



## DE LOS TRAZADOS A LA PLANIFICACION ESTRATEGICA. PLANIFICACION URBANA DE LOS ANGELES EN EL SIGLO XX<sup>1</sup>

Leonel Pérez Bustamante<sup>2</sup>, Carolina Andaur Fuentealba<sup>3</sup>

Fecha de recepción : 01/06/2005

Fecha de aceptación : 05/09/2005

### Resumen

La investigación que se expone ha estudiado las principales ideas y propuestas contenidas en los 4 planes reguladores que han regido el desarrollo urbano de la ciudad de Los Angeles, los que son considerados como los hechos más relevantes en cuanto a planificación urbana desarrollados en la ciudad. La investigación ha analizado cómo ha sido imaginada la ciudad a lo largo de este último siglo, dentro de un contexto histórico, y como las condicionantes culturales y políticas, que influenciaron la planificación nacional y mundial, forman parte de esta evolución. El presente trabajo pretende convertirse en el primer esfuerzo e investigación sistemática que recopila, analiza y reflexiona sobre la evolución histórica de la planificación urbana de la ciudad de Los Angeles en el siglo XX, la que ha resultado ser un reflejo fiel de la evolución del pensamiento urbanístico nacional, constituyéndose en un aporte a la historia del urbanismo chileno.

investigación en el campo del urbanismo, el que consideramos pertinente a nuestra investigación:

*«Porque paralela a la historia de las ciudades, tal como son, discurre la otra historia de las ciudades tal como fueron imaginadas y no llegaron realmente a ser, la historia de como se deseó que fueran y casi nunca fueron las ciudades»... (De Terán, 1978)*

La investigación plantea que la ciudad de Los Angeles tiene algo que contar en cuanto a planificación: Su evolución se puede entender como itinerario y reflejo fiel del desarrollo de ideas y propuestas de la planificación urbana en Chile durante este último siglo.

### 1. Nacimiento de la planificación. Plan Rodolfo Oyarzún, 1945

La próxima entrada en vigencia de un nuevo Plan Regulador Comunal para la ciudad de Los Angeles, pone de relieve los intentos de planificación que le han precedido, los cuales, como se verá, con sus resultados positivos o negativos, han sido un aporte a la planificación de la ciudad.

La inexistencia de un material que permitiera conocer la evolución de la planificación de la ciudad en el siglo XX, ha sido una de las razones principales para desarrollar esta investigación, la que pretende traer a la memoria los planes reguladores y sus ideas, propuestas y actores involucrados.

Los resultados de la investigación se resumen en cuatro episodios que abordan igual número de planes reguladores en tanto que consideramos estos hechos como los más relevantes que se han desarrollado en planificación urbana. Objetivo de cada uno de los capítulos ha sido también conocer el contexto nacional de la planificación en el cual se enmarcan y del cual proceden muchas de sus ideas y referentes teóricos, sus propuestas y sus modificaciones.

La investigación se desarrolla en orden cronológico, lo cual permite entenderla de mejor forma, ya que los hechos históricos precedentes son parte del desarrollo de cada uno de los planes.

De Terán (1978), en su obra «El Planeamiento urbano en la España Contemporánea», expone un objetivo de

a) **La Planificación Nacional, transición de la academia al urbanismo científico.** Gran parte de los hechos ocurridos a nivel mundial, principalmente en Europa, fueron impulsores de cambios y transformaciones fundamentales de la ciudad chilena. Después de la Primera Guerra Mundial la planificación de las grandes ciudades Europeas continúa con mucha dificultad, manteniéndose, más o menos, la misma legislación y propuestas urbanas de principio de siglo. El Estado tomó la iniciativa en programas de viviendas para los más desposeídos, lo que provocó problemas en la planificación debido a un crecimiento descontrolado, con extensiones urbanas sin planificar, y la promulgación de leyes que se vieron sobrepasadas con los nuevos acontecimientos.

Frente a estos hechos, Le Corbusier y Gropius vieron la necesidad de volver a empezar y replantear el hecho arquitectónico, es así como en 1928, los exponentes del Movimiento Moderno se agrupan dando paso al Primer Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) y, aunque no fue su objetivo primordial, dejando atrás la escuela clásica de Bellas Artes.

Mientras tanto en Chile la crisis Mundial del 29 hará estragos en las ciudades. Su fisonomía colonial se verá sobrepasada por un crecimiento acelerado con ciudades de incipiente desarrollo industrial. Con estos cambios surge la ne-

1 Revisión del trabajo presentado al VII Coloquio Internacional de Geocrítica «Los agentes urbanos y las políticas sobre la ciudad», celebrado en el Instituto de Geografía-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 24-27 Mayo 2005 (<http://www.ub.es/geocrit/7-col.htm>).

2 Profesor de Urbanismo, Universidad del Bío Bío y Universidad de Concepción, Correo: leperezubiobio.cl

3 Licenciada en Arquitectura, Departamento de Urbanismo Universidad de Concepción.

cesidad de planificar las ciudades, hechos que fueron vislumbrados por las universidades con la creación de cursos de urbanismo en 1928 por Alberto Schade en la Universidad de Chile y con la contratación de Karl Brunner en 1929, a partir de la iniciativa de Rodulfo Oyarzún, el cual fue su alumno en Viena. Brunner fue una influencia decisiva en la formación y evolución de los profesionales de la arquitectura, que deja atrás las teorías de las universidades chilenas que aún estaban aferradas al Vignola, a una enseñanza «clásica», y a una arquitectura inspirada en las Medallas de la Escuela de Bellas Artes de París, iniciando un pensamiento crítico sobre el futuro de las ciudades.

El Movimiento Moderno se difundió rápidamente por Europa y el Mundo y en Chile llega alrededor de los años '30.

**B. Los Angeles, entre el Beaux Arts y el Movimiento Moderno.** La ciudad de Los Angeles de principios del siglo XX, se muestra como una aldea con rasgos típicamente coloniales, con su planta de cuadrícula y viviendas de adobe y calles de piedra huevillo. Sin embargo, la llegada de colonos españoles y árabes, entre otros; y principalmente de la entrega definitiva del Canal del Laja, cambiaron bruscamente el panorama económico de la ciudad, pasando a ser un polo de desarrollo frutícola y lechero.

Este desarrollo hizo cambiar la fisonomía de la ciudad. El centro antiguo, que mezclaba la vivienda y el comercio, se transforma en un centro comercial importante y muchos habitantes se vieron en la necesidad de trasladarse a otras partes de la ciudad.

Sin embargo, durante este período de crecimiento y a punto de celebrar el bicentenario de su fundación, la ciudad sufrió una de sus peores catástrofes: el terremoto del año 1939. Sus efectos dejaron a un 70% de los edificios con graves problemas estructurales o simplemente inhabitables<sup>4</sup>.

No solo la ciudad de Los Angeles sufriría con este terremoto, sino gran parte del centro sur de Chile, transformándose en el momento oportuno para que

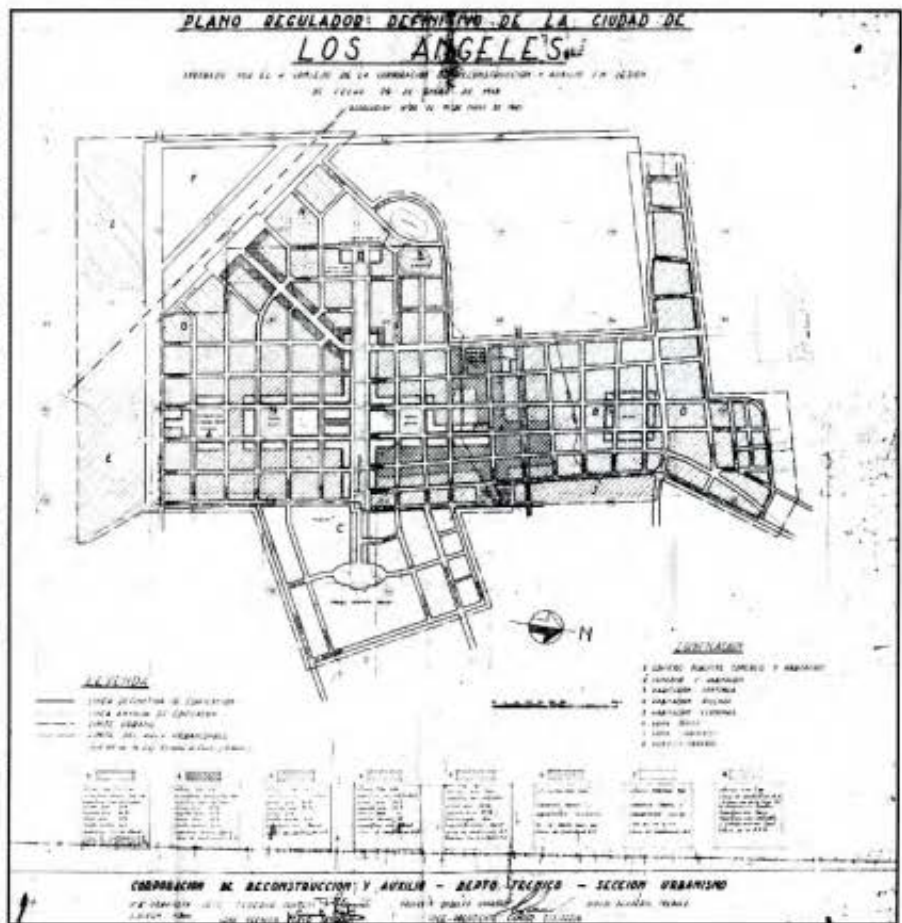


Figura 1. Plano Regulador definitivo de la ciudad de Los Angeles. Se distinguen los barrios diseñados: A y B población destinada a obreros y empleados; C, E, F, y parte de H e I, están destinados para la expansión urbana; D destinada a Huertos obreros; y las áreas G y J, destinada a industria molesta y vivienda. Fuente: Mapoteca Minvu, 2003.

PLANO REGULADOR LOS ANGELES 1945



Figura 2. Reinterpretación del plano regulador de 1945. Se distinguen claramente las zonas y densidades propuestas por Oyarzún. Fuente: Elaboración propia sobre plano original, 2004.

muchos arquitectos mostraran sus dotes de urbanista, donde destacaron los discípulos de Karl Brunner.

Rodolfo Oyarzún fue uno de los arquitectos más importantes en la reconstrucción de las ciudades chilenas y principalmente de Los Angeles. En casi todas sus acciones, Oyarzún se mostraba preocupado por la problemática de la ciudad, debido a que en Chile las ciudades cada día iban perdiendo su «encanto y estética». Además, realiza propuestas para establecer políticas racionales de Planificación Territorial, cuestión que demuestra el haber sido uno de los principales organizadores del Primer Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo, celebrado en Santiago en 1934; haber sido co-fundador y Presidente del Instituto Nacional de Urbanismo; y además el hecho que sus pensamientos y teorías fueron las bases conceptuales para las primeras políticas de vivienda y los fundamentos de la planificación territorial nacional, entre otras acciones.

Hay que considerar, que algunos conceptos planteados por Oyarzún, son coincidentes con los postulados del CIAM y las declaraciones hechas en la Carta de Atenas, lo que muestra su visionaria labor en la planificación chilena.

**C. Plan Regulador de los Angeles, 1945.** El Plan Regulador de Los Angeles de 1945, fue formulado debido a los estragos que deja el terremoto. Para este fin, Rodolfo Oyarzún, ex-miembro de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio es contactado por la Municipalidad de Los Angeles y desarrolla estas labores ad honorem.

Oyarzún propone soluciones racionales que permitirían mitigar los costos de reconstrucción, que cumplieran con un aspecto formal que favoreciera la estética (estándar) de la ciudad, y por último que procurasen el bienestar de la población obrera. Tres aspectos importantes que se aplicaron en la ciudad. Al respecto Oyarzún señala:

*«Las características principales de este proyecto... reflejan las grandes probabilidades que hay en llevar a cabo una ciudad ejemplar dentro de lo que exige la ciencia y el arte del urbanismo:»*

1. *Se han considerado primordialmente las posibilidades económicas y demográficas de desarrollo, que en el caso de Los Angeles, se demuestran un auge constante.*
2. *Se han aplicado los nuevos principios de descentralización cultural en las ciudades (Congreso de Londres de 1935) para combatir el acentismo y crear en el país diversos núcleos que eviten el centralismo pernicioso.*
3. *La reconstrucción no se basa solo en el Plan Regulador, propiamente tal, sino en el estudio estadístico de la vivienda humana, propiciándose una política de edificación como se viene haciendo en los países más importantes del mundo» (Oyarzún, 1940).*

Oyarzún, planteó hacer de la ciudad de Los Angeles un centro cultural de carácter regional: propuso trasladar la estación de trenes a un costado de la ciudad, para que fuera

una estación de paso y no de término. Además estaría conectada con el resto de la ciudad, a través de una diagonal, al estilo de la planteada por Karl Brunner en su propuesta para el Barrio Cívico de Santiago. (Figs. 1 y 2)

De todo esto se puede concluir que en Oyarzún hay una dualidad de pensamientos, que pueden ser consecuencia del momento que atravesaba el urbanismo chileno. Como urbanista es clásico, influenciado fuertemente por Brunner, pero como arquitecto es Moderno, movimiento que ya se difundía en Chile. Al diseñar, o mejor dicho al imaginar Los Angeles, su visión global está inspirada en Brunner, pero cuando debe especificar y resolver los detalles la ciudad, su visión cambia a una arquitectura moderna. Basta con observar viviendas diseñadas en Los Angeles durante ese periodo, para notar su estilo influenciado por el Movimiento Moderno.

## 2. La ciudad en auge. El plan de Ignacio Santa María, 1960

**A. La planificación nacional, la ciudad funcional.** Después de este período de formación, comienza un período que deja atrás la transición entre la academia y la ciudad funcional, donde Brunner es considerado uno de los últimos clásicos, representante retrógrado de la Escuela de Viena. Desde fines de los años cuarenta las nuevas generaciones de arquitectos abandonan el Vignola y adhieren definitivamente a las ideas del Movimiento Moderno, quedando éstas vigentes hasta la década del '60. Esta nueva teoría, basada en el decálogo del urbanismo formulado por el CIAM en la Carta de Atenas de 1933, puso énfasis en los aspectos espaciales y consecuentemente normativos del objeto planificado, «fuera éste una plaza, un barrio, o una ciudad completa, como el caso de Brasilia» (Santa María, 2000).

Los cambios de estilo de vida, el impacto de las migraciones urbano-rurales, el proceso de industrialización, las consecuencias de la aplicación tecnológica en todos los ámbitos de la vida humana, la coyuntura económica del mercado internacional durante la Segunda Guerra Mundial, y el descenso de la tasa de mortalidad, fueron dejando huellas impresas en la fisonomía de la ciudad. Surgirán barrios periféricos y poblaciones espontáneas con graves problemas de hacinamiento. El Estado se verá forzado a crear nuevas políticas e instituciones que solucionen en parte estos problemas, las cuales producirán transformaciones en la práctica de la planificación urbana.

Para la década del cuarenta, la población chilena aumenta de 3 millones 700 mil personas en 1920, a casi 9 millones<sup>5</sup>, originando que los gobiernos incrementen la producción de vivienda, dando soluciones a los más pobres, a través de programas habitacionales. Durante estos años se crea la Corporación de Fomento (CORFO) en 1939, la Corporación de la Vivienda (CORVI), la Ley Pereira, entre otras nuevas políticas y leyes que serían las causantes de grandes

poblaciones que se construirían dentro de la ciudad, cambiando fuertemente su fisonomía.

Es importante destacar que durante este período entre 1938 y 1964, los gobiernos pusieron gran énfasis en los problemas sociales y económicos de la población, los que hicieron replantear a los urbanistas la importancia del concepto de desarrollo urbano por sobre el de planificación.

De esta época hay que destacar la elaboración del Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) en 1954, que «como en su nombre lo indica, tuvo el mérito de ser el primer plan que abarcaba unitariamente la totalidad de las comunas del Gran Santiago e intentaba una propuesta coherente en sus distintos componentes» (Ponce De León, 1995) Además de los planes intercomunales de Valparaíso y Concepción, áreas que se definieron como metropolitanas. «El reconocimiento de este nivel de planificación requería una metodología específica y que, por su complejidad fue abordado por el Estado» (Bedrak, 1985), siendo considerado por este mismo autor como un hito en la historia del planeamiento urbano en Chile.

Debido a un sinnúmero de razones políticas, y a un momento crítico por el cual transitaba la planificación nacional, en 1965 y con el fin de racionalizar, coordinar y proyectar las políticas del gobierno se crea la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) en 1964, la cual comienza a tener una visión económica de la gestión urbana. Esto hará que, «al crearse ODEPLAN, se organice la planificación en base a equipos de economistas sectoriales (educación, salud, vivienda, etc.) perdiéndose la oportunidad para introducir una óptica más integradora propia de los territorialistas: geógrafos, arquitectos, etc. (Márquez y Sánchez, 1995).

Sin embargo, durante el gobierno de Salvador Allende, se logra coordinar ODEPLAN y la Dirección de Desarrollo Urbano a nivel nacional. El Estado asumiría un rol de «productor de viviendas», participando activamente en el mercado del suelo urbano y en la industria de la construcción, evitando la intervención de los privados y empresas particulares. Durante este período se logra construir poblaciones y realizar remodelaciones, en su mayoría en Santiago. Además se consigue construir, a lo largo del país, viviendas para obreros y empleados, bajo el concepto de viviendas cercanas al trabajo.

Es así como se agregan al campo de la planificación nuevos «conceptos de patrón o estándar, vale decir el suelo ocupado por los diversos usos se vuelve equipado. De la preocupación por la densidad del período anterior (habitantes por hectáreas), se pasa a la preocupación por la intensidad urbana (servicios per capita)... La ciudad es objeto de procesos socio-económicos que se

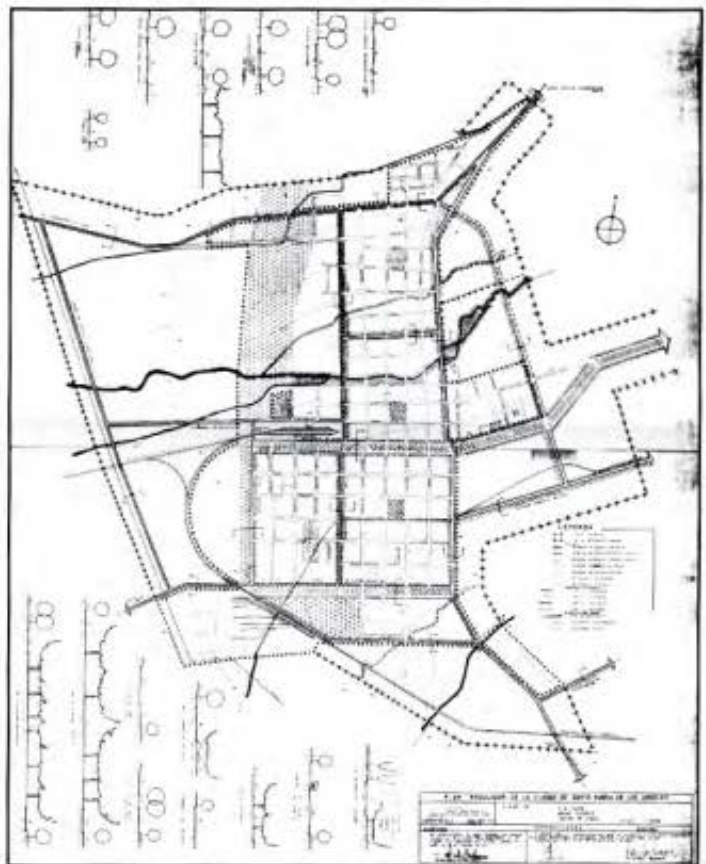


Figura 3. Plan regulador de la ciudad de Santa María de Los Angeles, 1960. Plano de vialidad, áreas verdes y cauces de agua. Fuente: Mapoteca MINVU, 2003.



Figura 4. Re-interpretación de plan regulador 1960. Plano de vialidad, áreas verdes y cauces de agua. Fuente: Elaboración propia sobre plano original, 2004.

6 Garretón Arriagada, 1994

7 Memoria plan regulador Los Angeles, 1999

8 La Tribuna, 1969

intentan orientar, por medio de planes de desarrollo o preinversionales» (Márquez y Sánchez, 1995).

**B. Santa María de Los Angeles, una ciudad en desarrollo.** La apertura de la ciudad, a través de vías de comunicación, permitió que se desarrollara la agro industria, siendo un factor determinante en el crecimiento de la ciudad.

A la estabilidad agropecuaria, producto de la explotación del Canal del Laja y la llegada de nuevas industrias, le siguió el desarrollo económico y el fortalecimiento de la ciudad, el que se vió reflejado en el aumento de la población y la llegada de campesinos en busca de una mejor calidad de vida. La Población de Los Angeles para el censo de 1952 alcanzó a 18.426 habitantes, lo cual no es muy significativo si se compara con 1910 que arrojó 11.691 habitantes<sup>6</sup>. Esta situación se vió modificada bruscamente en la década del '50, cuando en el censo de 1960 se registran 34.866 habitantes, creciendo la población a un poco menos del doble<sup>7</sup>.

La próspera situación de la ciudad en el año 1969, permite la creación de la Sociedad CORMULA Ltda. (Corporación Municipal de los Angeles), la cual tiene a disposición 3 millones de escudos destinados a obras de adelanto para la ciudad, entre ellos, el Mercado, la Vega Techada, y la urbanización de manzanas céntricas<sup>8</sup>. Los objetivos de la CORMU eran planificar un centro atractivo comercial, galerías y locales de moderna estructura.

Durante estos años la necesidad de más viviendas fue paliada por el Estado a través de la CORVI en un principio, y después de la creación del MINVU con programas habitacionales por un lado y por otro a través de la Corporación Zonal de Servicios Habitacionales, que compra terrenos ubicados al sur de la población El Retiro para el programa «operación sitio», el que entregaba terrenos semi-urbanizados con pago a largo plazo y auto-construidos.

El período entre los años 1945-1969, es sin duda de crecimiento y consolidación como polo de desarrollo agro-industrial.

**C. Modelo funcional, plan regulador de 1960.** Ignacio Santa María será el arquitecto contratado por la dirección de Arquitectura del MOP, para reacondicionar el plan regulador de 1945.

Santa María comenzó haciendo una dura crítica al plan de 1945, catalogándolo como muy utópico y formalista. Por lo tanto considera muy importante tomar en cuenta los recursos económicos y sociales que presentaba la ciudad, y además respetar las normas que proponía el CIAM, normas que éste consideraba «decálogo» del Urbanismo Moderno de esos años (Santa María, 2004).

Para responder a estas ideas, la solución que propone se basa en zonificaciones funcionales, que norman rígidamente el uso del suelo urbano, además de prever la extensión urbana de la ciudad hacia el Este y en la identificación de barrios urbanos con centros de equipamiento,

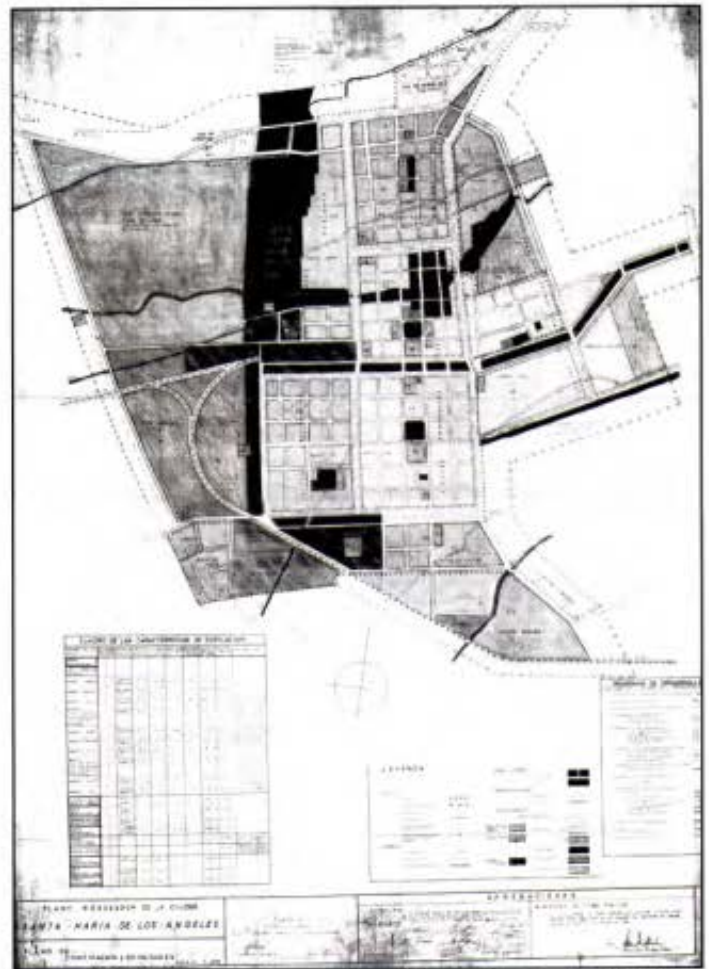


Figura 5. Plan regulador de la ciudad Santa María de Los Angeles, 1960. Plano de zonificación y densidades. Fuente: Mapoteca MINVU, 2003.



Figura 6. Re-interpretación de plan regulador 1960. Plano de zonificación y densidades. Fuente: Elaboración propia sobre plano original, 2004.

evitando la segregación socio-económica y dando una escala humana a la población.

Otra de las características importantes del plan fue reconocer su condición geográfica. Propone como parte fundamental del proyecto una área verde central, que contendría al Quilque cuando se inundara, protegiendo el centro de la ciudad y conformando un parque central que cruzaría la ciudad de Oriente a Poniente. Este proyecto le daría vida al centro de la ciudad. (Figs. 3 y 4).

Otra de las condiciones estudiadas para el plan de 1960, fue las condiciones del suelo, ya que los Angeles posee un sub suelo de mala calidad, y durante el terremoto del 60 hubo derrumbes de gran importancia. Esto fue considerado por Santa María para calcular la densidad de la edificación y la ubicación de estas.

Los conocimientos de planificación urbana estratégica de Santa María, adquiridos y practicados como urbanista en el Ministerio de Reconstrucción en Francia en 1954, fueron un gran aporte a la creación y elaboración de este plan. A diferencia de Oyarzún, Santa María hizo partícipe a la comunidad siendo una de las características más importante de este plan, la participación de la municipalidad y de la población en la opinión y desarrollo del expediente urbano.

Al referirse a su plan nos menciona:

*«Era un plan regulador modesto que reconocía más que nada las condiciones geográficas y las condiciones socio-económicas que el otro no conocía y que planteaba una extensión hacia el lado de la carretera y la consideración del área industrial que se iba a producir por IANSA».*  
(Santa María, 2003).

Su plan, a pesar de considerarlo modesto, hace un gran esfuerzo en los espacios públicos, entregando mayor cantidad y calidad de áreas verdes a los habitantes, las que se ubican rodeando la ciudad.

Uno de los puntos más fuertes son el desarrollo económico de la zona industrial, para el cual designa extensas áreas, prácticamente la misma destinada a vivienda (Figs. 5 y 6) y además crea incentivos para edificación de interés colectivo y áreas industriales, dejando partes exentas de pago del derecho municipal.

En el plano de Zonificación y Densidades, Santa María identifica tres sectores dentro de Los Angeles: Sector Oriente, Sector Centro y Sector Poniente. Cada uno de estos sectores fue subdividido en barrios de distintas densidades y usos. Muy interesante es la diversidad de barrios que componen cada sector, con densidades entre 150 a 240 habitantes por hectárea, además de equipamientos y áreas verdes que delimitan cada uno de ellos.

Durante este período es cuando Chile crece explosivamente y la construcción de viviendas se hace imprescindible para el gobierno de Alessandri. La ciudad de Los Angeles no estuvo ajena a estos hechos, ya que para esos años se habrán construido alrededor de 5 poblaciones nuevas de alta densidad y todas fuera del límite de zona urbana. Además la migración a la ciudad en busca de mejores opcio-

nes trajo la necesidad de ampliar el área de vivienda y disminuir considerablemente el área industrial y las áreas verdes, elementos característicos del plan de Santa María.

El crecimiento acelerado de la ciudad en la década del 60, repercute claramente en la planificación de la ciudad, y el municipio se ve obligado a realizar una modificación al Plan Regulador en el año 1969. Las modificaciones más importantes son:

1). Se suprime el límite urbano, quedando como el límite de extensión urbana.

2). La zona industrial es disminuida a más de la mitad, destinándola a área residencial de alta densidad, la que ocupa toda el sector norte de la ciudad.

3). Las áreas verdes son eliminadas en gran parte, destinando la zona a vivienda en alta densidad.

4). Los huertos obreros ya no están considerados dentro del límite urbano.

Las modificaciones hechas al plan nos muestran claramente el crecimiento de viviendas en alta densidad, donde el mismo Ministerio de Vivienda y Urbanismo, creado el año 65, rompe las normas presentadas por el plan del 60, sobrepasando límites de zonas para realizar los programas de vivienda y cubrir la gran necesidad de esos tiempos. (Fig. 7)

En el plano se puede apreciar el desarrollo de cinco poblaciones nuevas de alta densidad: (Fig. 8) Población Orompello, Kennedy, Galvarino, Domingo Contreras Gómez y Nueva Victoria

D. Resultados. De la realidad de la planificación de esos años, el plan de Santa María se plantea con fuerza y claridad respecto al objetivo que el autor se propuso. Su preocupación se basó en rescatar los elementos naturales dándole cabida en la ciudad, los que tomaron un rol protagónico en su conformación. Basta con observar el plano diseñado sólo para áreas verdes, dando énfasis en la jerarquía de vías a través de estos elementos naturales. La ciudad la diseñó desde sus espacios públicos, todos ellos incluían un área verde que darían vida a la ciudad.

Para la modificación de 1969, Santa María (2003) aclara que sólo lo patrocinó. La intervención de la Dirección de Obras Municipales se hizo evidente al traducir al papel la realidad imperante en la ciudad, con sus cambios violentos y su acelerado crecimiento. Las zonas de viviendas son más ajustadas a la realidad y las áreas verdes pierden la fuerza que Santa María les impuso.

Después de la modificación 69, se distingue el rol del Estado y las prioridades de los gobiernos van cambiando, y por ende cambia la ciudad respondiendo a las necesidades de la población. A pesar de ser un plan modesto Santa María logró ver en Los Angeles elementos muy interesantes para la planificación, como es el parque en torno al estero Quilque. Rescata un elemento natural que vincula la ciudad y que además pudo haber entregado una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Otra característica del plan de 1960 fue un Programa de Desarrollo, bastante específico en la ciudad, donde se observa la línea de impulso de varios centros cívicos y de áreas



Figura 7. Modificación de plano regulador de 1960, realizada en 1969. Se observa el crecimiento de la población en barrios de viviendas de alta densidad. Fuente: Mapoteca MINVU, 2003.



Figura 8. Re-interpretación de modificación del año 1969. La ciudad es absorbida en gran parte por viviendas de alta densidad y con poco equipamiento. Fuente: Elaboración propia sobre plano original, 2004.

importantes. Se ponen plazos para su ejecución y se designa el servicio que es responsable de ella.

Se podría decir que el plan consideraba sólo el momento presente y que fuese «bonito en el papel», basado en los principios del urbanismo moderno, los cuales el mismo autor no comparte hoy, como lo señala a continuación:

*«Entonces es un plan regulador del cual no me enorgullezco hoy día, sino que solamente señalo, como eran de equivocados los criterios que teníamos alrededor de los años...60» (Santa María, 2003).*

A pesar de ello, y de que sin duda éste fue un proyecto más para el desarrollo profesional del autor, el plan refleja fielmente la imagen de ciudad que Santa María tenía como urbanista.

### 3. La planificación como desregulación, la ciudad como mercado. Planes de 1981 y 1989

**A. Planificación Nacional, crecimiento urbano mercantilista.** Mientras que a partir de los '50 en Europa y Estados Unidos se vive una época de intenso desarrollo urbano, de corte desarrollista, en Chile comienza un nuevo periodo, donde la estructura económica, social y cultural del país ha sido modificada, iniciándose el periodo del gobierno militar.

Durante este periodo «el mercado determinará el orden social y la propiedad privada se constituirá en el eje fundamental del desarrollo» (Gross, 1991). Los más pobres, que durante los gobiernos anteriores se vieron beneficiados, ahora estarán desprotegidos y cada vez más marginados, debido a las nuevas políticas económicas aplicadas durante el primer periodo del gobierno militar.

Ya en 1979, se gesta a través del MINVU la modificación al Plan Intercomunal de Santia-

9 Los Angeles según el censo de 1982 posee una población de 70.529 habitantes. Entre 1960 y 1982, la población de los Angeles casi se duplicó, creciendo un 98,6% muy superior al crecimiento nacional de un 52,9% y al comunal de un 51,1%. De lo que se desprende un importante movimiento migratorio, concentrándose la población en un 61% en la ciudad.

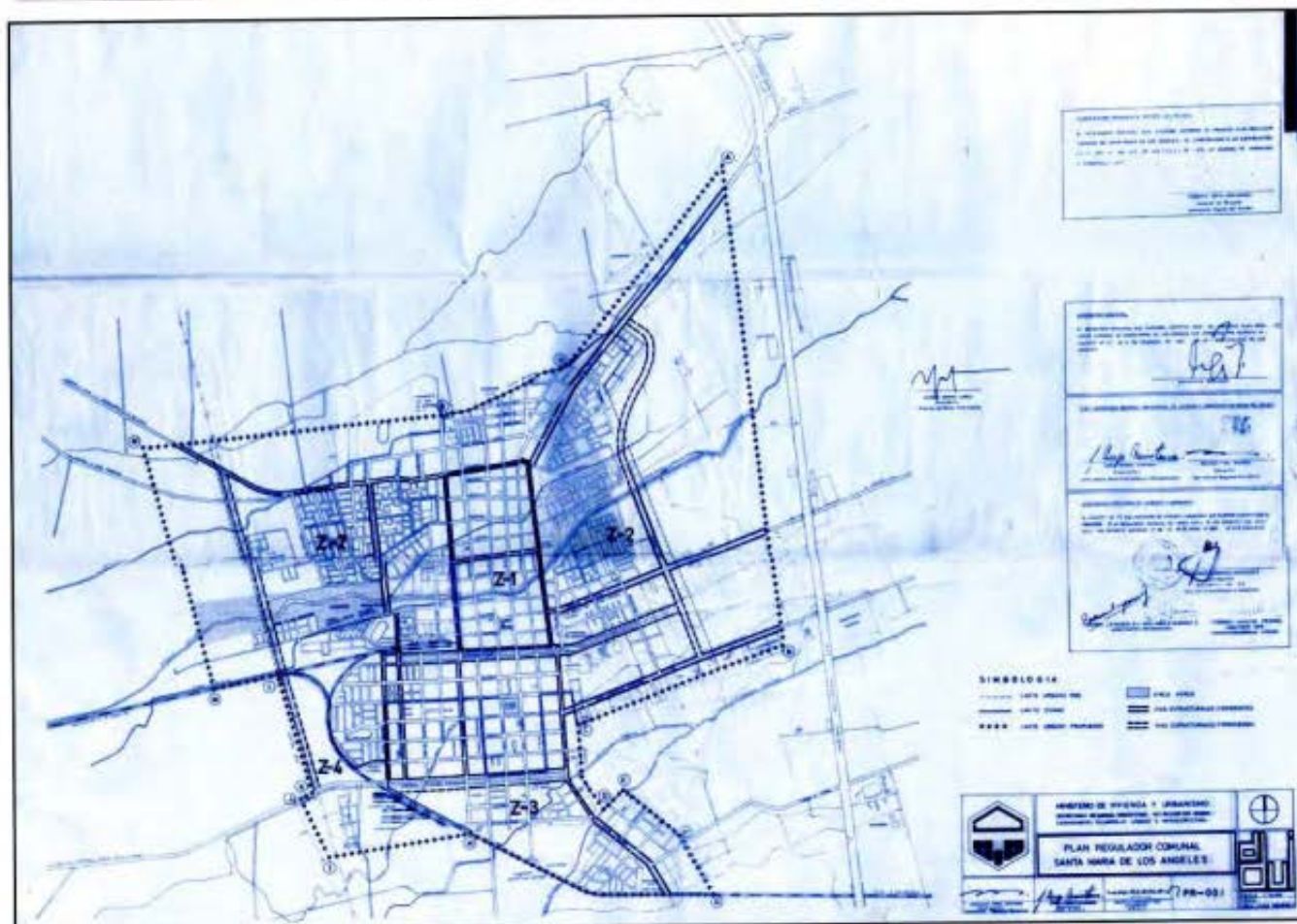


Figura 9. Plan Regulador Comunal Santa María de Los Angeles, 1981. Fuente: Oficina de Desarrollo Urbano, SEREMI-MINVU, 2003.



Figura 10. Re-interpretación plan Regulador 1981. Se puede apreciar la flexibilidad en las restricciones de uso de suelo y densidades propuestas para la ciudad. Fuente: Elaboración propia sobre plano original, 2004.

go, teniendo como base la nueva Política de Desarrollo Urbano (PNDU), en la cual están declaradas las teorías e ideas que se plantean en cuanto a planificación.

Es el comienzo de una época, en la cual el tradicional campo de acción de los urbanistas es cada vez más pequeño, y se ve manifestado a través de la privatización de los espacios de circulación y de infraestructura, y el fortalecimiento de centros dominados por la actividad comercial, y la subdivisión deliberadamente no controlada de los entornos rurales de la urbe.

Durante este período la planificación chilena pasó por momentos críticos, donde el rol de arquitectos y urbanistas quedó relegado a las decisiones del sector privado. Mientras tanto, las grandes decisiones como la Política Nacional de Desarrollo Urbano fue modificada a seis años de su aprobación.

**B. Los Angeles, ciudad agro-industrial.** La ciudad de Los Angeles después de la década del sesenta comenzó a tomar una nueva fisonomía, con edificaciones de un estilo que podría calificarse como moderno, y que cambiarán a paso muy lento la imagen de la ciudad.

En la ciudad se comienzan a vislumbrar las diferencias sociales donde las clases más adineradas se trasladan a parcelas de agrado fuera del límite urbano.



Los programas masivos de vivienda fueron determinantes en el desarrollo de la ciudad, la ocupación de terrenos fuera del límite urbano causó grandes problemas al municipio, el que debió invertir dineros para la extensión de la ciudad.

Para los años '80 la situación no mejoraría, se mantuvo el crecimiento de la población y los problemas de vivienda siguieron<sup>9</sup>.

En el aspecto económico la comuna tiene como principal base de sustentación la actividad agro-industrial y agropecuaria (como por ejemplo IANSA, Chiprodal), transformándose Los Angeles en una ciudad de servicios y comercio preferentemente.

**C. El Plan Regulador de 1981.** Este nuevo plan, patrocinado por el Director de Obras Municipales de la época, arquitecto Sergio Moffat, tiene como principal objetivo regularizar las construcciones de viviendas fuera del límite urbano y diseñar un nuevo instrumento más flexible.

Este plan se caracteriza por estar muy abierto a las disposiciones del mercado, entregando la responsabilidad de la planificación al privado. No consideraba un problema la escasez de terreno, ya que la expansión de la ciudad sería regulada por el mismo mercado. (Figs. 9 y 10).

Si bien es un plan extremadamente simple, se hace necesario conocer la propuesta conceptual, copia textual de la memoria explicativa del Plan Regulador Comunal:

*«La proposición del nuevo Plan Regulador Comunal de Sta. María de Los Angeles ha definido los elementos estructurantes del espacio urbano, como ser las vías principales y la Zonificación General. Se ha tenido como premisa la definición del espacio público y privado y se han establecido normas que aseguren la protección tanto del bien común como el individual, que permitan una convivencia de las actividades urbanas. Al mismo tiempo se propone condiciones para el mejor desarrollo de la iniciativa privada, incorporando nuevos terrenos al mercado del suelo urbano y estableciendo normas mínimas.» (Moffat, 1989)*

Todas las ideas de la propuesta son las mismas planteadas a nivel nacional por el arquitecto Marco Antonio López, desde la Dirección de Desarrollo Urbano del Minvu, las cuales están expresadas en la PNDU de 1979.

**D. Plan Regulador de Los Angeles, 1989.** Este Plan fue realizado por el mismo arquitecto López, contratado por la Municipalidad de Los Angeles para reformular el plan de 1981. El objetivo fue, por una parte regularizar situaciones de hecho (construcción de viviendas sociales fuera del límite urbano), y por otra, diseñar un instrumento más flexible que facilitara el desarrollo de las actividades urbanas de acuerdo a los postulados de la Política Nacional de Desarrollo Urbano vigente en esa época.

Se propone, o mejor dicho somete la ciudad a los intereses del mercado. El análisis se basa en:

*«...Entender como se desarrollaba la oferta y la demanda del suelo. Lo que tú ves en la memoria es un ejercicio que no se hacía antes, el ejercicio de calcular la oferta y la demanda futura de terrenos. Antes, se decía que me gustaría que la ciudad fuera así, no a mí no me gustaría nada. Veamos para donde va la cosa...» (López, 2003).*

Por lo tanto se puede desprender que no existía una imagen de ciudad, y que la ciudad se constituiría según los intereses del mercado, donde el plan desarrollaría una estructura general de ordenamiento la cual constituye el único sustento teórico del plan.

Según este pensamiento teórico imperante, el Estado debe preocuparse del espacio abierto, o sea, las calles, las áreas verdes, los espacios públicos en general. Esto es lo que pasa a regularse, llegando a ser lo más destacable y procurando que los privados no invadan dichos ámbitos.

**E. Los resultados.** Tal vez lo rescatable del plan de 1981, es la gestión municipal realizada por la Dirección de Obras Municipales para el desarrollo de obras de gran importancia para la ciudad, como el paseo peatonal, el edificio municipal, entre otros.

En el plan de 1989, se aplican directamente las ideas de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en la ciudad de Los Angeles, dando la mayor responsabilidad al privado y libertad para hacer lo que el mercado rigiera en ese momento. La participación ciudadana es prácticamente nula, debido a que los planes nacen en un sistema no democrático, donde las políticas son impuestas sin participación de la ciudadanía.

A pesar que los planes del '81 y '89 están diseñados dentro de una ley que procura el orden espacial y físico de la ciudad, no se ven diseños claros y con fuerza como los dos anteriores. Estos planos, al parecer sólo cumplen la función de enmendar errores anteriores con proyectos simples y sin grandes pretensiones.

Representan claramente un período en que la planificación se inmoviliza y estanca, mientras la ciudad se desarrolla velozmente, sin límites ni restricciones.

#### **4. La planificación estratégica en una ciudad tradicional.**

A fines del gobierno militar, el urbanismo en Chile comenzó muy lentamente a alzar vuelo. Después de pasar por ciudades regidas por el libre mercado, y un centralismo muy marcado, los gobiernos locales toman la iniciativa de resolver los reales problemas de la ciudad, siendo los planes reguladores un tema de gran resonancia.

Estos nuevos planes reguladores trajeron consigo nuevas interrogantes, que a nivel mundial ya se estaban desarrollando en los años 70, donde se cuestiona la funcionalidad

de la ciudad moderna y la necesidad de integrar nuevas disciplinas en el campo de la planificación, comenzando una época pos-modernista, «que se aboca a la reconstrucción de un pensamiento y praxis sobre la ciudad como hecho social y forma colectiva» (Munizaga, 1992).

Dentro de todos estos cambios y nuevas propuestas, surge un convenio internacional entre el Minvu y la Junta de Andalucía, de España para la acción de un proyecto piloto a nivel nacional para la planificación territorial de nuestro país. El convenio contempló el financiamiento y la capacitación profesional del equipo municipal y de la Seremi de la Región del Bío Bío, los cuales tuvieron la oportunidad de interactuar con profesionales españoles sobre la forma de abordar la planificación territorial hecha en España y cómo se podía poner en práctica en una ciudad intermedia con la normativa vigente en Chile. Es así como la ciudad de Los Ángeles resultó elegida para desarrollar un modelo de planificación urbana desarrollándose un nuevo Plan Regulador Comunal.

**A. Criterios y Objetivos para un nuevo Plan.** El nuevo Plan Regulador fue desarrollado según nuevas metodologías de planificación planteadas por técnicos españoles, que junto a profesionales de la Municipalidad proponen realizar un plan regulador comunal de Los Ángeles a partir de 1999.

Para el desarrollo de este plan se debió comprender conceptos involucrados en la planificación territorial, tales como:

1. Visión estratégica del territorio.
2. Participación ciudadana.
3. Programa de actuación.
4. Gestión urbana.
5. Proyectos estratégicos.

Este plan fue considerado como un instrumento aplicado sobre un espacio y tiempo que abarcaría 28 años, en siete cuatrienios, los cuales serían los plazos para el desarrollo de proyectos estratégicos e implicaría la gestión de cada uno de ellos por parte de la Municipalidad.

Para lograr el plan se formularon objetivos generales para toda la comuna, que consistieron principalmente en establecer una alternativa de desarrollo que expresara las necesidades actuales y futuras de suelo, vialidad e infraestructura en el umbral de 28 años; lograr una visión espacial y localizada para las inversiones estratégicas hacia los sectores más necesitados; disponer de un instrumento de planificación territorial que, además de orientar y regular el crecimiento de las áreas urbanas, sirviera de base para apoyar la gestión de desarrollo urbano y en especial la toma de decisiones públicas y privadas relativas a este ámbito de acción; y por último contar con una oportunidad real y estructurada de participación ciudadana.

Además, se plantearon objetivos específicos para el nivel territorial comunal, lo cual implicaba al plan establecer la necesidad de orientar los cambios de uso de suelo que suceda fuera del área urbana, o sea el área rural, planteando una zonificación indicativa.

Otra característica importante, fueron los objetivos específicos para cada área urbana de la comuna. Los planteados para la ciudad de Los Ángeles fueron favorecer el desarrollo de áreas homogéneas con condiciones adecuadas para uso de suelo urbano, evitando el uso de áreas afectadas por riesgos; proveer de suficiente suelo urbano para atender las necesidades de infraestructura vial, vivienda, industria, equipamiento y áreas verdes; establecer una zonificación de usos de suelo que facilite aplicar aquellas políticas o programas de interés social, como mejoramiento urbano, renovación y rehabilitación; y conseguir condiciones satisfactorias de habitabilidad y un aprovechamiento óptimo de la infraestructura sanitaria y energética con que cuenta la comuna.

**B. Los resultados de la propuesta.** Aún no es posible evaluar los resultados de este plan ya que su aplicación ha sido prácticamente nula, presentándose un sinnúmero de barreras, entre ellas la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que no considera el término de planificación territorial, el que sólo se menciona en su Ordenanza (OGUC) la cual tiene menor jerarquía que la ley. Otro de los impedimentos ha sido la falta de visión integral, no sólo una visión desde un punto de vista del espacio físico, sino un panorama que contemple aspectos socioeconómicos y políticos de la comunidad. Además una visión a largo plazo, que involucre no sólo al equipo municipal sino un proyecto común de toda la comunidad.

Tampoco es posible señalar los resultados de este plan, debido al poco tiempo que ha pasado desde su formulación. Sin embargo queda claro que para desarrollar una propuesta de esta envergadura, se debe entender que planificación territorial involucra varios conceptos que no todos pueden comprender. Involucra la planificación estratégica, que es la planificación y la acción simultáneamente, invitando a los agentes de la ciudad a participar en el hacer la ciudad. Pensamiento un tanto complejo para una cultura acostumbrada a la ciudad que unos pocos deciden y pueden construir.

Dentro de los logros más importantes se puede mencionar la incorporación en todos los Planes Reguladores de la región, de la visión macro del territorio comunal; de la gestión urbana como medio y herramienta para el desarrollo de proyectos; de la incorporación de la ciudadanía para el desarrollo del plan, quedando en el expediente urbano proyectos estratégicos a nivel de anteproyecto; y por último la idea de que la planificación requiere de acción y la participación de todos.

## Conclusiones generales

El itinerario de la planificación urbana a nivel nacional puede quedar esquematizado en la evolución de la planificación urbana de la ciudad de Los Ángeles. Este proceso evolutivo se puede resumir en los cuatro planes reguladores analizados que muestran las ideas imaginadas para Los Ángeles.

El primer Plan realizado después del terremoto del 39 por el arquitecto Rodulfo Oyarzún Phillipi, expresa un período de transición por el cual pasa el urbanismo chileno. El diseño macro de la ciudad es aquel de la escuela de Bellas Artes que trae a Chile Brunner desde Austria, mientras en el diseño de barrios y viviendas están esbozadas las nuevas ideas de Le Corbusier y el Movimiento Moderno.

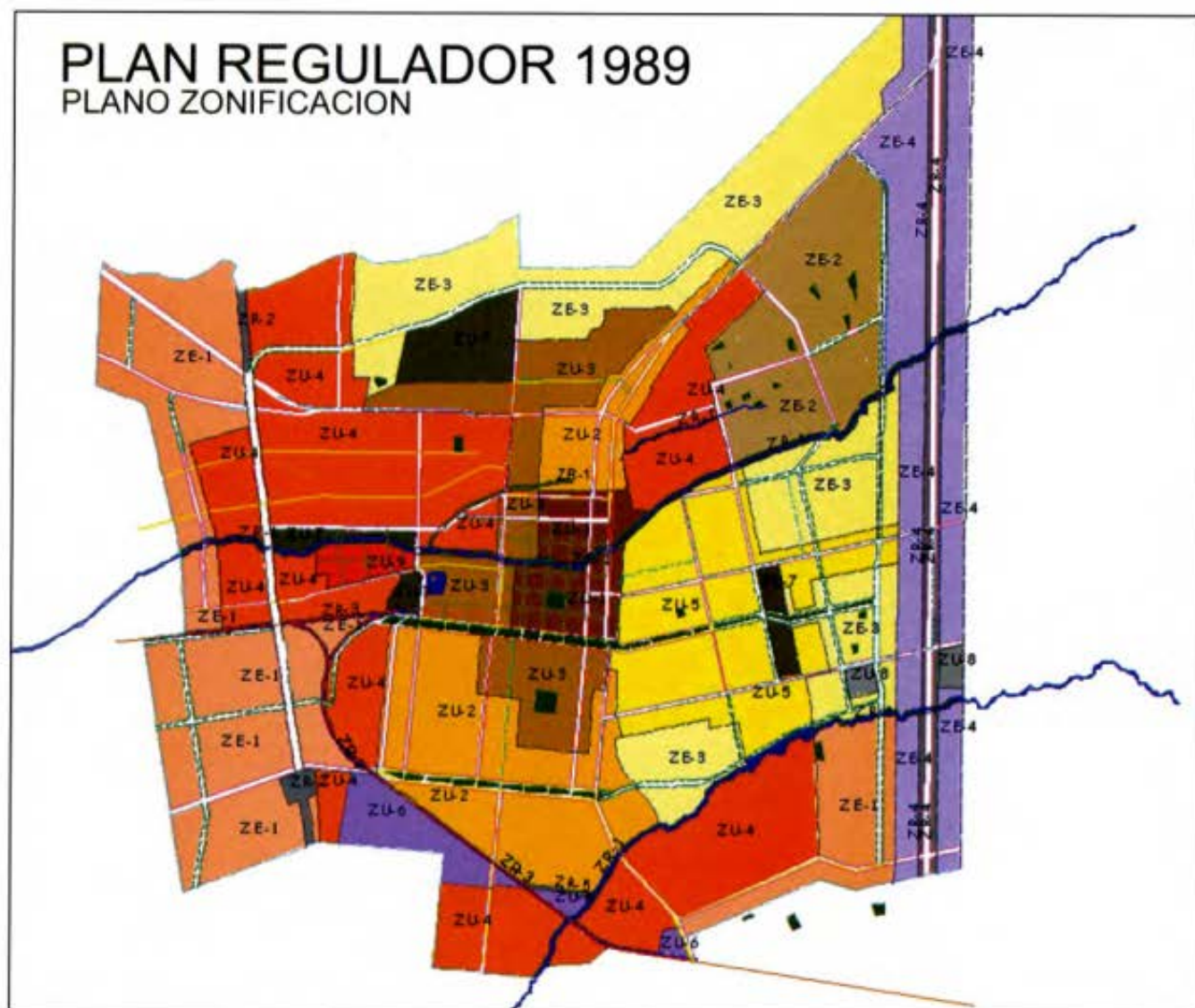
La vigencia de este plan fue de veinte años, pero aún se conservan características de él, sobre todo en la parte central de la ciudad.

El segundo plan de 1960, realizado por Ignacio Santa María, lo podemos enmarcar en el período final del Movimiento Moderno, donde las propuestas buscan estar arraigadas al lugar, considerando aspectos geográficos de relevancia. Además incorpora con mayor fuerza las nociones zonificación, de uso de suelo y densidades quedando relegado el interés social que proponía el plan anterior.

Su duración fue de quince años con una modificación bastante importante a los nueve años de su promulgación, debido a las políticas de gobierno que tornaron urgente la construcción de viviendas en alta densidad.

Los planes de 1981 y de 1989 son planes que se rigen claramente por una política de libre mercado impuesto en esos años, donde se incorporan conceptos de servicios por personas, y los economistas adquieren gran importancia en la formulación de los planes. Así, la ciudad pasó a pertenecer sólo a las clases más adineradas y son ellos los que manejan su forma. Los arquitectos ya no tienen la posibilidad de imaginar la ciudad, sólo son profesionales que intentan interpretar donde está la oferta y demanda del suelo para dar cabida a las inversiones privadas.

Estos planes tienen una vigencia de once años el de 1975 y de quince años, con una modificación a los nueve años, el de 1989. Este último tiene un valor adicional, ya que incorporó cuestiones medio ambientales, que si bien tiene



ribetes económicos en la ciudad, son problemáticas que se incluyen por primera vez.

Estos cuatro planes muestran la realidad del urbanismo chileno. Son reflejo fiel de lo que sucedía con las teorías urbanas imperantes a nivel mundial en los dos primeros planes; y caracterizan claramente lo sucedido durante el régimen militar en Chile, los dos últimos. De ahí la importancia de investigar las ideas urbanas que fueron planteadas durante el siglo XX, y que son un claro aporte a la historia del planeamiento urbano nacional.

El estudio de estos planes, nos permite concluir que el alejamiento e imposición de sus planteamientos, generó una ciudad ciertamente lejana a como fue imaginada. Del primer plan sólo queda el casco central que se fue fortaleciendo a través de los años. La diagonal que traería un gran auge a la ciudad como centro cultural, nunca se concretó. Del plan de Santa María, el desarrollo y la necesidad imperante de viviendas, terminó por desmoronar el sistema de áreas verdes que rodeaban la ciudad, que rescataba un estero como un conector más de la ciudad. De los dos últimos planes es muy difícil rescatar lo que se logra como idea de ciudad, ya que nunca fueron imaginadas, sólo solucionaron problemas que impedían o dañaban la labor del privado.

Toda esta evolución tiene un claro paralelo con Santiago, la capital nacional, ya que los planes para Los Ángeles se realizaron durante los mismos periodos en que se proyectaron planes en la capital. Traspasando ideas y un modelo urbano ajeno a los requerimientos de la ciudad de Los Angeles, terminando en planes con muy poco arraigo y poca influencia en la ciudad.

Sin embargo, probablemente, Santiago con la gran cantidad de problemas que presenta, no tuvo la oportunidad -y tal vez nunca la tenga- de desarrollar una propuesta que mezcle lo mejor de los planes anteriores con nuevas metodologías como la implementada por la cooperación española en Los Ángeles. El plan-propuesta comunal del 2001 plantea una visión macro del territorio, incorporando lo urbano y lo rural, entre otros aspectos. Además, todos los integrantes de la comunidad tienen la oportunidad de participar en la «imaginación» de la ciudad. Este hecho, de gran importancia a nivel nacional, (nuevamente) está siendo desperdiciado y estancado por un problema cultural y falta de visión, ya que creemos -como lo menciona Márquez y Sánchez (1995)- que es más importante la reglamentación que la acción, las instituciones que las ideas, o por último las leyes no lo permitieron.

Por último la investigación ha revelado que el avance de la ciudad, en su forma y desarrollo, ha sido mucho más veloz que el pensamiento urbano, que no ha sido capaz de complementar todas las condicionantes de la ciudad. De seguro no basta que sólo el arquitecto se imagine la ciudad, se necesita que toda la comunidad «arme» una ciudad ideal.

La planificación es un proceso imposible, como lo planteó De Terán (1978) pero no puede haber historia ni procesos sin que cada uno de los participantes en el hacer de la ciudad hayan aportado un grano de arena, y en el caso de la ciudad de Los Angeles todos han de aportar para la construcción del futuro.

#### BIBLIOGRAFIA:

- BEDRAK, M. (1985) «El urbanismo en Chile 1928/1973» Revista CA. Colegio de Arquitectos de Chile, A.G. N° 46: pp.31-32.
- CONTRERAS Gómez, Domingo. La ciudad de Santa María de Los Angeles. Estudio Histórico, Tomo II. Santiago, 1943
- DE TERAN; F. (1978). Planeamiento Urbano en la España Contemporánea (1900-1980). Alianza editorial, S.A., Madrid: 1978, pp. 16-27
- FRIAS Valenzuela, Francisco. Nuevo Manual de Historia de Chile. Editorial ZIG ZAG. Santiago, 1987.
- GARRETÓN Arriagada, Raúl. Los Angeles, recuerdos de la primera mitad del Siglo veinte. Editor, Rotary Club de Los Angeles. Temuco, 1994
- GROSS, P. (1991) «Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos». Revista EURE. Instituto de Estudios Urbanos de la Facultad de Arquitectura y Bellas Artes de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XVII Número 52/53: pp.27-52.
- LOPEZ, M. (2003). Entrevista realizada por Carolina Andaur.
- MÁRQUEZ, J. y SÁNCHEZ, Y. (1995). «Los instrumentos de planificación». Revista CA. Colegio de Arquitectos de Chile, A.G. Número 79: pp.25-31.
- MUNIZAGA, G. (1992) «Prospectiva: ¿Una 4ª generación o un retro vanguardismo?» En: Diseño Urbano, teoría y método. Editorial Universitaria S.A. Santiago: pp 81-87.
- OYARZUN, R. (1940) Arquitectura, Bellas Artes y Urbanismo: El plan Regulador de Los Angeles. Diario «El Imparcial», edición 27 Mayo 1940: pp. 36.
- PONCE DE LEON, M. (1995). «Intercomunal de Santiago. Plan Regulador MOP 1960». Revista CA. Colegio de Arquitectos de Chile, A.G. Número 81: pp.40-47.
- SANTA MARIA, I. (1960). Ordenanza local de construcciones y urbanización de la comuna de Los Angeles. Archivo Plan Regulador.
- DIARIO «LA TRIBUNA», Edición 15 Octubre 1969
- MEMORIA EXPLICATIVA DEL PLAN REGULADOR COMUNAL DE SANTA MARIA DE LOS ANGELES. Los Angeles, 1999
- SANTA MARIA, I. (2003). Entrevista realizada por Carolina Andaur.
- SANTA MARIA, I. (2004). Entrevista realizada por Carolina Andaur.