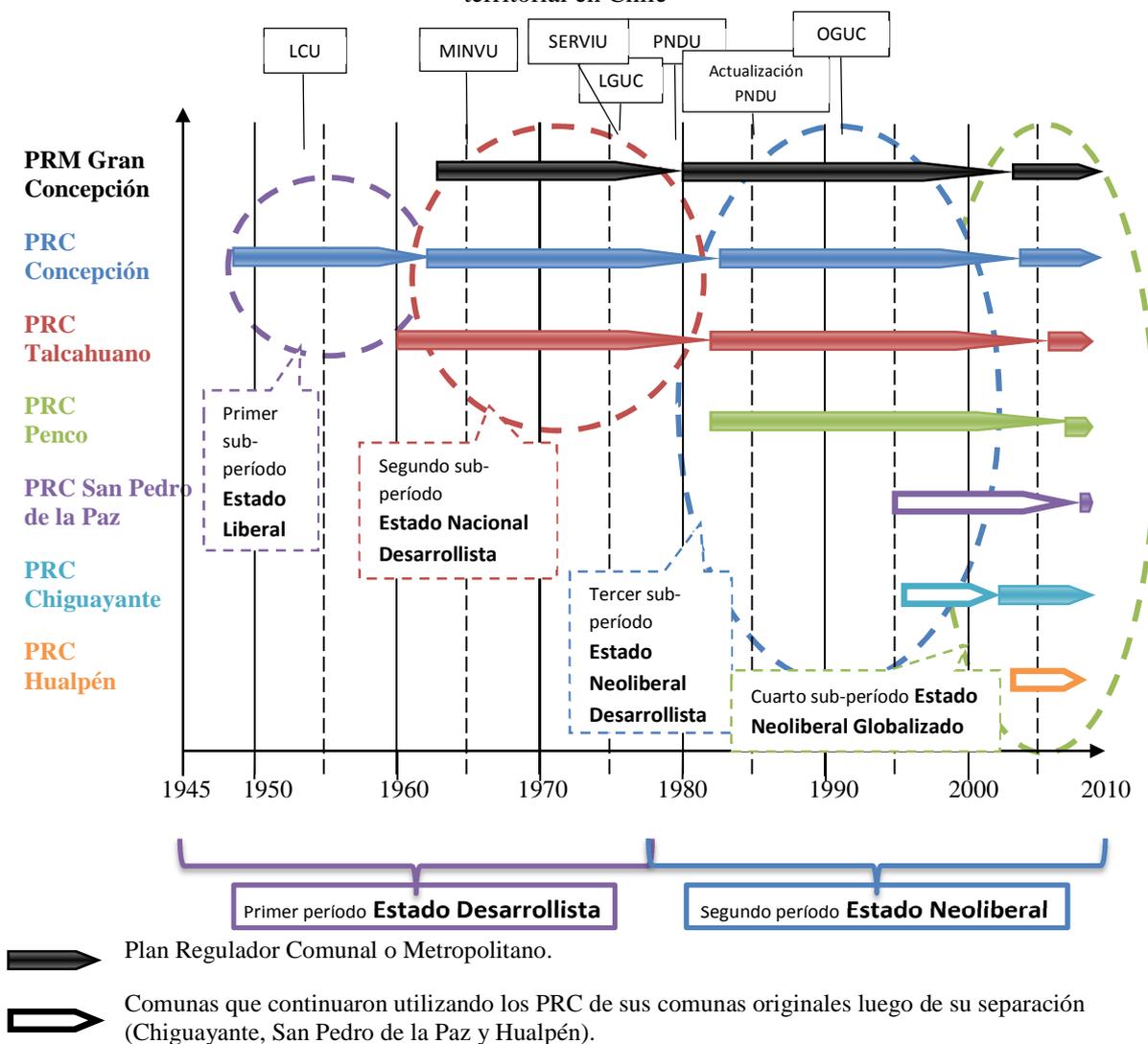
Se puede ver una estructura relativamente clara, en la que se pudo identificar dos grandes períodos que se subdividieron en cuatro períodos más específicos por los que ha pasado la planificación urbana en el Área Metropolitana de Concepción, basándose en los modelos de desarrollo que se estaban aplicando en el país (Cuadro 11).

Todos estos períodos están marcados por momentos políticos, económicos y sociales diferentes, es por esto que se consideró como primer sub-período las décadas de 1940 y 1950 (el que no está en los resultados, aunque exista un PRC en Concepción de 1948, debido a que no se encontró suficiente información de éste plan como para tratarlo en profundidad), ya que da cuenta de antecedentes que resultan de gran importancia para entender cómo se llegó a los siguientes períodos y procesos de transformación tanto de los modelos de desarrollo como de la propia planificación territorial.

⁵⁶ Específicamente las últimas ediciones son del año 2000 para Penco-Lirquén y la bahía de Talcahuano, mientras que para la bahía de San Vicente la última edición es del 2004 (www.shoa.cl).

⁵⁷ Salazar, 2003.

Cuadro 11: Esquema temporal de los Planes Regulatorios en el Área Metropolitana de Concepción clasificados por períodos de modelos de desarrollo⁵⁸ y principales hitos de la planificación territorial en Chile⁵⁹



Fuente: Elaboración propia

⁵⁸ Clasificaciones de los períodos basados principalmente en Góngora (1981), Salazar (2003) y Faletto (2007). En el caso del cuarto período, se puede considerar que tiene sus inicios aproximadamente desde inicios de la década del 90, sin embargo se toma en cuenta desde el 2000 porque es en ésta década que se cambian los planes reguladores bajo este modelo de desarrollo en el caso del Gran Concepción.

⁵⁹ Los significados de las siglas utilizadas en el esquema temporal (Cuadro 11) como hitos principales son las siguientes: LCU = Ley de Construcciones y Urbanización (1953); Minvu = Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965); Serviú = Servicio Regional de la Vivienda y Urbanización (1976); LGUC = Ley General de Urbanismo y Construcciones (1976); PNDU = Política Nacional de Desarrollo Urbano (1976 y 1985); OGUC = Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (1992).

5.3 Estado empresarial y auge industrial en el Gran Concepción

El primer sub-período denominado Estado Liberal⁶⁰ se caracteriza por el paulatino (re)ingreso de los sectores productivos industriales al poder, al notar que el gobierno comenzaba a dar señales de dirigirse a un Estado Nacional Desarrollista, del que querían formar parte y sacar provecho, buscando lentamente tomar el liderazgo económico del capitalismo chileno. Aunque debido a que los presidentes Ibáñez y Alessandri Palma eran liberales y no productivistas, estos no respondieron a los llamados de los productores industriales, lo que llevó a que *“la fracción política del capitalismo chileno (la Derecha Liberal) [optara] por administrar por sí sola, desde el Estado, ese capitalismo, sin el concurso directo de los capitalistas. Eso equivalía a liderar la economía desde la “ideología” liberal, no desde la “clase” capitalista, y dividir la fuerza social del desarrollo capitalista”* (Salazar, 2003: 137 - 138).

Este proceso de transformación productiva claramente tuvo consecuencias en el AMC, que para el caso de la planificación territorial encontraba alguno de sus mayores problemas en el importante déficit habitacional, que se calculaba en unas 300.000 unidades habitacionales⁶¹ ocasionado por las masivas inmigraciones como consecuencia de la instalación de importantes industrias (parte del modelo ISI), lo que sumado al terremoto de 1939 dejó aún más vulnerables a miles de familias (Fuentes & Pérez, 2010), y que a finales de la década de 1940 ya se transformaba en un problema de difícil solución para el Estado debido a la proliferación de numerosas poblaciones callampa en diferentes sectores del Gran Concepción (Pacheco, 1997).

Un hecho relevante en el paso al siguiente sub-período es el aumento en la presión que ejercían los capitalistas hacia el Estado, llevando por ejemplo a conformar la Confederación de la Producción y el Comercio en 1934, que agrupó a mercaderes, productores y banqueros, *“en una actitud defensiva frente a un Estado de cepa liberal pura, pero con vocación súbita de ser nacional-desarrollista”* (Salazar, 2003: 138) lo que le dio mayor fuerza a la “clase” capitalista, y que va dando la pauta para el paso al segundo sub-período, el Estado Nacional Desarrollista, que aunque comienza en la década del 40, en el Gran Concepción tiene sus mayores consecuencias durante los 60, en plena aplicación del modelo ISI, lo que conllevaba que continuaran llegando grandes cantidades de población en busca de trabajo, conformando una importante masa obrera, además de las consecuencias provocadas nuevamente por un terremoto, esta vez en 1960. Esta etapa dura hasta mitad de los 70, o en el caso de los instrumentos de planificación territorial del AMC, hasta 1980, formando entre ambos sub-períodos una etapa mayor denominada Estado Desarrollista, y que comenzó a decaer por el debilitamiento progresivo de la economía nacional, tanto por la estrechez del mercado interno, que no dio abasto (Góngora, 1981) como por la poca claridad con que las elites chilenas manejaron la economía del país, intentando ser a la vez productivistas y librecambistas, o sea, incentivando el desarrollo de la industria nacional por un lado mientras que por otro impedían su crecimiento (Salazar, 2003).

⁶⁰ A nivel nacional esta etapa comienza en la década del 30, como consecuencia de la crisis económica de 1929 a escala mundial, y de una serie de convulsiones internas a escala nacional, con grandes movimientos sociales entre 1903 y 1907, con movilizaciones obreras, de la clase media y de los universitarios contra la oligarquía; la caída del salitre, la Ley Marcial y la “cuestión social”, entre otros eventos y procesos, lo que llevó a un cambio en el conglomerado político-económico que estaba en el poder, los que habían formado grandes monopolios (Salazar, 2003).

⁶¹ Cantidad propuesta en la Semana de la Vivienda, congreso realizado en 1945 (Risopatrón, 1947: 39; Cáceres, 1992: 104), en Fuentes & Pérez (2010).

5.4 Golpe de Estado, Imperialismo y “planificación flexible”

El siguiente gran período, denominado Estado Neoliberal, comienza con el sub-período indicado como Neoliberal-Desarrollista, con una fase de transición hacia el nuevo modelo de desarrollo durante la década de 1970, y que duró como tal hasta 1990 (en su forma de dictadura militar), mientras que para el caso de los instrumentos de planificación territorial del AMC duró hasta la década del 2000. Este nuevo modelo buscaba a grandes rasgos *“privatizar no solo lo estatizado por el occiso Estado Empresarial del período de Allende, sino también los monopolios estatales construidos por la CORFO como parte de la política I.S.I. del período radical”* (Salazar, 2003: 152).

Cabe destacar que aunque la denominación de Estado neoliberal prácticamente se contraponga con la de Estado desarrollista, en cuanto su visión del rol estatal en la economía, se utilizó tal apelativo porque la argumentación del desarrollismo nunca desapareció del todo del discurso político, donde la idea de una “nueva modernización” dada por la “gran revolución científico tecnológica” que se vivía desde finales de los 80 daba nuevos parámetros a las opciones de desarrollo económico y social; además de aprovechar las características del país para incorporarse al denominado “proceso de globalización” donde se mantenía en prácticamente toda América Latina de alguna u otra manera (aunque menos evidente que en los 60 y 70) la idea de la dependencia económica de los países periféricos hacia los países centrales (Faletto, 2007), lo que conllevaba a mantener el discurso desarrollista para intentar superar esta dependencia, ya que la teoría de la dependencia no desapareció en los 80, sólo se transformó, mezclándose con las teorías que apuntaban netamente al crecimiento económico como la forma de “superar el subdesarrollo”.

En términos de planificación territorial de esta etapa, probablemente uno de los elementos más destacables sea la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, que a grandes rasgos significó que el suelo dejara de ser considerado como un bien escaso, por lo que debía regirse por el mercado, y las dinámicas de la oferta y la demanda, dejando el desarrollo urbano en manos de la especulación de las inmobiliarias privadas, poniendo restricciones de usos de suelo solo en casos específicos (Gysling & Hoffmann, 2010), lo que claramente provocó una ruptura en la forma de planificar. Sin embargo, aunque se dio mayores libertades para las construcciones, en éste sub-período la expansión urbana propuesta fue menor que la planificada en el plan regulador intercomunal anterior, lo que da cuenta del cambio que buscaba el modelo de desarrollo, ya que durante el modelo ISI se necesitaban grandes extensiones –planificadas- de zonas residenciales para las grandes extensiones industriales que se construirían a lo largo del borde costero; mientras que por otro lado, desde los 80 se apeló a ir modificando los planes reguladores a medida que la ciudad fuera necesitando nuevas zonas urbanas, lo que a la vez iba alimentando la especulación inmobiliaria, aumentando los valores de suelo en ciertos sectores, y bajándolos en otros, además de cambiar la mayor parte de zonas proyectadas como industriales a residenciales o de equipamiento (principalmente comercio y servicios). En este sentido, Gaete (2004) plantea que el mercado del suelo le da un valor relevante a la segregación socioespacial como mecanismo y estrategia de venta, ya que según indica, esta realidad ya está asimilada. En este contexto, a nivel nacional se puede ver que la participación del sector privado en el mercado inmobiliario ha crecido de manera importante, pasando de un 23% en 1980 a un 81% en 1997 (Gaete, 2003).

5.5 Globalización, competencia vs complementariedad territorial

Finalmente, el último sub-período considerado en el cuadro 11 es el Estado Neoliberal Globalizado, que como su nombre lo indica, se refiere a la “nueva” forma en que el capital se moviliza, a nivel de prácticamente todo el mundo, donde se han creado grandes bloques capitalistas del que los países que quieran ser “desarrollados” deben formar parte. Siendo Chile uno de sus más entusiastas participantes, donde, como indica Salazar (2003: 158) *“no habrá, ya, barreras aduaneras. No habrá ningún Estado nacional-desarrollista. No habrá clases populares ensobrecidas. El país, debidamente descentralizado y disciplinado, se ofrece ahora como una larga, angosta y achatada pista de aterrizaje para todos los “jumbos” del capitalismo mundial que quieran venir aquí”*.

En este sentido, también resulta interesante analizar este fenómeno a una escala menor, a nivel nacional, pudiendo verse características propias de la globalización, donde se ha generado un régimen de competencia entre territorios (incluso de un mismo país) (Rodríguez, s/f)⁶², lo que pudo ser corroborado también en las entrevistas realizadas en terreno, donde prácticamente todas las comunas costeras del área de estudio (Talcahuano y Penco, además de Tomé y Coronel, o incluso comparándose con Valparaíso o San Antonio) hacen esfuerzos por transformar sus puertos en los más importantes del país, basándose en la competencia, y así poder importar y exportar la mayor cantidad de productos posibles, construyendo más y mejores carreteras para carga pesada. Lo que a la vez ha ido afectando cada vez más los ecosistemas locales (como por ejemplo en Talcahuano, donde para incentivar el uso portuario en aquella ciudad, se construye una carretera a lo largo del humedal Rocuant-Andalién).

5.6 Características de la planificación territorial en Chile a nivel general

A nivel general de todo el período de estudio se puede ver un elemento que resulta bastante claro y constante en la planificación territorial en Chile, relacionado a sus características eminentemente reactivas, desde sus primeras aplicaciones, en los 40, hasta la actualidad, siendo una disciplina que siempre está tras los que va ocurriendo en el territorio (Riveros, 2001). En este sentido, en los instrumentos de planificación territorial del AMC se pueden ver algunos de los aspectos rescatados en los cuatro enfoques metodológicos indicados por Cárdenas (2005) por los que ha pasado la planificación urbana en las últimas décadas.

Viéndose desde los planes de los 60, el enfoque de los modelos de uso de suelo y transporte (o modelo matemático), donde se comienza a hacer uso de las estadísticas para proyectar las necesidades de la ciudad, viéndose este tema en aspectos como las áreas que se tendrían que incorporar para poder construir las viviendas obreras durante los 60, aunque siendo un tipo de modelo que no se utilizó en gran medida, y no al mismo nivel por ejemplo que en Estados Unidos cuando se comenzaron a usar en los 50, donde se basaban en grandes cantidades de información estadística para luego proyectar.

El siguiente enfoque, relacionado al denominado “nuevo urbanismo” si tuvo una presencia más fuerte en Chile, desde los planes de los 80, ya que ésta corriente tiene varios puntos en común con el pensamiento que estos planes representaban, en donde el automóvil y las carreteras ganan un papel preponderante en la forma que se le da a la ciudad,

⁶² El autor también hace la comparación entre puertos, en el caso de España, donde se han generado competencias entre Bilbao, Barcelona y Valencia, lo que da cuenta que no se trata de casos particulares o aislados, sino que de características propias de la forma de actuar de la economía globalizada, donde la competencia se transforma en un elemento muy importante.

generando grandes extensiones urbanas en forma de suburbios, cambiando la morfología urbana y la concepción que los habitantes tienen del espacio público, en franco retroceso.

El tercer enfoque metodológico, de los sistemas espaciales informáticos (como SIG, CAD o DSS) ha ido ganando importancia con el pasar de los años, siendo utilizado paulatinamente como una herramienta de apoyo para el proceso de planificación, sin embargo aún no se ve que se le dé uso de todo el potencial que pueden presentar, por ejemplo en aspectos como una mejor identificación de las zonas de inundación (u otros riesgos naturales) aprovechando la capacidad de poder realizar modelos espaciales tridimensionales de realidad virtual.

En cuanto al cuarto enfoque metodológico, relacionado a la sustentabilidad urbana (como parte del concepto del desarrollo sustentable) es un elemento que se ha hecho muy presente en los últimos años también en la planificación urbana, aunque por lo visto en la presente investigación sólo quedando en el discurso. Viéndose por el contrario que muchas de las elecciones que se toman para los planes van precisamente en la dirección contraria, siendo muy poco sustentables en la práctica, pero convenciendo a los habitantes que se trata de soluciones que apuntan a una mezcla entre sustentabilidad y progreso, rescatándose en este sentido lo cierto que resulta lo dicho por Guimaraes (2003) al indicar que el discurso del desarrollo sustentable más bien parece tratarse de retórica neoliberal. Pudiendo verse casos concretos en el área de estudio, como la plataforma logística de Concepción-Talcahuano, construida en pleno humedal Rocuant.

Tampoco se observa que se haga una consideración real de los temas que para Pujadas y Font (1998) resultan centrales al momento de planificar el territorio, poniendo a la ciudad como una parte integrante de éste, es decir que se haga una planificación más holística y que no se limite a concebir ciudades-islas interconectadas por carreteras, como precisamente ocurre cada vez más en el AMC (y la mayoría de las ciudades de Chile). Además de delimitar los lugares que efectivamente se proyectan como espacios públicos, formando una red que sea útil para sus habitantes, ambos principios un poco más presentes en los planteamientos de los planes reguladores de la década del 60.

Por otro lado, sí se puede encontrar una mayor relación en cuanto a lo que estos mismos autores (Pujadas & Font, 1998) proponen como el marco que lleva al ordenamiento territorial⁶³ (disciplina científica, ideología y organización territorial) y lo que efectivamente ocurre, ya que los autores plantean que la ideología es un elemento fundamental que marcará el proceso al ordenar el territorio, tal como se pudo observar a lo largo de la investigación y corroborado en el Cuadro 11, en cuanto la ideología de las clases dominantes se lleva a la práctica en la forma de modelo de desarrollo (Graciarena, 1976), y que éste último intentará plasmar su visión del espacio, formando a la vez diferentes territorialidades (Gligo, 2006), lo que a su vez puede estar relacionado al concepto de gobernanza⁶⁴, ya que muchas veces se plantean objetivos en los instrumentos de planificación territorial o políticas que intervengan de alguna manera el territorio, pero que no necesariamente son aplicadas tal como originalmente se plantearon, ya sea por falta de iniciativa o desconocimiento por parte de las comunidades afectadas, como también por negligencia de las instituciones encargadas, entre otros factores.

⁶³ Explicado en la Figura 2.

⁶⁴ Gobernanza se refiere al proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no. Lo que involucra a los actores formales e informales que estén involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras formales e informales que se han preparado para poder implementar las decisiones. (www.unescap.org)

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Las repercusiones territoriales que han tenido los diferentes planes reguladores, basándose en los diferentes modelos de desarrollo en los cuales entraron en vigencia resultan bastante claras en varios aspectos, sobre todo si se hace el ejercicio de analizarlos de modo comparativo entre los períodos considerados en la presente investigación. De esta forma, se puede decir que para el primer período (durante los 60), aunque los planes tenían objetivos bastante amplios, mostraban tener principios urbanísticos más claros que los del período anterior, los que eran más flexibles en sus objetivos, por otro lado, los instrumentos aplicados en los 60 requerían de un plan que se prolongara y se fuera fortaleciendo en el tiempo, a largo plazo, hecho que no ocurrió. Sin embargo se debe tener presente que las propuestas teóricas y las aplicaciones prácticas sobre el territorio en éste período tuvieron una falta de entendimiento entre los diferentes actores participantes del plan (desde el punto de vista técnico de quienes los idearon y de las instituciones encargadas de aplicarlo) tanto en el caso del Área Metropolitana de Concepción, como también en las de Santiago y Valparaíso, y es que en este período hubo importantes incrementos de población en las principales ciudades del país como consecuencia de la aplicación del modelo ISI.

En este sentido, se puede decir que el modelo si logra su objetivo al consolidar la vocación industrial - portuaria, y de sus usos y actividades asociadas –sobre todo de servicios y equipamiento- en el Gran Concepción, lo que luego servirá de base para que esta área metropolitana se incorpore a la dinámica de la globalización más rápidamente, recurso aprovechado por las políticas que se aplicaron principalmente desde principios de los 80 en adelante por el modelo neoliberal.

Desde que en Chile se comenzó a aplicar el neoliberalismo, se pasó por un período de fuerte transformación política, económica y social durante los 70, pasando luego a una aplicación de éste modelo de forma más vehemente en la década del 80. Éste modelo ha visto una buena zona de producción y de aplicación de sus políticas en el AMC (debido a sus características heredadas del modelo anterior), pudiendo observarse una relación clara entre los instrumentos de planificación territorial aplicados y el modelo de desarrollo, con un crecimiento urbano relativamente desordenado, sobre todo de las zonas residenciales, ya que éstas pasan a depender del valor que adquiera el suelo, y por ende de donde las empresas inmobiliarias vayan comprando los terrenos, pasando a ser así los principales agentes modeladores de la ciudad, influenciando incluso directamente sobre los planes reguladores, mediante modificaciones para facilitar su accionar.

Esto se puede ver resumido al analizar las densidades máximas permitidas en los diferentes planes reguladores, donde se puede ver la transformación que fue provocando el paulatino ingreso de las inmobiliarias en el proceso de crecimiento urbano del Gran Concepción, ya que, durante los 60, cuando la mayor parte de los proyectos habitacionales eran en sectores planificados como tal (teniendo en cuenta que en varios lugares se asentaron tomas de terrenos y poblaciones callampa, las que en varios casos pasaron a formar parte de las zonas residenciales de los planes reguladores), considerando además que se trataba de una propuesta muy expansiva, las densidades eran generalmente de entre 90 a 250 hab/há, cantidades que en los planes de los 80 se mantuvieron en algunos sectores, mientras que en la mayoría no se sugerían, indicando sólo las divisiones prediales mínimas. Mientras que para el último período se pasaron a permitir densidades tan altas como 1.200 hab/há en el centro de Penco y Talcahuano, o aún mayor en la zona centro de Concepción donde se permiten 3.200 hab/há.

Así también se pueden ver las dinámicas que se van formando al analizar por separado las áreas verdes urbanas (clasificadas como zonas de esparcimiento en la investigación), que también van decreciendo a nivel de planificación metropolitana, pasando de aproximadamente 4.200 hectáreas en el PRI de 1963 a 1.600 en el PRM de 1980, para finalmente dejar solo unas 500 hectáreas en el PRM de 2003 (considerando las áreas verdes relevantes), lo que también da cuenta de cómo se ha logrado ir cambiando las prioridades para la ciudad y sus habitantes, donde hoy en día el concepto del espacio público ha sufrido tantas distorsiones que se priorizan otro tipo de espacios de esparcimiento, generalmente privados y ni siquiera al aire libre.

Por otro lado, los instrumentos de planificación territorial de las últimas tres décadas han priorizado la inversión privada, las propuestas flexibles de usos de suelos y una participación baja por parte del Estado, siendo características claras del modelo neoliberal, logrando positivamente los objetivos planteados por los principios de ésta ideología, muchas veces con consecuencias territoriales que han sido difíciles de revertir, en los casos en que se ha intentado.

En cuanto a los instrumentos de planificación territorial del último período, estos buscan (re)ordenar el territorio dentro de sus posibilidades y atribuciones, con respecto a lo heredado por los planes de los 80, aunque conservando una visión neoliberal, manteniendo las fuerzas del mercado y el valor del suelo como fuerza ordenadora del espacio, pero con la diferencia que en este último período hay un aumento relativo en la intervención del Estado como ente fiscalizador, y proponiendo usos muchos más específicos en cada zona, buscando una mayor complementariedad entre los diferentes usos. Aunque se hace la salvedad que, en general, es muy pronto para ver la totalidad de los resultados de estos planes, debido a que entraron en vigencia -en promedio- hace unos 5 años, tiempo suficiente para ver sólo algunos cambios, pero no la totalidad de lo planteado, ya que algunas de las dinámicas territoriales no suelen tener cambios a grandes escalas que se hagan evidentes a tan corto plazo.

Finalmente, y retomando lo planteado en la hipótesis, se puede decir que, analizando en conjunto y a grandes rasgos todos los períodos analizados en la presente investigación, los instrumentos de planificación aplicados en el Área Metropolitana de Concepción en el período 1960 – 2011, han respondido de forma efectiva a los lineamientos principales que los modelos de desarrollo por los que ha pasado el país han buscado, viéndose ciertos aspectos que eran primordiales y que resultan evidentes, los que han marcado ésta área metropolitana en diferentes niveles, tanto en sus características espaciales y urbanas, como también en la identidad y los imaginarios de sus habitantes, identificándose a nivel general dos grandes períodos (denominados Estado Nacional Desarrollista y Neoliberal Globalizado) como pueden ser el polo industrial – portuario, sobre todo en cuanto a lo que significó en los 60, con un arraigo mayor en la población obrera, y que aún se mantiene fuertemente en la identidad de gran parte de los habitantes de esta zona. Así también se pueden nombrar las transformaciones espaciales que han significado la liberalización del suelo desde los 80 hasta la actualidad, planteándose planes reguladores con zonificaciones bastante flexibles, y que han provocado también fuertes transformaciones urbanas que se han intentado revertir manteniendo una ideología claramente neoliberal.

De esta forma, se puede desprender de la investigación que existe, en varios aspectos, una relación bastante directa entre los modelos de desarrollo y los instrumentos de planificación territorial en el AMC, en cuanto estos últimos han sido adaptados abiertamente a los modelos de desarrollo por los que ha pasado el país.

BIBLIOGRAFÍA

ALMEYDA, ELIAS. 1955 "Geografía de Chile".

ALLENDE, JOSÉ. 1989 "**Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca**" En Ordenación del territorio y medio ambiente. II Congreso Mundial Vasco, Oñati

ALMENDRAS, ANGIE. 2009 "**Expansión urbana, cambios de usos de suelo y transformaciones espaciales en la conurbación Concepción – Talcahuano. Análisis desde el año 1950 al 2006**", Universidad de Chile

ANTINAO, FERNANDO. 2009 "**La region del Bio Bío en el escenario económico y demográfico del siglo XXI**" En Revista Geográfica del Sur Vol. 1 N° 1, Universidad de Concepción, Chile

ARENAS, FEDERICO. 2001 "**El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación**" En Arenas, F. & Cáceres, G. (Eds) "Ordenamiento del territorio en Chile: Desafíos y urgencias para el tercer milenio". Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago.

AYENI, BOLA. 1997 "**The design of spatial decision support systems in urban and regional planning**" En Timmermans, Harry "Decision support systems in urban planning" Londres.

AZOCAR, GERARDO & SANHUEZA, RODRIGO. 2000 "**Transformaciones ambientales provocadas por los cambios económicos de la segunda mitad del siglo XIX. Provincia de Concepcion**" En Revista Geográfica de Chile, Terra Australis N° 45, Santiago de Chile

BAERISWYL, SERGIO. 2006 "**Nuevos desafíos urbanos y nuevas herramientas de planificación**" En Revista Urbano Año 9, N° 13, Universidad del Bio Bío, Concepción

BAERISWYL, SERGIO. 2009 "**Crecimiento urbano del Gran Concepción, patrones y tendencias de una metropolización**" En Hidalgo, De Mattos & Arenas, 2009 "Chile: Del país urbano al país metropolitano"

BARRAGAN, JUAN M. 1993 "**Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral**". Ed. Oikos Tau, Barcelona.

BEDRACK, MOISÉS. 1986 "**El urbanismo en Chile 1928 – 1973**". Revista CA, N° 46

BIEHL, JANET & BOOKCHIN, MURRAY. 1997 "**Las políticas de la ecología social: municipalismo libertario**" Ed. Virus

BOISIER, SERGIO. 2004a "**Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico**" En Rojas, J. "Ordenamiento territorial. Regiones activas y capacidades locales" Ed. Escaparate.

- BOISIER, SERGIO. 2004b **“Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”**. Revista EURE, Vol. XXX, N°90, pp. 27 – 40
- BOLUND, PER & HUNHAMMAR, SVEN. 1999 **“Ecosystem services in urban areas”** En Ecological economics N°29. 1999 p. 293 - 301
- BORJA, JORDI & CASTELLS, MANUEL. 1997. **“Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información”** Ed. Taurus.
- BUROTTO, CÉSAR. 1968 **“Planeamiento urbano en la intercomuna de Concepción”** En Revista AUCA, Vol. 3, N°13, p. 59 – 72
- BUROTTO, CÉSAR. 1979 **“Plan Regulador Intercomunal”** En Revista AUCA , Vol. 9, N° 36, p. 30 - 37
- CARDENAS, LUZ. 2005 **“Enfoques metodológicos de la planificación urbana y del transporte. 1980 – 1999”** Revista Urbano, N°11, Año 8, pp. 4 - 14 Universidad del Bio Bío
- CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 1983 **“Carta europea de ordenación del territorio”** Torremolinos, España
- CASAS-CORDERO, CARLOS. 2005 **“Hualpén. De la periferia comunal a la centralidad metropolitana”** En Revista Urbano, Año 8, N°11. Universidad del Bio Bío, Concepción
- CLAVAL, PAUL. 2002 **“El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio”** En Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N°34
- COMPAÑÍA DE ACERO DEL PACÍFICO. 1962 **“Desarrollo y expansión de Huachipato”**, Talcahuano, Chile
- CRUZ, EDUARDO. 2007 **“El santuario de la naturaleza Península de Hualpén, entre desarrollo sustentable y la privatización”**
- DAHER, ANTONIO. 1994 **“Competencia: Regiones ganadoras y perdedoras en Chile”** En Revista EURE Vol. XX, N° 60, Santiago de Chile
- DE LA BARRA, TOMÁS. 1989 **“Integrated land use and transport modelling decisions chains and hierarchies”** Universidad de Cambridge
- ESCOBAR, ARTURO & PEDROSA, ALVARO. 1996 **“Pacífico: ¿desarrollo o diversidad?: Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano”**
- FALETTO, ENZO. 1981 **“Opciones políticas en América Latina. Comentario crítico a la propuesta del Dr. Prebisch”** En Faletto, 2007 “Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo” Ed. Catalonia, Chile
- FALETTO, ENZO. 1999 **“De la teoría de la dependencia al proyecto neoliberal: El caso chileno”** En Faletto, 2007 “Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo” Ed. Catalonia, Chile

FALETTO, ENZO. 2007 **"Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo"** Ed. Catalonia, Chile

FLORES, RICARDO. 2008 **"Crecimiento del Área Metropolitana de Concepción y su relación con los Planes Reguladores Metropolitanos 1962 – 1980"** Universidad de Concepción, Chile

FLORES, TERESA. 2008 **"¿Desarrollo sostenible o sustentable?"** (Prodena). La Paz, Bolivia

FONT, ANTONIO 1997 **"Anatomía de una metrópoli discontinua: la Barcelona Metropolitana"** Barcelona

FUENTES, PABLO & PÉREZ, LEONEL. 2007 **"Vivienda obrera en Concepción: la villa Presidente Ríos primera ciudad moderna en Chile"** En Hidalgo, R. & Castillo, M. (eds.) "1906-2006: 100 años de vivienda y barrio"

FUENTES, PABLO & PÉREZ, LEONEL. 2010 **"Orígenes del Concepción metropolitano: conjuntos residenciales aportados por la industria y el Estado"** En Pérez & Hidalgo "Concepción metropolitano. Evolución y desafíos" Ed. Universidad de Concepción, Chile

FURTADO, CELSO. 1961 **"Desarrollo y subdesarrollo"** Ed. Universitaria de Buenos Aires, Argentina

GÁMEZ, VICENTE. 2001 **"Expresión urbana y territorial en la doctrina habitacional de la CORVI (1953 – 1976)"**. En Raposo, A. (Ed.) "Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953 – 1976" Santiago, Universidad Central.

GAETE, HÉCTOR. 2003 **"Mercado del suelo urbano en Chile. El caso del Gran Concepción"** Ed. Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile

GAETE, HÉCTOR. 2004 **"Mercado del suelo urbano en el Gran Concepción. Evolución socioespacial y tendencias residenciales en la última década"** Seminario Internacional: "Integración residencial y mercado del suelo: Debatiendo experiencias, imaginando propuestas"

GASTO, JUAN & RODRIGO, PATRICIO. 1998 **"Estado actual del uso de los instrumentos de ordenamiento del territorio en Chile"** En resumen taller Apoyo al desarrollo de Instrumentos de Manejo de los Recursos Naturales. CONAMA

GIDDENS, ANTHONY. 2000 **"Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas"**. Ed. Taurus, Madrid

GISLYNG, IGNACIO & HOFFMANN, ASTRID. 2010 **"Planificación intercomunal y comunal del Área Metropolitana de Concepción. Los planes de los 80"**. En Pérez &

Hidalgo "Concepción metropolitano. Evolución y desafíos". Ed. Universidad de Concepción, Chile

GLIGO, NICOLÒ. 2006 "**Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después**". CEPAL

GOBIERNO REGIONAL – REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO. 2003 "**Planificación participativa para el ordenamiento territorial**". Proyecto OTAS

GOBIERNO REGIONAL – REGIÓN DEL BÍO BÍO. 2000 "**Glosario para el ordenamiento territorial**"

GÓNGORA, MARIO. 1981 "**Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX**" Ed. La Ciudad

GÓMEZ OREA, DOMINGO. 1994 "**Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico**". Ed. Agrícola Española S.A.

GORDILLO, FERNANDO. 2004 "**Hábitat transitorio y vivienda para emergencias**" Bogotá, Colombia

GOYCOOLEA, ROBERTO & LAGOS, RODRIGO. 2004 "**Patrimonio moderno y proyecto de ciudad: Plan Regulador de Concepción (PRC-1960), de Emilio Duhart**" En Revista Urbano Año 7, N° 10, Universidad de Bio Bío, Concepción, Chile

GRACIARENA, JORGE. 1976 "**Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa**". Revista de la CEPAL

HEMPEL, RICARDO. 1956 "**Posibilidades turísticas de la zona de Concepción**"

HERNÁNDEZ, HILARIO. 1984 "**El Gran Concepción: desarrollo histórico y estructura urbana. Segunda parte. Estructura e interacción: especialización funcional, diferenciación social y movimientos pendulares**" En Revista Informaciones geográficas N° 31, Santiago de Chile

HIDALGO, RODRIGO & ARENAS, FEDERICO. 2009 "**Del país urbano al país metropolitano. Transformaciones recientes en las ciudades chilenas**" En Hidalgo, De Mattos & Arenas "Chile: del país urbano al país metropolitano", Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile

HILDENBRAND, ANDREAS. 1996 "**Política de ordenación del territorio en Europa**" Universidad de Sevilla

HOFFMANN, ASTRID & GYSLING, IGNACIO. 2010 "**Desarrollo histórico-urbano de los centros poblados del área metropolitana de Concepción desde sus orígenes a 1990**" En Pérez & Hidalgo "Concepción metropolitano. Evolución y desafíos". Ed. Universidad de Concepción, Chile

- I. MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE. 2003 **“Plan Regulador Comunal de Chiguayante. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Chiguayante (www.observatoriourbano.cl).
- I. MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. 1962 **“Plan Regulador Comunal de Concepción. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Concepción.
- I. MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. 1982 **“Plan Regulador Comunal de Concepción. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Concepción.
- I. MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. 2004 **“Plan Regulador Comunal de Concepción. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Concepción. (www.observatoriourbano.cl)
- I. MUNICIPALIDAD DE PENCO. 1982 **“Plan Regulador Comunal de Penco. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Penco. (www.observatoriourbano.cl)
- I. MUNICIPALIDAD DE PENCO. 2007 **“Plan Regulador Comunal de Penco. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Penco. (www.observatoriourbano.cl)
- I. MUNICIPALIDAD DE TALCAHUANO. 1960 **“Plan Regulador Comunal de Talcahuano. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Talcahuano.
- I. MUNICIPALIDAD DE TALCAHUANO. 1982 **“Plan Regulador Comunal de Talcahuano. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Talcahuano.
- ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE TALCAHUANO. 1996 **“Síntesis plan de desarrollo urbano Talcahuano”**
- I. MUNICIPALIDAD DE TALCAHUANO. 2006 **“Plan Regulador Comunal de Talcahuano. Memoria explicativa y Ordenanza”**, Talcahuano. (www.observatoriourbano.cl).
- LEFF, ENRIQUE. 1998 **“Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder”**
- MALATRASSI, PATRICIO. 2004 **“Salarios y pobreza en Chile”** En Álvarez & Aravena “Los trabajadores y la nueva cuestión social. Repensando la realidad laboral y sindical en Chile”
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS – Departamento de urbanismo y vivienda. 1963 **“Plan Regulador Intercomunal de Concepción, Centro Metropolitano. Ordenanza”** Concepción.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1979 **“Política Nacional de Desarrollo Urbano”** Santiago de Chile

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO – SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DEL BÍO BÍO. 1979 “**Memoria explicativa Plan Regulador Metropolitano de Concepción 1980**”, Concepción

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO – SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DEL BÍO BÍO. 2002 “**Memoria explicativa Plan Regulador Metropolitano de Concepción 2003**”, Concepción

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1985 “**Política Nacional de Desarrollo Urbano**” Santiago de Chile

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2001 “**Ribera norte. Concepción de cara al Bio Bío**”, Concepción

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO. 2009 “**Circular N°227**”. Santiago de Chile

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2009 “**Ley General de Urbanismo y Construcciones**”. Santiago de Chile

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2009 “**Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones**”. Santiago de Chile

MONTAÑEZ, GUSTAVO & DELGADO, OVIDIO. 1998 “**Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional**”

NECOCHEA, ANDRÉS. 1977 “**Evaluación de alternativas de crecimiento metropolitano**” En Seminario “El desarrollo metropolitano” CIDU – IPU Universidad Católica de Chile

NOHLEN, DIETER. 1989 “**Lexikon dritte welt. Länder, organisationen, theorien, begriffe, personen**”. Reinbeck bei Hamburg: Rowolth Verlag

OTAVA, FRANCISCO. 1977 “**Desarrollo metropolitano y medio ambiente**”. En Seminario “El desarrollo metropolitano” CIDU – IPU Universidad Católica de Chile, Concepción, Chile.

PACHECO, ARNOLDO. 1997 “**Historia de Concepción, Siglo XX**” Cuadernos del Bio Bío Ed. Universidad de Concepción

PARADA, MAGALY. 2004 “**La seguridad social y las transformaciones en el modelo de desarrollo**” En Álvarez & Aravena “Los trabajadores y la nueva cuestión social. Repensando la realidad laboral y sindical en Chile”

PÉREZ, LEONEL & FUENTES, PABLO. 2010 “**El plan regulador intercomunal de Concepción de 1963 (PRIC). Inicios de la planificación metropolitana**” En Pérez & Hidalgo “Concepción metropolitano. Evolución y desafíos” Ed. Universidad de Concepción, Chile.

PÉREZ, LEONEL & SALINAS, EDISON. 2009 **“Fragmentos de ciudad. Formas de crecimiento del Concepción Metropolitano”** En Hidalgo, De Mattos & Arenas “Chile: del país urbano al país metropolitano”

PÉREZ, LEONEL & SALINAS, EDISON. 2007 **“Crecimiento urbano y globalización: transformaciones del área metropolitana de Concepción, Chile, 1992 – 2002”** En Scripta Nova, Universidad de Barcelona

PÉREZ Y ESPINOZA. 2006 **“El espacio público de Concepción. Su relación con los Planes Reguladores Urbanos (1940 – 2004)”**. En Revista Urbano Año 9, N° 13. Universidad del Bio Bío

PREBISCH, RAÚL. 1963 **“Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”** Ed. Fce

PUJADAS, ROMÀ & FONT, JAUME. 1998 **“Ordenación y Planificación Territorial”**. Ed. Síntesis, Madrid, España.

QUIROGA, RAYÉN & VAN HAUWERMEIREN, SAAR. 1996 **“Chile: Globalización e insustentabilidad. Una mirada desde la economía ecológica”**

RAMÍREZ, CARLOS; SAN MARTÍN, CRISTINA & RUBILAR, HUGO. 2002 **“Una propuesta para la clasificación de humedales chilenos”** Revista Geográfica de Valparaíso N° 32 – 33

RÍOS, SANDRA. 2004 **“Sistema económico neoliberal en Chile: ¿Un modelo de desarrollo?”** en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 32

RIVAS, CARMEN. 1998 **“Bases para la ordenación del territorio de la provincia de Tucumán, Argentina. Directrices de ordenación del territorio”**. En resumen taller Apoyo al desarrollo de Instrumentos de Manejo de los Recursos Naturales. CONAMA

RIVERA, JUAN. 2001 **“Recuperación ambiental de la comuna de Talcahuano; diagnóstico y gestión ambiental municipal”**

RIVEROS, FERNANDO. 2001 **“La planificación territorial o la encrucijada entre lo que es y lo que puede ser”** En Arenas, F. & Cáceres, G. 2001 “Ordenamiento del territorio en Chile: Desafíos y urgencias para el tercer milenio” Ed. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

RODRÍGUEZ, EMMANUEL. s/f **“De la ciudad-fábrica a la ciudad-global. El caso de Madrid”** (Entrevista a Emmanuel Rodríguez)

ROJAS, CAROLINA; OPAZO, SERGIO & JAQUE, EDILIA . 2009 **“Dinámica y patrones de crecimiento urbano del Área Metropolitana de Concepción. Tendencias de las últimas décadas”** En Hidalgo, De Mattos & Arenas “Chile: del país urbano al país metropolitano”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

ROJAS, CAROLINA; DÍAZ, MARÍA & JAQUE, EDILIA. 2008 **“Sostenibilidad urbana. Tomé: una propuesta para evaluar los planes reguladores chilenos”** En Revista Urbano Vol. 11 N° 17, Universidad del Bio Bío, Concepción, Chile

ROJAS, JORGE. 2003 **“Las capacidades socioculturales y ambientales del territorio en regiones en proceso de globalización”** En Rojas, J. “Ordenamiento Territorial. Regiones activas y capacidades locales” Ed. Escaparate

ROJAS, JORGE. 2002 **“Estados-nación en el nuevo capitalismo global: confines de la democracia, subcontratación y derechos ciudadanos”**. Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 8, N°1.

ROMERO, HUGO. 1998 **“Perspectivas de análisis del ordenamiento territorial en el proceso de desarrollo sustentable de Chile”**. En resumen taller Apoyo al desarrollo de Instrumentos de Manejo de los Recursos Naturales. CONAMA

SABATINI, FRANCISCO & ARENAS, FEDERICO. 2000 **“Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”**. Revista EURE, Vol. XXVI, N°79

SAENZ DE BURUAGA, GONZALO. 1969 **“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”**. Guadiana, Madrid.

SALAZAR, GABRIEL & PINTO, JULIO. 1999 **“Historia contemporánea de Chile Vol. I Estado, legitimidad, ciudadanía”** Ed. Lom. Santiago de Chile

SALAS, LUIS. 1986 **“Política ajustada 1985 en adelante”**. Revista CA, 1986 N° 46

SANTOS, MILTON. 1994 **“Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal”** Ed. Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO REGIÓN DEL BIO BÍO. 2008 **“Memoria explicativa Plan Regional de Desarrollo Urbano VIII Región del Bio Bío”**

SIBONA, SERGIO. 1962 **“Influencia de los factores potenciales de: la industria, los cordones agrícolas y las reservas forestales en la expansión urbana de Concepción”**. Universidad de Chile, Santiago

SMITH, PAMELA & ROMERO, HUGO. 2009 **“Efectos del crecimiento urbano del Área Metropolitana de Concepción sobre los humedales de Rocuant-Andalién, Los Batros y Lengua”** En Revista de Geografía Norte Grande N° 43

TURMO, JOAQUÍN & MOSRALES, CARLOS. 2007 **“Chile. De la industrialización mediante sustitución de importaciones a la liberalización y diversificación comercial”** En Boletín Económico de ICE N° 2914

VAN KAMP, IRENE; LEIDELMEIJER, KEES; MARSMAN, GOOITSKE & DE HOLLANDER, AUGUSTINUS. 2003 **“Urban environmental quality and human well-being. Towards a conceptual framework and demarcation of concepts; a literature study”** En Landscape and urban planning N°65, 5 - 18

VALLETTE, ALBERTO & MARTÍNEZ, CARLOS. 2008 **“Identidad urbana de la comuna de Hualpén y algunos de sus principales elementos urbano poblacionales”** En Revista Urbano Vol. 11 N° 18, Universidad del Bio Bío, Concepción, Chile.

VILLAMIL, JOSÉ. 1980 **“Conceptos de estilos de desarrollo: una aproximación”**. En Sunkel, O. & Gligo, N. 1980 “Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México.

VILLASANTE, TOMAS. 1998 **“Del desarrollo local a las redes para mejor vivir”**. Ed. Lumen, Buenos Aires

Bibliografía digital

www.observatoriourbano.cl, visitada el día 20 de Enero de 2010 a las 11:30 hrs.

www.concepcion.cl, visitada el día 13 de Marzo de 2011 a las 11:00 hrs.

www.talcahuano.cl, visitada el día 13 de Marzo de 2011 a las 16:00 hrs.

www.penco.cl, visitada el día 17 de Marzo de 2011 a las 12:00 hrs.

www.hualpenciudad.cl, visitada el día 17 de Marzo de 2011 a las 16:00 hrs.

www.chiguayante.cl, visitada el día 20 de Marzo de 2011 a las 11:00 hrs.

www.sanpedrodelapaz.cl, visitada el día 20 de Marzo de 2011 a las 17:00 hrs.

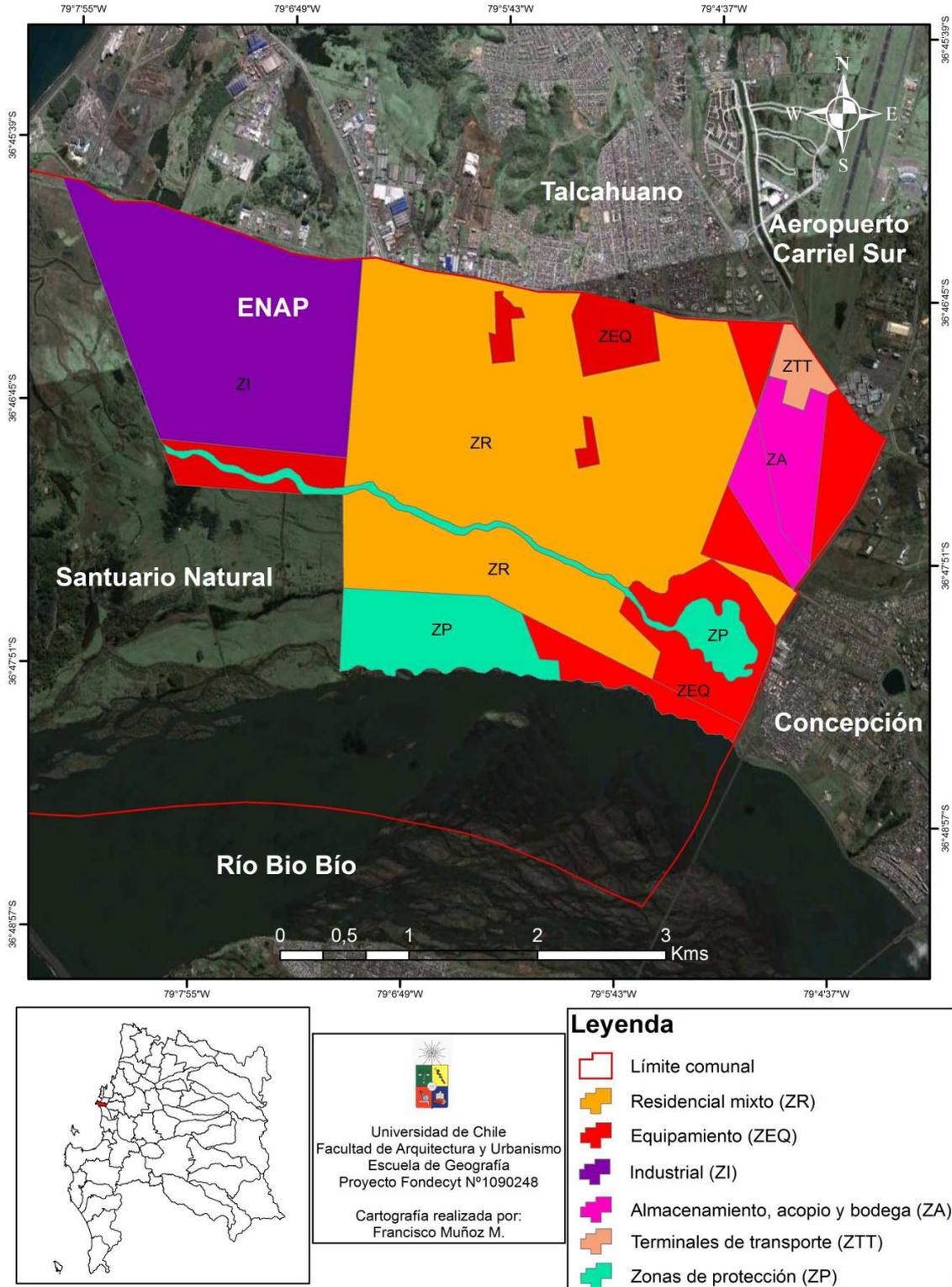
www.elsur.cl, visitada el día 14 de Abril de 2010 a las 12:04 hrs.

www.shoa.cl, visitada el día 15 de Marzo de 2011 a las 17:00 hrs.

ANEXOS

Mapa 20

Plan Regulador Comunal Hualpén 1982



Fuente: Elaboración propia a partir de planos PRC (Minvu)