

# La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979)<sup>1</sup>

*The National Urban Development Policy of 1979.*

*Discussion within the Military Government Junta and urban problems (Chile, 1973-1979)*

Matías Alvarado Leyton<sup>2</sup>

Guillermo Elgueta Labra<sup>3</sup>

Recibido: 21 de marzo de 2021 · Aceptado: 21 de mayo de 2021

Received: march 21, 2021 · Approved: may 10, 2021

## Resumen

Este artículo estudia la discusión sobre política urbana al interior de la Junta Militar de Gobierno, entre 1973 y 1979. El análisis considera los problemas que la dictadura identificó, sus organismos asesores, así como las soluciones y objetivos propuestos. En ese marco, la Junta delimitó la problemática urbana en torno a varias dimensiones: la falta de un control territorial-administrativo, un grave déficit habitacional, tomas ilegales y una exigua situación económica. Planteamos que la Política Nacional de Desarrollo Urbano, entonces, buscó sintetizar una solución –en clave neoliberal– de estos problemas, nutriéndose de varias medidas tomadas por la dictadura entre 1976 y 1979, bajo la asesoría de los Chicago Boys.

**Palabras clave:** Política Nacional de Desarrollo Urbano, dictadura cívico-militar chilena, Historia Urbana, Chile

## Abstract

This paper studies the urban policy discussion within the Government Junta of Chile, between 1973 and 1979. The analysis considers the problems that the dictatorship identified, its advisors, as well as the proposed solutions and objectives. In this context, the Junta defined the urban problem around several dimensions: the lack of territorial-administrative control, a serious housing deficit, illegal occupation of land and a weak economic situation. We propose that the National Urban Development Policy, then, sought to synthesize a neoliberal solution to these problems, drawing on various measures taken by the dictatorship between 1976 and 1979, under the advice of the Chicago Boys.

**Keywords:** National Urban Development Policy, Chilean Military Dictatorship, Urban History, Chile

---

1 Agradecemos a los evaluadores sus lúcidos comentarios, que nos ayudaron a mejorar el manuscrito original.

2 Chileno. Doctor (c) en Historia, Universidad San Sebastián, Santiago de Chile. Email: matias.alvaradoleyton@gmail.com

3 Chileno. Magíster en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Email: gaelgueta@uc.cl

## Introducción

Una ciudad no es solo un conjunto importante de construcciones, también expresa una organización funcional que concretiza estructuras de todo tipo: políticas, culturales, económicas y sociales. De ahí que las ciudades se encuentren estrechamente vinculadas con el tipo de relaciones que una sociedad pretende formar entre sus miembros y con la naturaleza, además de los valores que guían su comportamiento (Harvey, 2013, p. 20). En torno al desarrollo urbano se estructuran concepciones cognoscitivas del mundo y sistemas valorativos íntimamente ligados al sistema sociopolítico, productivo y a la estructura espacial de un grupo humano determinado (Signorelli, 1999, p. 10; Hardoy, 1975, pp. 79-112). De ese modo, el estudio de una ciudad supone una aproximación a la sociedad que la habita, con sus valores culturales y políticos, por lo que para comprender sus problemas físicos y ambientales, debemos estudiar sus problemas sociopolíticos (Hardoy, 1978, pp. 83-118).

Efectivamente, el desarrollo urbano supone la producción social de las formas espaciales (Castells, 1974). En la ciudad se consuman la producción material y simbólica del hombre, vehículo de valores, identidades e imaginarios configurados históricamente, encontrándose en un permanente proceso de construcción (Gravano, 2016, p. 19). En ella la experiencia humana se transforma en signos, adquiere un orden y un propósito que expresan justamente diferencias sociales y simbólicas, configurando diferentes identidades, es decir, humanizando el ambiente natural (Mumford, 1966). En ese sentido, Raymond Bryant y Sinéad Bailey señalan que si bien los cambios en el medio ambiente tienen un impacto en el status quo de la política y economía, éstos no afectan a la sociedad de manera homogénea. Las diferencias entre los habitantes explican, en efecto, una distribución desigual de los costos y beneficios, junto con su refuerzo o reducción sobre desigualdades preexistentes. En otras palabras, los cambios en la gestión del medio ambiente tienen implicaciones sociopolíticas sobre las relaciones de poder que resultan tras esos cambios (1997).

En las primeras décadas del siglo XXI ha habido una degradación de las distintas ciudades en occidente, especialmente en espacios subdesarrollados. Entre sus efectos concretos se encuentran la desintegración de sus barrios, un empobrecimiento sociocultural y material basado en el consumo, concomitante con la especulación inmobiliaria, y el encarecimiento del acceso a viviendas, que al mismo tiempo han reducido su calidad (Kirschermann y Muschalek, 1980). De ahí que la ecología política considere a la privatización y comodificación del suelo periurbano, como estrategias para propiciar el desarrollo de grupos económicos-financieros nacionales y transnacionales que buscan rentar, acumular y hacer circular el capital (Lukas, Fragkou y Vasquéz, 2020, pp. 95-119).

La fragmentación territorial y socio-ambiental no es resultado de un “mercado” abstracto (Harvey, 2011), sino de estrategias pensadas por actores específicos, tanto públicos como privados, estrechamente vinculados a instituciones y lógicas del capital financiero, promoviendo patrones de desarrollo geográficos desiguales (March, 2015, pp. 172-175). La progresiva mercantilización de la naturaleza, y en particular del suelo, es un proceso de (sub)desarrollo urbano profundamente antidemocrático con altos potenciales de impacto socio-ecológicos negativos en los paisajes socio-naturales (Merme, 2016, pp. 766-774). Específicamente sobre contextos urbanos y su desarrollo, la ecología política hace énfasis en las relaciones de poder que producen cierta distribución –desigual– de los factores y servicios medioambientales.

En suma, el orden sociopolítico, el sistema productivo y la estructura espacial se encuentran estrechamente interrelacionados. Por lo tanto, para realizar satisfactoriamente un cambio en la estructura espacial, éste solo puede ser posible con uno en el sistema productivo, el cual es viable a través de una transformación sociopolítica (Hardoy, 1975, pp. 79-112). Por ello resulta clave el estudio de los condicionantes políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales que producen los paisajes urbanos, analizando las relaciones de poder y sus expresiones sociales e institucionales (Domene, 2006, pp. 167-178).

En Chile, durante la dictadura cívico-militar de 1973-1990, se impuso un proyecto neoliberal de clase, en donde sus protagonistas promovieron la privatización y liberalización del suelo, entre otros recursos naturales. Estas reformas consolidaron a la postre un sector inmobiliario fundamentalmente económico-financiero, que buscó la especulación en el precio del suelo a efectos de hacer circular el capital (Lukas y Fragkou, 2014, pp. 67-71). Esto instaló desregulación, privatización y mercantilización en materia de política urbana, impactando negativamente en los ecosistemas del país (Mattos, 2008, pp. 23-40). Los especuladores inmobiliarios y el capital financiero pasaron así a ocupar, de facto, el rol principal sobre el desarrollo urbano, con todo lo que eso implica en términos sociopolíticos (Harvey, 2013). Sin embargo, esto no fue inmediato.

En virtud de lo esgrimido hasta aquí, este trabajo estudia las discusiones que existieron al interior de la Junta Militar de Gobierno en materia de política urbana durante los primeros años de la dictadura, es decir, entre 1973 y 1979. Esta temporalidad abarca el debate previo a la publicación de la primera *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU) de 1979. Si bien algunos trabajos han abordado este tema, generalmente se han limitado a los resultados y efectos de esta política, sin poner suficiente atención –a nuestro juicio– en la discusión previa, acontecida al interior de la Junta. De ese modo, surgen varias preguntas: ¿Cuáles fueron los problemas que, en materia de política urbana, debió enfrentar la Junta? ¿Cuál fue el diagnóstico que hicieron sus miembros y por qué organismos fueron asesorados? ¿De qué manera fueron enfrentados dichos problemas? ¿Cuáles fueron los objetivos trazados? ¿Cómo estos antecedentes operaron a efectos de concretar la primera PNDU de 1979?

Este artículo está organizado en tres partes. La primera, expone de manera sucinta algunos antecedentes que sitúan en perspectiva histórica la problemática urbana en Chile, particularmente durante el siglo XX. La segunda, analiza las discusiones sostenidas al interior de la Junta Militar sobre esta materia, atendiendo a los problemas que identificó y diagnosticó, así como a los organismos que la asesoraron a lo largo del período, a las soluciones y a los objetivos proyectados para solventarlos, proceso que decantaría en la PNDU de 1979. Finalmente, sobre esa base, el tercer apartado revisita el debate entre especialistas, como arquitectos y urbanistas, sobre los efectos ambientales y sociopolíticos de la PNDU de 1979.

## 1. Antecedentes históricos del desarrollo urbano en Chile, 1960-1973.

En Chile, recién a mediados del siglo XVIII –y solo en el valle central del país– tomó forma una red de centros urbanos (Maturana y Morales, 2015, pp. 43-74). Es hacia fines del siglo XIX que podemos hablar de un sistema territorial más o menos integrado sobre la base de ciudades,

tras la ocupación militar y anexión de nuevos territorios en el contexto de la “Pacificación de la Araucanía” (1860-1883) y la “Guerra del Pacífico” (1879-1884) (Maturana, 2017). Así, en la medida en que la cohesión del territorio fue compleja, no resulta extraño que el país adoleciera de una política que normara esta importantísima materia, necesaria para su desarrollo.

En líneas generales, el Estado –a través del Ejecutivo y Legislativo– tomó medidas aisladas y básicas sobre el desarrollo de las ciudades, sin considerar la globalidad del problema. Dichas medidas consistieron, a menudo, en el trazado de planos de urbanización que regulaban los espacios en donde era posible levantar construcciones, además de reglamentos sobre higiene, a efectos de normar asentamientos densamente poblados (Maturana, 2017). Hasta 1925, el desarrollo urbano se encontró así estrechamente vinculado a una ideología liberal, cuestión acentuada por la hegemonía de un único sector social –la élite tradicional– que, de acuerdo con sus intereses y cosmovisiones culturales, construyó y desarrolló las ciudades (Gross, 1991, p. 27). Solo la irrupción de nuevos actores sociopolíticos durante el siglo XX, que diversificaron el espectro ideológico amparado en el orden liberal, permitió complejizar esta situación (Drake, 1992; Scully, 1992).

El período 1925-1973 se caracterizó, en ese sentido, por la mediación de un Estado con recursos limitados, constantes presiones de distintos grupos de poder, fenómenos como el crecimiento demográfico y la ascendente migración campo-ciudad. La ausencia de un modelo de ciudad propició el empleo de soluciones menores a problemas urbanos particulares, siempre sobre la base de criterios técnicos, pero no en clave de una política nacional (Gross, 1991, p. 27). En esa lógica, el primer esfuerzo que tuvo éxito en establecer una normativa nacional en materia urbana fue la Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, que fijó, en 1931, los principios e instrumentos legítimos para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos, siendo una consecuencia directa del terremoto de Talca en 1928 (MINVU, 2014).

El aumento de la población y la migración campo-ciudad marcó gran parte de las dinámicas urbanas nacionales durante el siglo XX. En ese sentido, hacia 1952 tuvo lugar la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) y en 1953 una nueva Ley General de Construcciones y Urbanización, que integró categorías como “metrópoli”, “intercomuna”, “microrregión” y “región”, medidas orientadas a que el aparato estatal asumiera la responsabilidad del desarrollo urbano (Hidalgo, 2005). Sin embargo, el aumento de la población y los fenómenos migratorios internos desbordaron las capacidades del Estado, impulsando a amplios grupos sociales marginados a la toma ilegal de terrenos como medio para solventar sus necesidades de vivienda (Garcés, 2002). En Santiago, el caso más emblemático ocurrió en 1957 con la toma de la Población La Victoria (Castillo y Vila, 2020, pp. 101-122). Este fenómeno condujo a distintos sectores sociopolíticos a poner atención en las políticas nacionales de vivienda. Sin embargo, las medidas emanadas continuarían siendo puntuales, huyendo de un plan de desarrollo urbano a nivel nacional (Gross, 1991, pp. 37-38).

En la década de 1950, Estados Unidos y distintos países de Europa ya habían promovido la creación de importantes instrumentos de gestión pública y planificación urbana, en virtud del aumento de la población y sus necesidades. Fue por esto que, con especial fuerza en la década de 1960, la CORVI se ocupó de entregar viviendas a la población, en una política que buscaba integración social. En este período se desarrolló también el Plan Intercomunal de Santiago, ya

que la capital era la ciudad que recibía mayor población migrante, definiéndose así el uso del suelo y zonificándolo por áreas verdes, vialidad, servicios públicos y límite urbano (Parrochia, 1979). Sin embargo, y aunque el Estado debía tener un importante rol en la planificación urbana, no tuvo la fuerza necesaria para implementar estas medidas a cabalidad, delegando su responsabilidad a equipos técnicos, sin una visión global y nacional sobre la planificación urbana.

De ese modo, fue imposible detener el deterioro ambiental que producía el aumento de la población y la concentración de ésta en asentamientos urbanos, profundizando la segregación social del espacio, la ocupación de terrenos sin planificación, la contaminación y la congestión. En otras palabras, los instrumentos de planificación urbana desarrollados por el Estado fueron prontamente sobrepasados y las tomas de terrenos se posicionaron como la operación urbana más importante a lo largo del país (Camus y Hajek, 1998). Solo tras el 11 de septiembre de 1973 se retornó, de manera paulatina, a un esquema hegemónico con un trasfondo ideológico claro (neoliberal) y con una propuesta de desarrollo urbano (Gross, 1991, p. 27). No obstante, lo cierto es que durante la dictadura hubo inquietos debates y tensiones respecto a este y otros temas al interior de los pisos más altos del Edificio Diego Portales (Valdivia, 2003). Surge, entonces, la necesidad de examinar las discusiones que se articularon al interior de la Junta en materia de política urbana, a efectos de comprender su diagnóstico, el tránsito que ésta experimentó en sus principios rectores y la fundamentación de sus medidas en esta materia, algunas de las cuales tienen efectos concretos hasta el presente.

## 2. Las discusiones sobre el desarrollo urbano al interior de la Junta Militar de Gobierno (1973-1979)

El 11 de septiembre de 1973 no solo atestiguó el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende, sino también la instauración de una Junta que devino en una de las dictaduras más importantes de América Latina. En un contexto de Guerra Fría, ésta se negó al camino trazado por Allende argumentando que socavaría las bases del país, llevándolo al abismo de mano de la incursión de “enemigos externos” (Harmer y Riquelme, 2014). Aunque inicialmente aseguró que mantendría ciertas victorias conseguidas por la población durante los tres años del gobierno deponiendo, tempranamente mostró su interés por llevar a cabo una “refundación del país” (Joignant, 2007, p. 31). Bajo ese objetivo, la Junta comenzó a discutir en su interior cada una de las diferentes materias de gobierno, con miras a la estabilidad política, social y económica. Por su puesto, entre ellas se encontraban la organización del territorio nacional y la problemática urbana en Chile.

### 2.1 *Hacia una delimitación y diagnóstico de la problemática urbana*

Más allá de la preocupación que la Junta tuvo al designar a Leigh y Mendoza como responsables del “Frente Interno” (Secretaría de la Junta de Gobierno [SJG, 16 de septiembre de 1973, p. 1) y de subrayar el “máximo cuidado” con que debían proceder en la elección del hombre a cargo de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) (SJG, 13 de septiembre de 1973, p. 2), lo cierto es que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) quedó virtualmente paralizado. De hecho,

el órgano dictatorial acordó de manera temprana y unánime “suspender los lanzamientos por seis meses en lo que se refiere a vivienda” (SJG, 28 de septiembre de 1973, p. 1). Con todo, y pese a esta primera decisión, algunos de los asesores que rodearon a la Junta levantaron sus reparos.

Así, Sergio de Castro y Tomás Lackington, en aquel entonces asesores del Ministerio de Economía, advirtieron a ésta sobre ciertos “problemas trascendentales” que azotaban a la nación (SJG, 19 de septiembre de 1973, p. 2). Basados en el estudio preliminar que junto a otros jóvenes economistas habían realizado desde la última campaña presidencial de Jorge Alessandri (Castro, 1992, pp. 7-12), los Chicago Boys fueron los primeros en alertar sobre las consecuencias de esta paralización en el MINVU. Es más, tras una serie de reuniones sobre materias económicas y, en particular respecto al “incremento enorme de la cesantía” (SJG, 24 de septiembre de 1973, p. 2), el entonces ministro de Economía propuso reducir la desocupación “mediante la construcción masiva” de obras públicas (SJG, 25 de septiembre de 1973, p. 1). En otras palabras, durante los primeros meses que siguieron al golpe de Estado, el Ministerio de Economía asumió, de manera indirecta, cierto liderazgo en materia de desarrollo urbano ante la ausencia del MINVU, no bajo una idea rectora, sino con el objetivo de ocupar a la población y dinamizar la economía.

Fue recién el 23 de octubre que la Junta retomó el problema del desarrollo urbano propiamente tal. En reunión con el Instituto de Ingenieros de Chile, éste ofreció no solo “un plan de riego [...] a fin de rescatar tierras que permitan incrementar la producción agropecuaria”, asunto que se volvería cada vez más recurrente (SJG, 8 y 23 de noviembre de 1973), sino también la posibilidad de dar con una “reactualización de las necesidades de infraestructura de la nación” (SJG, 23 de octubre de 1973, p. 1). Por su parte, ODEPLAN señaló tan solo días después la necesidad de una “nueva organización del país”, además de centrar las preocupaciones en la “organización de los diferentes sectores, descentralización administrativa y desarrollo regional” (SJG, 31 de octubre de 1973, p. 1). De hecho, de este ánimo surgió la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) (SJG, 26 de noviembre de 1973, p. 2), que, en su primera exposición ante la Junta, señaló la importancia de alcanzar una “nueva concepción jurídica de la administración del Estado” y de concretar “la regionalización del país”.

Así, la regionalización devino en prioridad con respecto a la reorganización territorial-administrativa. Según el parecer del gobierno, era “un medio eficaz para lograr la tan anhelada descentralización”, estableciendo gobiernos regionales con mayor jurisdicción y atribuciones, además de asignaciones y libertad respecto a sus recursos, especialmente financieros. Pero la regionalización no solo pretendía la integración del país con respecto al desarrollo socioeconómico, sino también en materia de “seguridad nacional” (SJG, 27 de diciembre de 1973, p. 3). Así, la CONARA –apoyada por ODEPLAN, la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Comité Asesor de la Junta y otras entidades públicas y privadas– respondía a la preocupación inicial de la dictadura por “consolidar la integración territorial del país, la integración de la población y sus actividades socioeconómicas a través de la búsqueda de finalidades comunes” (SJG, 27 de diciembre de 1973, p. 9). Evidentemente, este afán desde el régimen por una reconfiguración administrativa guardaba relación con la necesidad de alcanzar un control efectivo sobre el territorio, además de romper con los entramados sociopolíticos y pugnas de poder vigentes antes de 1973.

Con ese objetivo, y descartando el federalismo, la Junta pretendía brindar a las regiones y sus centros urbanos una mayor importancia, volviéndolas “la organización mayor del Gobierno interior” (SJG, 27 de diciembre de 1973, pp. 9-10). Es más, CONARA advirtió que:

“[...] atenta contra la seguridad nacional la generación de espacios vacíos dentro del territorio nacional; la existencia de bolsones o áreas de bajo desarrollo relativo; el desaprovechamiento de los recursos en determinadas zonas; la excesiva migración rural o urbana que crea alrededor de la metrópolis cinturones de poblaciones marginales donde proliferan ciudadanos frustrados, inadaptados y proclives a la delincuencia y a la subversión” (SJG, 27 de diciembre de 1973, p. 11).

Por lo demás, también evidenció “la excesiva concentración económica en Santiago”, la cual estaba “alcanzando niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas que, obviamente, tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidas en actividades productivas de la periferia” (SJG, 27 de diciembre de 1973, p. 12). De esta manera, con miras a delimitar la problemática urbana, la Junta identificó la necesidad un efectivo control territorial-administrativo desde el Estado, a efectos de garantizar la seguridad nacional y el desarrollo económico, en dónde las diferentes ciudades a lo largo del país debían ser entidades fundamentales del gobierno interior.

A esta primera dimensión territorial-administrativa, se le sumaría una segunda respecto del déficit de vivienda, o urbano-habitacional. El 22 de enero de 1974, la Junta recibió por primera vez a Arturo Vivero, responsable del MINVU. A esta reunión asistieron también el subsecretario de la cartera, así como el presidente del Colegio de Arquitectos, entre otros profesionales. Dicha agrupación mostró toda su disponibilidad para “colaborar con el Supremo Gobierno en las materias propias de su especialidad, la vivienda, el equipamiento y el desarrollo urbano principalmente”. De hecho, el Colegio de Arquitectos ya había colaborado con el MINVU, “fijando criterios, ofreciendo ideas” en sus distintas comisiones y en su Dirección de Planificación y Presupuesto; además de participar en los estudios sobre regionalización de la ODEPLAN. Toda esta experiencia, particularmente “en lo referido a desarrollo urbano”, fue compilada y entregada en forma de libro a la Junta, para ayudar “en la formulación de las políticas que va a decidir el Gobierno a través del Ministerio de la Vivienda” (SJG, 22 de enero de 1974, p. 1). De hecho, Merino señaló que la Junta estaba consciente del “gran déficit de viviendas”, añadiendo:

“El hombre no puede vivir en un palomar, donde no tiene futuro ni destino, donde sólo pasa a ser un conventillo bonito, donde no tiene la posibilidad de sentirse pleno de alegría y satisfecho de estar en su hogar. [...] No se trata de hacer cajones llenos de hoyos donde los seres humanos se meten y duermen, pero donde no tienen ningún incentivo para volver, para descansar ni para hacer vida familiar, ni para nada de aquello que dignifica al ser. El Plan Habitacional que se está trabajando contempla dar al hombre todo eso” (SJG, 22 de enero de 1974, p. 2).

Pese a las promesas sobre que “este plan de desarrollo urbano y rural de la vivienda” se iba “a estudiar con mucho ahínco”, el propio Almirante advirtió que “para echarlo a andar, necesaria-

mente se debe considerar la incapacidad económica del país y del desarrollo de las estructuras capaces de poder materializar las construcciones necesarias” (SJG, 22 de enero de 1974, p. 2). En efecto, la dimensión habitacional de la problemática urbana yacía en el déficit de viviendas, cuya manifestación más concreta y rotunda era la toma ilegal de terrenos. A pesar del tamaño del problema y de su clara identificación, una efectiva solución estaba sujeta a las limitantes económicas del país.

La feble situación económica del país era un problema transversal. En reunión con la Contraloría General de la República, ésta daba cuenta de que la mayoría de los decretos-ley emitidos a la fecha por la Junta se referían “a aspectos económicos” (SJG, 16 de abril de 1974, p. 1). A “Vivienda, Obras Públicas y Transporte”, se le adjudicaban “104 mil millones de escudos, o sea, más del 50% del presupuesto nacional, y ocupa 93 mil empleados, o sea, es tal vez el área más grande”. A pesar de ello, el presupuesto era escaso para la implementación de reformas como las propuestas por CONARA. De hecho, en materia habitacional el problema era grave, con “un déficit habitacional de arrastre en el país, el año 1973, de 60 mil viviendas”, estimando que para el año siguiente esta necesidad ascendería a las 70 mil, con un “ritmo de construcción anual promedio entre 1960 y 1970 “de 36 mil viviendas”. Asimismo, desde la Contraloría General de la República señalaron que el préstamo máximo del Sistema de Ahorro y Préstamo (SINAP) hacia 1974 era de “14 millones de escudos”; mientras que la “renta bruta necesaria para alcanzar ese préstamo” correspondía a “321 mil escudos”. Es decir, estaba “fuera del alcance del habitante común”, así como “el dividendo rebajado, castigado, mensual” que ascendía a 80 mil escudos”, siendo “muy difícil pagarlo, porque no se puede pagar un dividendo más allá del 25% de la renta” (SJG, 16 de abril de 1974, p. 36).

Aunque endémico, este problema se había agudizado debido a una reciente resolución de la Junta que permitía el alza de los arriendos en cinco veces respecto de enero del año anterior, sin perjuicio de las advertencias que algunos asesores habían hecho sobre que era “muy poca la gente que [iba] a seguir arrendando propiedades” (SJG, 15 de abril de 1974, p. 12). Si bien por medio de esta resolución se buscaba solucionar cuestiones tales como el subarrendamiento, el arriendo a extranjeros –que no estaban sujetos a esta ley– y las exigencias para arrendar una propiedad (SJG, 16 de abril de 1974, p. 37), en verdad esto terminó por empeorar el problema habitacional.

Por lo demás, tanto el MINVU como el MOP pasaron a ser escrutados rigurosamente por CONARA, en el marco de la reforma administrativa y por su elevado impacto al gasto fiscal. En conjunto, de estos ministerios dependían casi 100.000 funcionarios, es decir, alrededor de un cuarto del total del aparato estatal (SJG, 31 de mayo de 1974, p. 8), y contaban con más de una duplicación en sus funciones (SJG, 31 de mayo de 1974, pp. 12-13). Además, como advirtió Carlos Granifo, quien se encargaría del MINVU:

“[...] tanto que nos preocupamos con el problema de la urbanización en Chile, en circunstancias de que el mayor urbanizador que existe en nuestro país son las tomas populares de terrenos, que ya se produjeron. Esos terrenos ya se perdieron para la agricultura, y ahora hay que construir en forma racional esas poblaciones hasta que se puedan radicar en otras zonas” (SJG, 10 de junio de 1974, p. 26).



En efecto, derivado del déficit habitacional, las tomas ilegales de terrenos fueron otra dimensión de la problemática urbana, que debió enfrentar la dictadura, aunque los recursos económicos eran exigüos. Así lo ilustró el Ministerio del Interior con respecto a la construcción de vivienda sociales o “casas mínimas”, donde la realidad dictaba que “en lugar de 20 mil viviendas, por las disponibilidades de fondos sólo podríamos hablar de 6 mil viviendas para el año 1974” (SJG, 1 de agosto de 1974, p. 7). Asimismo, desde el Ministerio de Hacienda mostraron “escepticismo” respecto de lograr “la meta de 55 mil viviendas, que fue la que se les dio en las discusiones de marzo” (SJG, 6 de agosto de 1974, p. 3). Ante estas restricciones económicas, el MINVU no veía otra posibilidad más que “incentivar al sector privado” (SJG, 1 de agosto de 1974, p. 10).

En suma, gracias a que ciertos cuerpos colegiados –como el Colegio de Arquitectos de Chile, la Asociación de Arquitectos Planificadores y el Instituto de Ingenieros de Chile– pusieron en valor y buscaron salvaguardar el tema, la Junta realizó un diagnóstico identificando varias dimensiones que configuraban la problemática urbana. Entre ellas se encontraban la importancia de la cohesión territorial y la seguridad nacional a través de las ciudades, además del grave déficit habitacional y la incapacidad del Estado de solventar las necesidades de vivienda al ritmo que crecían los centros urbanos. Derivadas de esto último, también se hallaban las tomas ilegales de terrenos, que incluían, por ejemplo, la ocupación de terrenos agrícolas. Finalmente, de manera transversal a todas las variables anteriores, se ubicaba la feble situación económica del país, condicionando el desarrollo de una efectiva política estatal que abordara las complejidades de las dimensiones antes mencionadas. Esto hizo posible que la Junta, y en particular el MINVU, evaluaran como opción la intromisión del sector privado como actor clave en la solución de estos problemas.

## 2.2 *Hacia una neoliberalización del desarrollo urbano*

En el primer mensaje presidencial de la Junta las referencias en materia de política urbana fueron acotadas. Si bien establecía que el desarrollo urbano era una de las competencias del MINVU, ésta solo cabía dentro de sus planificaciones futuras, señalando que, de momento, debía “detenerse el crecimiento horizontal de los grandes centros urbanos, con el fin de evitar el empleo de terrenos esencialmente agrícolas en viviendas” (Junta Militar de Gobierno, 1974, p. 343). El MINVU, encabezado por Arturo Troncoso, apeló entonces a que parte de la economía del país, en su necesidad de generar y “ocupar mano de obra”, estuviera destinada “en hacer y terminar casas, en hacer algo que sea más útil” (SJG, 14 de noviembre de 1974, p. 33), cuestión que posteriormente apoyaría, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda (SJG, 23 de abril de 1975, p. 7).

En atención a estas directrices y a las dificultades económicas por las que atravesaban las arcas fiscales, la Junta propició que el MINVU, “por intermedio de sus Corporaciones de Vivienda y Urbanismo Regionales”, pudiera “colaborar y asociarse con las Municipalidades y con las empresas privadas en la realización de proyectos y mejoramiento urbano” (SJG, 29 de octubre de 1974, p. 94). Efectivamente, argumentando la incapacidad económica del aparato público, la dictadura reveló su intención de incorporar a otros actores para comenzar a dar solución a los distintos problemas existentes en materia urbana, sobre todo el grave déficit habitacional.

En el marco del segundo mensaje presidencial, la Junta dio cuenta de que, en la búsqueda de “un crecimiento armónico de las ciudades”, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al mando de Carlos Granifo, había impulsado “la ejecución de Planes y Programas Comunales e Intercomunales de Desarrollo, incluyendo los planos reguladores” que ahora debían “ser estudiados por las Municipalidades y coordinados con la política nacional de desarrollo urbano formulada por el Ministerio”. Por otro lado, la Junta también destacó la promulgación de los decretos Nº 193 y 195, del 12 de mayo de 1975, los cuales, respectivamente, “establecieron un nuevo límite urbano al Área Intercomunal de Santiago, abarcando 17 comunas, y el Plano de Remodelación de la Avenida Norte-Sur, elaborado en conjunto con la Municipalidad de Santiago”. Asimismo, respecto a los planes a futuro del MINVU y su Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano, indicó que ésta tenía “por primer objetivo aumentar la densificación habitacional del Gran Santiago, que actualmente es muy baja, siendo del orden de los 100 habitantes por hectárea”. Además de contar, a nivel regional, con una serie de ideas “para las ciudades de Arica, Antofagasta, Coquimbo-La Serena, Talca, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas” (Junta Militar de Gobierno, 1975, p. 476). Estas medidas estaban orientadas a atender la importancia de las ciudades en tanto vehículos del control territorial y de la seguridad nacional. Con respecto al déficit habitacional, hacia 1976 el MINVU solo abrigaba así “la esperanza de que en el futuro el sector privado tome más a su cargo y el público menos y, de esa manera, el sector subsidiado será cada vez menor” (SJG, 16 de junio de 1976, pp. 5-6).

En el tercer mensaje presidencial, la dictadura daba cuenta que la reforma administrativa impulsada por la CONARA –bajo la influencia de ODEPLAN– ya había hecho eco en el MINVU, reestructurando a toda esta cartera ministerial a través del decreto-ley Nº 1305 (MINVU, 26 de diciembre de 1975). Entre sus novedades se encontraba la creación de una División de Desarrollo Urbano, la cual tenía por objeto, entre otras medidas, “proponer la política nacional de desarrollo urbano” (Junta Militar de Gobierno, 1976, p. 522). La Junta precisaba que “por su carácter especial, las políticas de desarrollo urbano deben ser fijadas regionalmente considerando los factores locales”. Sin embargo, también explicitaba su intención de mantener un control estricto de la expansión urbana, tanto para utilizar los recursos existentes en infraestructura a su máxima capacidad, como para evitar la ocupación indebida de terrenos agrícolas. Esto se lograría fundamentalmente a través de la congelación del radio urbano y de la definición de densidades mínimas de acuerdo a las condiciones locales, además de una enérgica política de estructuración urbana, basada en la remodelación, rehabilitación y renovación. Por lo demás, la Junta señalaba que las inversiones en infraestructura social urbana se concentrarían principalmente en donde resultaran complementarias de aquellas inversiones económicas, de manera de integrar eficientemente los esfuerzos de desarrollo nacional y regional (Junta Militar de Gobierno, 1976, p. 530).

Efectivamente, se comenzaban a imponer al interior de la Junta principios rectores de orden neoliberal y, hasta cierto punto, gremialistas, en tanto consideran la posición de los cuerpos intermedios –como municipios y empresas privadas– en este proceso desde su lectura del principio de subsidiariedad. Así, la dictadura le entregaba al sector privado un papel fundamental en materia de organización ambiental del territorio –dentro de la que cabía el uso del suelo–, sector que, por su puesto, buscaría maximizar su tasa de ganancia.

Por su parte, el MINVU realizó una serie de estudios respecto en torno a la problemática urbana a nivel nacional, destacando en particular dos de ellos. Por una parte, un diagnóstico del sistema urbano nacional, el cual “se orientó a la definición del comportamiento de la estructura espacial” y que reveló “el excesivo grado de polarización que ejerce el centro nacional sobre el resto del territorio”. Además de un análisis estratégico propositivo con respecto a lo que debía ser el desarrollo urbano en Chile entre 1975 y 1990, planteando la necesidad de alcanzar “la integración socio-económica y física (de acuerdo a los objetivos cualitativos definidos por ODEPLAN), actuando a través de un ordenamiento espacial de las actividades en orden a provocar una desconcentración de las actividades económicas”. Esto último sería posible “por medio de una política que permita la participación regional en el proceso de desarrollo” (Junta Militar de Gobierno, 1976, p. 562).

Mientras tanto, el Ministerio de Economía comenzó a buscar derechamente “la forma de traspasar la responsabilidad del Ministerio de la Vivienda al sector financiero sobre la base de licitaciones” (SJG, 28 de diciembre de 1976, p. 13). El Ministerio de Hacienda hacía la salvedad de que el Presidente de la República *podría* liberar y no que *debía* liberar, es decir, que la “filosofía” en que descansaban estas nuevas medidas no era una de “liberación urbi et orbi a todas las cosas” (SJG, 14 de junio de 1977, p. 4). Lo cierto es que la Junta –asesorada por ODEPLAN y el Ministerio de Economía, ambos bajo la influencia de los Chicago Boys– orientaba sus políticas hacia una liberalización de la economía, en concordancia con el resto de políticas de *shock* propiciadas por estos organismos. Por de pronto, la problemática urbana sería abordada con medidas permeadas de esta nueva filosofía política, económica, social y cultural.

De hecho, en el marco del cuarto mensaje presidencial (1977) el MINVU dio cuenta de que estaba preparando el “estudio de una Política Nacional de Desarrollo Urbano” en coordinación “con la Oficina de Planificación Nacional” (Junta Militar de Gobierno, 1977, p. 605). De esta manera, los criterios neoliberales se hicieron ineludibles a efectos de abordar la problemática urbana, volviéndose común la idea del “mercado de la vivienda” dentro de las discusiones de la Junta (SJG, 14 de junio de 1977, p. 3). También fueron reiterativas las críticas de sus asesores frente a cualquier justificación de mecánicas orientadas a la expropiación, recordando que los gobiernos de Eduardo Frei y de Salvador Allende lo habían hecho en menoscabo de la economía nacional y de la Constitución entonces vigente, así como de la que estaba siendo redactada en aquel momento (SJG, 12 de abril de 1978, p. 8).

Más tarde, en el quinto mensaje presidencial (1978), este viraje hacia el neoliberalismo era todavía más evidente. La Junta reconoció entonces que Chile era “un país urbanizado”, donde “cerca del 80% de la población chilena vive y desarrolla sus actividades en centros urbanos de más de cinco mil habitantes”, aunque “este alto nivel de urbanización” no era “homogéneo respecto al territorio”. Sin embargo, y a pesar de esto, en su “rol subsidiario” al Estado ahora solo le correspondía “determinar las políticas que orientarán las relaciones del mercado urbano, en orden a preservar el bien común y las condiciones más favorables del medio ambiente urbano” (Junta Militar de Gobierno, 1978, pp. 503-504). En otras palabras, la política urbana y el desarrollo de las ciudades quedaban al arbitrio del mercado, no bajo la dirección del aparato estatal ni de una idea rectora coherente que configurara la relación entre ser humano y medioambiente.

Por lo demás, fue durante este año que el MINVU asumió íntegramente las funciones de los Comités Habitacionales Comunales, dedicados a las “poblaciones de emergencia” (Hidalgo, 2005). Las tomas de terrenos quedaban así, bajo la óptica de los Chicago Boys, como inconvenientes alteraciones del espacio público y privado, que debían ser erradicadas por cuanto interrumpían el eficiente desarrollo urbano de las distintas ciudades.

Siendo este el último mensaje presidencial antes de la publicación de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, la Junta de Gobierno señaló que ésta estaría “acorde con la nueva estructuración político-administrativa del país propuesta por la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional”, de ODEPLAN. Asimismo, se indicaba que esta política tendría como bases principales “un nuevo concepto de regulación del mercado del suelo (tanto de crecimiento como de remodelación urbana), el estudio de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (como principal instrumento gestor del proceso) y la inversión pública en viabilidad, equipamiento comunitario y vivienda (como factor decisivo en la orientación del desarrollo urbano)” (Junta Militar de Gobierno, 1978, p. 519).

En síntesis, las políticas implementadas por la Junta hasta 1979 estuvieron orientadas a solventar los problemas identificados y diagnosticados previamente. A saber, la necesidad de un control territorial-administrativo con miras a la seguridad nacional, un grave déficit habitacional y sus consecuentes tomas de terrenos, sobre todo agrícolas, además de una exigua situación económica. En ese sentido, la PNDU de 1979 buscó sintetizar una solución –en clave neoliberal– para estos problemas, algo que fue posible gracias a que los Chicago Boys lograron hacia 1975 una importante influencia como asesores de la Junta, copando ODEPLAN y el Ministerio de Economía. Además, cabe señalar, esto supuso el abandono de casi cualquier pretensión regionalista inicialmente pensada por CONARA.

Desde ahí, entre 1975 y 1979 la dictadura implementó distintas políticas para dinamizar la economía, entre ellas, la ocupación de la población en clave de mano de obra o involucrar a los municipios y a empresas privadas, como intermediarios entre la población y el Estado, el cual asumiría un limitado rol subsidiario. En ese sentido, la Junta también impulsó el traspaso de la política habitacional desde el MINVU al sector financiero a través de licitaciones, dando origen a un “mercado de la vivienda”. Al mismo tiempo, las inversiones sobre la construcción de viviendas sociales se ubicarían allí donde fuesen rentables y complementarias de inversiones económicas. Finalmente, de manera adicional, la Junta buscó la congelación del radio urbano, reprimiendo enérgicamente la toma de terrenos y erradicándolos a los márgenes de las ciudades. Estos lineamientos serían condensados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, que establecería al suelo como un bien no escaso.

### 3. *La Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979)*

La *Política Nacional de Desarrollo Urbano* fue promulgada en marzo de 1979, aunque más tarde sería reemplazada íntegramente por otra versión homónima, en marzo de 1985. Con posterioridad, ambas han sido cuestionadas como políticas nacionales propiamente tales, ya que no obedecían a una iniciativa estatal capaz de fijar principios rectores efectivos para el

desarrollo urbano del país (MINVU, 2014, p. 65). No obstante, lo cierto es que estos documentos fueron los primeros esfuerzos concretos por traducir esa discusión en un instrumento unitario y de carácter nacional. A efectos de rentabilizar el uso del suelo, ambas se sustentaron en la desregulación, un principio rector que sí tuvo un impacto nacional. Si bien la versión de 1985 intentó corregir esa filosofía, fue incapaz de llevarlo a la práctica, cediendo ante las ideas propuestas por colaboradores de la dictadura como Miguel Kast o Sergio de Castro, líderes de ODEPLAN y el Ministerio de Economía, respectivamente.

En efecto, con posterioridad a 1975 la dictadura comenzó a implementar diversas reformas económicas de carácter neoliberal en el país (Gárate, 2012), que afectaron no solo al debate, sino también a la comprensión de los problemas vinculados al desarrollo urbano. De ese modo, la PNDU de 1979 no solo declaró el suelo como un bien no escaso, suprimiendo el control estatal sobre éste (Palacios, 2008, p. 9), sino que también liberalizó los límites de expansión urbana. Sobre esta base, la dictadura impulsó la erradicación de asentamientos irregulares en las ciudades –fundamentalmente tomas de terrenos– apartándolas hacia la periferia. A su vez, esto profundizó la precarización de las condiciones de vida de los habitantes a lo largo de todo el territorio nacional, acentuando la desigualdad también en términos espaciales (Mattos, 1999, pp. 29-56).

A juicio de la Junta, las transformaciones provocadas por las políticas de *shock* implementadas en el país habían “hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que en el pasado, se ha conducido el proceso de desarrollo urbano” (MINVU, 1979, p. 10). Esta primera política, en conjunto con una serie de decretos que se promulgaron a continuación –destinados a modificar los planos reguladores de diferentes comunas, como el decreto N° 420 que modificaba el plan intercomunal de Santiago–, dio “inicio a la liberalización del desarrollo urbano” (Vicuña del Río, 2013, p. 193).

Esta política estableció así que “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad”, siendo “un recurso que se transa en forma libre” y aseguró que se “definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado” (MINVU, 1979, p. 10 y 13). Algo similar ocurrió con el problema habitacional, dejando “la responsabilidad de producción” de viviendas “al sector privado” (MINVU, 1979, p. 14). Aunque el Estado también debía velar por el mejoramiento de la calidad del medio ambiente, esto se haría “con el objeto de convertir las zonas beneficiadas en áreas atractivas y rentables para la inversión privada” (MINVU, 1979, p. 26). Es factible sostener que esto es consecuencia de haber extremado el principio de subsidiariedad por parte de los asesores gremiales y neoliberales, quienes buscaron liberar al Estado de casi toda responsabilidad, suponiendo, convenientemente, que el mercado y la sociedad organizada serían capaces de solventar distintas problemáticas.

Marco Antonio López, hombre a cargo de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, señalaría que si bien la “tentación de intervenir ‘técnicamente’ en el proceso es demasiado grande para los burócratas”, era necesario “aceptar que existe una forma natural en el comportamiento de la sociedad urbana”. En ese sentido, estimaba que “la liberalización de la normativa que restringe el crecimiento natural de las ciudades no representa ningún riesgo y, por el contrario,

incentivará fuertemente la inversión privada” (López, 1981, pp. 31 y 42). A su vez, desde ODEPLAN Miguel Kast aseguró que la intervención estatal en esta materia era innecesaria, “ya que si la tierra escaseara cada vez más, su precio subiría hasta el punto de que resulte más atractivo construir en altura que horizontalmente”. En seguida, añadía que “a menos que el mercado contenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficiaría al usuario de la vivienda (le sale más barato y lo prefiere), al agricultor (obtiene un mayor valor por su tierra) y al Estado que abarata los costos de infraestructura” (Kast, 1979, p. 38).

La liberalización y desregulación socioambiental se materializaron a través de dos situaciones: la extensión del límite urbano y la liberalización de las responsabilidades del aparato estatal, entregadas al mercado (Vicuña del Río, 2013, p. 193). El decreto Nº 420 pretendía lograr “una mayor flexibilidad en el crecimiento, estructuración y renovación urbana, aumentando la oferta de suelo potencialmente urbanizable”, incrementando el área de expansión de la capital en un 60%, pasando de una superficie de 62.000 hectáreas a una de 138.750 (MINVU, 31 de octubre de 1979 y El Mercurio, 20 de octubre de 1989, p. A2). Pese a este incremento, y contrario a las esperanzas neoliberales, los precios del suelo urbano no solo no bajaron, sino que se incrementaron (Trivelli, 1981, p. 62). En virtud de las décadas anteriores, algunos defendieron estas medidas afirmando que el Estado no había sido el “administrador más eficiente” ni mucho menos el “más justo” (Daher, 1989, p. 298). Sin embargo, lo cierto es que dejar la política urbana solo en las manos invisibles del mercado, evidencia un notable desinterés por regular efectivamente esta cuestión (Torres, 2005). Así, su consecuencia última fue el refuerzo del mercado inmobiliario especulativo (Jiménez et. al., 2018, p. 29).

Como no podía ser de otro modo, la promulgación de esta política generó revuelo entre los especialistas de la época. Fue así como Patricio Gross, Mario Pérez de Arce y Marta Viveros, todos ellos arquitectos, se reunieron para publicar *Santiago, espacio urbano y paisaje* en 1982. Esta obra pretendía “contribuir al desarrollo cultural de nuestra ciudad”, esperando que sus “páginas ayuden a definir posibilidades de acciones o proyectos para orientar, ordenar y modificar sectores urbanos significativos, para mejorar las condiciones ambientales generales y para valorizar el paisaje urbano de acuerdo con su magnífico marco natural”. Con todo, las críticas hacia la política implementada sobre el desarrollo de las ciudades y su suelo eran evidentes. Por esto señalaban que “es hoy más importante que nunca que exista una conciencia ciudadana sobre los valores urbanos [...] abrir los ojos y ver la ciudad [...] y luego aplicar el sentido común y actuar con imaginación y con generosidad, buscando el bien común”. Contrarios a la PNDU de 1979, a su juicio responsable de la pérdida material de espacios recreativos e históricos dentro de la ciudad, los arquitectos sentenciaban que “no parece posible que sean las fuerzas ciegas del juego económico y unas pocas reglamentaciones cuantitativas los únicos determinantes de la faz de la ciudad” (Gross, Pérez de Arce y Viveros, 1982).

Dadas sus falencias y los deficitarios resultados obtenidos, la PNDU de 1979 terminó siendo reemplazada en 1985 (Maturana, 2017). El cambio más evidente en esta nueva versión vendría del reconocimiento de que “el suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica” (MINVU, 1985, p. 21). No obstante, la exigua fuerza del Estado frente al mercado y sus vaivenes imposibilitaba una planificación

coherente en esta materia, dejando, esta vez de manera factual, a éste último como principal rector del desarrollo urbano. En ese sentido, poco importaba la “distinción entre bien común y mercado” que hacía el mismo documento (Daher, 1989, p. 291). Asimismo, aunque esta política enunció como prioridades cuestiones tales como la calidad de vida, el patrimonio cultural, el ambiente y la participación ciudadana, realmente no hubo esfuerzos concretos sobre ninguna de estas dimensiones (Vicuña del Río, 2013, p. 195). A través de concesiones, compras y otros instrumentos del mercado, los privados, operaron exclusivamente en función de incrementar su capital, sin considerar la desintegración urbana que eso pudiera suponer, en ese momento o en el futuro (Massone, 1996, p. 58). Aunque en esta política el aparato estatal crecía en su injerencia sobre esta problemática, concretamente siguió en manos del mercado (Vergara, 2019, pp. 353-354). De ese modo, los excesos de la PNDU de 1979 fueron corregidos solo de manera puntual y nominal, sin cuestionar el diagnóstico realizado por la Junta sobre la problemática urbana, ni los principios rectores neoliberales que la sustentaban.

## Conclusiones

La Junta Militar asumió el gobierno interior con la tarea de refundar Chile, encargándose de evaluar la situación existente en distintas materias de interés nacional. Entre ellas por su puesto que se ubicó el desarrollo de las ciudades y su organización, asumiendo así la tarea de diagnosticar el estado de la problemática urbana en el país, proceso en el que recibió la colaboración de organismos profesionales como el Colegio de Arquitectos o el Instituto de Ingenieros de Chile. De ese modo, la Junta identificó varias dimensiones que configuraron su diagnóstico sobre dicha materia. Entre ellas, el rol de las ciudades como vehículos fundamentales en la cohesión territorial y la seguridad nacional. También, la existencia de un grave déficit de viviendas, cuya construcción no respondía de acuerdo al ritmo en que aumentaba la migración hacia las ciudades del país; esto a su vez devenía en tomas de terrenos, incluso agrícolas. Por último, y no por ello menos importante, una crisis económica que golpeaba a las arcas fiscales, incapaces de solventar las distintas dimensiones antes mencionadas y sus complejidades. Esto último motivaría, en particular al MINVU, a evaluar la posibilidad de incluir al sector privado como actor fundamental, a efectos de darle solución a estos problemas.

Como sabemos, la organización espacial y física de las ciudades están estrechamente vinculadas con el carácter de la sociedad que la habita, reflejo a su vez de sus sistemas valorativos que regulan su comportamiento. El espacio urbano ordena, entonces, las experiencias humanas, entre miembros de una misma sociedad, así como con la naturaleza. Siendo así, los cambios sobre éste son posibles en la medida en que las estructuras económico-sociales también son modificadas, a su vez consecuencia de una transformación sociopolítica previa. Esto fue lo que ocurrió en Chile en la segunda mitad de la década de 1970, a propósito de las discusiones sostenidas al interior de la Junta, las cuales transformaron, entre otras cuestiones, las relaciones productivas y sociales, así como los valores hegemónicos del país.

En efecto, la Junta buscó solucionar los problemas que había identificado con ayuda de organismos profesionales, a través de medidas que modificaron las estructuras socioeconómicas,

resultado de una revolución sociopolítica vinculada a la adopción del neoliberalismo. En este proceso fueron claves organismos político-técnicos, como ODEPLAN y el Ministerio de Economía, que hacia 1975 eran espacios institucionales ocupados por los Chicago Boys, asesorando a la Junta también en materia de política urbana. Así, entre las medidas impulsadas se encontraban, por ejemplo, la ocupación de mano de obra a efectos de dinamizar la economía, o la inclusión de empresas privadas y municipios como vínculo entre los ciudadanos y el aparato estatal, que asumiría un rol subsidiario propio del gremialismo. En coherencia con ese principio rector, la dictadura también propiciaría el traspaso de la responsabilidad sobre la política habitacional desde el MINVU hacia el sector financiero, a través de licitaciones, comenzando a hablar de un “mercado de la vivienda”. También, los criterios para invertir en la construcción de viviendas sociales serían la rentabilidad de las operaciones; al tiempo que reprimía y erradicaba las tomas de terrenos, erradicándolos hacia los márgenes de la ciudad en caso de ser necesario. Estas directrices serían fundamentales para la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, declarando al suelo como un bien no escaso, cuestión que sería corregida seis años más tarde.

A pesar de esto último, lo cierto es que, en términos prácticos y factuales, la gestión política del suelo urbano quedó *a posteriori* en función de las necesidades del mercado, entregándole el rol principal del desarrollo urbano al sector privado, un diseño que se mantiene hasta nuestros días. Así, esta política se orientó en favor de esquemas de liberalización y privatización, fortaleciendo el derecho de propiedad por sobre cualquier otro. Entre las medidas que dicen relación con lo anterior, se encuentran la regularización de la propiedad del suelo y la urbanización de la gran mayoría de los asentamientos precarios dentro o alrededor de las ciudades. Asimismo, la eliminación de las normas sobre límites urbanos, que permitió el surgimiento de extensas áreas de “expansión urbana” y la liquidación de las reservas estatales de suelo urbano. También se encuentra la erradicación de los campamentos de las áreas de mayor valorización del suelo, que contribuyó a crear algunas de las principales aglomeraciones de problemas socioeconómicos en la actualidad.

Por otra parte, se suma el encausamiento, a través de empresas privadas, de importantes subsidios vinculados al desarrollo urbano –como con las viviendas sociales–, que convirtió al aparato estatal en un cuerpo inerte, incapaz de cumplir siquiera con una debida vigilancia sobre esta materia. Por último, en términos generales, la liberalización que permitió la subdivisión y todo tipo de transacciones sobre el suelo, permitieron que el Estado desapareciera como un factor importante en torno al desarrollo urbano, relegándolo –como en muchas otras áreas– a un rol subsidiario (Montes, 2000).

Como señalamos anteriormente, el legado de la dictadura con respecto al desarrollo urbano del país, más allá de los diversos enfoques que se discutieron en su interior, dan cuenta de pocos cambios con respecto a las normativas del uso del suelo en término de la organización de las ciudades. En el siglo XIX, para Benjamín Vicuña Mackenna, Santiago era una “ciudad doble”, con algunos barrios que la hacían “ilustrada, opulenta y cristiana” y, por otro lado, con otros que no eran otra cosa que “una inmensa cloaca de infección y de vicio, de crimen y de peste, un verdadero potrero de la muerte” (Vicuña Mackenna, 1872, p. 24). Aunque, por cierto, la Junta y sus asesores de ODEPLAN nunca se refirieron en estos términos al problema de desarro-



llo urbano, facilitaron y consagraron –a través de la desregulación factual del suelo– que esta visión sobre la ciudad se perpetuara. De ese modo, sobre la base de un medio-ambientalismo neoliberal, con posterioridad la ciudad sería desintegrada paulatinamente, dando lugar a una fragmentación territorial y socio-ambiental. Una situación que, más temprano que tarde, estaría sin complejos.

## Bibliografía

- Bryant, Raymond y Bailey, Sinéad (1997). *Third World Political Ecology*. New York: Psychology Press. Camus, Pablo y Hajek, Ernst R. (1998). *Historia Ambiental de Chile*. Santiago: Andros Impresores.
- Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castillo, Simón y Vila, Waldo (2020), *La toma de la Victoria y el problema habitacional a través del diario La Nación. Agenda estatal y movimiento de pobladores en Santiago, 1957*. En *Tiempo Histórico* (Nº 21), pp. 101-122.
- Daher, Antonio (1989). *Neoliberalismo urbano en Chile*. En CEP, pp. 281-299.
- Domene, E. (2006). *La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos*. En *Documents d'Análisi Geogràfica* (Nº 48), pp. 167-178.
- Drake, Paul (1992). *Socialismo y populismo: Chile 1936-1973*. Valparaíso: Instituto de Historia UCV.
- El Mercurio (20 de octubre de 1989). "Extensión urbana y mercado". Santiago, p. A2.
- Gárate, Manuel (2012). *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garcés, Mario (2002). *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM.
- Gravano, Ariel (2016). *Antropología de lo urbano*. Santiago: LOM.
- Gross, P. (1991). *Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos*. En *Revista EURE* (Nº 52-53), pp. 27-52.
- Hardoy, J. E. (1975). *Sistemas sociopolíticos y urbanización. Una selección de ejemplos históricos contemporáneos*. En Hardoy, J. E. y Schaedel, R. P. (comp.), *Las ciudades de América Latina y sus Áreas de influencia a través de la historia* (pp. 79-112). Buenos Aires: S.I.A.P.

- Hardoy, J. E. (1978). *La construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo*. En *Problemas del Desarrollo* (Nº 34), pp. 83-118.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2011). *Commonwealth*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.
- Harvey, D. (2011). *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*. Londres: Profile Books.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes* Madrid: Akal.
- Hidalgo, Rodrigo (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: DIBAM.
- Jiménez, Víctor, Hidalgo, Rodrigo, Campesino, Antonio-José y Alvarado, Voltaire (2018). *Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España*. En *Revista Eure* (Nº 132), pp. 27-46.
- Junta Militar de Gobierno (1974). *Mensaje Presidencial*.
- Junta Militar de Gobierno (1975). *Mensaje Presidencial*.
- Junta Militar de Gobierno (1976). *Mensaje Presidencial*.
- Junta Militar de Gobierno (1977). *Mensaje Presidencial*.
- Junta Militar de Gobierno (1977). *Mensaje Presidencial*.
- Kast, Miguel (1979). *El uso del suelo por las ciudades*. En *AUCA* (Nº 37), pp. 38-39.
- Kirschermann, J. y C. Muschalek (1980). *Diseño de barrios residenciales, remodelación y crecimiento de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- López, Marco Antonio (1981). *Expansión de las ciudades*. En *Revista Eure* (Nº 22), pp. 31-42.
- Lukas, Michael y Fragkou, María Christina (2014). *Conflictividad en construcción: desarrollo urbano especulativo y gestión de agua en Santiago de Chile*. En *Revista Ecología Política* (Nº 47), pp. 67-72.
- Lukas, Michael, Fragkou, María Christina y Vásquez, Alexis (2020). *Hacia una ecología política de las nuevas periferias urbanas: suelo, agua y poder en Santiago de Chile*. En *Revista de Geografía Norte Grande* (Nº 76), pp. 95-119.
- March, H. (2015). *Financialising Nature?*. En *Geoforum* (Vol. 60), pp. 172-175.

- Massone, Claudio (1996). *Planificación urbana 1979-1990*. En Revista CA (Nº 81), pp. 56-61.
- Mattos, C. de (1999). *Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo*. En Revista Eure (Nº 76), pp. 29-56.
- Mattos, C. de (2008). *Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano*. En Pereira, P e Hidalgo, P. (eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (pp. 23-40). Santiago de Chile: Geolibros.
- Maturana, Francisco (2017). *¿Ausencia de planificación urbana en Chile? Algunas reflexiones*. En Cybergeog: European Journal of Geography. Consulta el 12 de marzo de 2021: <http://journals.openedition.org/cybergeog/28064>.
- Maturana F., Morales M. y Rojas, A., (2015). *Evolución histórica de las ciudades intermedias en el siglo XX: crecimiento, jerarquía y funcionalidad*. En Maturana F. y Rojas A. (eds.), *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados* (pp. 43-74). Santiago: RIL Editores.
- Merme, V. (2016). *Financialization, water governance, and uneven development*. En WIREs: Water (Nº6), pp. 766-774.
- Mumford, Lewis (1966). *La ciudad en la Historia*. Buenos Aires: Infinito.
- MINVU (26 de diciembre de 1975). *Decreto-ley Nº 1305*.
- MINVU (31 de octubre de 1979). *Decreto Nº 420*.
- MINVU (1979). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago.
- MINVU (1985). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago.
- MINVU (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Volumen 4: Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago.
- Montes, Carlos (2000), *Discurso de inauguración del Seminario Internacional "A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo urbano en Chile. Impactos en la política de vivienda social, el crecimiento urbano y los precios del suelo"*. En Revista Eure (Nº 77), pp. 2-4.
- Palacios, Valencia (2008). *El desmontaje de la planeación urbana en Chile, 1975-1985 (SEGUNDA PARTE)*. En Revista Electrónica DU&P (Nº 15), pp. 1-23.
- Parrochia, Juan (1979). *Santiago en el tercer cuarto del siglo XX. El transporte metropolitano en Chile. Realizaciones de Metro y vialidad urbana*. Santiago: Editorial Antártica.
- Scully, Timothy (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN.

- Secretaría de la Junta de Gobierno (1973-1990). *Actas Junta de Gobierno*.
- Signorelli, Amalia (1999). *Antropología urbana*. Barcelona: Anthropos.
- Torres, Mario (2005). *Planeación urbana en Chile. Un producto de la especulación inmobiliaria*. En Ciudades para un Futuro más Sostenible. Consulta el 12 de marzo de 2021: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/amtor.html>.
- Trivelli, Pablo (1981). *Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano*. En Revista Eure (Nº 22), pp. 43-64.
- Vergara, Francisco (2019). *El urbanismo represivo de Pinochet. La violenta neoliberalización del espacio en Santiago*. En Bohoslavsky, Juan Pablo, Fernández, Karinna y Smart Sebastián (edts.), *Complicidad económica con la dictadura chilena. Un país desigual a la fuerza* (pp. 335-362). Santiago: LOM.
- Vicuña del Río, Magdalena (2013). *El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile*. En Revista Invi (Nº 78), pp. 181-219.
- Vicuña Mackenna, Benjamín (1872). *La transformación de Santiago. Notas e indicaciones*. Santiago: Imprenta de la Librería del Mercurio. T