

## Los instrumentos del desorden: Estado y actores subnacionales en la producción de los espacios periurbanos

*Pablo Mansilla\**

Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile

### RESUMEN

Las transformaciones espaciales acaecidas durante las últimas décadas en la periferia surponiente de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, han provocado un proceso de urbanización del espacio rural, que ha modificado profundamente las funciones de la periferia. Gran parte de esta zona se encuentra hoy en día destinada a satisfacer las demandas residenciales de los grupos socioeconómicos de media y alta renta, los que escapan de los conflictos urbanos concentrados en las áreas centrales de la ciudad. Diversos autores se han referido a estas transformaciones como desprendimientos de la globalización. El presente artículo, por el contrario, sostiene la hipótesis de que estas transformaciones han sido impulsadas por actores nacionales y subnacionales, entre los cuales destaca el Estado y los capitales privados, incidiendo principalmente por medio del ordenamiento territorial. En la primera parte de este trabajo se discute el concepto de periurbano; en la segunda se analizan las políticas de escala en el periurbano; el tercer capítulo discute el rol de los instrumentos de ordenamiento territorial; finalmente se analiza el caso de la comuna de Talagante, describiendo la relación entre su reestructuración espacial y las intervenciones del Estado por medio de instrumentos de ordenamiento territorial durante el último siglo.

### Palabras clave

Periferia, globalización, Estado, ordenamiento territorial, urbanismo neoliberal

---

\* Geógrafo, Universidad Católica de Valparaíso; máster en Geografía, Organización Urbano Regional, Universidad de Chile. Doctorando en Geografía, Ordenamiento Territorial, Universidad Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. Profesor, Departamento de Geografía, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Correo electrónico: pablo.manq@gmail.com.

## The instruments of disorder: State and subnational actors in production of the peri-urban spaces

### ABSTRACT

The spatial transformations that have occurred in the southwest periphery of the metropolitan area of Santiago de Chile in recent decades have led to a process of urbanization of rural spaces, which has profoundly changed the functions in the periphery. Much of this area is now made available to meet the demands for residences of middle and high income socioeconomic groups, looking to escape urban conflicts concentrated in the city's central areas. Various authors have referred to these transformations as a globalization detachment; this article, however, supports the hypothesis that these changes have been driven by national and sub-national actors, among which the state and private capital stand out, making themselves felt mainly through land use planning. In the first part of this work, the concept of peri-urban is discussed; in the second, the politics of scale in peri-urban settings are analyzed; the third chapter discusses the role of land use planning instruments; finally an analysis is made of the case of the borough of Talagante, describing the relationship between its spatial realignment and State intervention through instruments of land use planning, in the last century.

### Keywords

Periphery, globalization, State, territorial planning, neoliberal urbanism

## Introducción

Históricamente, la periferia urbana representa uno de los sectores de la ciudad sujetos a las principales transformaciones, reflejando en su formación socioespacial las contradicciones políticas, económicas y sociales de cada época.

Hasta hace algunas décadas atrás, la periferia de Santiago de Chile se encontraba destinada para la residencia de las clases sociales populares excluidas del mercado de la vivienda en las áreas centrales de la ciudad, las que convivían con espacios destinados para la explotación económica agropecuaria e industrial (Hidalgo et al., 2005; De Ramón, 1990). Sin embargo, desde la década de 1980 se comienza a evidenciar un proceso de reconversión funcional, de rural a urbano, motivado por un creciente proceso de remercantilización de los espacios rurales, que empiezan a ser anexados a la ciudad. Algunas investigaciones empíricas describen las ma-

nifestaciones de este proceso de reestructuración espacial de la periferia (Armijo, 2000a, 2000b; Naranjo, 2009; Salazar, 2010; Hidalgo et al., 2007). Estas dan cuenta del modo en que antiguas tierras de uso agrícola comienzan a ser subdivididas en predios de 5.000 metros cuadrados para la localización de viviendas de gran tamaño. En un inicio, estas fueron conocidas como parcelaciones de agrado,<sup>1</sup> destinadas a segunda residencia, pero durante la última década han terminado por convertirse en su gran mayoría en primeras residencias. A partir de estas transformaciones, la periferia empieza a ser redituada como un espacio destinado a los grupos sociales de alta renta, los que intentan escapar de los conflictos urbanos y sociales que ocurren en la ciudad tradicional.

Diversos autores han argumentado que las transformaciones urbanas que presentan las grandes metrópolis, y de forma particular aquellas que son visibles en la periferia urbana, son el resultado de las transformaciones estructurales que potencia la globalización (De Mattos, 1999, 2010; Borsdorf, 2003a, 2003b; Hidalgo et al., 2005, 2008; Parnreiter, 2005; Escolano et al., 2007). Sin querer desconocer las implicancias que el proceso de globalización ha generado sobre las grandes metrópolis latinoamericanas, y particularmente sobre Santiago de Chile, es posible argumentar que existen tres debilidades que estos estudios han mantenido al analizar las transformaciones urbanas: (i) la escala de la globalización ha sido sobrevalorada por las investigaciones urbanas, se ha anunciado la muerte del Estado y un retroceso de sus funciones, desconociendo el papel que hoy juegan los actores nacionales y subnacionales en el proceso de reestructuración socioespacial de la ciudad; (ii) las investigaciones urbanas que declaran que los impactos actuales de la ciudad latinoamericana provienen de lógicas globales, que han incidido en una homogenización de los procesos de urbanización a escala mundial, no analizan las particularidades de cada caso; (iii) los estudios urbanos no han generado una

<sup>1</sup> Según Hidalgo et al., el Censo de 2002 establece que la parcela de grado es un “asentamiento humano, concentrado o disperso que se ubica en una o más propiedades de pequeña extensión, inferior a media hectárea (5.000 metros cuadrados), con nombre propio común a todas ellas. La parcela de agrado, por su dimensión, no constituye una explotación agrícola, aun cuando existan cultivos al interior de ella; se diferencia de la parcela agrícola por el tipo de edificación moderna de la vivienda, correspondiente a un nivel socioeconómico medio-alto y alto. Por lo general, la parcela de agrado se ubica en las cercanías de los centros urbanos de importancia; ellos forman un conjunto de varias propiedades que se reconocen con un nombre propio común, que generalmente se deriva del nombre del predio que las originó, independientemente del nombre propio que pudiere tener cada propiedad. La parcela de agrado pierde su categoría si su monto poblacional corresponde al de Aldea (entre 301 y 1.000 habitantes)” (2005, p. 114).

discusión teórica en profundidad con respecto a lo que se entiende como impactos de la globalización, confundiénola con otros procesos como el neoliberalismo, la mundialización o la transnacionalización.

En este sentido, la globalización se ha instaurado como una fábula que permite justificar cualquier tipo de proceso (Santos, 2004; Silveira, 2011; González, 2005). Este discurso globalizador ha encubierto la compleja trama de actores subnacionales que hoy inciden sobre las transformaciones de la ciudad, minimizando la importancia de las acciones dirigidas por el Estado y otros actores subnacionales como los municipios o los ministerios de Vivienda y/o Obras Públicas.

El presente artículo busca contraargumentar estas posiciones, defendiendo como hipótesis que el contexto capitalista neoliberal y las transformaciones de la ciudad impulsadas por el mercado requieren cada vez más el cumplimiento de un rol activo por parte del Estado y las instituciones subnacionales. De esta manera se podrán generar las condiciones necesarias para el enraizamiento del capital, validando los procesos de expansión y acumulación. El sector privado tan solo logra mantener el control de fragmentos espaciales, mientras que el Estado continúa manteniendo su poder de coordinación y dirección sobre escalas espaciales mayores (Santos, 1997). Para alcanzar este objetivo, el artículo se centrará particularmente sobre el modo en que el Estado y las instituciones públicas actúan por medio de los instrumentos de ordenamiento territorial.<sup>2</sup>

En la primera parte de este trabajo se presenta una aproximación teórica al concepto de espacio periurbano; en el capítulo siguiente se plantea una discusión conceptual sobre globalización, transnacionalización y neoliberalismo; posteriormente se discuten las transformaciones de la periferia como resultado del modelo neoliberal, dando cuenta del rol del Estado y el mercado en la producción del espacio; en el último capítulo se discute el modo en que el Estado y los actores subnacionales inciden sobre el desarrollo urbano por medio de los instrumentos de ordenamiento territorial, proponiendo una periodización de los procesos decisorios que han incidido sobre estos procesos de reestructuración, tomando como caso de estudio la comuna de Talagante, ubicada en la periferia surponiente de la Región Metropolitana de Santiago.

<sup>2</sup> Para entender la dirección del proceso de desarrollo urbano en la periferia por medio de la generación de infraestructura pública, consultar Mansilla (2011a, 2011b).

## Los espacios periurbanos

Parte importante de los estudios urbanos aplicados en América Latina se han fundamentado sobre teorías, modelos y leyes, formulados sobre el pensamiento europeo y estadounidense, sin someter a juicio crítico el modo en que las particularidades políticas, económicas y culturales de cada país, han motivado procesos disímiles de organización espacial. La globalización y el mito de la supuesta homogenización del mundo ante las lógicas del capital, parece acrecentar estas ideas, haciéndonos suponer que las formas en las que operan las transformaciones urbanas responden a dinámicas semejantes a escala mundial.

Esta forma de aproximación a las ciudades latinoamericanas se manifiesta claramente en la definición del concepto de periurbano. Si bien diversos estudios insisten en que los procesos de expansión de la ciudad hacia la periferia corresponden a dinámicas globales, cuando se analizan las fuerzas que han tensionado su producción espacial a lo largo de la historia, es posible afirmar que estamos frente a un término polisémico, sujeto a diversas interpretaciones dependiendo del lugar desde el cual estemos situando nuestras observaciones. Tal como lo destaca Puebla (2009), los procesos que han dado forma a la organización socioespacial del periurbano en las diversas metrópolis del mundo, difieren significativamente en términos de sus características. Mientras en las grandes metrópolis anglosajonas la periferia estuvo destinada históricamente para las clases sociales altas, la periferia latinoamericana se caracterizó históricamente por acoger las demandas de vivienda de los grupos populares, y solo durante las últimas décadas, luego de las reformas político-económicas de carácter neoliberal, la periferia comenzó a ser reeditada como un espacio residencial destinado a las clases sociales medias y altas que intentan escapar de los problemas de la ciudad. Sin embargo, Puebla (2009) destaca la existencia de a lo menos dos aspectos que son similares en los estudios urbanos cuando se hace referencia al periurbano: (i) su condición de espacio de integración entre la zona urbana y lo rural, y (ii) la heterogeneidad en los usos y la composición social de los espacios periurbanos.

La amplia cantidad de estudios desarrollados durante la última década sobre los procesos urbanos que se han desencadenado en la periferia, dan cuenta de la gran diversidad de dinámicas transformadoras que ocurren en estos espacios. Algunos de los estudios han utilizado definiciones como: ‘ciudad informal’ o ‘ciudad extraoficial’ (Naranjo, 2009); ‘*urban sprawl*’, ‘peri-urbanización’, ‘suburbanización’, ‘ciudad fractal’ o ‘ciudad dual’ (De Mattos, 2002); ‘nueva ruralidad’ (Ruiz y Delgado, 2008); ‘nuevas periferias’ (Ortiz y Aravena, 2002), o ‘ciudad fragmentada’ (Borsdorf, 2003b). De forma general, estas investigaciones describen

el modo en que el proceso de reestructuración del periurbano ha terminado por generar nuevas ruralidades, instancia en la cual las funciones tradicionales del mundo rural campesino y las prácticas sociales, económicas y culturales que lo caracterizan, se encuentran hoy en día amenazadas por la llegada de nuevos estilos de vida inducidos por las empresas inmobiliarias. Del mismo modo, se reconocen una serie de otros procesos simultáneos que en la actualidad ocurren en la periferia, como son la conformación de una industria agrícola de exportación, la generación de nuevos conjuntos residenciales, el despliegue de megainfraestructuras de obras públicas que han mejorado las condiciones de accesibilidad y modificado los valores del mercado de suelos, así como una serie de otros factores han terminado por transformar el espacio tradicional de uso agrícola-rural (Armijo y Caviedes, 1997; Armijo, 2000a, 2000b; Ruiz y Delgado, 2008; Naranjo, 2009; Salazar, 2010; Entrena Durán, 2005). Todas estas dinámicas espaciales han configurado el periurbano como un espacio híbrido de límites imprecisos, generando la necesidad de ampliar la discusión acerca de los espacios periurbanos como espacios complejos y de carácter procesual (Ruiz y Delgado, 2008; Rufí, 2003).

## Transformaciones urbanas: globalización, internacionalización y neoliberalismo

Sin duda, la globalización capitalista marca nuevos ritmos en las formas de producción de espacio. Los agentes y decisiones que participan de su organización provienen de diversas configuraciones políticas de escala, constituyendo una red compleja de relaciones de poder, que en ocasiones se torna extremadamente difícil de reconocer con claridad (Smith, 2005). Sin embargo, el discurso de la globalización puesto en práctica en los estudios espaciales ha terminado por convertirse en muchas ocasiones en un concepto-obstáculo, sin contenido claro, que termina por encubrir las relaciones de poder sobre las cuales se produce el espacio. Tomando como referencia las palabras de González: “el concepto de la globalización, se acaba convirtiendo, después de todo, en una especie de recipiente vacío que cada uno llena según su forma de entender la realidad y que cada vez toma más significados” (2005, p. 92). En palabras de Santos (2004), se ha creado una imagen de la ‘globalización como fábula’ o, como quieren hacernos creer, caracterizada por (i) crear la idea de un mundo a la mano de todos, una aldea global, facilitada por la información en tiempo instantáneo, sin cuestionar si realmente esto ha permitido una mejora en el traspaso y acceso a la información por parte de las personas, o si por el contrario ha dado paso a nuevas formas de exclusión; (ii) el mito de la

compresión del tiempo-espacio, que hoy solo es realidad para algunos sectores de la sociedad que tienen los medios y recursos para viajar; (iii) la idea de un capitalismo capaz de homogeneizar todo el mundo, lo cual contrasta con la generación de diferencias socioespaciales cada vez más profundas. A estas ficciones en los discursos de la globalización es posible agregar dos mitos particularmente interesantes para una discusión sobre las transformaciones espaciales que experimentan los espacios urbanos: (iv) la supuesta muerte del Estado-nación y de las escalas subnacionales, que han sido transgredidas por el poder de los actores transnacionales. En este sentido, resulta interesante destacar las palabras de Santos, quien argumenta que

se habla con insistencia de la muerte del Estado, sin embargo, lo que estamos viendo es su fortalecimiento para atender a las demandas del mundo financiero y de otros grandes intereses internacionales, en detrimento de los cuidados de la población cuya vida se torna más difícil. (2004, p. 18)<sup>3</sup>

Y, (v) la anunciada muerte del territorio, o como Haesbaert (2011) ha señalado: el ‘mito de la desterritorialización’, argumentación mediante la cual se ha intentado afirmar que el espacio ha dejado de tener importancia, ya que los criterios que regían la organización espacial de las actividades económicas sufrieron una profunda modificación, al ritmo de los cambios en el modelo de producción y acumulación del capital. De esta forma, la producción rígida y fija espacialmente desarrollada por el modelo fordista, se ve radicalmente modificada con el nuevo sistema de acumulación flexible que caracteriza el postfordismo, que logró romper relativamente con los anclajes espaciales de la producción económica. Como resultado de estos procesos se habría motivado un incremento de la movilidad de flujos y por consiguiente una estructuración reticular de los territorios, topologías que se contraponen a las formas territoriales fijas y de límites precisos que habían marcado las etapas anteriores de la producción espacial, y que motivarían la pérdida de legitimidad de las unidades políticas basadas en este tipo de organización espacial. Tal como lo menciona Haesbaert, la supuesta desterritorialización acontece: “en la medida en que ocurre la formación de un mercado mundial con flujos comerciales, financieros y de información cada vez más independientes de bases territoriales bien definidas como los Estados Naciones” (2011, p. 18). Haesbaert (2011) califica este tipo de interpretaciones como un mito, ya que el territorio no puede simplemente desaparecer frente a estos procesos de destrucción; por el con-

<sup>3</sup> Traducción sugerida del portugués al español por el autor del presente artículo.

trario, lo que estaría ocurriendo sería la generación de nuevas formas territoriales como la multiterritorialidad.

Es importante destacar, según resume Silveira (2011), en base al trabajo de Santos (2004), que existen a lo menos tres características que han permitido el despliegue de la globalización: (i) la unicidad técnica, referente a la capacidad de producir en todos los puntos del planeta y de crear un producto global; (ii) la convergencia de los momentos, fundada sobre las tecnologías de la información, que han permitido reconfigurar el sistema de informaciones a escala mundial, conocer eventos lejanos y percibir esa simultaneidad; y (iii) la unicidad del motor, que da cuenta de la unificación de la plusvalía mundial controlada por grupos de empresas conectadas en red, y una creciente importancia del capital inmaterial.

En el debate sobre la globalización es importante destacar las conexiones y diferencias que procesos paralelos como la internacionalización y el neoliberalismo encuentran. Si bien ambos representan dos procesos estrechamente vinculados a la globalización, estos han sido comúnmente utilizados de forma errónea como sinónimos de la globalización. La internacionalización describe el modo en que se ha desarrollado la extensión geográfica de las actividades económicas, más allá de las fronteras transnacionales, lo cual no representa un proceso nuevo sino que, por el contrario, es posible identificarla como una práctica económica regular a lo largo de la historia de la humanidad. De esta forma, tal como lo mencionan Limonard y Haesbaert: “la globalización se refiere a una forma más avanzada y compleja de internacionalización, que apunta a la integración planetaria y a un crecimiento cada vez más pronunciado de los flujos de carácter volátil o ficticio” (2007, p. 41).

Por su parte, el neoliberalismo comprende un modelo ideológico, de carácter político-económico, que promueve la reestructuración del Estado con el fin de modificar el rol y la posición que este posee en la conducción de los procesos de desarrollo, para facilitar la reproducción de los intereses individuales del sector privado. De esta forma, se plantea que es el mercado el que define las reglas del juego en las formas de producción. Si bien algunos autores han preferido mencionar su desvinculación de la planificación y, en algunos casos extremos, su desaparición, es posible insistir nuevamente en que, por el contrario, en el contexto neoliberal el Estado-nación cumple un rol activo que le permite generar las condiciones estructurales para la reproducción del capitalismo, tomando nuevamente como referencia las palabras de Harvey:

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser

humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. (2007, p. 6)

## La fábula de la globalización en la producción de la periferia urbana y el rol de los actores subnacionales en el contexto neoliberal

Diversos estudios se han referido a las transformaciones de la periferia urbana en tanto impactos de los procesos de globalización (Parnreiter, 2005; Puebla, 2009; Borsdorf 2003a, 2003b; Hidalgo et al., 2005). Al respecto se describe el avance de un proceso inevitable de carácter global, que hoy se enraíza en la escala urbana, para desplegar sus estrategias de producción y acumulación, desencadenando procesos de homogenización espacial. Escolano et al. señalan: “son contadas las partes de la sociedad, el territorio y la economía de Chile que escapan a la influencia directa e indirecta de la globalización” (2007, p. 3).

En el marco de estas argumentaciones, es posible construir una crítica a estos estudios ya que no han aportado una discusión en profundidad respecto de cuáles son los factores de carácter global que hoy inciden en la transformación del espacio periurbano. De esta forma, se abren las siguientes interrogantes: ¿hasta qué punto el proceso de reestructuración territorial del periurbano puede ser explicado por hechos de carácter global? o si, por el contrario, ¿nos encontramos acaso ante una dimensión más compleja donde la conjugación de la escala del Estado-nación y las escalas de poder en las que transitan los actores subnacionales y transnacionales son los que impulsan estas transformaciones?

Para superar la dicotomía global/local en los estudios urbanos, donde comúnmente lo local se encuentra subordinado a lo global, resulta particularmente interesante tomar como referencia las ideas de Smith (2005) sobre las políticas de escala. Según el autor, la globalización conlleva un cambio decisivo en el tipo de relaciones sociales y económicas que se establecen en estos contenedores (o escalas espaciales), un reordenamiento de las actividades entre los distintos contenedores, y una mayor porosidad de los contenedores nacionales, de tal modo que la turbulencia en el océano mundial afecta cada vez más a las ciudades.

Con esta idea, el autor da cuenta del modo en que las relaciones entre las diversas escalas donde se desenvuelven las políticas que estructuran los territorios,

han sufrido una transformación, modificando la disposición jerárquica en la que tradicionalmente hemos pensado la estructuración de los territorios.

Para el caso de Chile y algunas metrópolis latinoamericanas, las conclusiones de De Mattos (2002) resultan bastante clarificadoras para comprender que las transformaciones urbanas no se encuentran totalmente determinadas por factores a escala global. El autor realiza una distinción entre lo que él denomina factores 'endógenos' y 'exógenos' de transformación de las ciudades latinoamericanas. Los primeros son aquellos asociados a la profundización de los procesos de acumulación capitalista y a las estrategias neoliberales que se han implementado en los países de América Latina, contexto político en que los Estados han modificado su rol en la conducción del desarrollo urbano, dejando abierta la posibilidad para que el desarrollo urbano se rija por el libre juego de la oferta y la demanda del uso de suelo (Mansilla y Fuenzalida, 2010). Los factores exógenos dan cuenta de aquellas transformaciones que experimentan las ciudades contemporáneas en el contexto de la globalización, donde destacan la participación de capitales externos a los países donde se realizan los proyectos, introduciendo nuevas tipologías globales de vivienda, modos de gestión y diseño (Hidalgo, 2004; De Mattos, 2010).

En este contexto, otro de los trabajos desarrollados por De Mattos identifica a lo menos tres grandes argumentos que permiten refutar la hipótesis según la cual la globalización sería el principal proceso a partir del cual se desprenden los procesos de reestructuración metropolitana:

i) los principales cambios se deberían predominantemente a factores endógenos, específicos a estas formaciones metropolitanas, los que tendrían más fuerza transformadora que la globalización [...]; ii) gran parte de los cambios atribuidos a la globalización ya habían aparecido en pleno período fordista, mucho antes de que se hablase de este fenómeno, de modo que lo que se estaría observando ahora sería solamente la culminación de antiguas tendencias [...]; iii) cada una de las grandes ciudades continúa manteniendo su identidad esencial, afectada sólo marginalmente por la globalización. (2002, p. 2)

Estas tres evidencias permiten rebatir tres mitos: aquel de la muerte del Estado-nación y de los actores subnacionales en la producción del espacio urbano; aquel del quiebre histórico producido por el advenimiento de la globalización, y el de la homogenización territorial e identitaria.

Para el caso de Chile resulta interesante detenerse particularmente sobre el argumento de la supuesta muerte del Estado-nación. En el contexto de la

dictadura militar, a partir de las reformas neoliberales que se desplegaron desde 1979, se comenzó a hablar de la supuesta desaparición del Estado, debido al traspaso de sus funciones al sector privado, dejando de lado la dirección del desarrollo urbano y su responsabilidad sobre el ordenamiento territorial. Lo cierto es que desde los inicios del proyecto neoliberal, el Estado ha cumplido un rol fundamental en la articulación de diversas estrategias tendientes a generar las condiciones necesarias para el enraizamiento del capital. En este sentido, es posible argumentar la existencia de dos mecanismos mediante los cuales el Estado ha cumplido un rol en la transformación de la periferia urbana: (i) las reformas político-económicas de carácter neoliberal desplegadas desde la década de 1980, han tenido por fin generar un marco legal y un ordenamiento territorial que garantice las libertades necesarias para la producción y acumulación capitalista; (ii) las innovaciones técnicas, asociadas a la generación de nuevas tecnologías de transporte, motivadas por la construcción de megainfraestructuras de autopistas concesionadas, de carácter interurbano y regional, mediante las cuales se han mejorado las condiciones de accesibilidad, se ha potenciado el uso del automóvil (Pavez, 2011; Greene y Mora, 2005), y se ha comprimido la distancia espacio-temporal entre los espacios de la periferia y el centro (Mansilla, 2011a, 2011b). Por su parte, el mercado inmobiliario (conformado por el capital financiero, el capital fundiario y el capital productivo) ha aprovechado estas condiciones, operando por medio de dos estrategias: (i) la especulación del mercado de suelo, generando un proceso de acumulación de tierras a la espera del aumento de sus valores de mercado, y (ii) la generación de la oferta, diseñando paisajes y estilos de vida como formas simbólicas mercantilizadas, disponiendo objetos espaciales de consumo.

De esta forma, se identifica que el mercado y el Estado han operado con estrategias complementarias en las transformaciones espaciales de la periferia urbana en el contexto neoliberal, siendo posible sostener la siguiente hipótesis: en el contexto neoliberal, el Estado, lejos de desvincularse del proceso de desarrollo urbano, hoy tiende a reafirmar su condición sobre la producción de la ciudad, generando las condiciones necesarias para el enraizamiento del capital a través de la desregularización del Ordenamiento Territorial, la provisión de subsidios para la localización de viviendas sociales y la generación de infraestructura de transportes para la generación de accesibilidad.

En el siguiente capítulo se profundiza en esta línea argumentativa, dando cuenta del modo en que el Estado y los actores subnacionales inciden de forma considerable mediante los instrumentos de ordenamiento territorial en la organización espacial de la periferia urbana.

## Caso de estudio: comuna de Talagante

En el contexto de la Región Metropolitana, la comuna de Talagante se ha caracterizado históricamente por estar orientada al desarrollo de funciones de carácter agrícola; sin embargo, es posible identificar en ella significativas transformaciones socioespaciales durante las últimas décadas, provocadas por un cambio radical en la estructura de la propiedad rural y por consiguiente en los usos de suelo. Esto ha motivado que Talagante tenga en la actualidad un giro en su vocación hacia funciones de carácter residencial. La instauración de parcelaciones de agrado, que se han extendido por toda la zona rural, son una de las muestras más claras de la agudización de estos procesos (Ver Figura N° 1).

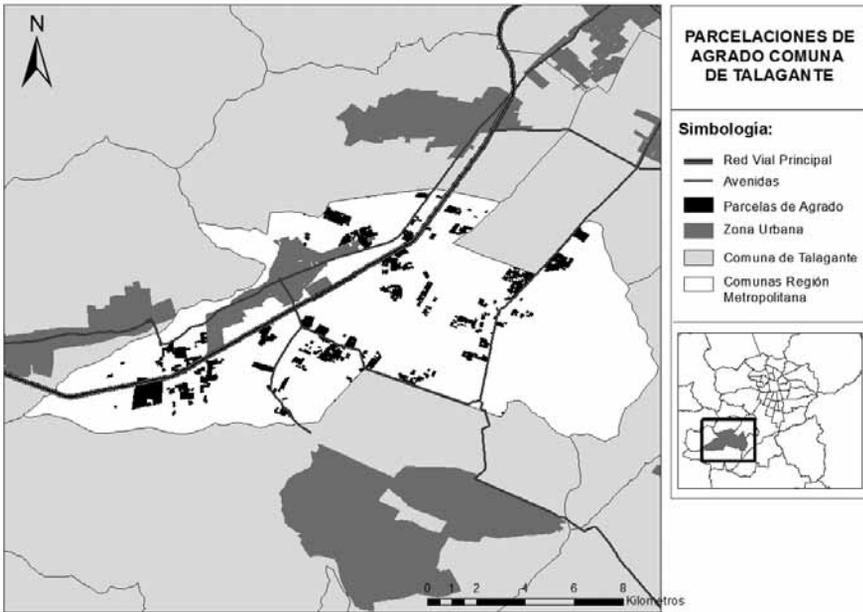
Gran parte de los campesinos que han perdido sus tierras se concentran en las zonas del casco urbano tradicional de la comuna, y en las zonas rurales en propiedades localizadas cerca de las vías principales y secundarias, en terrenos que varían entre los 1.000 y los 3.000 metros cuadrados. Los campesinos que se han visto forzados a vender sus tierras por causa de deudas contraídas con el capital financiero, han vendido el terreno que corresponde a los terrenos interiores, allí donde se desarrollaba la actividad agropecuaria. Aquellas tierras que en un inicio habían sido entregadas para uso residencial, con el paso del tiempo se han transformado en caseríos debido al crecimiento de los grupos familiares. Esto ha potenciado la generación de subdivisiones al interior de los predios (Ver Figura N° 2).

Un segundo aspecto que ha motivado significativamente las transformaciones urbano-regionales de la comuna de Talagante, ha sido la construcción de la Autopista del Sol. Este proyecto corresponde a la primera autopista concesionada desarrollada en Chile y tuvo como objetivo conectar la Región Metropolitana con la provincia de San Antonio, localizada en la costa de la Región de Valparaíso. A pesar de que el objetivo de la autopista es generar una vinculación interregional, esta satisface las demandas de desplazamiento de muchos de los habitantes de la periferia urbana de la Región Metropolitana, quienes diariamente se desplazan hacia las áreas centrales, que es donde se concentran las principales actividades laborales y servicios asociados a la educación, la salud y otras necesidades. Estas obras de infraestructura vial han generado un impacto territorial de carácter significativo y han consolidado el modelo de desarrollo urbano expandido.

En este contexto, siguiendo a varios autores (Hidalgo, 2004; Hidalgo et al., 2007, 2008; Armijo, 2000a, 2000b; Ortiz y Aravena, 2002), podemos argumentar que en la actualidad es posible visualizar que los procesos experimentados en la periferia urbana surponiente de la Región Metropolitana de Santiago, son el escenario actual de los contrastes sociales más altos de la Región Metropolitana. Allí residen, sin ne-

cesariamente convivir, una clase social campesina empobrecida, proletarizada y sin tierras (Salazar, 2010), aglomerada en caseríos o conjuntos de vivienda social, y grupos socioeconómicos de clases media y alta, que residen en parcelaciones de 5.000 metros cuadrados en construcciones de gran tamaño. Estas últimas habrían emigrado a esta zona en busca de escapar de las problemáticas de la gran ciudad y de poder acceder a una mejor calidad de vida en lugares que aún mantienen condiciones rurales.

Figura Nº 1. Parcelaciones de agrado en la comuna de Talagante



Fuente: elaboración propia.

Si bien no existe un conteo oficial por parte de la Dirección de Obras Municipales de la cantidad de parcelaciones de agrado en la zona de Talagante, es posible obtener algunos datos a partir de la cantidad de permisos de edificación aprobados por la comuna entre los años 2002 y 2009. De un total de 4.233 permisos entregados durante este período, los cuales se extienden en 320.096 metros cuadrados comunales, existe un 97% de ellos que corresponde a construcción de casas. Siendo la mayor parte de los permisos de edificación entregados para la construcción de viviendas sobre 140 metros cuadrados, las cuales corresponderían principalmente a construcciones de viviendas en parcelaciones de agrado.

Uno de los aspectos que llaman la atención es que al observar la evolución de los permisos de edificación, su mayor cifra concuerda con el año de promulgación

del Plan Regional Metropolitano de Santiago para las provincias de Melipilla y Talagante en el año 2006, situación bastante interesante de investigar, ya que en teoría el nuevo instrumento de ordenamiento territorial en vez de frenar la cantidad de subdivisiones prediales, generó un impacto contrario. Durante este período fueron entregados un total de 4.233 permisos de edificación, destacando el año 2007, cuando se entrega la mayor cantidad de permisos de edificación, los cuales alcanzan un total de 2.043.

Figura N° 2. Mixturas de usos de suelo en la comuna de Talagante



Fuente: elaboración propia a partir de Ortofotografía SAF 2010.

Es difícil reconocer la magnitud actual que las parcelaciones de agrado han adquirido en la comuna, ya que existe un alto número de predios que han sido inscritos en el conservador de bienes raíces –acogiéndose a la Ley 3.516 de subdivisión de predios rústicos–, pero que aún no han sido utilizados para este fin, a la espera sus dueños de un aumento de los valores de suelo. Si bien no existe una estimación absoluta de esta situación, el municipio estima que aproximadamente un 80% de la superficie rural comunal ya ha sido subdividida e ingresada en el conservador de bienes raíces. De esta forma, en muchos de los predios que actualmente observamos, con dimensiones sobre 0,5 hectáreas con usos destinados a fines agrícolas,

como plantaciones de vid u otros cultivos, ya se ha llevado a cabo su subdivisión predial en papel.

La mayor parte de las parcelaciones corresponde a terrenos que han sido subdivididos por sus propios dueños y vendidos a particulares; sin embargo, se identifican en menor medida algunas pequeñas empresas inmobiliarias que han pretendido generar negocios en esta zona. Uno de estos proyectos es Palmas de Oliveto (ver Figura N° 3), condominio que promueve un estilo de vida asociado a un country club donde más de cien parcelaciones tienen como espacios comunes una laguna, una cancha de golf y un centro de eventos. Asimismo, en el camino Oliveto es posible encontrar una gran cantidad de anuncios que ofrecen la venta de condominios rurales de parcelaciones de agrado. Estos conjuntos de parcelaciones legalmente no son reconocidos por las autoridades locales como condominios, debido a que las leyes de copropiedad son tan solo aplicables en zonas urbanas. No obstante, el uso de la denominación de condominios es únicamente estrategia de marketing para llamar la atención de compradores. Del mismo modo, se reconoce que la mayor parte de la venta de parcelaciones no ha sido desarrollada por inmobiliarias, sino más bien por dueños de varias tierras que intentan especular con ellas.

Figura N° 3. Condominio de parcelas de agrado en la comuna de Talagante, Palmas de Oliveto



Fuente: elaboración propia a partir de Ortofoto SAF 2010.

La localización de la vivienda social registrada en la comuna presenta una clara tendencia a la localización de la vivienda en zonas del casco urbano tradicional. La mayor parte de las viviendas sociales postuladas de forma individual se encuentran concentradas en la zona del casco urbano comunal, mientras que las viviendas sociales en conjunto, postuladas por comités, se encuentran en los límites urbanos. Estas últimas son colindantes a las parcelaciones de agrado, situación que se originó debido a que la desactualización de los planes reguladores impidió por mucho tiempo desarrollar conjuntos de viviendas sociales en la comuna, al mismo tiempo que las parcelaciones de agrado crecían y comenzaban a ocupar los sectores cercanos a los límites urbanos comunales.

### Instrumentos de ordenamiento territorial al servicio de los intereses del capital en la configuración de la periferia metropolitana

Los instrumentos de ordenamiento territorial representan la principal herramienta mediante la cual las instituciones públicas rigen la organización espacial de los territorios que se encuentran bajo su jurisdicción. Mediante estos instrumentos, el Estado y otras instituciones públicas descentralizadas como los municipios, buscan asignar coherencia a las acciones económicas que se desarrollan sobre el territorio (Bustos, 1998). Sin embargo, en diversas ocasiones sucede que los instrumentos de ordenamiento territorial también pueden utilizarse en un sentido contrario, como herramientas que sirvan a grupos de poder que intentan obtener plusvalías a partir de procesos de especulación inmobiliaria (Schiappa-case y Muller, 2004).

En el caso chileno, estas ideas cobran especial sentido cuando observamos la existencia de una serie de instrumentos de ordenamiento territorial, mediante los cuales diversas instituciones públicas van definiendo el desarrollo actual y futuro de estos espacios por medio de instrumentos legales que rigen su estructura. Tal como lo expone Arenas (1999), en Chile existe una gran cantidad de instrumentos de ordenamiento territorial y otros instrumentos legales, que si bien no fueron formulados como tal, con el tiempo fueron adquiriendo un rol importante en la organización territorial. Estos instrumentos permiten definir la organización territorial que van adquiriendo tanto los espacios rurales como los urbanos. En este sentido, la planificación urbana presenta un interesante avance y que, tal como lo destaca Arenas (1999), los instrumentos de ordenamiento territorial urbano son los que se encuentran más desarrollados en Chile. Si bien en algunos casos se podrían identificar marcadas inconsistencias

e incoherencias entre ellos, durante las últimas décadas se ha trabajado en su constante perfeccionamiento.

Para comprender el rol del Estado en la producción de estas transformaciones que hoy dan forma a la organización espacial de la comuna de Talagante, es importante visualizar el modo en que, a lo largo de su desarrollo histórico, se ha incidido en este proceso por medio de instrumentos de ordenamiento territorial. Con este objetivo se ha generado una periodización marcada por la promulgación de estos instrumentos en siete períodos, representados en la Figura N° 4, expuesta a continuación y explicados luego en detalle.

Figura N° 4. Periodización de los instrumentos de ordenamiento territorial en la comuna de Talagante

"INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EVOLUCIÓN  
DE LA ORGANIZACIÓN ESPACIAL EN LA PERIFERIA METROPOLITANA"

|                   |   |
|-------------------|---|
| CIUDAD COMPACTA   | 1920-1970. La ciudad de Santiago aún era compacta y sus periferias eran principalmente pobladas por grupos de estratos socioeconómicos bajos, asociados a las clases proletarias. ARMANDO DE RAMON (1990).  |
| REFORMA AGRARIA   | 1964-1973. Reforma Agraria modifica el sistema de latifundios, subdividiendo los paños de terreno que abarcaban las propiedades. ARMIJO (2000a, 2000b), NARANJO (2009) y SALAZAR (2010).  |
| CONTRA-RREFORMA   | 1974-1978. Contrarreforma agraria devuelve las tierras al Estado. De acuerdo a los registros de CORA, "de aproximadamente diez mil hectáreas un 28% fue restituido a sus propietarios originales, un 32% fue licitado, un 0,7% fue traspasado a instituciones y sólo un 33% fue entregado a los campesinos, quienes debieron postular a ella bajo un sistema de puntajes". ARMIJO (2000). |
| DECRETO MINVU 420 | 1979. Decreto 420 MINVU, mediante el cual se suprimen los límites urbanos, y el desarrollo de la ciudad es regulada por el mercado.   |
| LEY 3.516         | 1980. Promulgación de la ley 3.516 en el año que permite llevar a cabo la subdivisión de predios rústicos con un tamaño mínimo de terrenos con 5.000 metros cuadrados.  |
| PRC 2006          | 2006. Los límites urbanos han sido congelados por planes reguladores desactualizados desde los años 80. La promulgación del PRMS 2006 provincial.   |

Fuente: elaboración propia.

## Reforma y contrarreforma agraria

Una de las primeras transformaciones que se hacen evidentes en las comunas rurales localizadas en la periferia de la Región Metropolitana, ocurre en el año 1960, a partir del proceso impulsado por la reforma agraria, iniciativa mediante la cual se intenta desconcentrar la tenencia de tierras y capital en manos de unos pocos grupos de poder, traspasando la mayor parte de las tierras ubicadas en zonas rurales a manos de campesinos. Esta entrega de tierras otorgaba a los nuevos propietarios un pequeño predio cercano a las principales vías estructurantes de las comunas para llevar a cabo la construcción de casas y garantizar la accesibilidad de los habitantes con otros espacios de la comuna; un segundo predio, de mayor tamaño, estaba ubicado en las zonas interiores de los caminos y era destinado al desarrollo de cultivos o la ganadería.

Posteriormente, entre los años 1974 y 1978, en el contexto de la dictadura, se inicia el proceso de 'contrarreforma agraria' (Armijo, 2000a; Naranjo, 2009). Entonces, la mayor parte de los terrenos entregados a campesinos en la reforma agraria es expropiado, quedando aproximadamente un tercio de las tierras en manos del Estado; otro tercio es entregado a capitales privados, y el tercio restante es entregado nuevamente a campesinos, a los cuales también se les otorgan créditos para la inversión (Armijo, 2000a). Al cabo de unos años, los campesinos que habían permanecido como propietarios de tierras ya no son capaces de rentabilizar la producción y cubrir los créditos mantenidos con los bancos, lo que les obliga a vender sus propiedades. De esta forma, la mayor parte de los campesinos que pierde sus tierras tiende a concentrarse en zonas rurales cercanas a caminos principales, en terrenos que varían entre los 1.000 y los 3.000 metros cuadrados, correspondientes a los espacios otorgados durante la reforma para la construcción de casas. El terreno vendido por los propietarios para el desarrollo de parcelaciones de agrado corresponde en gran parte a los predios interiores –donde se desarrollaba la actividad agrícola–, mientras que los sitios ubicados al borde de camino son mantenidos por sus propietarios. Luego, con el paso del tiempo y la extensión de los grupos familiares, al interior de estos mismos predios se desarrollan subdivisiones con el fin de construir otras viviendas para los hijos u otros parientes (Armijo y Caviedes, 1997).

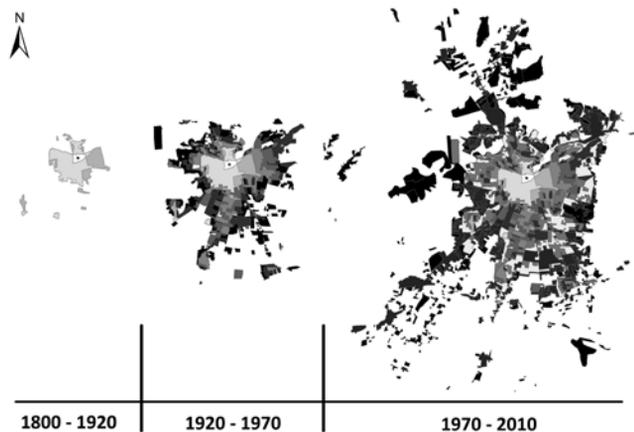
## El Decreto Supremo 420 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

En 1979, a través del Minvu el gobierno militar emite el Decreto Supremo 420, mediante el cual se suprimen los límites urbanos de las ciudades de Chile (Naranjo,

2009). Esta acción busca la liberalización de los mercados de suelo urbano, sentando un precedente en la configuración espacial de las ciudades chilenas en el contexto neoliberal. La argumentación político-económica define que el suelo urbano no es un recurso escaso, siendo el mercado el encargado de velar por el equilibrio en torno a su oferta y demanda. Tal como lo menciona la Seremi de Vivienda y Urbanismo, la premisa que subyace a esta decisión del año 1979 es que “para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista alternativa de incorporar –en la forma más ágil y natural posible– nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda” (2005, p. 8). En este contexto, el Estado se desprende de sus funciones en el proceso de planificación del desarrollo urbano metropolitano, traspasando parte de sus funciones al mercado (Mansilla y Fuenzalida, 2010; Mansilla, 2011c). En esas circunstancias, como lo menciona Naranjo (2009), el mercado inmobiliario opera sin consideración alguna con respecto de la aptitud y limitaciones naturales de los espacios donde se proyecta el crecimiento urbano.

La principal consecuencia que se desprende a partir de la liberalización del mercado del suelo urbano en la Región Metropolitana, es la expansión de la ciudad hacia la periferia, de forma difusa y fragmentada. La Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Santiago de Chile (2005) estima que el área potencialmente urbanizable habría alcanzado unas 60.000 hectáreas, lo cual duplicaría la superficie que el centro urbano de Santiago tenía hacia finales de la década de 1970.

Figura N° 5. Evolución del Plan Regulador Metropolitano de Santiago



Fuente: Minvu, Presentación Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago al CORE, 9 de abril de 2008.

## Ley 3.516

De forma complementaria al Decreto 420 del Minvu, en 1980 se promulga la Ley 3.516, que permite llevar a cabo la subdivisión de predios rústicos en sitios de a lo menos 5.000 metros cuadrados.

Esta ley, que suprime el artículo N° 55 generado en 1975, establece para las zonas rurales la prohibición de construir, subdividir para hacer poblaciones o abrir calles fuera de los límites urbanos, siempre y cuando no estén asociados a la actividad agrícola ni de turismo. Aquellas obras se hacen ahora dependientes de las direcciones de obras municipales, Seremi Minvu y Servicio Agrícola correspondiente al área de intervención (Seremi Minvu, 2005).

En el planteamiento original de la Ley 3.516 se declara como objetivo principal frenar la urbanización fuera de los límites urbanos comunales. Mohor señala:

La ley 3.516 busca impedir que fuera de los límites urbanos consignados en los planos reguladores correspondientes se proceda a subdividir los predios, se abran calles para dar paso al nacimiento de poblaciones y se impida la creación o surgimiento de núcleos urbanos al margen de la planificación. (2004, p. 1)

Sin embargo, los impactos que se desprenden a partir de la promulgación de esta ley resultan totalmente contradictorios, potenciando el proceso de urbanización de las zonas rurales a través de parcelaciones de agrado para primera y segunda residencia, dirigido a grupos socioeconómicos medios y altos. Un resultado considerable de este proceso de subdivisión predial es el avance del proceso de urbanización sobre antiguos predios destinados a fines agrícolas. Esto a su vez contribuye a la atomización de la propiedad rural agrícola y al colapso de la infraestructura de transportes y servicios, que ante la falta de una planificación integrada de los territorios rurales no logran ser capaces de sostener las nuevas demandas de infraestructura y servicios que los nuevos habitantes de las parcelaciones de agrado comienzan a demandar (Hidalgo et al., 2005).

Otros impactos de carácter socioespacial son la expulsión de la antigua población campesina hacia los centros urbanos y la desaparición de la producción agrícola debido al avance de la urbanización (Armijo y Caviedes, 1997; Naranjo, 2009; Hidalgo et al., 2007). Como impacto indirecto destaca un proceso de proletarianización terciarizada de la antigua clase campesina, que al no disponer ni de tierras ni de producción agrícola debe buscar posibilidades de trabajo en el área de servicios y comercio (Salazar, 2010), lo cual genera la llegada de supermercados, shopping centers y otras actividades terciarias para la generación de empleo.

## Planes reguladores comunales

El último Plan Regulador Comunal de Talagante fue generado en 1947, encontrándose en trámite una actualización para el año 2011 en el sistema de evaluación de impacto ambiental.<sup>4</sup> Actualmente, el territorio comunal está también organizado a través del Plan Regulador Metropolitano de las provincias de Melipilla y Talagante, definido en 2006. El límite urbano fue redefinido en 1989 mediante el DFL N° 3-18.715 del 9 de junio de 1989.

El Plan Regulador Comunal integra en la planificación únicamente el territorio al interior del límite urbano, dejando fuera del ordenamiento territorial todo lo que ocurre en las zonas rurales, las cuales se acogen a la Ley 3.516 hasta el año 2006, cuando entró en vigencia el Plan Regulador Metropolitano para Melipilla y Talagante, que frena las permisividades de la Ley 3.516 y regula de forma mucho más estricta el uso de suelo en zonas rurales. Esta omisión de las zonas rurales por parte de los planes reguladores comunales permitió en gran parte el desarrollo silencioso y exponencial de las parcelaciones de agrado durante las últimas décadas, así como de los impactos que se han desprendido a partir de su crecimiento. Las municipalidades se enfocaron únicamente a resolver las problemáticas al interior del límite urbano, asumiendo erróneamente que las transformaciones de la zona rural no impactarían sobre las zonas urbanas. Y estas hoy deben enfrentar diversas problemáticas producto de la superación de la capacidad de carga comunal.

Uno de los impactos que tuvo el congelamiento del Plan Regulador Comunal fue generar un fuerte déficit de vivienda al interior de la comuna, debido a la falta de espacios para la generación de este tipo de proyectos. Mientras tanto, en los bordes del límite comunal y en las zonas rurales, las parcelaciones de agrado se expandían fuertemente, limitando la disponibilidad futura de suelos para el desarrollo de proyectos de vivienda social.

## Plan Regulador Metropolitano

El Plan Regulador Metropolitano (PRMS), implementado por el Minvu desde 1994 hasta la actualidad, comprende un instrumento de ordenamiento territorial que busca aportar a la planificación urbana y rural de la Región Metropolitana de Santiago. En el desarrollo progresivo de este instrumento de ordenamiento territorial, la Seremi Minvu (2005) destaca cuatro fases, las que se exponen en el

<sup>4</sup> Disponible en SEIA: [http://www.e-seia.cl/archivos/Resumen\\_Ejecutivo\\_Junio.pdf](http://www.e-seia.cl/archivos/Resumen_Ejecutivo_Junio.pdf) [abril 2013].

cuadro a continuación. Las comunas de Peñaflor y Talagante son recién integradas el año 2006, en la última etapa del plan metropolitano.

Uno de los principales aportes que genera el PRMS 2006 en las provincias de Melipilla y Talagante, es el intento por frenar el proceso de división predial en zonas rurales para la generación de parcelaciones de agrado, que se habían acogido al Decreto de Ley 3.516 de subdivisión de predios rústicos. En este sentido, la nueva regulación del PRMS indica zonas excluidas del desarrollo urbano a través de la delimitación de ‘áreas de preservación ecológica’, ‘áreas de revitalización ecológica’, ‘área de interés silvoagropecuario mixto’ y ‘áreas de interés silvoagropecuario exclusivo’.

Cuadro N.º 1. Progresión del Plan Regulador Metropolitano

|          |  |
|----------|--|
| Año 1994 | Plan Regulador Metropolitano de Santiago.  |
| Año 1997 | Incorporación del área norte de la Región Metropolitana, provincia de Chacabuco.           |
| Año 2003 | Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado.   |
| Año 2006 | Incorporación de las provincias de Talagante y Melipilla y de las comunas de Buin y Paine. |

Fuente: elaboración propia a partir de Seremi de Vivienda y Urbanismo, RM (2005).

Las áreas de interés silvoagropecuario exclusivo son las que redefinen los criterios para la subdivisión predial en zonas rurales –definidos por la Ley 3.516. Se establecen como tamaño mínimo para la subdivisión predial cuatro hectáreas y la existencia de tan solo una vivienda en el predio, con la excepción de la construcción de una vivienda para un cuidador, siempre que esta cumpla con las características y condiciones definidas para las viviendas sociales en la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones, que establecen que su dimensión no podrá sobrepasar el 10% del total del predio (Artículos 8.1.3 y 8.3.2 PRMS de 1994).<sup>5</sup>

Sin embargo, una de las principales debilidades que posee este instrumento de planificación para alcanzar sus objetivos en la zona, tiene relación con el desfase temporal con el cual fue implementado el PRMS en las provincias de Melipilla y Talagante. El lapso de tiempo que existe entre el PRMS Metropolitano en el año

<sup>5</sup> Ordenanza Plan Regulador Metropolitano de Santiago texto actualizado y compaginado. Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, Unidad Desarrollo Urbano, Área Planificación, Ordenanza PRMS. Texto actualizado octubre de 2008.

1994 y el PRMS 2006, deja aproximadamente 12 años de desfase, tiempo que permitió a los dueños de tierras y especuladores inmobiliarios articular diversas estrategias para anteponerse a las restricciones de uso de suelo, siendo una de las más comunes la inscripción de tierras en el conservador de bienes raíces como predios de 0,5 hectáreas. De esta forma, en muchos de los predios que actualmente observamos con dimensiones sobre 0,5 hectáreas, con usos destinados a fines agrícolas –como plantaciones de vid u otros cultivos–, ya se ha llevado a cabo una subdivisión predial en papel que se mantiene a la espera de un aumento en los valores de suelo que hagan rentable la venta de nuevas parcelaciones de agrado en la comuna.

Un aspecto importante de destacar respecto de la aplicación del PRMS 2006 en la comuna de Talagante, tiene relación con las dificultades de su aplicabilidad. En este sentido, destaca antes que nada que en algunos casos han existido incongruencias entre lo indicado por el Plan Regulador Metropolitano y lo que realmente ocurre en la comuna.

La situación actual del ordenamiento territorial en las comunas de estudio, se agudiza aún más al carecerse de una evaluación total de las transformaciones urbanas experimentadas durante las últimas décadas. Los departamentos de planificación comunal y las direcciones de obras municipales no cuentan con un registro oficial y actualizado de la totalidad de los proyectos ingresados, de manera que no es posible conocer la cantidad de parcelas de agrado que existen hoy en día en la comuna.

En la comuna de Talagante, el Plan Regulador Metropolitano define un área de desarrollo urbano prioritario bastante extensa, cubriendo un gran paño de terreno en el lado suroriente de la Autopista del Sol. Asimismo, se decreta un área urbanizable de 16 habitantes por hectáreas en el sector nororiente de la zona urbana, y como área urbanizable una parte importante de la localidad de Lonquén. Las áreas de interés silvoagropecuario se extienden por toda la zona rural que no ha sido integrada con otros tipos de usos, intentando frenar las parcelaciones de agrado.

## Conclusiones

A partir de los antecedentes expuestos se identifica un claro quiebre en la planificación del desarrollo urbano de la periferia metropolitana. Y aquí las políticas neoliberales implementadas desde finales de la década de 1970 cumplen un rol determinante en la transformación de la propiedad agrícola y en el proceso de suburbanización. Los dos hitos que marcan este nuevo curso neoliberal en la producción de la ciudad, son desplegados en el contexto de la dictadura. El primero

es el decreto 420, promulgado el año 1979, que liberaliza el mercado de suelos; y el segundo es el Decreto Ley 3.516 del año 1980, que permite la subdivisión de los predios rurales y que ha sido el principal responsable de la urbanización de los espacios rurales.

El impulso neoliberal producto de estas políticas se ha vuelto un proceso difícil de revertir. Es interesante analizar los resultados que hasta aquí se han expuesto para evidenciar cómo los instrumentos de ordenamiento territorial, establecidos posteriormente mediante el Plan Regulador Comunal y el PRMS 2006, no lograron frenar el despliegue del capital inmobiliario y el proceso de urbanización del mundo rural. Esta observación resulta de especial interés cuando queremos entender las continuidades de las políticas neoliberales en Chile desde la dictadura hasta la restitución de los gobiernos democráticos. Estos últimos, lejos de frenar los procesos de urbanización del mundo rural y sus impactos socioespaciales, han potenciado estas dinámicas por medio de instrumentos de ordenamiento territorial formulados acorde las necesidades de expansión del capital inmobiliario. También han actuado por medio del silencio y la omisión con respecto al ordenamiento territorial, lo que ha llevado a que durante años en algunas comunas no se hayan revisado sus instrumentos. Esto ha creado verdaderos vacíos legales que han permitido la reproducción de actividades negativas para el desarrollo territorial y de las comunidades que habitan en estos espacios. Un segundo aspecto mediante el cual se han potenciado los procesos de urbanización ha sido la provisión de infraestructura de transporte. El sistema público-privado de autopistas concesionadas ha garantizado la accesibilidad necesaria para la expansión del proceso de urbanización en lugares donde no había llegado el mercado inmobiliario (Mansilla, 2011a).

De esta forma, es posible identificar que en el proceso de desarrollo urbano neoliberal, desplegado desde la década de 1980 hasta la actualidad, el Estado y sus instituciones han participado activamente sobre la reestructuración de los espacios periurbanos, generando las condiciones instrumentales para que la organización del espacio permita acoger las inversiones inmobiliarias.

Estos aspectos permiten contradecir las falsas hipótesis que se planteaban al inicio del texto. La escala de la globalización ha sido subvalorada y la supuesta muerte o retroceso del Estado no es comprobable en materia de ordenamiento territorial; por el contrario, el Estado ha jugado un rol fundamental en el proceso de urbanización de la periferia. En este sentido, resulta interesante incorporar en el debate actual sobre la producción de los espacios periurbanos una discusión más compleja sobre las políticas de escala en las cuales se organizan los actores que participan de estas producciones espaciales. Resulta necesario ampliar la noción jerárquica de las políticas de escala, comúnmente utilizada, donde lo local siempre

se encuentra subordinado a lo local, para dar paso a una idea relacional de las políticas de escala, donde los actores a escala local se mezclan con factores a escala global, regional, provincial, formando una trama compleja de relaciones de poder en la producción capitalista del espacio. En este sentido, se abren cuestionamientos respecto de las nuevas estrategias que estos actores implementan para su participación y particularmente nos abren una serie de interrogantes en relación a las formas en las que el rol del Estado ha mutado e implementado nuevas estrategias de intervención territorial. Del mismo modo, resulta interesante reflexionar en torno a la globalización como un proceso de homogenización socioespacial que reproduce formas espaciales semejantes a escala mundial. Por el contrario, es posible argumentar que el reconocimiento de esta compleja red de actores que configuran la organización espacial de la ciudad, debería arrojar como resultado la identificación de variadas formas de producción de los espacios periurbanos. Esto debería llevarnos a cuestionar las formas particulares en las que el capitalismo se configura a escala local para poder enraizar sus procesos. En la medida en que se superen estos desafíos, la posibilidad de construir un concepto de periurbano situado en lo local, estará cada vez más cerca de ser alcanzada.

Recibido febrero 28, 2013  
Aceptado julio 23, 2013

## Referencias bibliográficas

- Arenas Vásquez, F. (1999). Organización territorial y desarrollo regional en Chile. *Estudios Geográficos* 60 (234), 101-119.
- Armijo, G. (2000a). La urbanización del campo metropolitano de Santiago: crisis y desaparición del hábitat rural. *Revista de Urbanismo* (3), 1-21.
- (2000b). La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la elite. *EURE* 26 (78), 131-135.
- Armijo, G., Caviedes, H. (1997). La actual urbanización del mundo rural de la Región Metropolitana y sus efectos sobre el Hábitat. Ponencia presentada en el VI Encuentro de Geógrafos de América Latina, Buenos Aires, marzo.
- Borsdorf, A. (2003a). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE* 29 (86), 37-49.
- (2003b). Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 7.
- Bustos, N. (1998). El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión. *Revista de Geografía Norte Grande* 25, 49-53.

- De Mattos, C. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE* 25 (76), 29-56
- (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *EURE* 28 (85), 5-10.
- (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande* (47), 81-104.
- De Ramón, A. (1990). La población informal: Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile, 1920-1970. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales EURE* 16 (50), 5-17.
- Escolano, S., Ortiz, J., Mora, R. (2007). Globalización y cambios funcionales recientes en las ciudades del sistema urbano chileno. *Cuadernos Geográficos* 41 (2), 33-60.
- Entrena Durán, F. (2005). Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad: un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias. *Papers: Revista de Sociologia*, (78), 59-88.
- González, S. G. F. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 9 (2).
- Greene, M., Mora, R. (2005). Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación. *ARQ* 60, 56-58.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México D.F.: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE* 30 (91), 29-52.
- Hidalgo, R., Salazar, A., Lazcano, R., Roa, F., Álvarez, L., Calderón, M. (2005). Transformaciones socioterritoriales asociadas a proyectos residenciales de condominios en comunas de la periferia del área metropolitana de Santiago. *Revista INVI* 20 (54), 104-133.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., Sánchez, R. (2007). La expansión residencial amurallada en la reconfiguración metropolitana de Santiago de Chile. Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas. Santiago, CELADE-CEPAL.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., Zunino, H. M., Correa, L. Á. (2008). Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (12).
- Limonard, E., Haesbaert, R. (2007). O território em tempos de globalização. *Revista Etc, Espaço, Tempo e Crítica Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e Outras Coisas* 2-4 (1), 39-52.
- Mansilla, P. (2011a). Autopistas, accesibilidad y exclusión social: el impacto de la red de autopistas concesionadas sobre la dimensión temporal de las prácticas de movilidad en Santiago de Chile. *Revista Geográfica de América Central* 2 (47E), 1-12.
- (2011b). *Accesibilidad y desigualdad espacio-temporal en la periferia metropolitana. Casos de estudio en las comunas de Peñaflor y Talagante*. Tesis para optar al grado de Ma-

- gíster en Geografía, mención Organización Urbano Regional, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Mansilla, P. (2011c). De la racionalidad cartográfica de la escala a las políticas de escala en el proceso de restructuración metropolitana. *Revista Espacios* 1, 53-65.
- Mansilla, P., Fuenzalida, M. (2010). Procesos de desarrollo urbano-regional y exclusión territorial: nuevas formas de urbanización en el Área Metropolitana de Valparaíso, Estudio de caso ciudad de Curauma. Estudio de caso ciudad de Curauma. *Revista INVI* 25 (69), 103-123.
- Mohor, E. *Las prohibiciones del decreto-ley nro. 3.516 de 1980 y sus implicancias registrales*. Disponible en <http://www.cinder.info/wp-content/uploads/file/Legislacion/DL%20203516%20%20PROHIBICIONES%20DEL%20DECRETO.pdf> [enero 2013].
- Naranjo, G. (2009). El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile. *Estudios Geográficos* 70 (266), 205-229.
- Ortiz, J., Aravena, E. (2002). Migraciones intraurbanas y nuevas periferias en Santiago de Chile: Efectos en la sociogeografía de la ciudad. *GeoFocus* (2), 49-60.
- Parnreiter, C. (2005). Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile. *EURE* 31 (92), 5-28.
- \_\_\_\_\_. (2011). Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos: El caso de Ciudad de México. *EURE* 37 (111), 5-24.
- Pavez Reyes, M. I. (2011). Marcha a pie urbana y regional y movilidad en los modelos de ciudad para Santiago de Chile. *Revista INVI* 26 (71), 57-85.
- Puebla, G. (2009). Caracterización del periurbano en países centrales y periféricos a través de cuatro autores: breve recopilación y análisis bibliográfico. *Breves contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos* (21), 135-155.
- Ruiz Rivera, N., Delgado Campos, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *EURE* 34 (102), 77-95.
- Rufí, V. (2003). ¿Nuevas palabras, nuevas ciudades? *Revista de Geografía* (2), 79-103.
- Salazar, A. (2010). Transformaciones socio-territoriales en la periferia metropolitana: la ciudad periurbana, estrategias locales y la gobernanza en Santiago de Chile. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 14.
- Santos, M. (1997). *La naturaleza del espacio geográfico*. Santiago: Ariel.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Schiappacasse, P., Müller, B. (2004). Desarrollo metropolitano integrado: El caso de Santiago de Chile. *Urbano* 7 (10), 68-74.
- Seremi MINVU Región Metropolitana (2005). *Análisis y diagnóstico Plan Regional de Desarrollo Urbano, Región Metropolitana de Santiago. Etapa IV: Proyecto del PRDU, Memoria Explicativa*. Disponible en [http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glib\\_cod\\_nodo=20070427121107&hdd\\_nom\\_archivo=13.pdf](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glib_cod_nodo=20070427121107&hdd_nom_archivo=13.pdf) [enero 2013].

- Silveira, M. L. (2011). Nuevo orden espacial de la globalización: encrucijadas y horizontes. *Espacios Revista Geográfica* 1 (1), 1-17.
- Smith, N. (2005). El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal. *Capital Financiero, Propiedad Inmobiliaria y Cultura*, 59-78.
- Souza, E. (2010). De la ciudad a la metrópoli. Una interpretación teórica del fenómeno expansivo ligado a la vivienda, a la vulnerabilidad y a la pobreza: El caso del área Metropolitana de Monterrey, Nuevo León, México. *INVI* 25 (69), 19-101.