

**¿Hacia el no-plan de la no-ciudad?**  
*Towards the non-plan of a non-city?*

Ernesto Calderón A.  
Alberto Gurovich W.  
M. Isabel Pavez R.

**Filiación**

Académicos del Departamento de Urbanismo de la F.A.U. de la U. de Chile

**Resumen**

Los proyectos de Planes Reguladores de las comunas de Pirque y Peñaflo, en la Región Metropolitana de Santiago de Chile y los cambios estructurales en la Micro-Región de Santiago, sugieren reflexiones sobre la actuación en Urbanismo en Chile en la primera mitad de los años 1990s.

**Palabras clave**

Pirque, Peñaflo-Malloco, Plan Regulador Comunal, Región Metropolitana de Santiago de Chile.

**Abstract**

*Regulators Plan projects in the communes of Pirque and Peñaflo, in the Metropolitan Region of Santiago de Chile and structural changes in the Micro-Region of Santiago, suggest reflections on the role in town planning in Chile in the first half of the 1990s*

**Key words**

*Pirque, Peñaflo-Malloco, Communal Regulating Plan, Region Metropolitana de Santiago de Chile.*

**Sumario**

Introducción

El divorcio de Urbs y Civitas

"Lo urbano" desplegándose por la "región urbana"

Muñoz Maluschka predicando en el desierto: *iCoordinarse! iAsociarse!*

Ciclo Creación-Ruptura-Derroche, ¿un mal de Chile?

¿Plan Regulador "Rurbano-Comunal", para Pirque?

Peñaflo y sus dos maridos

Una nueva maldición cae sobre la acción urbanística

¿Cuál es la naturaleza de los procesos de urbanización hoy?

## **Introducción**

La etapa más reciente del proceso de urbanización de la sociedad chilena está marcada por una dialéctica de contrarios. En efecto, al mismo tiempo que se aceleran los cambios impulsados por la creciente hegemonía del modelo neoliberal, fundado en la competencia mercantil de individuos y empresas, se reintentan legitimar el discurso de una planificación territorial basada en el consenso y la solidaridad social.

Por ejemplo, siendo evidente la dificultad para controlar el fraccionamiento del entorno rural de nuestras principales ciudades, no se ha querido modificar una legislación muy permisiva al respecto, no obstante estar de acuerdo en esto mayoritariamente los cuerpos técnicos de todas las tendencias.

Por otra parte, se ve venir una incontenible privatización de los servicios de infraestructura sanitaria, que no resulta deseable, pues disminuirá las posibilidades de aplicar criterios integradores de las formaciones urbanas.

En otro nivel, cuando, tras una larga y complicada tramitación, se está aprobando un nuevo Plan Metropolitano de Santiago, simultáneamente se implementan proyectos de viabilidad del sector privado, para su manejo en concesión, sin coordinación alguna con el citado Plan, e incluso, algunos de ellos, en abierta contraposición con sus objetivos.

Por lo demás, contrariando principios ampliamente refrendados de democracia participativa y responsabilidad edilicia, en una actitud de arrogancia técnica, Metro S.A., -entidad semi-privatizada, actuando sólo con su propia lógica- desestima una contrapropuesta de la Municipalidad de Ñuñoa, aduciendo diferenciales de costos considerados en una fórmula de corto plazo, aun cuando ella afecte, definitivamente, el potencial de desarrollo urbano de un amplio sector de su territorio.

Para evaluar la contradicción señalada en el encuadre que corresponde, procedería volver a la base teórica de toda intervención en Urbanismo. Esto parte por la configuración conceptual vigente del objeto de estudio de nuestra disciplina. En tal sentido, repensar "lo urbano" hoy, es una apremiante necesidad.

## **El divorcio de Urbs y Civitas**

En el lenguaje común, el término "ciudad" continúa designando el lugar o soporte estático para el intercambio de bienes, de informaciones y de valores; unión indisociable de lo que los romanos llamaron "URBS" (territorio físico de la ciudad) y "CIVITAS" (comunidad de ciudadanos que la habitan), o pertenencia recíproca de una entidad espacial discreta y fija, y de una población.

Pero, en los hechos, el divorcio de URBS y CIVITAS es una realidad, la era de las entidades urbanas discretas ha terminado. No obstante, no se cambia el vocabulario, los esquemas mentales permanecen y esto contribuye a su arcaísmo. Con excepción de algunos centros, la ciudad medieval no estaba simplemente "en el campo", sino que era "del campo".

La revolución industrial quebró esta relación de interdependencia, originando, como opuestos, la ciudad y campo. El proceso sigue y tiende a centrar la atención en una entidad que no es la ciudad ni el campo, y donde ni el urbanismo del diseño, ni el de la regulación -ligados a lo estático de los espacios construidos-, parecen tener cabida<sup>1</sup>. "Lo urbano" ¿encuentra su soporte en las redes dinámicas de todo tipo en el territorio?

### **"Lo urbano" desplegándose por la "región urbana"**

La ciudad metrópoli no funciona en un territorio restringido a sus límites. La captación de las aguas, la purificación del aire, la evacuación de los desechos, la necesidad de localizar población y equipamientos metropolitanos, entre otros, exigen un territorio mayor, que reclama ser apreciado en adelante, como "el ecosistema de la región urbana". La visión del espacio como "sistema territorial", permitiría comprender, entre otros, el rol estratégico de las redes, desde el momento que se las abstrae de su materialidad, para definir las por su función relacional. En este enfoque, el "pensar primero globalmente, para actuar luego localmente", parece ser una condición.

### **Muñoz Maluschka predicando en el desierto: ¡Coordinarse! ¡Asociarse!**

Un precursor del ordenamiento territorial en Chile en la primera mitad del siglo XX, el Arqto. Luis Muñoz Maluschka (1986-1973), dio origen a cuerpos legales que, además de reconocer los niveles de la planificación, disponían que planes nacionales, regionales, micro-regionales, intercomunales y comunales, estuvieran concebidos en forma coordinada, y en permanente diálogo y actualización a través del tiempo. Decía Luis Muñoz en 1936:

*"La administración comunal no tiene influencia ni medios para intervenir en forma efectiva en la determinación del desarrollo o incremento de la vitalidad territorial, a pesar de que para ella, se trata de un problema de vida o muerte. Sin embargo, consideramos indispensable que el interés comunal se haga presente en el momento que se establezcan los planes de incremento vial que, como hemos dicho, determinan el futuro desarrollo de los núcleos poblados. Esta influencia sólo puede lograrse si se llegara establecer verdaderas Federaciones Intercomunales de Planteamiento Económico Territorial, que le darían a los diversos núcleos poblados, cierta estabilidad en su función económica, y, por lo tanto, una previsión para su desarrollo futuro. Consideramos indispensable que las diversas comunas que pertenecen a una región de características económicas definidas, se federen y establezcan verdaderas Asociaciones de Planeamiento Territorial, buscando un entendimiento para resolver los problemas económicos de interés común"*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CHOAY, Françoise, "Le règne de l'urban et la mort de la ville", en: *La Ville, Art et Architecture en Europe 1870-1993*, Ed.C. Georges Pompidou. 467 págs. ilus., febrero de 1994, págs. 26-35.

<sup>2</sup> PAVEZ, M. Isabel (compiladora), *Luis Muñoz Maluschka: Escritos*. Departamento de Urbanismo, FAU., U. de Chile, noviembre 1993, 86 págs.

## **Ciclo Creación-Ruptura-Derroche, ¿un mal de Chile?**

Se está de acuerdo en que la actuación ordenadora sobre áreas agrícolas y paleo-urbanas de la Micro-Región de Santiago, sometidas hoy a procesos de cambios estructurales, como ocurre con Pirque y Peñaflores, formula el imperativo de acelerar la concepción y diseño de instrumentos "apropiados" mediante los cuales realmente se pueda orientar positivamente las dinámicas emergentes, sin dejar de considerar los diversos intereses en juego.

Pero, ¿cómo revertir la tradición de discontinuidades que afecta nuestra experiencia ordenadora, toda vez que vemos desvirtuados, mutilados, interrumpidos, los medios aprobados en el avance hacia el logro de la orientación de los procesos?

¿Qué fue de Pirque y Peñaflores en el contexto del Plan Regulador Micro-Regional e Intercomunal de Santiago aprobados, conjunta y coordinadamente "desde" 1960?<sup>3</sup>

Hay pérdida de valores y principios, en los años transcurridos desde entonces. El Urbanismo y la Metropolitica, influenciados por las ideologías, hacen del poder un instrumento de control del espacio y de repartición de la población.

## **¿Plan Regulador "Rurbano-Comunal", para Pirque?**

Según la ley, el Plan Regulador es aplicable a comunas con centros de más de 7.000 habitantes. Pirque no cumple esta condición. No obstante, existe una necesidad real de contar con un instrumento "adecuado", dado su acelerado proceso de transformación.

Esta comuna mantiene una vinculación y dependencia muy marcadas con Puente Alto y el Gran Santiago. Su potencialidad productiva no se ha desplegado como para ser el factor dinamizante de su desarrollo. El corto alcance de una actividad agroindustrial en el área, no se traduciría en una fuente de empleo de impacto comunal, ni sería muy trascendente a la consolidación de estructuras urbanas. La dinámica demográfica muestra migración y bajas tasas de crecimiento general.

En tanto, la población de origen es desplazada por inmigración desde otras comunas - Las Condes, Providencia, La Reina-, no vinculada a la actividad agrícola. Adicionalmente, la población local tiene, en general, poca capacidad de inversión e incorporación a los sistemas de mercado.

Los asentamientos humanos existentes al interior de su territorio, sufren inestabilidad física y funcional. La alta concentración de la propiedad y la particular estructura de tamaños de precios, entre otros factores, desencadenan una dinámica de conformación de oferta de suelo, haciendo viable la implementación de un mercado de suelo que se torna crecientemente especulativo, todo lo cual sería determinante frente a acciones

---

<sup>3</sup> PARROCHIA, Juan (autor y coautor de contenidos) PAVEZ, M. Isabel (compiladora), *El Plan Tridimensional de Ordenamiento Territorial y la Región Metropolitana de Santiago 1960-2000*. Departamento de Urbanismo, FAU., U. de Chile, septiembre de 1994, 120 págs. ilus.

de planificación y orientación del orden territorial comunal o a una hipotética definición urbana en el área.

La consecuencia de dicho mercado y la sobreoferta de suelo suburbano, ha sido la conformación de amplias zonas de crecimiento, sin referencia a un sistema de centro poblados, que se acompaña de pérdida de suelo agrícola sin consideración a su capacidad productiva- 5.000 há en los últimos 10 años-, y que, si bien explota las extraordinarias cualidades del paisaje natural, desconoce la dinámica de sus unidades: cordillera de Los Andes, los cerros de Principal, el cordón Los Ratones, y el río Maipo, con potenciales eventos catastróficos, como por ejemplo, las inundaciones provocadas por el estero Clarillo y el estero Seco (o quebrada Honda), o los riesgos de socavamiento lateral de las terrazas del río Maipo durante episodios de grandes crecidas fluviales.

No debe olvidarse la dinámica de las vertientes y de la arroyada, con el drenaje de los conos de deyección que conforman el *piedmont* de esta comuna, y en general del sistema hidrológico del Maipo.

Por otra parte, la explotación de áridos genera aquí un efecto negativo en tanto transforma suelos de buena calidad agrícola, pero de baja rentabilidad, en suelos no recuperables, afectando el paisaje y sistema ecológico del área<sup>4</sup>.

Ante este complejo panorama, no extraña que el gobierno local denuncie serias restricciones para regular y orientar este proceso de transformación. Su voluntad de disponer un proyecto de Plan Regulador se estrella con las limitaciones de instrumentos tradicionales que convierten a políticos y planificadores urbanos en verdaderos agentes de la utopía.

### **Peñaflor y sus dos maridos**

En el caso de Peñaflor, existe un proceso de cambio del rol urbano y comunal de su territorio -en desarrollo desde mediados de la década de 1960- como resultado de su creciente incorporación a la dinámica global de la Metrópoli de Santiago.

Hacia 1980, esta transformación fue convirtiéndola en una especie de satélite urbano-industrial del centro de la Región, todavía muy ligado a su entorno agrario. Hoy, está pasando claramente a ser una fracción integrada a la estructura urbana del Gran Santiago, no obstante la presencia de espacios no edificados todavía existentes entre sus dos núcleos más importantes, Peñaflor-Malloco y Padre Hurtado-Santa Rosa (este último, recién convertido en cabecera de una nueva comuna pobre).

---

<sup>4</sup> CONVENIO F.A.U., U. DE CHILE - I. MUNICIPALIDAD DE PIRQUE:

- CALDERON, Ernesto, *Antecedentes Expediente Urbano y Diagnóstico Plan Regulador Comunal de la Comuna de Pirque*, Departamento de Urbanismo, F.A.U., U. de Chile, 1993-1994. 2 VOL.

- ANEXO: SOTO, M. Victoria y CASTRO, Carmen Paz, *Áreas de restricción para el uso urbano de la Comuna de Pirque*, Departamento de Geografía, F.A.U., U. de Chile, 1993.

Este proceso se evidencia en el incremento permanente de los flujos y la cinética del transporte colectivo: en el diferencial de las tasas de aumento de la población - comparándolas con los valores regionales-. Y, por último, en cambios en el tipo de solicitudes de mejoramiento de la calidad de vida expresadas por los habitantes en los Talleres de Participación Comunitaria contenidos en el programa del Proyecto Plan Regulador que realizamos.

Como resultado de aquellas transformaciones, junto con haberse consolidado los niveles de urbanización de las entidades, ha venido creciendo su grado de dependencia funcional, provocando alteraciones en los balances de frecuentación del equipamiento comunitario existente y en el propio cuadro de las demandas sociales por nuevos servicios.

Desde la perspectiva del Plan Regulador, y considerando los requerimientos de las instancias oficiales de tutela, en el sentido de dar lugar a una oferta de espacio en patrones de densificación que - a lo menos- tripliquen la densidad urbana bruta actual, hemos considerado que, en la continuación del proceso, es altamente probable que se adhiera una mayor cantidad de población inmigrante desde el resto del área metropolitana, lo cual se sumará al crecimiento vegetativo local (superior al promedio de la Región Metropolitana), haciendo resurgir -en otro escalón del desarrollo- nuevas demandas por equipamiento, servicios y fuentes de empleo.

Ante esta perspectiva, la población, no obstante comprender la necesidad de llevar a cabo una verdadera "refundación" de sus centros poblados para poder contar con el soporte adecuado a su desarrollo, denuncia -no poco contrariada- la inminente destrucción de su patrimonio natural que la caracteriza, la captura de nuevas fuentes de trabajo por los inmigrantes de Santiago, y una baja, en su ya deteriorada calidad de vida, producto del rápida proceso de densificación, y contaminación ambiental que se vive<sup>5</sup>.

En tanto, el Esquema Director para el Sistema de Centros Poblados de la Región Metropolitana, en su propuesta preliminar (MINVU 1991), hacía participar estos centros de un subsistema de comuna, donde Peñaflo-Mallico y Padre Hurtado-Santa Rosa, se sumarían a El Monte y Talagante, para pasar a formar parte de una nueva Area Intercomunal en la Micro-Región de Santiago, de carácter "Urbano-Rural", con cabecera en Talagante.

Sin embargo, resulta sorprendentes que el primer llamado a constituir un nuevo Plan Intercomunal esté referido a la Provincia de Melipilla, una suerte de engendro espacial que sumó las áreas restantes de las primeras delimitaciones de la división político-administrativa de la Región Metropolitana vigente, dejando de lado el criterio de

---

<sup>5</sup> CONVENIO F.A.U., U. CHILE - I. MUNICIPALIDAD DE PEÑAFLO:

-PEZOA, L.; GUROVICH, A.; DAROCH, J.; DURAN, M.; PAVEZ, M.I., Expediente y Diagnóstico Urbano-Comunal, Comuna de Peñaflo, agosto de 1993;

-GUROVICH, A.; PAVEZ, M. I.; VELOSO, T., *Anteproyecto Plan Regulador de Peñaflo*, octubre de 1993; y

-GUROVICH, A.; PAVEZ, M. I., *Proyecto Plan Regulador Comunal de Peñaflo*, Departamento de Urbanismo. 1994.

abordaje de las unidades de planificación de acuerdo a su homogeneidad, o a su dependencia funcional, o, por último, a un sentido estratégico del desarrollo territorial.

### **Una nueva maldición cae sobre la acción urbanística**

El reinado de "lo urbano", la tendencia a la "desaparición de la ciudad", la emergencia de una escala única de ordenamiento, para unos, y, la priorización de la escala local, para otros (¿pensar localmente para actuar globalmente?), despierta inquietudes<sup>6</sup>. Una nueva maldición ha caído sobre la acción urbanística, advierte F. Choay:

*"La confusión de escalas interfiere la escena y hace indiscernibles la diversidad de los desafíos y de actores que allí se confrontan"*<sup>7</sup>.

### **¿Cuál es la naturaleza de los procesos de urbanización hoy?**

Volvemos al punto de partida, es necesario "pensar lo urbano", la ciudad es creación del hombre. Urbanización ya no es sinónimo de producción de "ciudad". Ni el urbanismo tradicional -que estudiaba las improntas espaciales de la conducta social y los espacios generados por determinados tipos de comportamientos-, ni el llamado "urbanismo moderno" -que alteraba esa relación bipolar, traduciéndola en una vinculación entre percepciones, razonamientos y conductas articuladas a un entorno acondicionador y acondicionado, logran dar una respuesta de validez contemporánea.

Pensamos que, a lo menos, deberíamos retomar la discusión teórica interrumpida a mediados de la década del 60, según la cual, la condición urbana sería inherente a la estructura social, constituyéndose, el ambiente y el hombre, en un todo funcionalmente unificado, multidimensional y dinámico, que está "siempre siendo", en tanto se está produciendo permanentemente.

En consecuencia, la antigua propuesta de Muñoz Maluschka vuelve a validarse:

1. Es la dinámica de la sociedad en el espacio concreto, el soporte correcto de la intervención territorial.
2. El Plan es una responsabilidad social relevante, por lo cual debe estar siempre presente.

---

<sup>6</sup> Véase al respecto: CASTILLO VELASCO, Fernando, Intendente de Santiago, *Bases para un Plan de Desarrollo Socialmente Compartido en la Región Metropolitana*. Propuesta del Intendente Metropolitano al Consejo Regional y a los Habitantes de la Región. Abril de 1994, 35 págs.

<sup>7</sup> CHOAY, F. (1994), op.cit.

3. Si la optimización verbalizada no tiene una amarra con la sociedad real y sus proyecto, corre el riesgo de transformarse en un juego de equivocaciones que va dañando la capacidad de imaginar y realizar oportunamente el futuro, uno de los derechos humanos más difícilmente conquistado, y tantas veces anulado, el derecho de la sociedad a diseñar su futuro y a contar con un plan.

Nota: Publicado en revista *DE ARQUITECTURA* N°5, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, noviembre de 1994, pp. 7-9.