



## PLANIFICACIÓN URBANA Y DESIGUALDAD SOCIO ESPACIAL ¿es una contradicción en la metrópoli actual?

### THE PLANNED CITY AND ITS SOCIO-SPATIAL INEQUALITY What frustrates urban integration in today's city?

Isabel Zapata Alegria, Arquitecta U. de Chile, Magister en Geografía U de Chile, PhD (C ) en Arquitectura y Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile. [izapata2@uc.cl](mailto:izapata2@uc.cl)

#### RESUMEN

El desarrollo urbano está constantemente evidenciando contradicciones: la ciudad es, en esencia, un lugar de conflictos. Este escenario pone en tensión las democracias por la función pública ejercida a través la planificación urbana, con efectos en la distribución de los bienes y servicios públicos y la producción del espacio urbano. ¿Es posible pensar en una planificación urbana para el logro de una ciudad justa en el actual contexto político - económico? Se explora una respuesta, a partir de un marco analítico de planes en comunas con mayor vulnerabilidad socioeconómica, desde una perspectiva histórica con diferentes visiones del derecho urbanístico integrado en Chile. Así, se contrasta el contenido instrumental en términos conceptuales con el proceso planificación. Se concluye en un creciente hibridismo de prácticas, junto con una contradicción interna entre los propósitos de un modelo de ordenamiento espacial y los procesos participativos y deliberativos cada vez más protagónicos.

**Palabras clave:** desigualdades socio-espacial, proceso de planificación, ciudad justa.

**Bloque temático:** 3. Dinámica Urbana. **Temas:** Ciudad poscrisis y dinámicas socio- espaciales.

#### ABSTRACT

Urban development is constantly evidencing contradictions: the city is, in essence, a place of conflict. This scenario puts democracies in tension with the public function exercised through urban planning, with effects on the distribution of public goods and services and the production of urban space. Is it possible to think of urban planning for the achievement of a just city in the current political-economic context? An answer is explored, based on an analytical framework of plans in communes with greater socio-economic vulnerability, from a historical perspective with different visions of integrated urban law in Chile. Thus, the instrumental content is contrasted in conceptual terms with the planning process. It concludes in a growing hybridism of practices, together with an internal contradiction between the purposes of a spatial planning model and the increasingly protagonist participatory and deliberative processes.

**Keywords:** socio-spatial inequalities, planning process, just city.

**Thematic clusters:** Urban dynamics **Topic:** Post-crisis city and socio-spatial dynamics.

## Introducción

El propósito de la planificación alude al desarrollo de ciudades más justas, integradas, sostenibles y en consecuencia con mejor calidad de vida y sus prácticas, dan cuenta de las persistentes y crecientes desigualdades socio espaciales, efectos de la producción del espacio urbano en un contexto de ciudad neoliberal (e.g. N Theodore, J Peck, N Brenner, 2009; M Janoschka, 2014), propia del capitalismo avanzado (Harvey, 2007). Según las referencias teórico-conceptuales, la planificación corresponde a un proceso y político, cuyo objetivo es la ciudad justa (Fainstein, 2014). Por su parte, la desigualdad socio espacial se concibe como una diferenciación ilegítima por las desventajas acumuladas para acceder a necesidades básicas de una vida de bienestar, según la distribución en el espacio urbano. Esto produce el desplazamiento a ciertos grupos, discriminándolos por la posición en el orden social que ocupan y el espacio urbano que habitan, lo que se hace evidente en las áreas metropolitanas.

Este artículo da cuenta de un debate sobre la contradicción planificación – desigualdad socio-espacial, explorando una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo en una ciudad que se planifica, regula u ordena para los fines de orientar su crecimiento en función de objetivos de desarrollo urbano de integración social y sostenibilidad, se consolidan y persisten desigualdades socio-espaciales? Esta pregunta surge desde la concepción de la planificación urbana como un ejercicio público que responde a una visión compartida y a una voluntad política de desarrollo de la ciudad.

## 1 Sobre la urbanización y el desarrollo espacial desigual en áreas urbanas planificados

El debate sobre la contradicción entre la planificación urbana y la desigualdad socio-espacial recoge una mirada crítica del contexto de la urbanización global conforme las dinámicas espaciales propias del capitalismo avanzado y especialmente del neoliberalismo urbano. Así también de la planificación revisando las teorías y su práctica con efectos en las desigualdades socio espaciales de la ciudad latinoamericana.

### 1.1 Urbanización global y desarrollo espacial desigual

La urbanización en el contexto de la globalización se designa como el medio por el cual se territorializan y generalizan las relaciones socio espaciales del capitalismo (Brenner en Sevilla , 2017; 274). El neoliberalismo, en la forma del desarrollo espacial capitalista, ha demostrado ser profundamente transformador de los modos de vida, reformando el Estado mediante su reducción agresiva e instalando patrones hegemónicos, proporcionando así analógicamente tanto un software ideológico como un hardware institucional (Peck & Tickell, 2002). Se suma un proceso de destrucción creativa del espacio político – económico (Theodore, Peck & Brenner, 2009; 3). En distintos contextos nacionales y locales el neoliberalismo ha sido el marco operativo para la globalización competitiva, inspirando e imponiendo programas de largo alcance de reestructuración y redimensionamiento del Estado (Peck & Tickell, 2002). Así, dichos procesos intensificados de globalización económica, flexibilización del trabajo, competitividad y reestructuración del Estado de Bienestar (DeFilippis, 2004, en Cassiers & Kesteloot, 2012) en una geografía metropolitana de nodos de ciudades globales, vienen aparejados de un aumento de desigualdades socio-espaciales. Las ciudades asediadas por el desarrollo desigual capitalista (Gottdiener & Hutchison, 2011) o la producción de la diferencia geográfica por el capitalismo moderno en el concepto de desarrollo espacial desigual (Harvey, 1982, Lefebvre, 1991[1974], Massey, 1985, Smith 2005, y Soja, 2008), aportan bases teóricas en el análisis de la diferenciación geográfica que van más allá de la lógica de acumulación del capital (Harvey 2007; Taylor 1998; Brenner, 2004 en Sevilla, 2017:197).

Con mayor énfasis se ha argumentado que la hegemonía del neoliberalismo no ha hecho más que acentuar la desigualdad del desarrollo espacial. (Harloe 2001: 890 en Connolly & Steil, 2009). De esta manera, el régimen capitalista contribuye a las desigualdades socio espaciales en las ciudades mediante su proceso de expansión y competencia geográfica (Harvey, 1985), excluyendo a los más pobres del primordial acceso a bienes y servicios, al estar supeditados a la mayor rentabilidad privada, en la lógica de operación del mercado capitalista (Cassiers & Kesteloot, 2012).

Esta falta de acceso a bienes públicos adecuados somete a personas marginalizadas o pobres urbanos a una presión de desarrollo en sociedades capitalistas. Las posibilidades de actuación pública de los Estados en democracia se generan mediante políticas redistributivas, fundadas en la emergencia de tener intereses justamente representados (Fainstein, 2014).

El desarrollo desigual presenta configuraciones de tejidos sociales urbanos existentes, así también medios políticos diferenciados y coyunturales. La comprensión tanto de dichas configuraciones socio-espaciales como de dichos medios políticos es necesaria para dar sustento a las intervenciones estatales (Peck, 2017). Entre ellas se pueden mencionar políticas referidas a bienes comunes urbanos, o citados proyectos experimentales de carácter comunitario de transición post capitalista, entre otros. En efecto, es dable concebir una actuación pública en un contexto de reformas en el seno de un sistema capitalista, particularmente en países en vías de desarrollo como es el caso de la región de América Latina. Esto, con el fin de dar cauce a prácticas políticas más justas, con una planificación no excluyente que controle la segregación y reduzca la desigualdad en el desenvolvimiento de la vida urbana.

### **1.2 La planificación urbana y la desigualdad socio espacial ¿es una contradicción?**

¿Es posible pensar en una planificación urbana para el logro de una ciudad justa en el actual contexto político - económico? La consecución de la justicia urbana como propósito de la planificación se contrapone a los escenarios de desigualdad socio espacial que como se ha señalado es la faz de la ciudad neoliberal latinoamericana. Los fines de la planificación en términos teóricos y conceptuales se debaten para refrendarlos con la práctica de la planificación, entendida como proceso político en contexto de un urbanismo neoliberal. Esta práctica podría potencialmente contribuir a la configuración de escenarios de desarrollo urbano reconocidos como las geografías de la injusticia espacial en palabras de Soja (2008).

El proceso de construcción urbana es un componente de la organización social, del papel del gobierno en la generación de un espacio abstracto según la inversión, de las ganancias de los inversionistas de capital (Empresarios o Estado) y del espacio de la vida cotidiana como el espacio social (Lefebvre, 1974). Los investigadores urbanos se interesan en las formas en que el espacio puede organizar y contribuir en la generación de desigualdades e injusticias, así también entender cómo se reproducen. Por ello, lo que está en el centro del debate es si la forma urbana o estructura espacial de la ciudad reproduce la desigualdad (Harding & Blokland, 2014). Así también, la desigualdad socio-espacial en la forma de injusticia espacial corresponde a una geografía de espacios residuales de las posiciones distintivas de los flujos de capital, riqueza y poder en la lógica espacial del capitalismo avanzado (Brenner, 2009). En otras palabras, esta es una geografía urbana que genera efectos discontinuos y desiguales en la producción del espacio urbano, resultado de la combinación entre la desregulación normativa del Estado neoliberal, la reducción de las inversiones públicas, y la pérdida de la capacidad planificadora del Estado a través de los organismos públicos (Villamizar, Astudillo, Fedele, 2016).

En este sentido, surge como interrogante si el desarrollo desigual en la producción del espacio urbano podría ser uno de los efectos de la planificación según el contenido instrumental y/o el proceso de toma de decisión política; contribuyendo potencialmente a la injusticia espacial mediante distribución de recursos y oportunidades en la ciudad contemporánea.

Por último, cabe considerar que las tendencias de corte liberal – democrático en deferencia al pleno ejercicio de la ciudadanía, proponen un derecho a la ciudad global, que abarca tanto el derecho a apropiarse como a producir el espacio urbano, mediante la participación en la toma de decisiones en todas las escalas del hábitat (Purcell, 2003).

### **1.3 Teoría de la planificación urbana y su práctica en ciudades del sur global**

El origen de la planificación tuvo un carácter reformista. En efecto, la planificación es una actividad técnica, con esencia normativa, impulsada o promovida por valores que se orientan bajo la consecución del “bien público”. Así, desde la tradición del derecho urbanístico integrado, la planificación urbana da cuenta de una función pública específica con el objetivo de obtener un orden racional de la ciudad y su proceso de crecimiento, que debiese dar cuenta del interés común o general, en respuesta a las necesidades sociales y

económicas de una población (Cordero, 2017). Así, la planificación se conceptualiza a partir de dos rasgos fundamentales. El primero, su carácter racional y que por tal define un estado deseado y la secuencia de acciones para alcanzarlo. Y el segundo, su carácter público, dado que recae en el rol de una autoridad con potestad y poder legal para reglamentar, normar u orientar las acciones necesarias para avanzar en la dirección deseada (Moroni, 2010).

El objetivo es intervenir el entorno construido, para lo cual el urbanismo adquiere importancia para la calidad de vida (Taylor, 1998). Según ello se ha transitado desde una teoría normativa del urbanismo de post guerra, hacia una teoría de sistema. En este contexto prevaleció una visión fiscalista del ordenamiento del territorio, con el diseño como su elemento central y el plan como instrumento que define los usos de suelo y la forma de los edificios para el proyecto cívico de la ciudad (Taylor 1998). Luego, esta visión es cuestionada por su determinismo físico (Broady, 1968), surgiendo visiones más amplias con implicancias en lo social y económico, cuyos ideales normativos correspondieron a principios de globalidad utópica. En el tránsito hacia una teoría de sistema, surge la pregunta por el futuro de la ciudad ideal. Esto es, una ciudad deseable como un todo, que adopta una visión ordenada de su estructura urbana, además de estar provista de valores estéticos; una ciudad en la cual prevalece el principio del sentido común, consensuando los objetivos de la planificación sobre una mejor o buena ciudad (Taylor 1998). En definitiva, este pensamiento urbanístico de la década de los 60' se encarna en la teoría de sistemas con el fin de dar cuenta de la complejidad de los sistemas urbanos, reflejo de una planificación sustantiva centrada en el diseño de las ciudades. La respuesta crítica que emerge a dicha planificación física es la teoría procedimental, que establece que el proceso de planificación racional solo tiene sentido como modelo normativo, por afectar la vida de las personas; en consecuencia, cobra importancia el cómo se debe planificar, es decir el proceso (Faludi, 1973). Por su parte, Taylor (1998) establece supuestos comunes entre ambas teorías de sistema y procedimental: el interés por la ciencia, la atención de un enfoque tecnicista especializado, la provocación de cambios en el pensamiento urbanístico y la consideración que los beneficios inherentes a la planificación.

No obstante, lo anterior, en la práctica los procesos de planificación urbana formal institucionalizados e implementados por diferentes organismos gubernamentales no han sido adecuados para resolver los problemas de las ciudades del sur global (Watson, 2009). Las razones esgrimidas son su complejidad y las causas identificadas que escapan al ámbito propio de la planificación. Más aún, los sistemas de planificación urbana de los países del sur global han sido inapropiados por su incidencia en los procesos de segregación y exclusión y el efecto de la urbanización de la pobreza (Watson, 2009). Así también, se ha considerado como un lado oscuro de la planificación, su ejercicio deliberado con fines de control social y opresión hacia grupos periféricos o desventajados, en contextos de sociedades gobernadas por principios democráticos (Yiftachel, 1998).

Los periodos de tiempo en los que se han mantenido inalterables los procesos de planificación no se condicen con las fuertes transformaciones experimentadas por los sistemas urbanos, perturbándose significativamente los contextos locales habitados. En otras palabras, se ha identificado una brecha entre los sistemas de planificación de carácter estáticos y las nuevas formas de pobreza urbana. Los sistemas de planificación arraigados presentan un desajuste significativo con los problemas urbanos, los que precisamente debería enfrentar o ayudar a resolver (Watson, 2009). Estos procesos de planificación han sido identificados por Watson (2009) como racionalidades conflictivas, generando brechas entre los sistemas de administración pública, los planificadores y la población con una vida cotidiana en la informalidad, marginalizada y empobrecida (Watson, 2009).

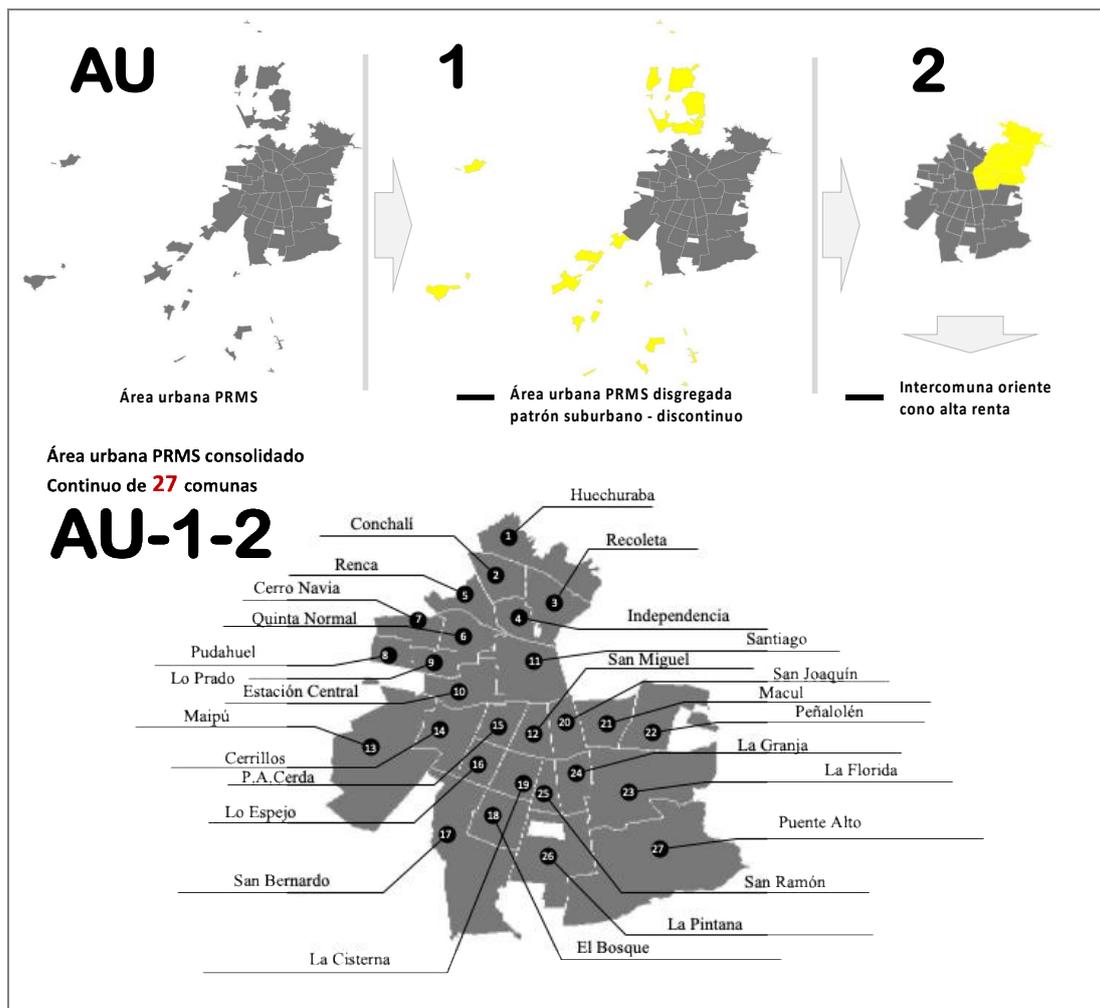
La descolonización de los estudios de ordenación del territorio tendría que revertir las relaciones de poder (Blanc & Cotella, 2020). Asimismo, la cuestión del poder (Rose, Scott & Corbridge en Watson, 2009) está imbricada con los sistemas de planificación. Las razones que surgen tanto dentro como fuera del Estado, permiten explicar la mantención, permanencia, y/o manipulación deliberada de los alcances o competencias de los sistemas de planificación urbana territorial establecidos, presentando por ello, una fuerte resistencia a cambiarlos.

## **2 Análisis de planes según visiones de la tradición de la planificación**

Se aplica un método deductivo de investigación, adoptando reglas lógicas de razonamiento de la experiencia práctica en planificación según el diseño y aplicación de planes reguladores en el contexto chileno de América del Sur.

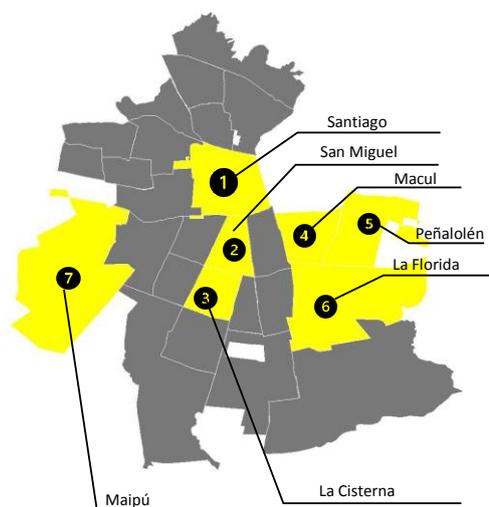
Para buscar mayor valor explicativo de la práctica de la regulación urbana, se toma en cuenta la perspectiva histórica del derecho urbanístico integrado en Chile. Para ello se elabora una propuesta de definición de diferentes periodos que consideran los hitos históricos de la legislación urbana en Chile para la selección de la muestra de análisis de planes reguladores. Estas corresponden a cinco periodos correspondientes a diferentes visiones de la tradición de la planificación urbana en relación con contextos políticos-institucionales de su práctica. Así el primer periodo corresponde a una visión de ordenamiento funcional (1939- 1979), que se desarrolla entre la promulgación de la primera Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones mediante Decreto N° 347 el año 1939 y la promulgación de la política de desarrollo urbano del año 1979. El segundo periodo representa la visión neoliberal (1980- 1992), el tercer período se ha identificado con una visión reformista (1992- 2006), el cuarto periodo con una visión estratégica (2007 – 2014), y el quinto período a una visión de sustentabilidad (2015- 2022).

Junto con dicha perspectiva temporal, se considera una perspectiva espacial para la selección de la muestra de las comunas del Área Metropolitana de Santiago de Chile examinando dos criterios para su definición, según la secuencia que muestra la Figura 1. El primero descarta las áreas urbanas disgregadas, periurbanas, suburbanas y rurales, que presentan un patrón de ocupación del territorio discontinuo. El segundo criterio es la exclusión de las comunas que integran el cono de alta renta del sector oriente, territorios que generalizadamente estarían menos afectados a procesos de desigualdad socio espacial.



**Figura 1.** Aplicación de criterio para la definición de la muestra de estudio intercomuna AMS. Fuente: Elaboración propia.

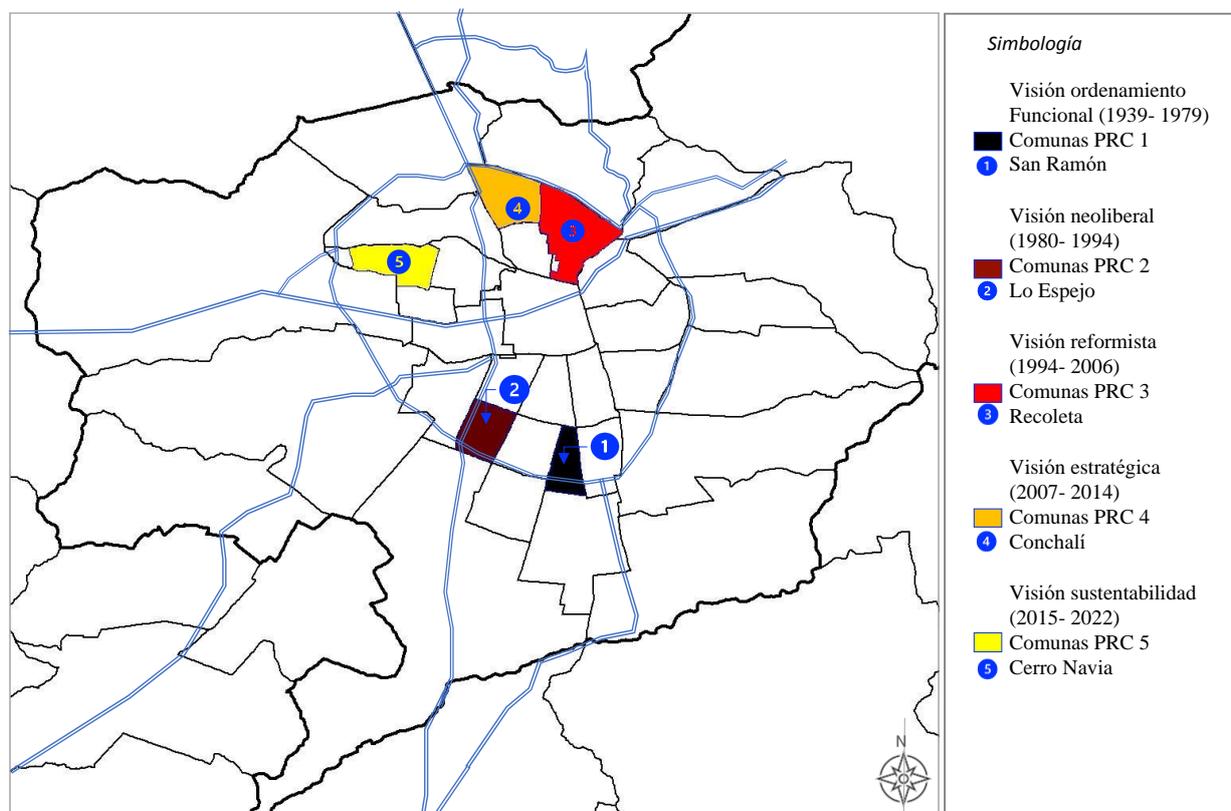
El total de 27 comunas resultantes, se clasifican en los periodos definidos por las diferentes visiones de la tradición de la planificación urbana desde la perspectiva temporal según el año de vigencia de su Plan Regulador Comunal. Se aplica un primer filtro de exclusión de comunas que registran menos del 40% de hogares vulnerables usando el Registro Social de Hogares (RSH), cuya fuente del dato corresponde al Índice de Déficit de Ciudad (CNDU, 2022), obteniendo como resultado un conjunto de 20 comunas según se puede visualizar en la Figura 2.



**Figura 2.** Comunas excluidas de la muestra por umbral de vulnerabilidad. Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, se selecciona una comuna por cada periodo según el año de registro de vigencia de su planificación. Para obtener esta selección se aplica el Índice de Prioridad Social (IPS) de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia Región Metropolitana de Santiago para el año 2020, por considerar las dimensiones de ingreso, salud y educación.

El planteamiento señalado para la selección de la muestra identifica las comunas de San Ramón, Lo Espejo, Recoleta, Conchalí y Cerro Navia, para la aplicación del marco analítico de planes reguladores, según se muestra en la Figura 3.



**Figura 3.** Muestra final de comunas con prioridad social para los diferentes periodos 1939-2022. Fuente: Elaboración propia.

Esta muestra asegura un espectro de instrumentos promulgados en diferentes períodos históricos correspondientes a las visiones señaladas de la práctica de la planificación en Chile, circunscritos a la tradición de la legislación del derecho urbanístico integrado desde el año 1931 a la fecha.

En términos del análisis, se propone utilizar un marco analítico en cada Plan Regulador Comunal. El marco analítico utilizado se ha adaptado de una metodología de análisis aplicada por Elinbaum & Galland (2015) a diferentes planes metropolitanos contemporáneos en Europa. Así, se plantean tres dimensiones y 10 variables.

La primera dimensión de análisis correspondiente al Contexto Institucional, considera no solo los aspectos legales y reglamentarios, sino las tradiciones o visiones de planificación adoptadas. Se complementa con la forma en que se articulan los actores o instituciones participantes en la formulación del plan.

La segunda dimensión de análisis corresponde al Contenido Instrumental, que refiere a los aspectos de diseño del plan según visión de ciudad, configuración de una estructura urbana reconocible en la propuesta urbana y una conceptualización espacial que la define.

Y la tercera dimensión de análisis es el Proceso de Planificación, correspondiente a la planificación racional procedimental. Esta dimensión releva el proceso de decisión propiamente tal.

Las variables que se consideran en cada una de estas 3 dimensiones de análisis se listan en la Tabla 1.

N.º	Dimensión	N.º	Variables
1	Contexto Institucional	1	Marco Jurídico
		2	Propósito Institucional según tradición de planificación
		3	Actores / Instituciones participantes según tipo centralizada – monolítica o abierta – consensuada.
2	Contenido Instrumental	4	Visión comuna
		5	Legibilidad estructura urbana
		6	Conceptos espaciales
3	Proceso de Planificación	7	Proceso parcial/ total
		8	Rol del planificador
		9	Tipo de Liderazgo centralizado o compartido
		10	Evaluación de seguimiento o desempeño para su rediseño o sin evaluación.

**Tabla 1.** Dimensiones y variables análisis de Planes Reguladores Comunales de la muestra. Fuente: Elaborada a partir Pablo Elinbaum & Daniel Galland (2016) *Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process*, *European Planning Studies*, 24:1, 181-206, DOI: 10.1080/09654313.2015.1036843.

Finalmente, la metodología desarrollada se completa con la sistematización de las variables individualizadas en la Tabla 1, utilizando el software ATLAS.ti.

### 3 Hallazgos sobre el rol de la planificación en el atavismo de visiones

El contexto institucional es reflejo de cada visión de planificación conforme ha evolucionado su práctica, al igual de lo que acontece, con el proceso de planificación. Por el contrario el contenido instrumental, se ha mantenido invariante.

La invariabilidad del contenido instrumental, se expresa ante una misma visión de Desarrollo urbano durante todos los periodos de los planes analizados, la que da cuenta de un ordenamiento general, reflejado en una estructuración territorial deseada. Asimismo, en lo referente a los conceptos espaciales para todos los planes se hace mención a principios de ordenamiento, como integración social y espacial, inclusión, movilidad, sustentabilidad del territorio y calidad del espacio urbano. Lo mismo sucede con los fines de la planificación frente alusiones de integración urbana, equilibrio, interés común, identidad cultural e imagen histórica.

Por su parte el proceso de planificación ha venido cambiando consistentemente de acuerdo a la transición de diferentes visiones según alcance del proceso, rol del planificador, tipo de liderazgo y evaluación de seguimiento y desempeño (Ver Tabla 2).

Contenido Instrumental						
Visión comuna - Legibilidad estructura urbana - Conceptos espaciales						
	Visión Ordenamiento Funcional (1939-1979)	Visión neoliberal (1980- 1992)	Visión reformista (1992-2006)	Visión estratégica (2007- 2014)	Visión sustentabilidad (2015 - 2022)	
Caso estudio (Año vigencia del Plan)	PRC SAN RAMÓN (1952)	LO ESPEJO (1983)	RECOLETA (2005)	CONCHALÍ (2013)	CERRO NAVIA (2019)	
Proceso de Planificación	Proceso parcial/ total	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso parcial</li> <li>Factibilidad normativa de proyectos</li> <li>Acogida a normas de excepción reglamentarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requerimiento de elaboración o actualización integral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso de formulación integral</li> <li>Concepción de una estructura unitaria de ordenamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simultaneidad proceso de formulación integral y modificaciones parciales ajustadas a requerimientos de ejecución de proyectos.</li> </ul>	
	Rol del planificador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dominio del rol técnico</li> <li>Rol participativo limitado a la información y consulta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Predominio del rol técnico, supeditando a un rol de participación</li> <li>Rol participativo se amplía a capacitación, facilitación y mediación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Combina rol técnico con participativo.</li> <li>Rol participativo se amplía a validación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del rol técnico con análisis de sistemas de información y procesamientos más complejos.</li> <li>Rol participativo institucionalizado y formalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dominio del rol participativo, prevaleciendo la deliberación comunitaria a los resultados del proceso técnico – normativo.</li> <li>Rol interactivo mediante diálogo, acuerdo, negociación entre autoridad – actores sociedad civil</li> </ul>
	Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conceptualización o intencionalidad política institucional sin ejercer en la práctica liderazgo alguno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se identifica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centralizado en el proceso técnico normativo</li> <li>Compartido en el proceso participativo en hitos de decisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liderazgo disgregado en diferentes organismos y actorías.</li> </ul>	
	Evaluación seguimiento desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sin evaluación, ni seguimiento</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento de indicadores como permisos de edificación para evaluar objetivos acorde a directrices de gestión de proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de un plan de seguimiento poco sistemática, sin verificar su aplicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de seguimiento y evaluación de desempeño según aplicación procedimiento eae del plan.</li> </ul>

Tabla 2. Resultados comparados entre los marcos analíticos de los casos de estudio de los PRC. Fuente: Elaboración propia.

#### 4 Conclusiones sobre la planificación urbana para la consecución de la ciudad integrada

El diseño del instrumento que integra un análisis de sistema urbano, junto con una visión de ciudad y estructura física de ordenamiento, subyace al desarrollo de un proceso participativo y deliberativo cada vez más protagónico para su formulación. Es decir, la planificación sustantiva se subordina a la planificación procesual que ha ido adquiriendo en sí mayor fuerza con rasgos diferenciados para cada visión a lo largo del tiempo. Se suma la manera en que han venido progresivamente combinándose ambas, compatible tanto con los contenidos y alcances propios de marcos normativos formales prescriptivos, como con la forma en que se toman las decisiones, inherentes a un proceso político.

El contenido instrumental da cuenta de una visión de integración socio- espacial del desarrollo urbano según la conceptualización de un modelo de ordenamiento. Esto implica que hay una contradicción con la realidad, dado que las comunas analizadas están caracterizadas por su condición de desigualdad socio espacial, acorde a escenarios de segregación, fragmentación, decrecimiento, déficit, deterioro atomización y subutilización de su infraestructura urbana, entre otros aspectos que se diagnostican. Por su parte, se deduce que el proceso de planificación podría tener mayor incidencia en los niveles de desigualdad socio espacial, por las formas de producción del espacio urbano, distribución de los bienes públicos, posición diferenciada de las personas y representación política desigual.

En consecuencia, se vislumbra una contradicción interna de la práctica de la planificación entre su contenido instrumental y su procedimiento de racionalidad técnica y participativa, al refrendar contenido y proceso de planificación con la realidad de comunas seleccionadas por su nivel de vulnerabilidad socio económica.

Un hilo conductor de entendimiento de contradicciones internas de la práctica de planificación es su complejidad y sobre todo la simultaneidad de diferentes actuaciones públicas. En efecto, los procesos de planificación han venido complejizándose progresivamente, no solo por el alcance de las materias y las consecuentes modificaciones reglamentarias, sino sobre todo por la simultaneidad y contradicciones internas.

La simultaneidad refiere a las formas que se implementa el proceso de planificación, ya sea mediante actualizaciones integrales, a la vez que se realizan modificaciones parciales tanto por sectores, como por materias normativas específicas.. La contradicción interna por su parte se evidencia en los propósitos institucionales de intervenciones urbanas de corto plazo con ajustes normativos y reactivos a iniciativas específicas, que se anteponen a miradas sistémicas de visiones de desarrollo urbano de largo plazo. Estas intervenciones reactivas a iniciativas de gestión de proyectos y respuesta a problemas coyunturales, se viabilizan al alero de las normas de excepción contenidas tanto en la legislación como reglamentación urbana, desestimando el alcance de la normativa urbana del nivel comunal. Se complementa con liderazgos cada vez más compartidos en la forma que se programan y se despliegan los proceso de planificación urbana.

La progresividad en el tiempo de las diferentes visiones que se han ido sucediendo en las tradición de la planificación urbana chilena, demuestra un creciente hibridismo de prácticas. Estas prácticas han transitado desde la concepción de proyectos de desarrollo urbano a procesos de planificación integrada y participativos; desde visiones más sistemáticas con fuerte carácter tecnocrático hacia visiones más procesuales de carácter más participativo. El hibridismo que se ausculta en los procesos de planificación, combinan a la vez visiones fiscalistas, sistémicas y procesuales en la formulación de un mismo instrumento en cuanto desarrollo de su proceso de diseño y aprobación.

La continuidad del proceso de planificación demostrada no termina al momento que se sanciona y aprueba un instrumento. Los procesos de evaluación de desempeño, o más aún, las necesidades que justifican sucesivas o permanentes modificaciones, dan cuenta de que la práctica de la planificación se acompasa con las propias dinámicas del desarrollo urbano conforme su metabolismo de sistemas en permanente cambio, transformación, o mutación. Lo que antes era un estado alterno de estudios técnicos normativos supeditada a la deliberación política de carácter cerrada, hoy es un proceso continuo con un sello participativo de carácter abierto.

En síntesis, la mayor comprensión y análisis de la práctica de la planificación permitiría llenar los vacíos teóricos, en vista de revertir los peores resultados de desigualdad socio- espacial en contextos de áreas urbanas planificadas, para lo cual se esperan nuevas contribuciones sobre los efectos de los procesos de planificación. Lo anterior para la consecución de ciudades más justas en razón a reducir las desigualdades socio-espaciales tan reconocibles en las metrópolis de Latinoamérica.

## 5 BIBLIOGRAFIA

Beunen, R., Duineveld, M. y Van Assche K. (2021). Flat Ontology and Evolving Governance: Consequences for Planning Theory and Practice, *disP-- The Planning Review*, 57(2), 112-123. <https://doi.org/10.1080/02513625.2021.1981017>

Blanc, F., & Cotella, G. (2020). Testing comparative spatial planning studies in the Latin American context: theoretical implications and challenges for regional development. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 25(3). 1032-1050. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552067996007>

Brenner, N. (2009). What is critical urban theory?, *City*, 13 (2-3), 198-207. <https://doi.org/10.1080/13604810902996466>

Brenner, N. (2013). Introduction: Urban Theory without an outside. En N. Brenner (Ed.), *Implosions/explosions. Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin: Jovis. 15-27.

Broady, M. (1968). *Planning for People*. London, Bedford Square Press.

Cassiers, T., & Kesteloot, C. (2012). Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities, *Urban Studies* 49(9). 1909–1924.

- Cordero Quinzacara, E. (2008). El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad, *Revista Nomos de la Universidad de Viña del Mar*, N°2 91-112.
- Cordero Quinzacara, E. (2017). La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. *Revista de Derecho Vol. XXX- N° 1- Junio 2017*. Valdivia Chile. 127 – 152.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. By Cornell University Press. Printed in the United States of América.
- Fainstein, S. (2014). The Just City. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1) 1-18.
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon Press.
- Foglesong R. (2003). Planning the Capitalist City. *Readings in Planning Theory* Second edition. (pp 102- 107) Edited by Scott Campbell and Susan S. Fainstein Blackwell Publishing.
- Frimpong Boamah E., Watson V., Amoako C., Grooms W., Osei D., Osei Kwadwo V., Bonaventure Nyamekye A., Adamu K. & K. Appiah G. (2021). Planning Corruption or Corrupting Planning?. *Journal of the American Planning Association*. <https://doi.org/10.1080/01944363.2021.1987969>
- Galland D. & Elinbaum P. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies*, 24(1), 181-206. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1036843>
- Gottdiener, M. & Hutchison, R. (2011). *The New Urban Sociology* Fourth Edition Ed Westview Press. Chapter 4 Contemporary Urban Sociology (pp 75-98).
- Harding, A. & Blokland, T. (2014). Urban Theory: A critical introduction to power, cities and urbanism in the 21<sup>st</sup> century. *Publisher: Sage Pubns Ltd, Year: 2014*. ISBN: 144629451X,9781446294512.
- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Ediciones Akal, SA para lengua española. Traducción realizada por acuerdo con Oxford University Press. Madrid España.
- Harvey, D. & Potter, C. (2009). The right to the city. En P. Marcuse, P. Connolly, J. Novy, I. Olivo, C. Potter and J. Steil (eds.), *Searching for the just city* (pp. 40-51). New York: Routledge.
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas en *Revista Quid 16 N°8 Dic 2017- May 2018*. 160-173.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 28(85). 11-20. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>.
- Lefebvre, H. (1972). El Derecho a la Ciudad II. *Espacio y Política*. Traducción de Janne Muls de Liarás y Jaime Liarás García. Ediciones Península. 80 pp.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Archivo de la U. de Chile UCH\_43, 2020. [https://uabierta.uchile.cl/asset-v1:Universidad\\_de\\_Chile+UCH\\_43+2020+type@asset+block@Lefebvre1974.pdf](https://uabierta.uchile.cl/asset-v1:Universidad_de_Chile+UCH_43+2020+type@asset+block@Lefebvre1974.pdf)
- Moroni, S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. *Planning Theory*, 9(2), 137-155.
- Peck, J. & Tickell, A. (2002). *Neoliberalizing Space* Editorial Board of Antipode. Published by Blackwell Publishers, Oxford UK. 380- 404.
- Sevilla Buitrago, A. (2017). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. En A. Sevilla (Ed.), Icaria Editoria s.a., Barcelona España, 1ª edición. 292 pp.
- Smith, N. (2005). El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal. En D. Harvey y N. Smith (eds.), *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. 59-78.

Soja, E. W. (2008). *The city and spatial justice*, Universidad de Paris Oeste Nanterre La Défense 12 a 14 de marzo de 2008.

Taylor, N., Nigel M. (1998). *Urban planning theory since 1945*. Sage.

Theodore, N., Peck J, Brenner, N. (2009). Urbanismo Neoliberal: La Ciudad y El Imperio de Los Mercados. *Temas Sociales N° 66* Sur Corporación Estudios Sociales y Educación, Santiago Chile. Marzo 2009. Traducción de Paulina Matta. 11pp

Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues, *en Urban Studies* 46 (11) 2259- 2275, October 2009. 0042-0980 Print/ 1360 – 063 X Online © 2009. Urban Studies Journal Limited. <https://doi.org/10.1177/00420980093425>

Yiftachel, O. (1998). Planning and social control: Exploring the dark side. *Journal of planning literature*, 12(4), 395-406.