

NOMBRAR Y NORMAR: TENSIONES ENTRE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y LA PRODUCCIÓN DE NATURALEZA¹

NAMING AND REGULATING: TENSIONS BETWEEN URBAN PLANNING AND PRODUCTION
OF NATURE

CLAUDIA CERDA-INOSTROZA²
FRANCISCO DE-LA-BARRERA-MELGAREJO³
MAURO FONTANA-FLORES⁴

1 Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) a través de la Beca Doctorado Nacional 2024, N° 21241110, Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico FONDECYT N°1231859, N°11260874 y Centro de Interés Nacional CEDEUS CIN250009

2 Magíster en Procesos Urbanos Sostenibles
Estudiante de Doctorado en Estudios Territoriales del Sur global.
Jefa de carrera de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía
investigadora del Grupo de estudios Interculturales Urbanos y Territoriales (GRIUT)
Universidad de Concepción, Concepción, Chile
<https://orcid.org/0000-0002-8864-7516>
clcerda@udec.cl

3 Doctor en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental
Docente e Investigador de la Facultad de Ciencias Ambientales.
Centro de Ciencias Ambientales (EULA-Chile) y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)
Universidad de Concepción, Concepción, Chile
<https://orcid.org/0000-0002-6854-3197>
fdelabarrera@udec.cl

4 Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos
Director del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía.
Grupo de estudios Interculturales Urbanos y Territoriales (GRIUT)
Universidad de Concepción, Concepción, Chile
<https://orcid.org/0000-0002-2818-4863>
maurofontana@udec.cl

Los instrumentos de planificación urbana producen naturaleza a través de procesos de zonificación, que generan tensiones en la forma en que estos espacios son nombrados y normados. Este trabajo busca identificar y comparar los modos de producción de la naturaleza en el Área Metropolitana de Concepción, a partir del análisis de instrumentos de planificación territorial en distintos períodos sociohistóricos. Para ello, se utilizó un enfoque metodológico mixto que combinó el análisis de discurso, la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas. Los resultados demuestran la subordinación de la naturaleza a funciones socioeconómicas, pese al incremento de la semántica ambiental en los instrumentos de planeación; ello indica la necesidad de transparentar el lenguaje técnico y reconocer múltiples significados de la naturaleza para su integración efectiva en la planificación de la ciudad.

Palabras clave: planificación urbana, naturaleza urbana, instrumentos de planificación, discursos urbanos

Urban planning instruments produce nature through zoning, creating tensions in how these spaces are named and regulated. This study aims to identify and compare the modes of production of nature in Concepción's Metropolitan Area by analyzing the planning instruments in different socio-historical periods. For this analysis, a mixed-methods approach that combined critical discourse analysis, document review, and semi-structured interviews was used. The results show that nature is subordinated to socio-economic functions, despite the increased emphasis on environmental semantics in planning instruments. This demonstrates the need to make technical language more transparent and to recognize nature's multiple meanings for its effective integration into city planning.

Keywords: urban planning, urban nature, planning instruments, urban discourses

I. INTRODUCCIÓN

Del discurso semántico al normativo: cómo la planificación reconfigura la naturaleza con palabras

En los instrumentos de planificación urbana, el lenguaje utilizado para nombrar las áreas reconocidas como naturaleza, no solo actúa como un instrumento técnico descriptivo, sino que es una herramienta mediante la que se reconfigura el sentido del territorio. Los términos empleados específicamente en la definición de zonas naturales, lejos de ser neutros, desempeñan un rol central en la construcción de distintas visiones que orientan su relación con los procesos urbanos, que operan como prácticas discursivas que inciden directamente en la producción del espacio natural (Fairclough, 1992; Foucault, 1977).

La nomenclatura utilizada para definir estas zonas, en muchos casos, no responde a marcos estandarizados ni a categorías formalmente consolidadas, sino que emergen desde decisiones discrecionales de funcionarios o entidades técnicas, orientaciones programáticas y/o lineamientos institucionales. El lenguaje orienta la forma en cómo se interviene el territorio, simplificando la complejidad ecológica del espacio (Scott, 1998; De la Barrera et al, 2023). Este proceso contribuye a definir qué formas de naturaleza son reconocidas dentro de la planificación y cuáles quedan subordinadas o excluidas (Van Speybroeck y Targa, 2026).

Desde la teoría crítica, la naturaleza no es concebida como una entidad externa de la sociedad, sino como una categoría socialmente producida. La noción de "producción de la naturaleza" permite comprender que los espacios naturales en la ciudad no son simplemente preservaciones de lo que ya existía, sino configuraciones activas mediadas por intereses económicos, técnicos e ideológicos, insertas dentro del circuito del capital (Smith, 2007; Swyngedouw, 2011).

Los espacios que contienen naturaleza y que son objeto de planificación urbana, son reconfigurados bajo diversas racionalidades. Algunos de estos se estructuran desde lógicas mercantiles, vinculadas a procesos de valorización inmobiliaria (Harvey, 1982; Smith, 2007); otros se orientan a funciones recreativas y cohesión social (Gehl, 2011); mientras otros responden a enfoques ecológicos, centrados en la conservación y restauración (Beatley, 2011). Estas distintas lógicas coexisten dentro de los procesos de planificación urbana, bajo jerarquías que no son explícitas en los instrumentos (Valencia-Sandoval et al., 2010). De este modo, la planificación urbana puede entenderse como un dispositivo de gobernanza territorial que no solo organiza el espacio, sino que también prioriza ciertos modos de producción de la naturaleza por sobre otros (Smith, 2007).

Con el fin de evidenciar cómo se configuran los modos de producción de naturaleza urbana a lo largo del tiempo, el

presente artículo tiene por objetivo analizar la relación entre el discurso semántico y el discurso normativo presentes en los instrumentos de planificación urbana del Área Metropolitana de Concepción (AMC). Este territorio constituye un caso de estudio relevante para analizar dichas tensiones, debido a la convergencia entre una alta diversidad de sistemas naturales y la implementación de procesos intensivos de planificación urbana desarrollados a lo largo del tiempo.

El estudio, plantea un enfoque metodológico mixto, que utiliza técnicas de análisis del discurso que buscan aportar nuevos elementos para comprender la base estructural de los conflictos socioambientales contemporáneos que se constituyen sobre el territorio.

II. MARCO TEÓRICO

Relaciones de poder ser humano - naturaleza

Históricamente el concepto de naturaleza ha sido objeto de disputas epistemológicas, que no solo reflejan diferencias conceptuales, sino también tensiones sobre qué formas de vida y relaciones son reconocidas o excluidas dentro de los sistemas urbanos (Van Speybroeck y Targa, 2026). La naturaleza no puede entenderse desde una mirada estática, sino como un horizonte epistemológico donde convergen múltiples concepciones culturales, geográficas, políticas y temporales (Swyngedouw, 2011).

Desde esta perspectiva, el ser humano ocupa una doble posición, por un lado, es parte del ecosistema, y por otro, actúa como un agente transformador de la historia, la cultura y el territorio (Von Mentz, 2012, Santos 1978). Bajo esta lógica, Reclus (1875), denomina "segunda naturaleza" para referirse a esta intervención permanente, mediante la cual el ser humano modifica el entorno para sobrevivir y expandirse.

La crisis ambiental contemporánea da cuenta de una intensificación de esta relación, que evidencia un desequilibrio ecológico significativo (Merchant, 2023). En América Latina, la colonización instauró un ordenamiento territorial basado en una relación funcional y limitada con la naturaleza (Walsh, 2007), que consolida una visión dualista que separa y subordina lo natural al dominio humano (Merchant, 2023). Esta problemática ha sido acentuada por un modelo capitalista que ha priorizado la expansión urbana en perjuicio de los sistemas naturales (Mignolo, 2012).

En el caso de Chile, este proceso se ha intensificado desde la década de 1980 con la consolidación del modelo neoliberal, que ha transformado significativamente los paisajes naturales, junto con una planificación urbana débil para enfrentar conflictos territoriales y procesos de degradación ambiental (Hidalgo et al, 2022, Villagra Islas, 2011; Nicolás-Artero et al., 2021).

Bajo este escenario, la planificación urbana se constituye como un campo donde estas tensiones se manifiestan, particularmente a través de instrumentos normativos que clasifican y regulan la presencia y destino de la naturaleza en la ciudad desde distintas posiciones de poder.

Producción de naturaleza y planificación urbana

Desde la teoría crítica, Henri Lefebvre (2014) plantea que el “espacio concebido”, representado a través de mapas o planos, no es neutral, sino que socialmente producido. Actualmente, este proceso se encuentra moldeado por una lógica capitalista donde predominan intereses económicos y técnicos que justifican determinadas formas de organización espacial, que moldean la vida cotidiana.

En esta línea, la producción de naturaleza permite entender cómo lo natural es organizado y resignificado en función de racionalidades sociales (Smith, 2020); en el contexto urbano, esta producción se expresa principalmente en tres modos interrelacionados.

- Económico, donde la naturaleza es fragmentada y resignificada en función de la valorización del suelo y la acumulación de capital (Harvey, 1982; Smith, 2020).
- Social, orientada a la creación de espacios públicos que favorecen el bienestar, la interacción y la cohesión social (Gehl, 2011; Jacobs, 2014).
- Ambiental, centrado en la protección ecológica y en la integración de los procesos naturales en la planificación del territorio (McHarg, 1969; Waldheim, 2016).

Estos modos no operan de manera aislada, sino que coexisten y tensionan la forma en que se concibe y regula la naturaleza urbana. Los instrumentos de planificación urbana no solo organizan el espacio, sino que también definen los valores y funciones asignados a cada territorio. Esta coexistencia ha sido ampliamente documentada en procesos de planificación que buscan equilibrar desarrollo, conservación y demandas sociales, aunque no siempre de manera simétrica (Valencia-Sandoval et al., 2010).

Discursos y regulación en la planificación urbana

Nombrar y normar el territorio constituye un ejercicio de poder, ya que no solo define usos posibles, sino también qué formas de naturaleza son legitimadas o invisibilizadas dentro del espacio urbano (Van Speybroeck y Targa, 2026), mediante el que se validan o imponen determinados modos de producción de naturaleza (Smith, 2020).

El análisis del discurso se ha consolidado como una herramienta clave en los estudios urbanos, ya que permite analizar cómo el lenguaje institucional, las normativas, diagnósticos o representaciones cartográficas repercuten sobre el espacio, orientan las formas de intervención y terminan por definir lo

válido y lo posible (González Redondo, 2024; Shirazi, 2023). El lenguaje no solo describe el espacio, sino que también lo clasifica y jerarquiza, al producir diferentes realidades, convirtiéndose en una herramienta de dominación cuando está en manos de quienes poseen autoridad simbólica (Bourdieu, 1991; Foucault, 1977).

Los Estados simplifican el territorio a través de categorías legibles que ayudan a su gestión, pero que reducen su complejidad ecológica y social (Scott, 1998). Esta simplificación no es neutra, ya que pueden encubrir procesos de exclusión, donde algunas formas de naturaleza quedan marginadas al no ser parte de categorías dominantes (Harvey, 1996; Van Speybroeck y Targa, 2026), un ejemplo de ello es la agricultura urbana, que no logra consolidarse normativamente pese a su potencial social y ambiental (Zazo-Moratalla et al., 2023). Estas prácticas discursivas suelen presentarse como verdades técnicas y objetivas, cuando lo cierto es que responden a intereses y visiones ideológicas específicas (Fairclough, 1992).

Por su parte, la dimensión normativa traduce estas representaciones en regulaciones concretas, donde la naturaleza es frecuentemente instrumentalizada en función del desarrollo urbano (Lefebvre, 2014). Esto tiende a reforzar visiones reduccionistas que mercantilizan la naturaleza bajo la lógica del capital, al invisibilizar sus dimensiones culturales y ecológicas (Leff, 2004; Escobar, 2010). En consecuencia, los instrumentos de planificación urbana simplifican la naturaleza mediante categorías genéricas como “áreas verdes”, en lugar de reconocerlas por sus características, tales como humedales o cerros isla (De la Barrera et al., 2023).

Así, semántica y normativa operan conjuntamente como dispositivos de poder que definen el destino de la naturaleza urbana (Harvey, 1982; Lefebvre, 2014). Esta investigación aborda cómo se relacionan ambas dimensiones que en conjunto generan modos de producción, que contrastan con estudios sobre análisis del discurso en la planificación que se han centrado en el lenguaje o en las normativas de manera separada.

III. ESTUDIO DE CASO

El Área Metropolitana de Concepción (AMC) configurada por once comunas, se localiza en la región del Biobío, en la zona centro-sur de Chile (Figura 1). Cuenta con una población de 1.012.490 habitantes en un territorio caracterizado por una alta diversidad natural marcada por la cuenca del río Biobío, que articula valles, lagunas y humedales, junto con cordones de baja altura pertenecientes a la cordillera de la Costa.

Desde 1948 el AMC ha sido objeto de procesos de planificación urbana. Con treinta y cinco promulgaciones de planes reguladores, el AMC posee una extensa trayectoria para los estándares latinoamericanos, que han marcado el proceso de

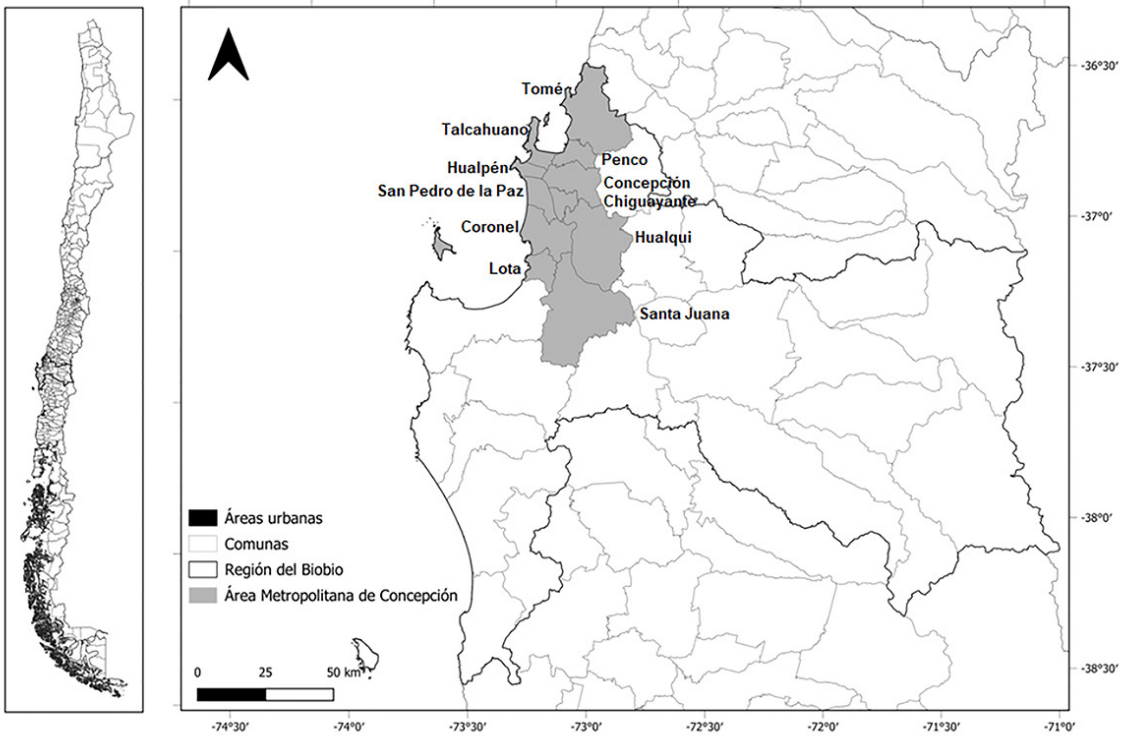


Figura 1. Ubicación del Área Metropolitana de Concepción. Fuente: Elaboración de los Autores.

Años de promulgación de planes reguladores comunales					
Concepción	1948 [n/a]	1962-64	1982	2004	
Coronel		1963	1983		2013
Talcahuano		1964 [s/a]	1982	2006	
Hualpén		1964 [s/a]	1982		2023
San Pedro de la Paz		1966	1982		2011
Penco		1968 [s/a]	1982	2007	
Lota		1969	1983		
Chiguayante			1982	2003	
Santa Juana				2006	
Tomé		1968 [s/a]	1982	2008	
Hualqui		1964	1982		2017
Años de promulgación de planes reguladores metropolitanos					
Intercomunal	1949 [s/a]	1963			
Metropolitano			1980	2003	
Nota: [s/a]: Sin antecedentes en el expediente de planes reguladores.					

Tabla 1. Promulgación de planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos del AMC. Fuente: Elaboración de los Autores.



Figura 2. Esquema metodológico. Fuente: Elaboración de los Autores.

reconfiguración de sus espacios naturales. En la década de 1960, el crecimiento industrial fue acompañado por una planificación que unificó la intercomuna mediante grandes infraestructuras orientadas a esta actividad, que dieron lugar a la Zonificación del Gran Concepción y posteriormente al Plan Intercomunal de Concepción de 1963. En paralelo, las distintas comunas consolidaron procesos propios de planificación (Tabla 1).

IV. METODOLOGÍA

En coherencia con el enfoque teórico adoptado que entiende la naturaleza como una producción socio-espacial, se propone un enfoque metodológico mixto. Este combina técnicas cualitativas para el análisis del discurso, utilizado principalmente para abordar la dimensión simbólica del espacio urbano, que identifica como las categorías lingüísticas y representaciones institucionales configuran significados que inciden en la producción material del territorio (González Redondo, 2024) y técnicas cuantitativas para la sistematización, a través de una matriz de análisis comparativo (Figura 2). Este tipo de aproximación metodológica ha sido utilizada en estudios de planificación territorial que combinan análisis cualitativo, levantamiento de información local y evaluación espacial para abordar problemáticas complejas de desarrollo (Valencia-Sandoval et al., 2010). El estudio se centró en el análisis de cómo se ha producido la naturaleza urbana en el AMC, a partir de las zonificaciones propuestas por los planes reguladores comunales y metropolitanos para los espacios con naturaleza.

En primer lugar, se realizó una revisión documental de los planes reguladores promulgados en el AMC desde 1960 en adelante, se analizaron sus memorias explicativas y el contexto de elaboración. De forma complementaria, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves de la planificación urbana, que incluyó consultores y funcionarios públicos. Todo esto con el fin de identificar distintos periodos socio-históricos que ha tenido la planificación con relación a la naturaleza urbana.

En segundo lugar, se enlistaron los veinticuatro planes reguladores comunales y metropolitanos que cuentan con zonas naturales dentro del territorio urbano. A partir de esto, y en tercer lugar, se construyó una matriz de análisis que aborda las dimensiones semántica y normativa de las zonas naturales. Entendiendo la dimensión semántica como el lenguaje empleado en la denominación dada a los polígonos de zonas naturales y la dimensión normativa como los usos de suelo permitidos en cada zona.

Para la evaluación comparativa, ambas dimensiones fueron abordadas mediante un conjunto homologado de categorías analíticas, que contrastan patrones discursivos y categorías recurrentes, para analizar el grado de coherencia entre lo nombrado y lo regulado en los polígonos. Para ello, tanto el discurso semántico como el discurso normativo fueron examinados a partir de las categorías de valor (ambiental, social, económico y genérico) y función (conservación, recreación, restricción, funcional, productiva, equipada y urbanizada) (Tabla 2). Esta decisión metodológica, permite operacionalizar la noción de producción de la naturaleza, al hacer comparables las

CATEGORÍAS ANALÍTICAS P PARA MEDIR LA DIMENSIÓN SEMÁNTICA Y LA NORMATIVA			
VALOR		FUNCIÓN	
CATEGORÍAS ANALÍTICAS	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍAS ANALÍTICAS	DESCRIPCIÓN
Ambiental	Mantener las cualidades ecológicas y la biodiversidad de los espacios, promoviendo su conservación y regulación ecosistémica mediante usos de suelo compatibles con el resguardo ambiental.	Conservación	Zonas destinadas a conservar espacios naturales y mantener el equilibrio ecológico, permitiendo usos humanos limitados (Áreas de conservación ecológica, parques naturales).
		Recreación	Zonas destinadas al descanso, esparcimiento y bienestar en entornos naturales (Áreas verdes urbanas, parques recreativos, balnearios).
Social	Promover espacios recreativos que equilibren la conservación natural con la accesibilidad y el bienestar colectivo, mediante usos orientados al esparcimiento y la recreación.	Restricción	Zonas destinadas a limitar el uso del suelo para resguardar la seguridad, el territorio o infraestructuras críticas (Restricción, riesgos naturales o antrópicos).
		Funcional	Zonas destinadas a separar usos urbanos incompatibles y mitigar impactos de infraestructuras de alto impacto (Áreas naturales, o parques).
Económico	Potenciar usos productivos o reservas de suelo para futuros desarrollos, subordinando los valores ecológicos y sociales a la lógica del mercado.	Productivo	Zonas destinadas a actividades económicas que transforman el territorio con fines productivos (Agricultura, forestales, minería, infraestructura productiva).
		Equipado	Zonas con función ambiental y recreativa que admiten equipamientos culturales, religiosos o comerciales (equipamientos de distintos usos).
Genérica	Categoría aplicada a zonas identificadas con letras, símbolos o nombres generales, así como a aquellas que no definen usos de suelo.	Urbanización	Zonas destinadas a integrar viviendas y equipamiento donde el verde es relevante, pero fragmentado (vivienda y equipamientos).

Tabla 2. Categorías analíticas para la dimensión semántica y normativa de las zonas naturales de los instrumentos de planificación urbana.
 Fuente: Elaboración de los Autores.

representaciones discursivas y su materialización regulatoria. Finalmente, los resultados obtenidos fueron sintetizados en gráficos y representaciones cartográficas, que permitieron contrastar los discursos semánticos y normativos, para evidenciar los diferentes modos de producción de naturaleza que emergen a partir del caso de estudio.

V. RESULTADOS

Identificación de períodos socio-históricos del reconocimiento de la naturaleza en la planificación urbana del AMC

De acuerdo al análisis de los planes reguladores metropolitanos y comunales de mitad del siglo XX en adelante, el contexto en que se desarrollaron y entrevistas a expertos, se identificaron y caracterizaron cuatro períodos socio-históricos sobre cómo

evolucionó el reconocimiento y producción de la naturaleza al interior del AMC (Tabla 3).

1. El primer período (1960-1979), se caracterizó por la expansión industrial del AMC, donde las áreas naturales son reconocidas y normadas principalmente con un carácter funcional y productivo en relación a su convivencia entre zonas industriales y de viviendas, bajo una lógica de áreas buffer y áreas verdes.
2. El segundo período, (1980-1999), se caracteriza por la mayor cantidad de promulgaciones de planes reguladores comunales del AMC, donde la naturaleza es nombrada y normada bajo figuras que responden a una lógica mercantil, funcional a la liberalización del mercado de suelo propiciada por el Estado.
3. El tercer período (2000-2010), se caracteriza por ser el período donde surgen la mayor cantidad de zonificaciones destinadas a reconocer áreas naturales, a pesar que menos

	Períodos Socio-Históricos							
	1960-1979 Polos industriales		1980-1999 Neoliberalización del suelo		2000-2009 Bien común		2010-2025 Fragmentación de la protección ambiental	
Cantidad de planes reguladores promulgados desde 1960	11 (4 S/A)*		11		7		4	
Cantidad de planes que consideran zonas naturales	7		6		7		4	
Zonas identificadas	Zonas Urbanizadas	Zonas naturales	Zonas Urbanizadas	Zonas naturales	Zonas Urbanizadas	Zonas naturales	Zonas Urbanizadas	Zonas naturales
Total de zonas	51	12	58	13	160	53	95	26
Porcentaje de zonas naturales versus zonas urbanizadas	24%		22%		33%		27%	
Comprensión técnico-política de la naturaleza por período	La naturaleza adquiere un carácter funcional que se limita a complementar áreas industriales o establecerse como espacios productivos.		La naturaleza se orienta hacia la lógica del mercado de suelo convirtiéndose en un bien transable sujeto a la demanda.		La naturaleza comienza a ser protegida y se destina a espacios públicos de esparcimiento y mitigación de amenazas naturales.		La protección de la naturaleza pasa a otras entidades políticas, fragmentándose las decisiones en esa materia.	

Tabla 3. Definición de períodos socio-históricos. Fuente: Elaboración de los Autores.

planes reguladores son promulgados, respecto del período anterior. Esto es acorde con una perspectiva ambiental que permea la institucionalidad y las políticas públicas, que procuran velar por una mayor protección de áreas naturales al interior del límite urbano.

4. El cuarto período, (2011-2025), está marcado por un traspaso del reconocimiento normativo de áreas naturales desde los planes reguladores hacia otros cuerpos legales como, por ejemplo, Santuarios o Ley de Humedales Urbanos. Esto se ve reflejado en una disminución de las zonas que reconocen áreas naturales.

Esta trayectoria evidencia una tendencia a la disminución de la cantidad de planes reguladores promulgados, así como un aumento en la cantidad y especificidad de las denominaciones asignadas a las zonas naturales reconocidas. El promedio histórico de zonas naturales en relación con las zonas urbanizadas, no supera el 30% alcanzado el año 2000. Esto demuestra que las denominaciones y regulaciones dadas a las áreas naturales no responden a un patrón homogéneo, sino a una combinación de factores históricos, normativos y sociopolíticos que evolucionan hacia figuras de resguardo externas a los planes reguladores (Tabla 3).

Contrastes entre discurso semántico y normativo

A partir de una lectura crítica de los períodos socio-históricos se evidencia cómo el lenguaje de la planificación puede operar como un dispositivo simbólico que no siempre se traduce en una acción coherente sobre el territorio. En congruencia con la estrategia metodológica, el análisis se organiza para comparar los discursos semánticos y normativos de las zonas naturales, que considera los valores y funciones asignados, los que son la base para la identificación de los modos de producción de la naturaleza.

Contrastes entre los discursos semántico y normativo de la producción de naturaleza en los instrumentos de planificación metropolitana

En la planificación metropolitana se identificaron once zonas asociadas a la naturaleza, que evolucionaron desde un lenguaje funcional y reduccionista, cuyos nombres no reconocen las particularidades geomorfológicas del lugar (ej. parques forestales, áreas de esparcimiento o áreas de protección ecológica), hacia una creciente tecnificación semántica que incorpora la valorización ambiental, en el que emergen o

denominaciones como “acantilados”, “playa” y “drenajes”. Este cambio no solo implica una mayor precisión descriptiva, sino también una reconfiguración en la forma de valorar la naturaleza, con una aparente mayor centralidad de lo ambiental.

En términos generales, la semántica con que se reconoce a la naturaleza urbana a lo largo del tiempo se asocia a valores sociales y ambientales. Sin embargo, esta configuración se altera en su traducción normativa, donde emerge de forma equivalente el valor económico, social y ambiental. Esto evidencia un proceso de encubrimiento sobre el sentido final que se le da al territorio, donde áreas denominadas con valor ambiental como, por ejemplo, acantilados o playas, en la práctica, terminan transformándose en espacios con un destino económico, que propicia usos culturales, comerciales y turísticos, los que tensionan su sentido original (Figura 3).

En el primer período, las pocas zonas naturales reconocidas tienen denominaciones amplias como “parques y separaciones” y “parques forestales”, que se interpretan semánticamente con un carácter social-funcional y productivo. Sin embargo, en su traducción normativa, los usos de suelo se desplazan de un lenguaje ambiental hacia uno genérico. Esta irregularidad normativa facilitó prácticas como el monocultivo forestal, que evidencia una instrumentalización de la naturaleza.

En el segundo período, se incorporan categorías como “áreas de protección ecológica” que introducen explícitamente un valor ambiental de “conservación” en el discurso semántico, mientras que otras como “áreas de esparcimiento” consolidan el carácter social-recreativo del período anterior. Sin embargo, esta diferenciación se diluye en el discurso normativo, donde las zonas de carácter ambiental admiten una variedad de usos como turismo, vivienda y equipamiento, que impiden la conservación, flexibilizándose aquello semánticamente normado como ambiental.

En el tercer período, existe un incremento significativo tanto en la cantidad de zonas naturales como en la especificidad de sus denominaciones (“acantilados”, “playas” o “drenajes”), que reflejan un mayor reconocimiento técnico de la naturaleza urbana. No obstante, esta ampliación semántica no se traduce en una protección más efectiva, ya que las zonas con valor ambiental continúan siendo orientadas hacia usos económicos vinculados al desarrollo urbano. En contraste, las zonas con carácter social mantienen una coherencia entre ambas dimensiones que evidencian una asimetría en la traducción de valores (Tabla 4).

En síntesis, la planificación metropolitana evidencia una brecha persistente entre el discurso semántico y normativo. Las zonas naturales de carácter ambiental en el discurso semántico se transforman en gran parte en zonas de aprovechamiento económico. Sin embargo, aquellas áreas reconocidas bajo un valor social se mantienen constantes en ambos discursos. Estos resultados sugieren que, pese al auge del discurso semántico

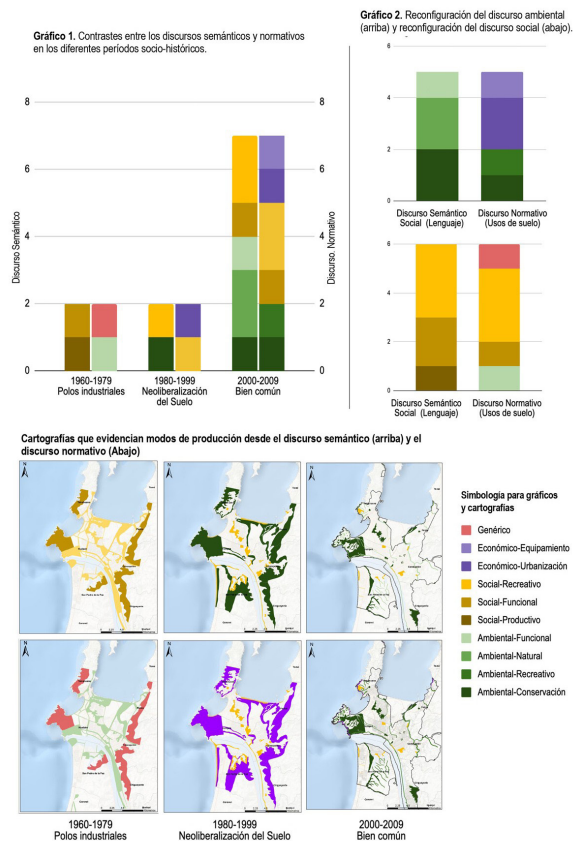


Figura 3. Gráficos y cartografías de contrastes entre discursos semánticos y normativos en diferentes periodos socio-históricos a escala metropolitana. Fuente: Elaboración de los Autores.

ambiental y social, persisten zonas naturales habilitadas para el sustento de actividades productivas asociadas a los puertos, infraestructura e instalación de diversos equipamientos. El desarrollo urbano sobre espacios naturales valida procesos de expansión metropolitana mediante denominaciones y categorías normativas que atenúan e invisibilizan los impactos territoriales asociados a dichas transformaciones.

Contrastes entre los discursos semántico y normativo de la producción de naturaleza en los instrumentos de planificación comunal

A nivel de la planificación comunal, a través de los distintos periodos, se identificaron noventa y tres zonas asociadas a la naturaleza. En términos generales, se registran discordancias entre el discurso semántico y el normativo. Mientras el primero tiende a nombrar estas áreas predominantemente bajo valores ambientales, el segundo las regula en su mayoría mediante funciones sociales y en ciertos casos económicas (Figura 4).

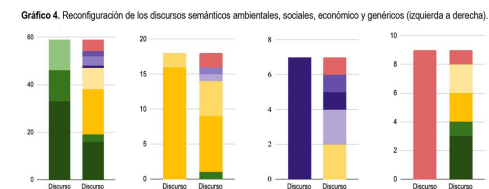
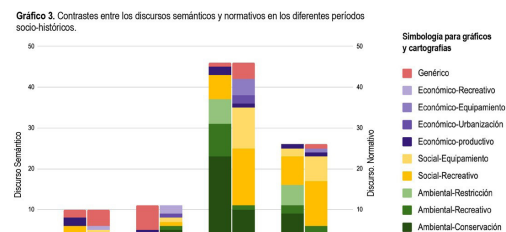
Modos de producción	1960-1979		1980-1999		2000-2009	
	Semántica	Normativa	Semántica	Normativa	Semántica	Normativa
Genérico	-	50%	-	-	-	-
Económico-Recreativo	-	-	-	-	-	-
Económico-Equipamiento	-	-	-	-	-	14%
Económico-Urbanización	-	-	-	50%	-	14%
Económico-Productivo	-	-	-	-	-	-
Social-Productivo	50%	-	-	-	-	-
Social-Equipamiento	-	-	-	-	-	-
Social-Funcional	50%	-	-	-	14%	14%
Social-Recreativo	-	-	50%	50%	29%	29%
Ambiental-Restricción	-	-	-	-	-	-
Ambiental-Funcional	-	50%	-	-	14%	-
Ambiental-Natural	-	-	-	-	29%	-
Ambiental-Recreativo	-	-	-	-	-	14%
Ambiental-Conservación	-	-	50%	-	14%	14%

Tabla 4. Porcentajes de modos de producción de naturaleza en los diferentes períodos históricos a escala metropolitana. Fuente: Elaboración de los Autores.

En el primer período, las áreas naturales son reconocidas bajo categorías como “áreas verdes”, “áreas libres” o “forestación”, que configuran una semántica asociada a un carácter ambiental-conservación y ambiental-recreativo. Sin embargo, esta orientación pierde fuerza en su traducción normativa, ya que los usos admitidos adquieren un carácter social-recreativo o incluso genérico, al demostrar una correspondencia débil entre la valoración ambiental declarada y su materialización normativa.

Durante el segundo período, predomina el uso de denominaciones genéricas para reconocer las áreas naturales, como “sector 5” o “sector 6”. Esta semántica evidencia una invisibilización de la naturaleza como categoría explícita de planificación. No obstante, en el discurso normativo estas zonas adquieren un carácter ambiental orientado hacia la conservación, lo que demuestra que la dimensión ambiental no solo se construye desde el lenguaje, sino que también emerge desde la regulación.

En el tercer período se concentra la mayor cantidad y diversidad de zonas naturales, que dan cuenta de una mayor especificidad del reconocimiento de lo natural. Sin embargo, esta mayor especificidad semántica asociada a valores ambientales, en el plano normativo se orienta hacia otras funciones urbanas. En el cuarto período, se consolida un discurso semántico asociado a la conservación y restricción ambiental, interpretado como resultado de la institucionalización de la sustentabilidad en la planificación urbana. No obstante persiste la inconsistencia mencionada en los períodos anteriores (Figura 4 y Tabla 5).



Cartografías que evidencian modos de producción desde el discurso semántico (arriba) y el discurso normativo (Abajo)

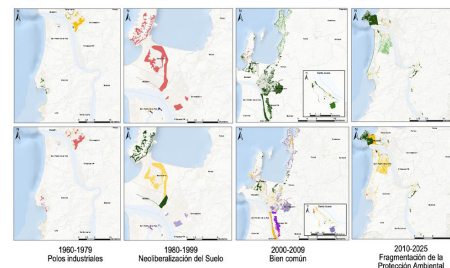


Figura 4. gráficos y cartografías de contrastes entre discursos semánticos y normativos en diferentes períodos socio-históricos a escala comunal. Fuente: Elaboración de los autores.

Modos de producción	1960-1979		1980-1999		2000-2009		2010-2025	
	Semántica	Normativa	Semántica	Normativa	Semántica	Normativa	Semántica	Normativa
Genérico	20,0%	40,0%	54,5%	-	2,2%	8,7%	-	3,8%
Económico-Recreativo	-	10,0%	-	18,2%	-	-	-	-
Económico-Equipamiento	-	-	-	-	-	8,7%	-	3,8%
Económico-Urbanización	-	-	-	9,1%	-	4,3%	-	-
Económico-Productivo	20,0%	-	18,2%	-	4,3%	2,2%	3,8%	3,8%
Social-Productivo	-	-	-	-	-	-	-	-
Social-Equipamiento	-	10,0%	-	9,1%	-	21,7%	7,7%	23,1%
Social-Funcional	-	-	-	-	-	-	-	-
Social-Recreativo	20,0%	30,0%	9,1%	9,1%	13,0%	30,4%	26,9%	42,3%
Ambiental-Restricción	-	-	18,2%	-	13,0%	-	19,2%	-
Ambiental-Funcional	-	-	-	-	-	-	-	-
Ambiental-Natural	-	-	-	-	-	-	-	-
Ambiental-Recreativo	30,0%	10,0%	-	9,1%	17,4%	2,2%	7,7%	7,7%
Ambiental-Conservación	10,0%	-	-	45,5%	50,0%	21,7%	34,6%	15,4%

Tabla 5. Porcentajes de modos de producción de naturaleza en los diferentes períodos históricos a escala comunal. Fuente: Elaboración de los Autores.

Las zonas denominadas “protección de paisaje” “Especial de protección de laderas” “Protección de recursos de valor natural de acantilados” y “Restricción 1 deslizamiento en masa”, presentan categorías asociadas a la protección ambiental o restricción territorial, sin embargo permiten usos de suelo vinculados a vivienda, hoteles y equipamientos. Esto evidencia una divergencia entre el discurso semántico de protección y la regulación efectiva del territorio, que genera un patrón recurrente donde el discurso semántico enfatiza valores ecológicos o de protección, mientras la normativa permite procesos de urbanización e instalación de infraestructuras y equipamientos.

Modos de producción dominantes

Las categorías analíticas de valor y función evidencian que los modos de producción de la naturaleza en la planificación urbana del Área Metropolitana de Concepción no operan de manera aislada, sino que se configuran a partir de la superposición y tensión entre valores ambientales, sociales, económicos y genéricos. Si bien en el plano semántico predomina una

valoración ambiental y social de la naturaleza, asociada a funciones de conservación y recreación, su traducción normativa implementa un modo de producción de carácter social, que reorienta estos espacios hacia lógicas de bienestar y cohesión social, lo que debilita la conservación de espacios. Por otro lado, la persistencia en el tiempo de categorías genéricas refleja una ambigüedad táctica de la planificación urbana, que facilita la flexibilidad y adaptación de la naturaleza a otras racionalidades sobre los usos de suelo, que reducen su significado. Este desajuste sistemático sugiere que la naturaleza es discursivamente reconocida, para reconfigurarla materialmente hacia otros fines.

VI. DISCUSIONES

Los resultados obtenidos permiten interpretar que la planificación urbana no es únicamente un instrumento técnico regulatorio, sino también un dispositivo discursivo que orienta la producción y transformación de la naturaleza. La

brecha sistemática entre el discurso semántico y el normativo evidencian que la producción de naturaleza está mediada por relaciones de poder como lo plantean Shirazi (2023) y Bourdieu (1991). Esta divergencia, lejos de ser una inconsistencia técnica, demuestra una lógica estructural en la que el reconocimiento discursivo de la naturaleza no necesariamente se traduce en su protección efectiva. Esto muestra cómo las representaciones ambientales de la naturaleza no solo buscan proteger, sino que también encubren lógicas de transformación urbana orientadas hacia intereses económicos (Smith, 2020; Swyngedouw, 2011).

Los modos de producción revelan, además, una jerarquía oculta de valores. Si bien la planificación suele plantearse como un espacio de articulación equilibrada entre dimensiones ambientales, sociales y económicas (Valencia-Sandoval et al., 2010), estos resultados evidencian que esta integración no se materializa de forma simétrica en la regulación del territorio. En su lugar, se configura una jerarquización de valores que favorece ciertas lógicas productivas y recreativas, que generan procesos de exclusión donde aquellas formas de naturaleza que no se ajustan a estas racionalidades quedan invisibilizadas o subordinadas (Van Speybroeck y Targa, 2026). En contraste las categorías genéricas introducen ambigüedad en la regulación, lo que facilita la instalación de discursos institucionales, regulaciones técnicas y jurídicas que pueden derivar en prácticas espaciales imprevistas (Blomley, 2023).

En este proceso el lenguaje cumple un rol clave. Categorías como “áreas verdes” reducen la complejidad ecológica del territorio, al omitir cualidades específicas y facilitar su reinterpretación en distintos contextos normativos (Reyes-Paecke y De la Barrera Malgarejo, 2019; De la Barrera et al., 2023). Esto limita la posibilidad de reconocer las complejidades de la relación humano-naturaleza dentro del entorno urbano (Van Speybroeck y Targa, 2026), donde la planificación puede entenderse como una técnica de simplificación que hace legible el territorio, reduce su diversidad y habilita su transformación.

Los resultados son consistentes con otros casos de Latinoamérica, donde la planificación urbana opera bajo tensiones entre discursos de sustentabilidad y prácticas orientadas al exclusivo desarrollo económico (Escobar, 2015). La institucionalización del discurso ambiental sobre áreas naturales no garantiza su protección, al quedar expuesta a intensos procesos de urbanización. Esto refuerza la idea que el lenguaje no solo describe el espacio, sino que también lo clasifica y jerarquiza, al producir hegemonías sobre éste (Foucault, 1977).

Esta observación se profundiza entre las distintas escalas de planificación. Mientras a escala metropolitana se tiende a construir un discurso más abstracto y ambientalmente orientado; a escala comunal esto se traduce en regulaciones que intensifican la urbanización de áreas naturales. Esto plantea que la producción de la naturaleza no solo depende de los valores atribuidos, sino también del nivel en que operan.

Aunque la literatura reciente destaca el rol de la ciudadanía en la generación de conocimiento urbano, al plantear la existencia de formas alternativas de comprender y producir la naturaleza que aún no son incorporadas en los instrumentos de planificación (Bonhoure et al, 2026), los resultados indican que la producción de naturaleza urbana está mediada por los instrumentos institucionales.

Los hallazgos presentados permiten sostener que la planificación urbana no solo organiza la relación entre ciudad y naturaleza, sino que redefine su significado y función, al producir una naturaleza que, simultáneamente, es reconocida como valor ambiental y como recurso para el desarrollo urbano. Esto propone que la planificación fija ciertas representaciones de la naturaleza, al dejar fuera otras presentes entre actores territoriales. Una de las limitaciones de la investigación radica en centrarse en los discursos institucionales contenidos en los instrumentos de planificación, sin incorporar variables socioeconómicas ni profundizar en las percepciones y disputas de otros actores territoriales. No obstante, los resultados sugieren que las transformaciones normativas podrían asociarse a procesos diferenciados de valorización territorial, al abrir futuras líneas de investigación orientadas a incorporar perspectivas comunitarias y privadas sobre la producción de naturaleza, así como analizar la relación entre planificación urbana, y desigualdad socioespacial en relación a los distintos modos de producción de naturaleza.

VII. CONCLUSIONES

El AMC exhibe una trayectoria socio-histórica cambiante sobre el reconocimiento de la naturaleza, marcada por una creciente sofisticación del lenguaje con que se la nombra, con valores ambientales y sociales. Sin embargo, su reconocimiento resiste sólo el plano discursivo, ya que no se traduce en normativa específica. En la práctica, la regulación de la naturaleza se orienta principalmente hacia funciones sociales y económicas.

Esta inconsistencia confirma que el nombre de las zonas en la planificación urbana no cumple únicamente un rol descriptivo, sino que actúa reconfigurando la naturaleza. Las categorías utilizadas para nombrarla, no solo reflejan determinadas visiones, sino que también habilitan o restringen formas específicas de intervención. El lenguaje opera como un mecanismo que esconde procesos de transformación urbana, donde lo ambiental funciona como una capa discursiva que no se materializa necesariamente en una protección efectiva de la naturaleza. A través del lenguaje la planificación urbana produce naturaleza bajo distintas racionalidades en que se jerarquiza lo económico y social superponiéndose a lo ambiental.

Esta forma de producir naturaleza se expresa de manera diferenciada según las escalas de planificación. Mientras a nivel

metropolitano la definición de zonificaciones es dominada por un lenguaje semántico abstracto y de carácter ambiental para reconocer la naturaleza, a escala comunal predominan lenguajes normativos que privilegian funciones sociales y económicas para definir sus usos de suelos. Esto denota una adaptabilidad estratégica entre lo que se nombra y norma.

Desde una perspectiva metodológica, se considera que el contraste entre el discurso semántico y normativo, permite visibilizar de forma sistemática y replicable, las consistencias y discrepancias que surgen en la operatoria de la planificación urbana, entre lo que se declara y lo que se regula. Esto puede contribuir a mejorar la comprensión de la estructura legal sobre la que surgen y se desarrollan los conflictos socioambientales actuales que emergen en las ciudades chilenas, que abren la posibilidad de profundizar en el rol de los discursos en las disputas sobre el sentido y uso de la naturaleza en contextos urbanos.

Finalmente, los hallazgos subrayan la necesidad de avanzar hacia instrumentos de planificación urbana más coherentes con el reconocimiento y protección de la naturaleza, que cuestionan el uso de categorías genéricas o de “maquillaje ambiental” que encubren decisiones territoriales que no apuntan a su resguardo.

VIII. CONTRIBUCIÓN DE AUTORES CRediT:

Conceptualización, C.C.; Curación de datos, C.C.; Análisis formal, C.C.; Adquisición de financiación, F.D.B.; C.C.; M.F.; Investigación, C.C.; Metodología, C.C.; F.D.B.; M.F.; Administración de proyecto, X.X.; Recursos, X.X.; Software, X.X.; Supervisión, F.D.B.; Validación, X.X.; Visualización, C.C.; Escritura – borrador original, C.C.; M.F.; F.D.B.; Escritura – revisión y edición, C.C.; M.F.; F.D.B.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beatley, T. (2011). *Biophilic cities: Integrating nature into urban design and planning*. Island Press.

Blomley, N. (2023). *Territory: New trajectories in law*. Routledge.

Bonhoure, I., Guba, B., Peer, C., Labastida, I., y Perelló, J. (2026). Citizen science contributions to sustainable urban transformation, urban sustainability and urban planning: A systematic literature review. *Cities*, 174, 107056. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2026.107056>

Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power*. Polity Press. https://monoskop.org/images/4/43/Bourdieu_Pierre_Language_and_Symbolic_Power_1991.pdf

De La Barrera, F., Reyes-Paecke, S., Truffello, R., De La Fuente, H., Salinas, V., Villegas, R., y Steiniger, S. (2023). Comparing green spaces provision and accessibility indicators over a latitudinal gradient and multiple climate zones. *Urban Forestry & Urban Greening*, 79, 127791. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2022.127791>

Reyes-Paecke, S., y De La Barrera Melgarejo, F. (2019). Monitoreo de los avances en desarrollo urbano: análisis de los catastros de áreas verdes urbanas en el Área Metropolitana de Santiago, Chile. *Revista INVI*, 34(96), 129-150. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000200129>

Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Envió Editores.

Escobar, A. (2015). Territorios de diferencia: La ontología política de los “derechos al territorio”. *Cuadernos de Antropología Social*, (41), 25–38. <https://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/1594>

Fairclough, N. (1992). *Discurso y cambio social*. Cambridge, Polity Press.

Foucault, M. (1977). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión* (trad. A. Fontana). Siglo XXI Editores.

Gehl, J. (2011). *Life between buildings: Using public space* (6th ed.). Island Press.

González Redondo, C. (2024). El análisis del discurso para abordar la dimensión simbólica del espacio urbano. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, 39(39), 33-52. <https://doi.org/10.30972/crn.39397892>

Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. Basil Blackwell.

Harvey, D. (1996). *Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia*. Blackwell Publishers.

Hidalgo, R., Vergara-Constela, C., & González-Rodríguez, M. (2022). Las condiciones de la urbanización y la producción de naturaleza en ciudades litorales chilenas. Los casos de Valparaíso y Coquimbo. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(145), 1-24. <https://dx.doi.org/10.7764/eure.48.145.03>

Jacobs, J. (2014). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Praxis

Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI editores.

Lefebvre, H. (2014). *La producción del espacio*. Praxis.

McHarg, I. (1969). *Proyectar con la naturaleza*. Gustavo Gili.

Merchant, C. (2023). *La muerte de la naturaleza: Mujeres, ecología y revolución científica*. Siglo XXI editores.

Mignolo, W. (2012). Decolonizing Western epistemology / building decolonial epistemologies in A. M. Isasi-Díaz & E. Mendieta, *Decolonizing epistemologies: Latina/o theology and philosophy*. Fordham University Press. <https://doi.org/10.5422/fordham/9780823241354.003.0002>

Nicolás-Artero, C., Fuster-Farfán, X. y Velut, S. (2021). Introducción. Disputada, apropiada y desposeída: la naturaleza en las ciudades latinoamericanas. *Cahiers des Amériques latines*, 97. <https://doi.org/10.4000/cal.13089>

Reclus, E. (1875). La tierra y los hombres. *Revista Europea*, 4(70), 663-664. <http://www.filosofia.org/rev/reu/1875/n070p663.htm>

Santos, M. (1978). *Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. Editorial Edusp.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Shirazi, M. R. (2023). Discourse studies and urban research: Methodological challenges, achievements, and future prospects. *Urban Science*, 7(2), 42. <https://doi.org/10.3390/urbansci7020042>

Smith, N. (2007). Nature as accumulation strategy. *Socialist Register*, 43, 16-36 <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5856>

Smith, N. (2020). *Desarrollo desigual, naturaleza, capital y la producción del espacio*. Traficantes de sueños.

Swyngedouw, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada / Nature does not exist! Sustainability as Symptom of a Depoliticized Planning. *Urban*, (01), 41–66. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/410>

Valencia-Sandoval, C., Flanders, D. N., Kozak, R. A. (2010). Participatory landscape planning and sustainable community development: Methodological observations from a case study in rural Mexico. *Landscape and Urban Planning*, 94(1), 63–70. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2009.07.018>

Van Speybroeck, K., y Targa, J. (2026). Contested natures in the city: rewilding, othering and more-than-human perspectives. *Urban Geography*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/02723638.2026.2622654>

Villagra Islas, P. (2011). Leonel Pérez y Rodrigo Hidalgo (eds.). Concepción metropolitana: evolución y desafíos. *Revista de Geografía Norte Grande*, (48), 179–182. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022011000100010>

Von Mentz, B. (Coord.). (2012). *La relación hombre - naturaleza. Reflexiones desde distintas perspectivas disciplinarias*. Siglo XXI Editorial.

Waldheim, C. (2016). *Landscape as Urbanism. A general theory*. Princeton University.

Walsh, C. (2007). Interculturalidad y Colonialidad del Poder. Un pensamiento y posicionamiento "otro" desde la diferencia colonial en S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp.47-62). Siglo del Hombre Editores.

Zazo-Moratalla, A., Orellana-Mcbride, A., Cerda-Inostroza, C. (2023). Agricultura urbana en barbecho. Concepciones en la planificación urbana chilena. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 49(147), 1-25. <https://dx.doi.org/10.7764/eure.49.147.06>

X. AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que participaron en esta investigación por su tiempo, disposición y valiosa colaboración, las cuales hicieron posible el desarrollo de este estudio.