



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS DE
LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE CHILE CON
COMPETENCIAS EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

SEBASTIÁN ANDRÉS SOZA INOSTROZA

**PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
RODRIGO CANDIA SILVA
MAURICIO PEREIRA FLORES**

SANTIAGO DE CHILE

2023

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO

DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

POR: Sebastián Andrés Soza Inostroza.

FECHA: 2023.

PROFESOR GUÍA: Cristian Leyton Navarro.

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE CHILE CON COMPETENCIAS EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El objetivo de esta tesis de grado fue identificar y analizar los niveles, instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional normativos que poseen los organismos de la Administración del Estado de Chile con competencias en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vinculantes e indicativos.

La investigación tuvo un enfoque cualitativo y de tipo descriptivo, siendo la unidad de análisis los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y el objeto de estudio fue la coordinación de los instrumentos normativos, Planes Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y Comunes (PRI, PRM, PRC), e indicativos, como las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial, de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Rural (PNOT, PNDU, PNDR), Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU) y de Ordenamiento Territorial (PROT). El análisis de los instrumentos se basó en el modelo analítico de coordinación de Repetto (2012), que incluye los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los organismos asociados.

Entre los principales resultados, se verificó que en los instrumentos indicativos existe debilidad en cuanto a reflejar sus lineamientos en los demás instrumentos, mientras que en los instrumentos vinculantes, la coordinación se establece como obligatoria en la LGUC por la cláusula de prevalencia. En tanto, evidenció 48 casos de descoordinación en el diseño e implementación de los instrumentos, de ese total en 9 casos se asocian a los PRI-PRM y PRC, 15 a las políticas nacionales y 11 a los PRDU y PROT. Además, se comprobó que en 10 casos la Contraloría General de la República identificó descoordinaciones en instrumentos vinculantes, y 3 casos asociados a la Evaluación Ambiental Estratégica de PRI-PRM y PRC.

En consecuencia, los resultados se condicen con los objetivos específicos propuestos, y habiendo aplicado el marco analítico de coordinación propuesto por Repetto (op.cit.), se obtuvo los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos y organismos, para el diseño e implementación, así como el grado de coordinación alcanzado respecto al máximo valor de criterio u óptimo por nivel, instancia y mecanismo. Con los resultados se verificó que los instrumentos sustentan la función de coordinación, principalmente, en la ley 18.575, la LGUC, su ordenanza y la normativa que establece funciones y competencias de organismos. Finalmente, se comprobó que, aun cuando los instrumentos normativos se diseñaron de manera integrada, la organización administrativa sectorial y especializada del Estado chileno dificulta la coordinación interinstitucional en la planificación y ordenamiento territorial.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----|
| RESUMEN..... | i |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 2. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 4 |
| 2.1 Interinstitucionalidad y coordinación..... | 4 |
| 2.2 El concepto de coordinación..... | 8 |
| 2.3 Niveles de coordinación gubernamental..... | 9 |
| 2.4 Instancias de coordinación gubernamental..... | 10 |
| 2.5 Mecanismos de coordinación gubernamental..... | 12 |
| 2.6 Importancia de la coordinación interinstitucional e intergubernamental..... | 13 |
| 2.7 La coordinación en la Administración del Estado de Chile..... | 15 |
| 2.8 Fallas de coordinación en la Administración del Estado..... | 20 |
| 2.9 Experiencias de coordinación en la Administración del Estado chileno..... | 22 |
| 3. PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... | 26 |
| 3.1 Conceptos y contexto..... | 26 |
| 3.2 Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial..... | 26 |
| 3.3 Institucionalidad y actores de la planificación y ordenamiento territorial..... | 28 |
| 3.4 Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes..... | 31 |
| 3.5 Características de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial como contexto para la coordinación..... | 61 |
| 4. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... | 66 |
| 4.1 Avances de Chile en materias de coordinación de instrumentos..... | 66 |
| 4.2 Instancias de coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento..... | 67 |
| 5. METODOLOGÍA..... | 71 |
| 5.1 Objetivos del estudio..... | 71 |
| 5.2 Definiciones metodológicas..... | 71 |
| 5.3 Registros documentales utilizados en el análisis de la coordinación..... | 73 |
| 6. RESULTADOS..... | 74 |
| 6.1 Coordinación requerida por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial e instrucciones de coordinación de la autoridad..... | 74 |
| 6.2 Coordinación como función legal de organismos públicos con competencia en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial..... | 84 |
| 6.3 Evidencias de descoordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento..... | 113 |
| 6.4 Niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial..... | 119 |
| 7. CONCLUSIONES..... | 134 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA..... | 138 |
| ANEXOS..... | 149 |
| Anexo A..... | 149 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla N° 1: Posibles intensidades de la intersectorialidad. | 7 |
| Tabla N° 2: Niveles de coordinación. | 9 |
| Tabla N° 3: Mecanismos de coordinación. | 12 |
| Tabla N° 4: PROT elaborados y etapa en EAE..... | 56 |
| Tabla N° 5: Comunas con IPT..... | 61 |
| Tabla N° 6. Elementos metodológicos transversales del desarrollo de la tesis. | 72 |
| Tabla N° 7. Tipo de registros documentales utilizados en el análisis de la coordinación de instrumentos..... | 73 |
| Tabla N° 8: Relaciones de coordinación explícitas entre IPT..... | 75 |
| Tabla N° 9: Función y atribución de coordinación de organismos públicos..... | 96 |
| Tabla N° 10: Función de coordinación y trabajo conjunto establecido en IPT..... | 103 |
| Tabla N° 11: Registros de descoordinación de IPT..... | 115 |
| Tabla N° 12: Niveles, instancia y mecanismos de coordinación y sus criterios..... | 119 |
| Tabla N° 13: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PRI-PRM..... | 120 |
| Tabla N° 14: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación de la PNOT..... | 121 |
| Tabla N° 15: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación de la PNDU..... | 122 |
| Tabla N° 16: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación de la PNDR..... | 123 |
| Tabla N° 17: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PRDU..... | 124 |
| Tabla N° 18: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PROT..... | 124 |
| Tabla N° 19: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PRC..... | 125 |
| Tabla N° 20: Resumen del criterio asignado por nivel, instancia y mecanismo de coordinación de los instrumentos en la fase de diseño..... | 126 |
| Tabla N° 21: Resumen del criterio asignado por nivel, instancia y mecanismo de coordinación de instrumentos en la fase de aplicación..... | 126 |
| Tabla N° 22: Valores del grado de coordinación de los instrumentos por nivel, instancia y mecanismo..... | 127 |
| Tabla N° 23: Valores asignados al nivel, instancia y mecanismo de coordinación de los instrumentos en la fase de diseño..... | 127 |
| Tabla N° 24: Valores asignados al nivel, instancia y mecanismo de coordinación de los instrumentos en la fase de aplicación..... | 127 |

INDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|---|-----|
| Figura 1: Clasificación de Instrumentos de Planificación y OT. | 27 |
| Figura 2: Clasificación de Instrumento de Planificación y OT estrictos. | 28 |
| Figura 3: Integrantes de la COMICIVYT. | 29 |
| Figura 4: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de Planes reguladores intercomunales y metropolitanos. | 38 |
| Figura 5: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. | 42 |
| Figura 6: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. | 46 |
| Figura 7: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de la Política Nacional de Desarrollo Rural. | 49 |
| Figura 8: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de Planes Regionales de Desarrollo Urbano. | 53 |
| Figura 9: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial. | 55 |
| Figura 10: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de los Planes Reguladores Comunes. | 60 |
| Figura 11: Coordinación requerida por los IPT. | 76 |
| Figura 12: Gráfico de registros de descoordinación de IPT. | 116 |
| Figura 13: Gráfico del grado de coordinación por nivel, instancia y mecanismo respecto al óptimo de cada IPT en la fase de diseño. | 128 |
| Figura 14: Gráfico del grado de coordinación por nivel, instancia y mecanismo respecto al óptimo de cada IPT en la fase de aplicación. | 128 |

1. INTRODUCCIÓN

La gestión del territorio supone una de las tareas más complejas de la política pública, que requiere de instrumentos adecuados para llevarlo a cabo, siendo los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial las herramientas diseñadas para esa gestión. En este sentido, esos instrumentos corresponden a todas aquellas normas, planes o estrategias que condicionan y o dirección en la acción de transformación de los agentes públicos y privados sobre el territorio (Precht, 2016). Por ello, la planificación y ordenamiento territorial, son materias relevantes, tanto por sus efectos sobre la distribución de los usos del suelo y los impactos en la calidad de vida de la población y el desarrollo sostenible de los territorios.

La institucionalidad asociada a la planificación y ordenamiento territorial en Chile es constantemente cuestionada por ser fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación (CNDU, 2014) lo que, según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013), “impide que pueda responder a los fenómenos que le corresponde enfrentar y, en consecuencia, dificulta el buen gobierno de las ciudades”. En este sentido, la OECD (2013) advirtió sobre la fragmentación administrativa e institucional urbana existente en el Chile. En ese estudio se planteó que, a nivel de gobierno “los Ministerios actúan dentro de su área de experticia, sin coordinar sus iniciativas de políticas ni sus intervenciones con otros Ministerios que poseen otras competencias, y sin consultar las necesidades subnacionales”. Esa fragmentación institucional, según la OECD, se manifiesta principalmente en las limitaciones institucionales que dificultan la coordinación de las acciones sectoriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y el Ministerio de Obras Públicas.

Por su parte, el estudio de Precht (2016) indica que Chile “carece de un sistema integrado de ordenamiento territorial, entendido como un marco coherente que combine políticas, normas legales, instituciones y procedimientos orientados a la gestión del territorio, incluidos los ámbitos urbanos y rurales, de modo que, la ausencia de un marco normativo integrado - que involucre tanto los espacios rurales como urbanos - lleva la necesidad de buscar y concordar cuerpos normativos dispersos, promulgado con distintos fines para construir el conjunto de normas que se despliegan sobre un territorio específico”.

Respecto de lo anterior, es dable mencionar que, en nuestro país, la gestión territorial ocurre a través de una partición del territorio en cuatro unidades territoriales, a saber, nación, región, intercomunal y comunal. En tanto, la base de la estructura normativa para la planificación y ordenamiento territorial en Chile son leyes, ordenanzas y decretos que crean instrumentos específicos, instituciones y metodologías, siendo la principal norma el decreto con fuerza de Ley N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Además, el ordenamiento jurídico chileno cuenta con un sin número de esos instrumentos, contenidos en una gran diversidad de cuerpos legales y reglamentarios, los cuales definen los organismos competentes en la materia. Estos, a su vez, cuentan con funciones y atribuciones también diversas, de acuerdo con el ámbito de acción que corresponda a cada uno de ellos.

Entre esos organismos se encuentran los Ministerios de: i) Vivienda y Urbanismo; ii) Medio Ambiente; iii) Agricultura; iv) Economía, Fomento y Turismo; v) Bienes Nacionales; sumándose diversos servicios dependientes de esas carteras, así como los gobiernos regionales y las municipalidades, e instancias multisectoriales, como el Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, configurándose así un complejo marco institucional de planificación y ordenamiento del territorio.

Aun cuando los mencionados instrumentos representan un avance en la gestión territorial, existe un problema en la coordinación de las instituciones participantes en esa implementación, es decir, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los organismos del Estado competentes. En este sentido, si bien en Chile existen esfuerzos de coordinación entre diferentes ministerios y servicios, persiste un desafío estructural, puesto que se pretende lograr coordinación intersectorial en una organización ministerial de especialización (Pliscoff, 2018).

En este orden de ideas, aun cuando en Chile existen distintos instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio, las debilidades de coordinación interinstitucional se manifiestan en el desarrollo de los territorios. Por ello, en el presente trabajo se identificará y analizará los Instrumentos de ordenamiento territorial normativos e indicativos y sus mecanismos de coordinación. Lo anterior redundará en antecedentes y conocimientos para eventuales propuesta de soluciones de gestión coordinada de problemas públicos de esa materia, con el fin último de alcanzar una implementación multisectorial sobre el territorio, que incluya tanto la especialización y la actuación coordinada de los organismos competentes.

Dicho lo anterior, la pregunta que guía este trabajo fue si ¿la organización administrativa sectorial y especializada del Estado chileno dificulta la coordinación interinstitucional en la planificación y ordenamiento territorial, aun cuando se haya diseñado instrumentos de manera integrada?

Por ello, en el contexto de la gestión y políticas públicas, este trabajo se centró en la coordinación interinstitucional, es decir, sólo entre aparatos estatales y como función de esos organismos públicos. De esta manera, en la presente investigación, la coordinación interinstitucionalidad podrá ser del tipo intersectorial y/o intergubernamental, es decir, aquella que ocurre entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y la que sucede entre sectores de la administración pública.

De esta manera, el objetivo general de esta tesis es “Identificar y analizar los niveles, instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional normativos que poseen los organismos de la Administración del Estado de Chile con competencias en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vinculantes e indicativos”.

Conjuntamente, se planteó tres objetivos específicos: i) Identificar y describir los desafíos de coordinación normativos y las relaciones entre los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio en Chile; ii) Analizar las funciones, competencias y atribuciones de coordinación intersectorial e intergubernamental definidos para los organismos con competencias en esos instrumentos; y iii) Establecer barreras y posibilidades para la coordinación intersectorial e intergubernamental entre los organismos competentes, aplicando un marco analítico de

coordinación. Asimismo, las labores de la tesis fueron realizadas siguiendo el orden de los objetivos específicos.

El enfoque de la investigación fue cualitativo y de tipo descriptivo, siendo la unidad de análisis los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes en Chile, y el objeto de estudio fueron los mecanismos de coordinación de esos instrumentos. Para ello, se aplicó una muestra analítica, seleccionando instrumentos normativos e indicativos de planificación y ordenamiento territorial del nivel nacional, regional e intercomunal. De esta manera, se recolectó y revisó las normativas que formalizan y reglamentan los instrumentos ya mencionados. Por su parte, el procesamiento y análisis de información, se basó en los modelos analíticos de coordinación descritos en el marco conceptual de esta tesis.

De esta manera, el trabajo de tesis se organiza en los siguientes capítulos:

1. El capítulo 2 trata de la coordinación de políticas públicas, que incluye elementos conceptuales que guiarán el trabajo, respecto a lo que se entiende por coordinación y su importancia, así como los niveles de coordinación, y las instancias, mecanismos y herramientas para alcanzarla.
2. Por su parte, el tercer capítulo aborda la planificación y ordenamiento territorial, en donde se incorpora aspectos conceptuales utilizados respecto a esas temáticas, como las definiciones, instrumentos y el rol de los organismos públicos competentes.
3. En tanto, el capítulo 4 se refiere a la coordinación interinstitucional en la planificación y ordenamiento territorial, que da cuenta de aspectos conceptuales específicos de la coordinación de organismos públicos en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como la importancia de esas coordinaciones, respecto al marco conceptual desarrollado.
4. Por otro lado, en el quinto capítulo se presenta el desarrollo de los aspectos metodológicos empleados en el estudio.
5. En el sexto capítulo se muestra los resultados del análisis de los datos e información de la tesis, en concordancia con los objetivos propuestos.
6. Finalmente, en el capítulo 7. se expone las conclusiones de la tesis.

2. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Interinstitucionalidad y coordinación

De acuerdo a Repetto (2010), “cada vez es más evidente que ciertos problemas públicos, precisan intervenciones intergubernamentales e intersectoriales”, es decir, a través de acciones de tipo interinstitucionales, por lo que “las intervenciones son más efectivas y de mayor calidad cuando se formulan desde una perspectiva integral” (Repetto, 2012).

Respecto a lo intergubernamental, CEPAL (2022) menciona que “las relaciones intergubernamentales son aquellas que se dan entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales”.

Según Cunill-Grau (2014), la intersectorialidad alude a las relaciones entre sectores con funciones y especialidades de conocimiento, expresadas a través de la organización funcional, de modo que da cuenta de la relación entre distintos sectores de gobierno.

Por su parte, Repetto (2012) define la intersectorialidad - citando a Junqueira et al (1998) - como la “articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social”.

De acuerdo a Cunill-Grau et al (2013), la colaboración intersectorial ha adquirido relevancia en América Latina, pues se ha comprendido respecto a la multidimensionalidad de las causas que influyen en problemas públicos, los que requieren soluciones que impliquen respuestas integrales. De esta manera, Bedregal y Torres (2013) aluden a que esas soluciones integrales no podrían ser alcanzados con respuestas de parte de un sector.

En ese contexto, es dable señalar lo que el concepto de intersectorialidad propone como premisa, respecto a que la integración entre sectores viabiliza la búsqueda de soluciones integrales, lo cual le asigna un fundamento político a la intersectorialidad, en el sentido de comprender que las políticas públicas que requieran estrategias globales de desarrollo y que modifiquen la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas de manera intersectorial. De esta manera, los sectores se corresponden entre sí con especialidades del conocimiento, lo cual remite al criterio convencional de la organización gubernamental, esto es, por sectores (Cunill-Grau, 2005).

Además, Cunill-Grau (2005) plantea que la integración de sectores sustenta a la intersectorialidad, pues posibilita que las diferencias entre ellos son útiles para resolver problemas públicos, lo que da cuenta de un fundamento técnico de la intersectorialidad puesto que, por medio de la compartición de recursos técnicos entre sectores, se dará una mejor solución a las problemáticas.

Dicho lo anterior, es importante señalar que la intersectorialidad no es meramente un sinónimo de la coordinación interinstitucional puesto que, aunque esta sea necesaria para lograr la integración - dada la utilidad de sus herramientas - no siempre la aseguraría. (Cunill-Grau,

2014). En este sentido, aun cuando la coordinación es necesaria para que las organizaciones y sectores no produzcan redundancias o inconsistencias, la coordinación en sí misma no se traduce en integración (Repetto, 2009; Cabrero y Zabaleta, 2009; Molina y Licha, 2005).

Ahora bien, la relación entre coordinación y la intersectorialidad también se manifiesta en los llamados niveles de la intersectorialidad, referidos a los distintos grados de relación entre los sectores para responder a los propósitos específicos de las políticas públicas (Cunill-Grau, Fernández, y Thezá Manríquez, 2013). Al respecto, esos autores dan cuenta de un conjunto de tipologías se refieren a los diferentes grados de intensidad de la intersectorialidad, basándose en los postulados de Corbett y Noyes (2008) y de Winkworth y White (2011), en los cuales la coordinación es incluida como parte de los aludidos grados.

Es así como Corbett y Noyes (2008) expresan que los grados de intensidad de la intersectorialidad se clasifican en: i) Comunicación; ii) Cooperación; iii) Coordinación; iv) Colaboración; y v) Convergencia. En tanto, de Winkworth y White (2011), lo clasifican en: i) Trabajo en red; ii) Coordinación; y iii) Integración. (Ver la Tabla N° 1).

En lo que interesa, Corbett y Noyes (2008) definen la coordinación como “acuerdos interinstitucionales formales, en donde las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance”. Añaden que “las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos, existiendo una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones conjuntas, procedimientos contractuales para resolver disputas interagenciales, reasignaciones temporales de recursos humanos y estándares de elegibilidad coordinados. Por su parte, Winkworth y White (2011) definen coordinación como “niveles formales más complejos de participación organizacional y planificación (protocolos simples, memorandos de entendimiento) para lograr que la información y los servicios sean más accesibles”.

Es dable señalar que, según el criterio de Corbett y Noyes (2008) y de Winkworth y White (2011), la coordinación se encuentra en un nivel intermedio de grados de intensidad de la intersectorialidad, lo que da cuenta que la coordinación interinstitucional no es equivalente a la intersectorialidad, así como tampoco es similar a los otros niveles expresados por ambos autores. Es decir, que no corresponde utilizar a la coordinación indistintamente con los antes descritos conceptos de comunicación, cooperación, colaboración, convergencia, consolidación, trabajo en red e integración.

Sin embargo, aun cuando la coordinación no sea sinónimo de los conceptos antes mencionados, ésta debe tener en vista los niveles superiores de intensidad, es decir, la colaboración, convergencia, consolidación e integración. De esta manera, la coordinación intersectorial en pro de la integralidad entre las instituciones e intervenciones, constituye un importante desafío, pues es necesario que la formulación y gestión de la política pública no sea responsabilidad de un nivel único de gobierno o sector (Cunill-Grau, Fernández, y Thezá Manríquez, 2013), más aún cuando se aspira a lograr un abordaje integral de un problema público complejo, en donde se requiere de una intersectorialidad de “alta intensidad” que cree condiciones para incidir en sus causas (Cunill-Grau, 2005).

De esta manera, en Cunill-Grau, Fernández, y Thezá Manríquez (2013), se releva que la coordinación “se impone en forma imperativa, como algo imprescindible, si el objetivo es atender integralmente problemas definidos del mismo modo en sus múltiples aristas y causas”. En tanto, Repetto (2012) afirma que es creciente la cantidad de problemas públicos que los Estados “solo pueden resolver si articulan intereses y recursos propios”. Por tal motivo, ese autor menciona que “la coordinación emerge como un mecanismo de enorme importancia para lograr la integralidad”, pues existen problemas con múltiples causas para los que se torna necesario que las respuestas para enfrentarlos no se acoten al Estado nacional, ni a un único organismo o sector.

Tabla N° 1: Posibles intensidades de la intersectorialidad.

| Autores | Baja Intensidad → Alta Intensidad | | | | | |
|--------------------------|--|---|--|--|---|--|
| Winkworth y White (2011) | <p>Trabajo en red Relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala para obtener una mejor comprensión de los sistemas involucrados y los problemas, y construir confianza para asociaciones complejas</p> | | <p>Coordinación Niveles formales más complejos de participación organizacional planificación (protocolos simples, memorandos de entendimiento) para lograr que la información y los servicios sean más accesibles</p> | | | <p><Integración Acuerdos formales entre los servicios, con objetivos y metas claramente identificados y compartidos. Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y fondos, marcos de prácticas, formación y acuerdos de gobernanza compartidos.</p> |
| Corbett y Noyes (2008) | <p>Comunicación Discusiones claras, coherentes y sin prejuicios para intercambiar información con el objetivo de mantener relaciones significativas. Se establecen procedimientos para compartir información general y definir reuniones periódicas entre agencias (para discutir problemas y oportunidades comunes), así como arreglos informales de intermediación.</p> | <p>Cooperación Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes, monitoreo cooperativo y revisión de casos con el objetivo de ayudar a los demás con las respectivas actividades prestando apoyo general, información y/o respaldo a los programas, servicios y objetivos de los otros. Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o de capacitación.</p> | <p>Coordinación Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar. Las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance. Las Agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Existe una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones conjuntas, procedimientos contractuales para resolver disputas interagenciales, reasignaciones temporales de recursos humanos y estándares de elegibilidad coordinados.</p> | <p>Colaboración Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. La verdadera colaboración implica cambios reales en la agencia, el grupo o el comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos. Se cuenta con estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada.</p> | <p>Convergencia Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal. Para esto se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.</p> | <p>Consolidación El comportamiento de las agencias, grupos o individuos, las operaciones, políticas, presupuestos, personal y el poder están unidos y armonizados. La autonomía y beneficios individuales han sido resignados, aceptando la identidad y resultados comunes. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.</p> |

Fuente: Cunill-Grau, Fernández, y Thezá Manríquez (2013), a partir de por Corbett y Noyes (2008) y de Winkworth y White (2011).

2.2 El concepto de coordinación

La coordinación es un concepto polisémico en las ciencias humanas (Fuchs, 2009), por lo que clarificar su uso es necesario (Urquiza et al., 2019). Por ello, en el contexto de la gestión y políticas públicas, este trabajo se centrará en la coordinación interinstitucional, es decir, sólo entre aparatos estatales y como función de esos organismos públicos.

En este sentido, en primer lugar, se destaca la definición antes descrita por Corbett y Noyes (2008), quienes se refieren a la coordinación como aquella que se caracteriza por la presencia de acuerdos interinstitucionales formales para coordinar, y las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta, la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Así también, lo definido por Winkworth y White (2011), para quienes la coordinación corresponde a los niveles formales más complejos de participación organizacional y planificación para lograr que la información y los Servicios sean más accesibles.

De acuerdo a Garnier (2000), "es una función esencialmente política, que no se reduce simplemente a compatibilizar acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, si no que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo", es decir, "se trata de coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales".

En tanto, Acuña et al. (2010) expresa que "la necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos organizaciones o entre actores diversos, siendo un término equívoco", el que puede definirse como "el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido" (Echebarría, 2008). En este sentido, "la coordinación es permanentemente planteada como necesidad, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno, con el sentido de lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política" (Acuña et al., 2010).

Por otra parte, Repetto (2005) plantea que "la coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto".

Además, Repetto (2012) indica que "la coordinación es un mecanismo para integrar los aportes especializados, porque las respuestas sectoriales a una realidad

multidimensional no son capaces de abordar todos sus aspectos y causas interrelacionadas”, añadiendo que “coordinar no solo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido.

De esta manera, en este trabajo se considerará la coordinación de acuerdo a lo que plantea Repetto (2005) y Repetto (2012).

2.3 Niveles de coordinación gubernamental¹

Para Repetto (2012) “los niveles de coordinación se relacionan con el tipo de interdependencia entre los actores, es decir, con el hecho de que dos o más unidades organizacionales u organizaciones completas compartan un entorno de trabajo” y citando a Echebarría (1998), afirma que “diferentes grados y niveles de interdependencia generarán, así, diferentes necesidades de coordinación”.

Lo anterior ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa, por el intercambio de recursos o por compartir objetivos generales de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen (Echebarría, 2001). Por ello, Repetto (2012) plantea que “es indispensable que los distintos sectores y niveles de gobierno dejen de verse entre sí como partes aisladas, en lugar de hacerlo como sectores ligados por algún grado de interdependencia en torno a una materia o problemática en común”.

La propuesta de Peters (1998), Repetto (2012) expone grados de coordinación, los que están relacionados entre sí, definen niveles específicos en una escala incremental y son alcanzados de manera variada, según corresponda. Esos niveles, son denominados como: i) básico, ii) intermedio básico, iii) intermedio avanzado, y iv) avanzado, que parte desde la comunicación entre actores, consultas, negociaciones y consensos hasta las estrategias nacionales consensuadas (ver Tabla 2).

Tabla N° 2: Niveles de coordinación.

| Nivel | Tipo de acción | Resultados |
|--------------------------|---|---|
| I. Básico | Comunicación entre actores y entes. | Delimitación y clarificación de roles y funciones |
| | Consulta a actores y entes. | |
| II. Intermedio básico | Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes. | Negociación |
| III. Intermedio avanzado | Construcción de consensos a nivel interorganizacional. | Concertación entre actores y sectores, |
| | Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales. | |
| IV. Avanzado | Establecimiento de parámetros organizacionales. | Alineación estratégica. |
| | Definición de prioridades gubernamentales | |
| | Estrategia general de gobierno. | |

Fuente: Repetto, 2012 (Adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998))

¹ Dado que en este trabajo se considerará la coordinación, de acuerdo a lo que plantea Repetto (2005) y Repetto (2012), lo que se entiende por Niveles de coordinación seguirá el marco conceptual considerado por ese mismo autor, de modo que este apartado se basa en Repetto (2012), con el fin de conseguir una coherencia conceptual.

Cabe agregar que, de acuerdo a Molina y Licha (2005), esos niveles “están relacionados con la complejidad de los programas, sus condiciones y mecanismos para operar las relaciones intersectoriales e intergubernamentales y la delegación de autoridad o poder para definir y lograr objetivos estratégicos a medida que se avanza hacia enfoques más integrales a través de la coordinación”.

2.4 Instancias de coordinación gubernamental²

Las instancias de coordinación se entienden como aquellos espacios implementados de manera específica, preexistentes o nuevos, con el fin de promover la función de coordinación, es decir, organizar ámbitos capaces de mediar y articular políticas sectoriales para que sean compatibles con los objetivos más generales de un gobierno (Repetto, 2012).

Se plantea que “dentro de la familia de estructuras fundamentales para lograr un abordaje integral, existe una amplia variedad de alternativas, las que requieren recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y experiencia para implementar los acuerdos establecidos entre las organizaciones involucradas (Repetto, 2012). A continuación, se presentan dos alternativas³: los Gabinetes⁴ y la Gerencia de redes.

- Gabinetes: corresponden a un diseño institucional concebido para garantizar la coordinación intersectorial y lograr, así, avances en la integralidad de las políticas. Puede ser aplicado en cualquier nivel de gobierno. Entre sus objetivos se encuentran asegurar la articulación interinstitucional y asignar los recursos de acuerdo con prioridades claras, asociadas a los principales problemas que se desea enfrentar.

Un Gabinete es un ámbito político estratégico en el cual se formulan, en forma intersectorial, las estrategias fundamentales de las políticas. Este espacio se relaciona, sobre todo, con las primeras fases del ciclo de la política, es decir, con el momento en el que se define el problema, se plantean alternativas de acción o se diseñan las intervenciones seleccionadas. Si los integrantes del gabinete no tienen voluntad para coordinar sus acciones y carecen de un líder técnico político, es muy probable que el ámbito pierda su potencial y que se releguen a un segundo plano tanto el debate político como acciones que promueven integralidad (Repetto, 2010).

En ese sentido, es clave que los Gabinetes cuenten con una base política de sustento (formal o informal). Como señala Repetto (2010), es importante dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia entre autoridad política y solidez técnica, porque la una sin la otra queda limitada a una simple “condición necesaria”, en lugar de ser una “condición suficiente”. Además, la

² De igual forma que en el apartado anterior, aquí se recopila las instancias y mecanismos de coordinación consideradas por Repetto (2012) se define como instancias y mecanismos de coordinación, con el fin de lograr coherencia conceptual, puesto que, en esta tesis, el concepto de coordinación utilizado es el propuesto por Repetto (2005) y Repetto (2012).

³ Repetto (2012) propone esas instancias para el abordaje de políticas sociales, sin embargo, en este trabajo fueron generalizados para ser utilizados en el contexto de esta tesis.

⁴ También pueden ser denominados: comités, consejos, mesas, entre otros.

existencia de estructuras formales de coordinación no implica que los actores efectivamente coordinen. Es necesario considerar las reglas que no están escritas, pero que de todos modos regulan el conflicto político en general y “el juego de la coordinación” en particular.

Su estructura puede ser creada en el marco de la implementación o ser una dependencia ya existente en algún sector que participe del ámbito de coordinación. Sus tareas serían confeccionar, monitorear y actualizar las herramientas técnicas fundamentales para garantizar el trabajo intersectorial, tales como i) generar la información necesaria para la toma de decisiones estratégica; ii) elaborar y hacer el seguimiento del sistema de metas e indicadores (en conjunto con las áreas técnicas de los ministerios); iii) elaborar el orden del día y relatoría de los encuentros; iv) confeccionar la memoria de las intervenciones; y v) garantizar mecanismos de comunicación entre los diversos involucrados. En tanto, la conformación del Gabinete no es una cuestión que deba establecerse en forma absoluta, sino que debe responder a la estructura organizacional de cada gobierno y a lo relevante que sean los recursos políticos, económicos, administrativos e ideológicos para la gestión.

Además, para ayudar a la institucionalización de los Gabinetes, es recomendable que los encuentros se organicen con una periodicidad preestablecida. Finalmente, la confianza entre los distintos participantes de los ámbitos de coordinación, y entre estos y la máxima autoridad política, es clave para asegurar el buen funcionamiento de estas instancias, puesto que si las reglas relativas a la gestión no promueven seguridad e incentivos para el compromiso entre los involucrados, escasos serán los logros.

- Gerencia de redes: corresponde a otro modo de coordinar las intervenciones entre organizaciones. Su uso en la administración pública es cada vez más frecuente y relevante. Para Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y se apoyan unos a otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto a cumplir acciones o actividades propias. Para estos autores, las redes son estructuras interdependientes que involucran a múltiples organizaciones o a partes de ellas. Cada unidad no está subordinada formalmente a las otras, sino que cuenta con algún grado de estabilidad estructural y se extiende más allá de los vínculos formales o de los lazos legítimos de las políticas.

Como forma organizativa, según Repetto (2012), las redes se distinguen por poseer los siguientes elementos:

- Nodos: son los núcleos que integran la red, es decir, aquellas personas, grupos u organizaciones que, a través de los vínculos que establecen, desarrollan la capacidad de transformar al mismo tiempo su entorno y a sí mismos.
- Lazos o vínculos: son las conexiones que se establecen entre las personas u organizaciones que integran la red; pueden ser de intercambio o de comunicación.
- Sistema de vínculos: el componente central de la red es el conjunto de relaciones, lazos o vínculos entre las personas, grupos u organizaciones. La

red no es un conjunto de integrantes, sino un sistema o “entramado” de relaciones que se establecen entre ellos.

- Interacción o intercambio: los intercambios se manifiestan en flujos de recursos que se ponen a disposición en la red.
- Apoyo social: el proceso de intercambio o flujo y los vínculos entre los actores constituyen un entramado que sirve de soporte tanto para los integrantes como para la red en su conjunto.

Las redes suponen una estrategia de vinculación e intercambio entre organizaciones y personas que deciden desarrollar en forma voluntaria acciones conjuntas para trabajar en metas comunes, pero sin perder la identidad de cada miembro. El resultado de esa estrategia es la propia red, una modalidad organizativa que puede ser vista como un sistema bien definido por la claridad de objetivos, pero abierto en sus límites.

2.5 Mecanismos de coordinación gubernamental⁵

Respecto a los mecanismos de coordinación, Repetto (2012) los describe como “los medios que operan en el proceso de coordinación”. Esos mecanismos abordan tanto las cuestiones que tienen lugar al interior de cada organización involucrada como a los aspectos que configuran el vínculo entre ellas.

Mintzberg (1993; citado en Cortázar, 2006) identifica seis mecanismos a través de los cuales las organizaciones conjugan su trabajo especializado (interno y externo): i) Adaptación mutua, ii) Supervisión directa, iii) Estandarización del proceso de trabajo, iv) Estandarización de los resultados, v) Estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas, y vi) Estandarización de normas.

Añade Repetto (2012) que esos mecanismos de coordinación parecen seguir cierto orden o gradiente y, conforme al trabajo del sistema en cuestión, se tornan más complejos: se desplazan desde la adaptación mutua a la supervisión directa y luego a la normalización; si es necesario, se avanza también hacia la estandarización de resultados y habilidades. A continuación, en la siguiente tabla, se describe lo que Repetto (2012) expone los seis mecanismos de coordinación.

Tabla N° 3: Mecanismos de coordinación.

| Tipo de mecanismo | Descripción del mecanismo de coordinación |
|-------------------|---|
| Adaptación mutua | En función de este mecanismo, la coordinación se logra mediante la simple comunicación entre quienes realizan el trabajo. Quienes la llevan adelante interactúan entre sí para coordinarse. Es utilizada por todo tipo de organizaciones, pues es el único medio en el que se puede confiar cuando se está bajo circunstancias difíciles. |

⁵ Dado que en este trabajo se considerará la coordinación, de acuerdo a lo que plantea Repetto (2005) y Repetto (2012), en lo referido a los mecanismos de coordinación, se seguirá el marco conceptual considerado por ese mismo autor, de modo que este apartado se basa en Repetto (2012), con el fin de conseguir una coherencia conceptual.

| Tipo de mecanismo | Descripción del mecanismo de coordinación |
|--|---|
| Supervisión directa | A partir de este mecanismo, la coordinación se obtiene al responsabilizar a un actor por el trabajo de los demás. Este medio supone baja complejidad, control de los comportamientos a través del ejercicio de la autoridad, órdenes específicas, la clara identificación de las contribuciones y la centralización de la toma de decisiones. La supervisión directa surge, por lo general, cuando un cierto número de personas u organizaciones tienen que trabajar juntas. |
| Estandarización o programación | A partir de este mecanismo, el contenido del proceso queda especificado desde su diseño, dado que los distintos pasos se articulan gracias a su esquema previo. Estandarizar el proceso de trabajo implica especializar; es decir, programar tanto el contenido del trabajo como los procedimientos a seguir. El objetivo es especificar las tareas que cada área tiene a su cargo y evaluar el procedimiento que se utilizará para desempeñarlas. Esta herramienta permite unificar los criterios de intervención para que sean aplicados de manera homogénea ante situaciones que así lo ameriten. Su implementación da lugar a un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo cual propicia ciertas garantías de previsibilidad al resto de los involucrados en la política pública en cuestión. Además, aporta a una mejor coordinación entre los distintos actores. |
| Estandarizar los resultados | Significa que se especifican no los procedimientos, sino sus consecuencias. De esta manera, la interfaz entre los trabajos está predeterminada. |
| Estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas | Se refiere a la posibilidad de programar las habilidades, competencias y conocimientos necesarios para cumplir una tarea y el consecuente tipo de preparación. En esta manera de coordinar se sistematiza el perfil del trabajador más que el trabajo o los resultados. Por lo general, esta estandarización tiene lugar fuera de la organización y antes que el funcionario ocupe su puesto, por ejemplo, la educación formal, de modo que la articulación se logra, entonces, porque cada actor sabe qué puede esperar de los otros. |
| Estandarización de normas | Se refiere a la emisión de normas que permitan a los actores modelar su comportamiento según las circunstancias y contingencias propias de las tareas que realizan. |

Fuente: Repetto, 2012 (Adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998))

2.6 Importancia de la coordinación interinstitucional e intergubernamental

Es importante resaltar en este apartado los problemas de la falta de coordinación, así como sus ventajas, para así poder dar cuenta de la importancia de la misma. Es así como en Repetto (2012), basándose en Licha (2006), se afirma que ante la “ausencia de procesos de coordinación de política pública (cuando son requeridos) genera al menos dos escenarios negativos en lo que respecta a provisión de bienes y servicios por parte del Estado”, esto es: i) desarticulación-fragmentación; y ii) tecnocratización-despolitización.

Al respecto, de esas dos consecuencias, Repetto (2012) describe que la desarticulación-fragmentación ocurre “cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes”, añadiendo que lo anterior se torna preocupante cuando “las políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios”.

Por su parte, ese mismo autor expresa que en la tecnocratización-despolitización “la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo”. En ese aspecto, Repetto (2012) indica que “si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado. Además, esa misma fuente, menciona que la falta de coordinación también “reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas, incrementa los costos operativos, no facilita un uso eficiente de los fondos públicos, y debilita el sentido de pertenencia al ámbito público”.

Respecto a la importancia de la coordinación, Martínez Nogueira (2010), citado por Repetto (2012), menciona que “es necesario coordinar porque los actores, dada su inserción en esquemas de división del trabajo, son diferentes, tanto al interior de las organizaciones como entre ellas y las otras instituciones o actores involucrados”, siendo necesario complementar la especialización con la integración. La especialización, entendida como “la división del trabajo permite aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos”, mientras que con la integración “los aportes especializados deben articularse para generar un producto o servicio final, valioso para el usuario. De esta manera, “la especialización genera la necesidad de integrar porque, aunque cada actor, grupo u organización mantenga su propio espacio de acción, existen interdependencias que surgen de trabajar sobre la misma realidad”, lo cual genera incertidumbres y, por ende, se hace necesario coordinar.

En tanto, algunos de los principales objetivos que se pretende alcanzar con la coordinación son: i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii) reducir sus inconsistencias; iii) asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia; iv) atenuar el conflicto político y burocrático; v) promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas (Peters, 1998; Repetto 2012). Al respecto, según Garnier (2000) se debe “coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales”.

Finalmente, en el enfrentamiento de problemas públicos complejos - como la planificación y ordenamiento territorial – que poseen múltiples y diversos aspectos, y actores involucrados, “una intervención coordinada puede ser útil para afrontar las diversas dimensiones que requieren atención” (Repetto 2012).

2.7 La coordinación en la Administración del Estado de Chile

En este apartado, primeramente, se presenta el marco jurídico que sustenta la estructura organizativa del Poder Ejecutivo chileno y en el cual se inserta la organización administrativa sectorial. Posteriormente, se da cuenta del sustento normativo de la función de coordinación entre Ministerios y Servicios de la Administración del Estado.

2.7.1 Estructura organizativa de la Administración del Estado chileno

De acuerdo a la Constitución de la República de Chile, la estructura básica de la administración pública se basa en el Presidente de la República, quien tiene las funciones de gobierno y administración del Estado, con la colaboración directa e inmediata de los Ministros de Estado, que tienen esa condición por sus respectivos sectores, tal como se establece en los artículos 24 y 33 de ese texto constitucional, respectivamente. Esto cobra relevancia, pues este modelo de organización administrativa de Chile - el cual posee desde los inicios de la República – es estructural, pues define, entre otras materias, una organización ministerial sectorial y de especialización.

Sobre la cantidad de Ministerios, el inciso segundo del artículo 33 de Constitución de la República de Chile, define que la ley determinará el número y organización de los Ministerios. Al respecto, la cantidad de Ministerios se ha mantenido con relativa estabilidad desde 1990, pues, entre ese año y 2010 existía un total de 19, los que en 2014 aumentaron a 21, alcanzando su máximo el 2019, con un total de 24 Ministerios, los que se mantienen hasta la actualidad.

Ahora bien, la lógica de Ministerios, como organismos normativos y de planificación, está definido en la aludida ley N°18.575, lo que se presenta a continuación:

- El artículo 1° de esa ley, en su inciso segundo, establece que la Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y Servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.
- En el artículo 22, se establece que los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los Servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un Ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución.
- El artículo 23, se refiere a que los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en

conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

- En el artículo 24, se indica que en cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y Servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir otras funciones señaladas por ley.
- El artículo 26 señala que los Ministerios, con las excepciones que contemple la ley, se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial.

Por su parte, la figura de Servicios públicos, como organismos de ejecución, está definido en la citada ley N°18.575:

- En el artículo 28 se establece que los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar. Además, se añade en el inciso segundo que la ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.
- El artículo 29 define que los servicios públicos serán centralizados o descentralizados. En el inciso segundo, se indica que los Servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. En tanto, en el inciso tercero se menciona que los Servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo, añadiéndose que la descentralización podrá ser funcional o territorial.
- En el artículo 30, se menciona que los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, estarán sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Delegado Presidencial. No obstante, lo anterior, esos Servicios quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.
- El artículo 31 establece que los servicios públicos estarán a cargo de un jefe superior denominado Director, quien será el funcionario de más alta jerarquía dentro del respectivo Organismo. A los jefes de Servicio les corresponderá dirigir, organizar y administrar el correspondiente Servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne.
- El artículo 33, define que, sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos. La desconcentración territorial se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director

Nacional del Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Gobernador a través del respectivo Secretario Regional Ministerial. Por su parte, la desconcentración funcional se realizará mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo Servicio.

- En el artículo 34 se establece que, en los casos en que la ley confiera competencia exclusiva a los Servicios centralizados para la resolución de determinadas materias, el jefe del Servicio no quedará subordinado al control jerárquico en cuanto a dicha competencia. Del mismo modo, la ley podrá dotar a dichos Servicios de recursos especiales o asignarles determinados bienes para el cumplimiento de sus fines propios, sin que ello signifique la constitución de un patrimonio diferente del fiscal.

Por su parte, la idea de sectorialidad está normativamente regulada en la misma ley N°18.575, tal como se describe en el inciso primero del artículo 22, en donde se establece que los sectores administrados por los Ministerios “corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones”. Además, es importante destacar que la idea de sector incluye a los servicios públicos regionales, pues en el artículo 30 de la ya mencionada ley N°18.575, se señala que en el caso de los Servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.

De esta manera, lo antes descrito sobre las características generales de la estructura y organización de la administración pública chilena, es menester precisar que, a mayor cantidad de Ministerios, mayor será la sectorialidad. Además, la descentralización de esas Carteras en el nivel regional, así como los múltiples Servicios Públicos de cada sector - ya sean centralizados, descentralizados o desconcentrados - redundan en mayores necesidades de coordinación.

Al respecto, según Pliscoff (2018), en Chile la cantidad de Ministerios y su especialización, impone el desafío de coordinación de las acciones entre las diferentes Carteras y Servicios, pues esos organismos abordan materias propias de su competencia, actuando bajo marcos normativos y la lógica de la especialización y precisión de la acción pública.

En este sentido, en Arellano *et al* (2017) se manifiesta que “un problema de la orgánica ministerial es la dificultad para conciliar adecuadamente su función política con la gestión propia del ministerio y sus servicios dependientes. Si bien esta última función recae formalmente en los subsecretarios, muy frecuentemente ésta queda postergada para apoyar la gestión política del gabinete ministerial”. Ante esa problemática, esos autores proponen como alternativa “la posibilidad de nombrar un viceministro de exclusiva confianza del gobierno que asuma en plenitud el rol político que frecuentemente cumplen los subsecretarios”, existiendo así una subsecretaría profesional y un viceministro que dirige el gabinete ministerial, lo que permitiría considerar equilibradamente los aspectos políticos y técnicos de la función ministerial. Asimismo, en Arellano *et al* (2017) se plantea que “la existencia en cada ministerio de un viceministro dedicado exclusivamente a materias políticas, legislativas y comunicacionales, facilitaría la masificación de una práctica que nuestro sistema ya

permite y que no ha sido utilizada con frecuencia: la designación de un mismo ministro para más de una cartera”, lo que “haría mucho más factible el nombramiento de ministros que puedan supervisar y coordinar el trabajo de dos o más ministerios sectoriales”.

A ese respecto, en Chile se tiene experiencia en esa materia, pues ha ocurrido viene dada en casos específicos y de competencias íntimamente relacionadas como el Ministerio de Obras Públicas, MOP, y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, MTT, así como con los ministerios de Economía, Energía y Minería, y con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, junto al Ministerio de Bienes Nacionales. Ante esas experiencias, Arellano *et al* (2017) indican que esa práctica podría eventualmente “ampliarse para facilitar la coordinación y supervisión de políticas que requieren de la participación de más de una cartera, como las políticas de infancia o de ciudad, por ejemplo”.

2.7.2 Marco normativo de la coordinación en Chile

Teniendo a la vista que la coordinación entre organismos públicos está condicionada al modelo organizativo de la administración pública chilena, se hace necesario dar cuenta del marco normativo de esa función, de modo de evidenciar los retos que la coordinación debe enfrentar en modelo de gobernanza chileno.

En este sentido, la Constitución de la República de Chile alude respecto a la función de coordinación, tal como se señala a continuación:

- Primeramente, el inciso tercero del artículo 33 de esa Constitución se refiere a los Ministros de Estado, mencionando expresamente que “el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”.
- A su turno, el inciso tercero del artículo 111 de ese texto establece que, entre otras labores, al Gobernador regional le corresponde “ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y Servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los Servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional”.
- Posteriormente, el inciso segundo del artículo 115 bis de la referida Constitución, instaura que “al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los Servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio”.
- En tanto, el inciso octavo del artículo 118, hace referencia a que “los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley”.
- Así también, el artículo 123 en su primer inciso, establece que “la ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás Servicios públicos”.

Por su parte, la ya anunciada ley 18.575, incluye a la coordinación como un principio común y aplicable a todos los organismos de la administración del Estado. Es así como, en el artículo 3° de esa ley, se establece que "la Administración del Estado deberá observar el principio de coordinación, entre otros como la responsabilidad, eficiencia, eficacia, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas".

En tanto, el artículo 5° inciso 2° de la mencionada ley 18.575, indica que "los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

Además, el inciso segundo del artículo 20 de esa aludida ley 18.575, establece que "el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional". A su turno, en el artículo 21 de la misma norma se indica que a los Subsecretarios de cada Ministerio les corresponderá coordinar la acción de los órganos y Servicios públicos del sector.

Ahora bien, es importante destacar respecto los pronunciamientos jurídicos de la Contraloría General de la República, CGR, respecto a la aplicación del principio de coordinación presente en la ya anunciada ley 18.575, esto en el marco de la función de control jurídico⁶ de ese Órgano Contralor. Al respecto, esa Entidad, concluyó en su dictamen N° 210 de 2014, que el apuntado principio de coordinación "constituye un deber jurídico y no una mera recomendación que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde, por lo que constituye un principio general que informa la organización administrativa" (CGR, 2014). El mismo Órgano de Control estableció por dictamen N° 1.327 de 2017, que "como la Administración del Estado constituye un todo armónico que debe proponer a la unidad de acción, es necesario que los diversos órganos que la componen ajusten sus actuaciones a la aludida directriz, lo que implica, que, entre otras medidas, concertar medios y esfuerzos con una finalidad común" (CGR, 2017).

Por otra parte, según Cordero (2015), la coordinación, como principio de organización administrativa en Chile "debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, respecto de los cuales el sistema legal desea que se realicen acciones conjuntas entre las diversas entidades, de manera que se obtenga un acto de contenido integrado o global, de manera de evitar duplicidad, disfuncionalidad y se obtengan resultados efectivos y eficientes en un proceder determinado".

Sin embargo, ese mismo autor expresa que "la coordinación funciona sobre la base de la existencia de un coordinador y sujetos coordinados, de manera que el primero tiene un poder prevalente sobre los segundos, que, sin ser jerárquico, condiciona la

⁶ Función establecida en la ley 10.336, Ley de Organización y Atribuciones de la CGR, con la que se pretende asegurar el ajuste al ordenamiento jurídico y respeto de las normas y principios que garantizan el Estado de Derecho.

competencia de los coordinados al objetivo perseguido en la integración de los procedimientos y actos” (Cordero, 2015).

Por su parte, Bermúdez (2014) indicó, respecto al principio de coordinación, que "la ley, al crear un órgano administrativo, debe establecer los mecanismos por los cuales se concreta ese principio entre el órgano respectivo con otras reparticiones administrativas".

Es importante señalar que, la coordinación entre diferentes Ministerios y Servicios públicos en Chile, también se manifiesta a través otros mecanismos o instancias, diferentes a los ya descritos, como los comités o comisiones interministeriales e intraministeriales. Al respecto, el decreto N° 1.151, de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que crea Comité Interministerial Institucional, indica en su considerando 1° que "hay materias que por su trascendencia e importancia requieren de una visión que integre diversos sectores, motivo por el cual resulta conveniente crear comités interministeriales en los que confluyen diferentes perspectivas y prioridades, y se discutan ciertos temas de una manera más amplia". Es decir, en esos arreglos, participan distintos Ministerios para coordinar objetivos y el trabajo gubernamental en determinada materia.

Es así como Pliscoff (2018) manifiesta que el establecimiento de comités o comisiones interministeriales tienen como fin el generar articulaciones y mejor uso de recursos públicos, evitando así la fragmentación, superposición y duplicidad en las políticas públicas diseñadas para dar respuesta a problemas públicos de la sociedad. Sin embargo, el mismo autor reconoce que “persiste un desafío estructural, puesto que se pretende lograr coordinación intersectorial en una organización ministerial de especialización”, lo cual ha quedado de manifiesto en las normativas antes descritas.

De esta manera, habiendo revisado el marco normativo general respecto a la coordinación de los organismos de la administración del Estado, cabe señalar que, en Chile, la coordinación alude a la unidad de acción entre los organismos públicos, lo que da cuenta de una simplificación respecto al concepto y sus componentes, lo que traería como consecuencias fallas de coordinación (Cordero, 2020).

2.8 Fallas de coordinación en la Administración del Estado

La descoordinación o "fallas de coordinación", según Acuña et al. (2010) "se refiere a situaciones en que agentes y organismos de las diversas ramas, sectores y niveles de gobierno —en los que recaen responsabilidades referidas a la gestación, negociación, formulación, diseño, implementación, evaluación y revisión de políticas públicas— no consiguen alinear sus informaciones, expectativas, creencias, objetivos, instrumentos, estrategias, tácticas, decisiones y procedimientos operacionales de un modo compatible con la adecuada integración, coherencia y gestión de dichas políticas, de modo que las decisiones que los agentes públicos tomen y las acciones que emprendan en nombre del interés colectivo terminarán por generar resultados inferiores a los que podrían haberse alcanzado mediante un alineamiento de mejor calidad".

Ese mismo autor argumenta que "las fallas de coordinación, asociadas a los magros resultados en materias ambientales alcanzados por numerosos países de la región, deben reflejar la imperfecta calidad de las instituciones y de los procesos políticos que dan vida a las fases de gestación, negociación, formulación, diseño, aprobación, implementación, evaluación y revisión de las políticas públicas" (Acuña et al., 2010).

Arellano *et al* (2017) plantea que a nivel de instituciones, una discusión recurrente es cómo coordinar acciones en el contexto de un permanente aumento del número de entidades y funciones asociadas al Poder Ejecutivo, ya sea ministerios, subsecretarías, servicios y comisiones, añadiendo que ese desafío es delicado "en un contexto en que las demandas son cada vez más interdisciplinarias y complejas y, por tanto, más exigentes de una acción conjunta por parte de distintos ministerios y servicios", para lo cual, según esos autores, "la opción más usada para facilitar la coordinación es el establecimiento de comités o comisiones interministeriales".

En el caso de Chile, las fallas de coordinación pueden ser favorecidas por la cantidad de Ministerios y su respectiva especialización, pues según Pliscoff (2018), la existencia de 24 carteras de gobierno, impone el desafío de coordinación de las acciones entre las diferentes Carteras y Servicios, pues esos organismos abordan materias propias de su competencia, actuando bajo marcos normativos y la lógica de la especialización y precisión de la acción pública.

Ese mismo autor manifiesta que, con la Nueva Gestión Pública, se buscó mejorar la gestión de las instituciones públicas y, en lo que interesa, se promovió la separación de las funciones de diseño y de implementación de políticas públicas, dejando a los Ministerios el diseño, mientras que los Servicios y agencias dependientes, las acciones de implementación y de gestión recursos estatales, de modo que existe una elevada cantidad de actores de la administración pública vinculados y que requieren coordinarse (Pliscoff, 2018).

La mencionada especialización y separación de funciones entre ministerios y agencias, puede asociarse al concepto de insularidad, planteado por Waissbluth (2008; 2021), el que se refiere a la generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior "islas autónomas" con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes.

Waissbluth (2021) plantea tres causas de la llamada insularidad: i) la generación de las cúpulas institucionales en el sector público por medio de la lógica político-electoral, pues cada vez que hay un cambio de gobierno convergen casi simultáneamente en una entidad nuevos actores, el nuevo ministro, subsecretarios, directores de áreas o divisiones, entre otros cargos; ii) fenómeno de las burocracias profesionales descrito por Henry Mintzberg, en donde el intento de coordinar funcionario en torno a un proceso o de formular una estrategia institucional, es considerado como un atentado a su autonomía; y iii) competencia de las distintas instituciones por ideas y acciones con impacto político, pues los directivos suelen no tener inclinación por la coordinación de equipos y unidades institucionales, así, los directivos de las diferentes unidades comienzan a buscar la insularidad como un atributo positivo, es decir, se convierte en una forma para lograr sus cometidos.

De esta manera, dado que la insularidad como una manifestación de la descoordinación institucional, es un aspecto negativo en la gestión pública, siendo un fenómeno resiliente, de modo que requiere de la implementación de metodologías para subsanarla y controlarla como, por ejemplo, las herramientas de la gestión del cambio y las tecnologías de la información (Waisbluth, 2021).

Ahora bien, en el entendido que aun cuando existen fallas de coordinación y desafíos respecto a la estructura institucional del país, la coordinación fue instaurada como principio de la Administración del Estado, en la anteriormente citada ley 18.575, de modo que es un imperativo que los organismos de la Administración del Estado deben cumplir sus cometidos coordinadamente, así como propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

2.9 Experiencias de coordinación en la Administración del Estado chileno

Para dar cumplimiento del principio de coordinación fundado en la ley 18.575, los organismos públicos se han organizado y estableciendo diferentes instancias de coordinación, como comités o comisiones interministeriales e intraministeriales. Sobre esas iniciativas, Pliscoff (2018) expresa que aun cuando esas instancias permiten generar articulaciones y evitar fragmentaciones, superposiciones y duplicidades en el diseño e implementación de políticas públicas, “persiste un desafío estructural, puesto que se pretende lograr coordinación intersectorial en una organización ministerial de especialización”.

Las comisiones y comités interministeriales o intersectoriales han surgido como una herramienta de coordinación en la administración pública chilena, pues buscan generar un trabajo colaborativo entre distintas instituciones públicas y evitar la excesiva fragmentación al interior de la administración del Estado. Es así, que, en Chile, el uso de la herramienta de comisiones y comités interministeriales o intersectoriales ha ido en constante aumento desde el retorno a la democracia en 1990 (Arellano *et al*, 2017).

Al respecto, en el estudio de Pliscoff (2018) sistematizó la creación de comisiones y comités en la administración pública chilena. En el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, entre 1990 y 1994, se crearon tres comités, mientras que en el gobierno del Presidente Eduardo Frei se crearon siete comisiones y comités entre 1995 y 2000. Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos, en el periodo 2000 a 2006, se crearon 13 comisiones y luego, en el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se crearon 28 comisiones y comités entre 2006 y 2010, en tanto, durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se crearon 41, en el periodo 2010-2014. Por su parte, en los primeros dos años del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, se habían creado 39 comisiones y comités.

Ese mismo autor plantea que, respecto de las instituciones que integran las comisiones y comités, el Ministerio de Economía es la cartera con mayor participación, con 63 comisiones y comités; seguido por el Ministerio de Hacienda, con 51. En tanto, el promedio para los 23 ministerios es de 25,9 comisiones y comités. Entre los comités y comisiones creados en Chile, ha existido una amplia variedad respecto de los temas

que cubren, su composición, facultades, metodología, periodicidad y permanencia en el tiempo. En general, el principal objetivo de esas instancias es la asesoría al Presidente de la República, ministros o autoridades, en áreas de diseño y estudios de políticas públicas, la definición de políticas de Estado, así como también en la implementación de planes y programas (Pliscoff, 2018).

El mismo estudio de Pliscoff (2018) afirma que “son pocos los comités que cuentan con un alto número de ministerios participantes”, siendo el Comité de consumo y producción sustentable, liderado por el Ministerio del Medio Ambiente, el que posee mayor cantidad de ministerios, con 18 carteras representadas, mientras que el Comité asesor del cambio climático, también liderado por el Ministerio del Medio Ambiente, y el Comité interinstitucional de información ambiental del Ministerio de Salud, constituidos por 16 ministerios cada uno.

En este sentido, la implementación de coordinación intersectorial se manifiesta claramente en el campo de la sostenibilidad y gestión ambiental pública chilena, específicamente en instancias de coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente y los organismos con competencia ambiental, entre los cuales se encuentra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como principal organismo con funciones y competencias sobre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Dicho lo anterior, es dable señalar que, en materias de gestión ambiental pública chilena, Bermúdez (2015) expresa que en el Ministerio del Medio Ambiente existe la necesidad de coordinación, pues tiene un mandato sobre problemas transversales, los que no pueden ser abordado únicamente desde ese Ministerio, de modo que su accionar debe entenderse en coordinación con otros organismos y sectores.

Es así como, en el marco de las facultades del Ministerio del Medio Ambiente, incluidas principalmente en los artículos 69 y 70 de la ley 19.300, de bases generales del medio ambiente, es un organismo “que puede actuar de manera independiente o en colaboración con otros órganos de la administración del Estado, permitiendo clasificar sus competencias propias y conjuntas. Si bien existen competencias propias de ese Ministerio, que no integran a otros órganos sectoriales, esa independencia no se opone a la coordinación con otros organismos de la administración del Estado (Bermúdez, 2015).

En este sentido, el mismo autor añade que, en el caso de la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente con otros organismos no se está “frente a un imperativo de colaboración, sino ante la aplicación del principio general del derecho administrativo, en los términos del artículo 5° inciso 2° de la ley 18.575”, es decir aplica el aludido principio de coordinación. Por ello, el Ministerio del Medio Ambiente debe coordinar la actuación de los organismos del Estado con atribuciones ambientales sectoriales, demandando así una actuación transversal, enfrentándose así a una infraestructura regulatoria sectorial, profunda y potente en sí misma, como las del sector de salud, obras públicas, vivienda, transporte, agricultura, minería, energía, entre otros.

En cuanto a evidencias concretas de actuaciones del Ministerio del Medio Ambiente que no armonizan con el antes referido principio de coordinación, se menciona el caso

del Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático, ETICC, presidido por ese Ministerio, que en ese rol tiene como función principal “facilitar la implementación de los planes de acción en materia de cambio climático, para lo cual se realizan reuniones en donde se coordinan las actividades transversales e interministeriales de cambio climático” (MMA, 2017).

Al respecto de la coordinación de actividades transversales e interministeriales de cambio climático a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, la Contraloría General de la República detectó que en tres auditorías existieron incumplimientos al principio de coordinación del aludido Ministerio con los órganos sectoriales integrantes del ETICC, en cuanto a la implementación del Plan de adaptación al cambio climático en biodiversidad (CGR, 2018), el Plan de adaptación del sector salud (CGR, 2019) y al Plan de adaptación del sector silvoagropecuario (CGR, 2020).

Si bien en esas tres auditorías la CGR comprobó la existencia de instancias de coordinación interministeriales e intraministeriales, también evidenció descoordinaciones y debilidades en la eficiencia y eficacia en las actividades de adaptación de los citados planes de adaptación, asociadas principalmente a la coordinación y el rol de liderazgo que le compete al Ministerio del Medio Ambiente en el ETICC, vulnerando así el principio de coordinación incluido en la ley 18.575, siendo el principal estándar utilizado por el Órgano Contralor para exigir la actuación coordinada de Servicios públicos.

Otro ejemplo de las debilidades en la coordinación en el sector medioambiental, están manifestadas en el proyecto de ley marco de cambio climático, ingresado a trámite legislativo en enero de 2020, en cuyo mensaje se expresó como fundamento de ese proyecto "la existencia de falencias que dicen relación con la falta de una institucionalidad clara, que actúe de manera coordinada y articulada, para hacerse cargo de un problema transversal y multidisciplinario" (Senado de la República de Chile, 2020).

En lo que respecta al contenido del recién anunciado proyecto de ley marco de cambio climático, Cordero (2020) manifestó ante la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado de la República de Chile, que ese instrumento considera un conjunto de instrumentos de gestión, que dan cuenta de la vinculación y articulación de diferentes Ministerios y Servicios públicos, pero presenta debilidades en cuanto a la coordinación entre organismos públicos y con otros actores, a diferentes escalas territoriales. Además, el mismo autor expresó que la coordinación formal y normativa entre el Ministerio del Medio Ambiente y los organismos del Estado con Competencia Ambiental es ineficaz, superficial y declarativo, dado que posee características que generan debilidades en la implementación de políticas, planes e instrumentos de gestión ambiental y de cambio climático, lo que en gran medida se debe a que la Cartera de medioambiente debe coordinar acciones transversales en un contexto sectorial, en donde los organismos sectoriales competentes poseen incentivos hacia otras labores, las que poseen una mayor prioridad que la coordinación.

Lo anterior se explicaría por un error conceptual de coordinación presente en el marco normativo y administración pública chilena, puesto que - como fue presentado anteriormente - se basa en un marco de extrema simplificación respecto a lo que se

entiende por coordinación, pues simplemente se considera que la coordinación corresponde a la unidad de acción, lo que se aleja de los componentes de la coordinación incluidos en los modelos conceptuales revisados a lo largo de este capítulo.

Finalmente, en Arellano *et al* (2017) se propone que “una alternativa para generar mayor coordinación es agrupar los actuales ministerios en macro ministerios sectoriales”, empero, se señala que esa idea presenta el riesgo que las agrupaciones queden obsoletas en un futuro próximo, pues el que funcione dicha reconfiguración no exime de eventualmente se presente una situación ulterior de descoordinación, al existir múltiples ministerios abordando tareas específicas y sin coordinación.

3. PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

3.1 Conceptos y contexto

En este trabajo se consideró el concepto de instrumento de ordenamiento territorial, OT, expresada por Precht (2016), en donde se define como “todas aquellas normas, planes o estrategias que condicionan y o dirección en la acción de transformación de los agentes públicos y privados sobre el territorio”.

La gestión del territorio supone una de las tareas más complejas de la política pública que requiere de instrumentos y de una política adecuada para llevarlo a cabo. Por ello, la planificación y ordenamiento territorial son materias relevantes, tanto por sus efectos sobre la distribución de los usos del suelo, como para las políticas asociadas al desarrollo sostenible (Precht, 2016).

Lo anterior, se encuentra en línea con lo expresado por CEPAL (2007), citado por Serra (2012) “el Estado debe asumir un rol regulador y planificador de la ciudad y su suelo para alcanzar el bien común y mantener el nivel de cohesión necesario para conducir de mejor manera los conflictos que se detonan entre los diversos actores que participan”. Agrega esa autora, que “el Estado debe asegurar una distribución racional entre los distintos y competitivos usos, además de su acceso equitativo para evitar problemas de segregación e informalidad que dificultan el desarrollo”.

En Chile, la gestión territorial ocurre a través de una macro partición del territorio en cuatro unidades territoriales, a saber, nación, región, intercomunal y comunal. En tanto, la base de la estructura normativa para la planificación y ordenamiento territorial en Chile son leyes, ordenanzas y decretos que crean instrumentos específicos, instituciones y metodologías, siendo la principal norma el decreto con fuerza de ley N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

3.2 Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

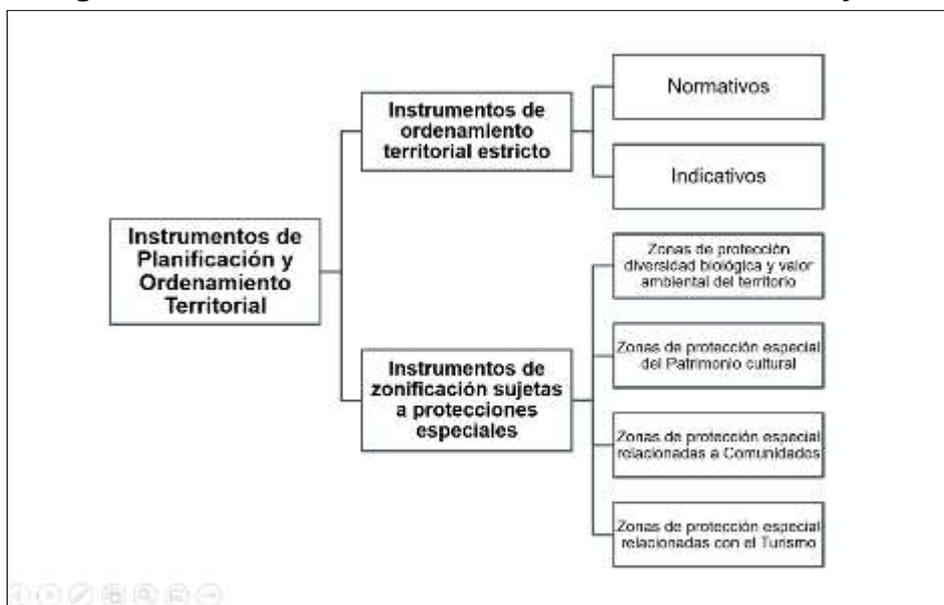
Considerando la multiplicidad de normativas, organismos implicados y objetivos los instrumento para la planificación y ordenamiento territorial en Chile, según Precht (2016), se puede distinguir y clasificar los instrumentos según: i) su finalidad planificadora, y ii) su finalidad de protección de un recurso. Se destaca que ambos tipos poseen efectos sobre el uso y acceso al territorio.

De acuerdo a lo anterior, Precht (2016) definió que los primeros son denominado “Instrumento de ordenamiento territorial estricto”, pues son aquellos procesos racionales de toma decisión, basados en un diagnóstico de la realidad con miras a generar una distribución espacial de los usos del suelo, en conformidad con los objetivos de desarrollo económico y social, siendo a su vez clasificados sobre la base de la eventual obligatoriedad y efectos vinculantes del instrumento, es decir, en i) instrumentos normativos, y ii) instrumentos indicativos (ver figura 1).

En tanto, los segundos, los que buscan proteger un recurso, son llamados “Instrumentos de zonificación sujetas a protecciones especiales”, siendo a su vez

clasificados sobre la base de los objetivos de protección perseguidos como, por ejemplo, respecto a la Diversidad biológica y valor ambiental del territorio, Patrimonio cultural, Comunidades Indígenas, Turismo, entre otros (ver figura 1).

Figura 1: Clasificación de Instrumentos de Planificación y OT.



Fuente: Elaboración propia, en base a Precht (2016)

Los mencionados instrumentos estrictos normativos, incluyen disposiciones vinculantes para quienes requieren realizar una obra, proyecto o actividad en el territorio, existiendo sanciones en caso de incumplimiento, siendo esos instrumentos de planificación territorial, los siguientes: i) Plan Regional de Desarrollo Urbano, ii) Plan Regulador Intercomunal, iii) Plan Regulador Metropolitano, iv) Plan Regulador Comunal, v) Plan Seccional, y vi) Límite Urbano (ver figura 2).

Por su parte, de acuerdo Precht (2016), los instrumentos de ordenamiento territorial estrictos indicativos, fijan lineamientos a seguir por la planificación territorial, pero sus disposiciones no son obligatorias para los particulares. En este sentido, su incumplimiento no acarrea sanciones para los privados, ya que están formulados con el objetivo de guiar las decisiones formales que debe adoptar la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Respecto a eso último, los aludidos instrumentos indicativos sí son de cumplimiento obligatorio para los organismos públicos con competencia, ya sea en su observancia, como en las funciones de coordinación ahí señaladas.

Dentro de esos los instrumentos indicativos se encuentran las Políticas Nacionales de Desarrollo Territorial, Urbano y Rural, así como los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial (ver figura 2).

Es importante señalar que los instrumentos del tipo estrictos normativos se encuentran establecidos en el título dos de la LGUC y por el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fija nuevo texto de la OGUC. A su vez, cada instrumento normativo en específico, se encuentran aprobados a través de resoluciones, en el caso de los PRI y PRM, y ordenanzas municipales para los del

nivel comunal. Por su parte, los instrumentos estrictos indicativos, se encuentran establecidos y regulados en decretos supremos ministeriales, para el nivel nacional, y resoluciones para los de nivel regional. (Ver Anexo N°1).

Figura 2: Clasificación de Instrumento de Planificación y OT estrictos.



Fuente: Elaboración en base a Precht (2016); Decreto con Fuerza de Ley N°458; Ley 21.074; y Decreto N° 19, de 2020, Decreto N° 469, de 2011, ambos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

3.3 Institucionalidad y actores de la planificación y ordenamiento territorial

Respecto a institucionalidad y actores de la planificación y ordenamiento territorial en Chile, es necesario describir aspectos normativos de contexto. Primeramente, la Constitución Política de la República, en su artículo 3°, establece que forma parte de las Bases de la Institucionalidad, que "la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley" y que "los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional".

Por su parte, a través de la ley N° 20.390, de 2009, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se aprobó una reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, cuyo principal objetivo fue fortalecer a los gobiernos regionales, permitiendo la entrega de mayores atribuciones y responsabilidades para el desarrollo de las regiones.

En tanto, en el año 2015, por medio del decreto supremo N°34, de 2015, del MINVU, se creó la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, COMICIVYT, la que está integrada por el MINVU, cuyo titular lo preside; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente.

Respecto a la COMICIVYT, es importante destacar que esta fue reconocida legalmente a través de la ley N° 21.074, de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, sobre Fortalecimiento de la Regionalización del país, pues con ello se incluyó la conformación y funciones de esa Comisión, quedando así en el inciso quinto del literal a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Es así como, según el recién aludido inciso quinto del literal a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, se confirma que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio queda integrada por los mismos 12 ministerio incluidos en su creación por el anunciado decreto supremo N°34, de 2015 (ver figura 3).

Figura 3: Integrantes de la COMICIVYT.



Fuente: Elaboración propia, en base a inciso quinto del literal a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Así también, queda establecido en el antes anunciado inciso quinto del literal a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, que la COMICIVYT debe “proponer para su aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano, así como la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar, la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para esta Comisión y los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial, en concordancia con lo establecido en el párrafo segundo del presente literal⁷, sin que puedan tales condiciones tener efecto retroactivo. Las

⁷ El Párrafo segundo del literal a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, define que “el plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. El incumplimiento de las condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan. El plan reconocerá, además, las

citadas políticas y propuestas se aprobarán mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los ministros integrantes de la Comisión Interministerial”.

Ahora bien, respecto a los ya mencionados 12 ministerios integrantes de la COMICIVYT, es importante señalar que, según el antes referido decreto supremo N°34, de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 11 de ellos tienen competencias relacionadas con la planificación, ejecución y gestión de políticas, programas e inversiones en materias de desarrollo urbano, rural y ordenamiento territorial, es decir, los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Energía, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Minería, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. En tanto que al Ministerio Secretaría General de la Presidencia le compete la coordinación interinstitucional para dar cumplimiento a los compromisos gubernamentales.

Otros actores públicos del nivel central son los otros Ministros de Estado, Directores de Servicio o Autoridades relacionadas con las temáticas de planificación y ordenamiento territorial que no sean parte de los integrantes de la COMICIVYT, tal como se establece en el artículo 7° del decreto supremo N°34, entre ellos el Servicio de Evaluación Ambiental, SEA, la Dirección General de Aguas, DGA, la Dirección de Obras Hidráulicas, DOH, los Servicios que integran el Ministerio de Agricultura, como la Comisión Nacional de Riego, CNR, Corporación Nacional Forestal, CONAF, Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, entre otros.

Además, el artículo 7° del decreto supremo N°34, se insta a que sean incluidos otros actores de interés, cuya participación o colaboración se estime conveniente el buen funcionamiento de la COMICIVYT, sin embargo, su participación sólo se remite al derecho a voz. Esos actores pueden ser representantes de instituciones académicas o especialistas, así como otros organismos públicos y privados y organizaciones no gubernamentales que, por sus competencias e intereses, sean necesarios de ser incluidos la COMICIVYT, tanto a nivel central como regional.

Cabe añadir que, el artículo 8° del decreto supremo N°34, de 2015, establece que existirán Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio, las que serán una replicará la estructura de la Comisión Interministerial y estarán integradas por los gobiernos regionales a través del respectivo Gobernador regional, quien las presidirá, los Secretarios Regionales de los Ministerios que integran la Comisión Interministerial y los demás Jefes de Servicio o de Unidad, así como otros integrantes del gabinete regional relacionados con las temáticas de interés regional que desarrolle la Comisión Regional.

En otro orden de ideas, una organización de elevada importancia en la materia es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que fue creado en conjunto con la Política

áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva.

Nacional de Desarrollo Urbano, a través del decreto N°78, de 2014. Ese Consejo tiene a su cargo la implementación de las acciones y tareas requeridas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, pues, además, el artículo 7° del decreto supremo N°34, define que la COMICIVYT se coordinará con ese Consejo.

Finalmente, por decreto N°530, de 2021, del del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se creó el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, CNDR, el que tiene un carácter consultivo y propositivo, estando compuesto por 30 miembros del sector público, privado y de la sociedad civil, el que tiene por objetivo dar permanencia e impulsar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural.

3.4 Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes

A continuación, se presenta el resultado de la identificación de instrumentos relacionados con la planificación y ordenamiento territorial vigentes en Chile, con aplicación nacional, regional, intercomunal y comunal, presentándose aquellos que son de tipo normativo y vinculantes, es decir los Planes Reguladores Intercomunal y Metropolitano y los Planes Reguladores Comunales, así como los de tipo indicativo, como las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Desarrollo Rural, y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial. Finalmente, se identifica de manera general la cobertura de Planes reguladores comunales.

3.4.1 Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos

a) Antecedentes generales

Del conjunto de estos instrumentos vigentes en el nivel nacional y regional, sólo los Planes Reguladores Intercomunales, PRI, y los Planes Reguladores Metropolitanos, PRM, tienen un carácter normativo y vinculante, ambos insertos en el ámbito de la planificación urbana, tal como se establece en el párrafo tercero, de la Planificación Urbana Intercomunal, del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, LGOC.

Al respecto, la génesis de los Planes Reguladores Intercomunales se encuentra en el artículo 34 de la mencionada Ley General de Urbanismo y Construcciones, en donde se expresa que la Planificación Urbana Intercomunal es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. En tanto, para el caso de los Planes Reguladores Metropolitanos, en el inciso segundo de ese mismo artículo, se señala que la Planificación Urbana Metropolitana aplica cuando una unidad intercomunal sobrepase los 500.000 habitantes, es decir cuando una unidad urbana excede esa cantidad de habitantes, se adscribe a la categoría de área metropolitana, y debe formular obligatoriamente un PRM, el cual, en términos de las materias a regular, es similar al PRI y correspondiente al mismo nivel de planificación.

En consecuencia, el tercer inciso del artículo 34 del citado decreto N° 458, la Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal y la Planificación Urbana Metropolitana, por un Plan Regulador

Metropolitano, siendo ambos instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente. Por su parte, el inciso cuarto del artículo 34 de la LGOC, las disposiciones establecidas en esa normativa aplican tanto para los planes Intercomunales y Metropolitanos.

Ambos instrumentos corresponden al nivel intercomunal de planificación y regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana (Precht, 2016). Al respecto, una unidad urbana corresponde a dos o más ciudades próximas que mantienen relaciones funcionales estrechas aun cuando no estén conurbadas físicamente, siendo una conurbación la unión de centros urbanos mediante la continuidad de las edificaciones sin apreciarse límites de separación entre ellas (INE, 2019). De acuerdo con Precht (2016), las conurbaciones se presentan en casos manifiestos, como en los casos de Valparaíso-Viña del Mar o Concepción-Talcahuano.

En cuanto al ámbito propio de acción de los PRI y PRM, según lo establecido en el artículo 2.1.7 del decreto N° 47, de 16 de abril de 1992, del MINVU, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la LGUC -en adelante e indistintamente OGUC- corresponderá que en esos instrumentos se defina el límite del territorio comprendido por esos planes. Además, ese mismo articulado se precisa las normas de ocupación del suelo aplicables a los PRI y PRM, tanto en áreas urbanas como rurales⁸.

Al respecto, el numeral 2 del artículo 2.1.7 de la OGUC, establece que en el área urbana -definida en el artículo 1.1.2 de la OGUC como "la superficie de territorio ubicada al interior del límite urbano"- los PRI y PRM deben:

- a) Definir los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural.
- b) Clasificar la red vial pública mediante la definición de vías expresas y troncales.
- c) Definir terrenos de vías expresas, troncales y parques intercomunales.
- d) Definir las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal.
- e) Definir las normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal.
- f) Fijar las densidades promedio y las densidades máximas que podrán establecerse en los planos reguladores comunales, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de estas.
- g) Definir el uso de suelo de área verde de nivel intercomunal.
- h) Definir las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal⁹.
- i) Reconocer áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir y/o reconocer áreas de recursos de valor patrimonial cultural.

⁸ El detalle del ámbito de aplicación de los PRI y PRM, en el área urbana y rural, se definen en la circular ordinario N ° 0353-DDU 219, de 29 de mayo de 2009, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU.

⁹ De acuerdo con el artículo 2.1.17 de la OGUC, las áreas de riesgo son aquellos inundables o potencialmente inundables, zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosión acentuada, zonas con peligro de ser afectadas por actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas y zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana; por su parte las zonas no edificables corresponden a franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos u otras similares, establecidos por el ordenamiento jurídico vigente .

En el área rural – definida en el artículo 1.1.2 de la OGUC como el territorio ubicado fuera del límite urbano- el numeral 2 del artículo 2.1.7 de la OGUC, PRI-PRM deben:

- a) Definir las áreas de riesgo o zonas no edificables.
- b) Delimitar las áreas de protección de recursos de valor natural¹⁰ y patrimonial¹¹.
- c) En el caso de las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción, deben definir la subdivisión predial mínima.
- d) Establecer los usos del suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC, referido al permiso denominado informe favorable para la construcción, antes conocido como cambio de uso de suelo.

Por otra parte, es importante relevar que estos instrumentos deben realizar un proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, EAE, según lo establecido en el inciso segundo¹² del artículo 7° bis de la ley N° 19.300. Al respecto, la EAE, de acuerdo a la letra i bis) del artículo segundo de la recién mencionada ley 19.300, se define como “el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales”.

Respecto a la documentación que incluyen los PRI y PRM, el artículo 35 de la LGUC y en el artículo 2.1.8 de la OGUC, se establece que esos instrumentos se componen por una serie de documentos que para efectos de su aplicación constituyen un solo cuerpo legal, los que corresponden a:

- i) Memoria explicativa: la que debe contener los objetivos del plan, los fundamentos que justifican las decisiones de planificación. Además, debe incluir los estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base para el diagnóstico del territorio a planificar, y el Informe Ambiental del Plan, que da cuenta del proceso de evaluación ambiental estratégica realizado;
- ii) Ordenanza: contiene las disposiciones reglamentarias pertinentes a este nivel de planificación; y
- iii) Planos: expresan gráficamente los contenidos del plan, los que se diferencian según la materia específica que regulan, siendo los más frecuentes el plano de usos del suelo o de zonificación, el plano de vialidad

¹⁰ Según el artículo 2.1.18 de la OGUC, se entiende por recursos de valor natural aquellas zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales, mientras que los recursos de valor patrimonial se nombran a zonas o inmuebles de conservación histórica e inmuebles declarados monumentos nacionales.

¹¹ El Dictamen N° 4.000, de 2016, de la Contraloría General de la República establece que las áreas de recursos de valor patrimonial cultural definidas o reconocidas por los instrumentos de planificación territorial, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial, siéndoles aplicable el artículo 10 letra p) de la Ley 19.300.

¹² En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación, el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado.

intercomunal o metropolitana, plano de zonas de riesgos y de protección ambiental, de

b) Alcance de los instrumentos

De acuerdo a disposiciones establecidas para estos instrumentos en la LGUC, el efecto principal de los PRM y PRI es establecer una zonificación del área regulada, definiendo así los distintos usos de suelo que se permiten y/o prohíben, siendo sus disposiciones de aplicación obligatoria ante el emplazamiento de cualquier obra.

Dado que los PRI y PRM son los únicos instrumentos de ordenamiento territorial estrictos que tienen atribuciones en las áreas rurales, sus mandatos son relevantes para la realización de todo tipo de obras en esos espacios (Precht, 2016).

Al respecto, el artículo 29 de la LGUC establece que los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles de acción nacional, intercomunal y comunal, y que sean sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas.

Por su parte, en las áreas urbanas, las disposiciones contenidas en los PRI y PRM y que alteren o contradigan las normas de los planes reguladores comunales vigentes, se entenderán incorporadas de manera automática como modificaciones, pues los planes reguladores intercomunales y metropolitanos poseen un nivel jerárquico superior, siendo así sus disposiciones predominantes frente a la planificación comunal (Precht, 2016).

En tanto, en aquellas comunas que carezcan de plan regulador, las disposiciones de un PRI o PRM cumplen con esos efectos, tal como se establece en el artículo 38 de la LGUC.

c) Organismos del Estado competentes

- Etapa de elaboración y aprobación del instrumento

De acuerdo al artículo 29 de la LGUC, define que le corresponderá al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la Ordenanza General de la LGUC, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en el nivel intercomunal.

En tanto, según el inciso primero del artículo 36 de la LGUC, la competencia de elaboración del anteproyecto de un PRI y un PRM, o sus modificaciones, recae en la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, SEREMI de Vivienda y Urbanismo, según la región del instrumento. Además, según ese mismo artículo, a esa secretaría regional le corresponderá remitir los respectivos documentos a consulta de organismos públicos y a la ciudadanía para la consulta pública. En tanto, según lo indica el inciso cuarto del ya mencionado artículo 36, esa SEREMI deberá elaborar un proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, una vez

concluidas las consultas, el cual tiene que ser remitido, junto al expediente completo, al Gobierno Regional aplicable.

Por su parte, el artículo 39 de la LGUC, atribuye la a esas SEREMI la función de calificar en cada caso las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal y las comunas que, para los efectos de la confección de un plan regulador comunal, estén sujetas a la aprobación previa de un PRI o PRM.

En tanto, y en lo que interesa a este estudio, el artículo 40 de la LGUC define que las SEREMI de Vivienda y Urbanismo podrán designar comisiones para asesorar en los estudios de la planificación urbana intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales. Además, el inciso segundo de ese artículo establece que en las áreas metropolitanas esa misma SEREMI podrá asesorar a las Juntas de Alcaldes que se organicen para el estudio y resolución de problemas comunes a varios municipios, y que se aborden en la forma dispuesta en el decreto con fuerza de ley N°1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Las municipalidades, según el inciso primero del mismo artículo 36 de la LGUC, cumplen un rol consultivo, pues se establece la SEREMI debe consultar a esas entidades y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado.

De acuerdo a ese mismo inciso del artículo 36, la consulta a las municipalidades es obligatoria y aplica para la elaboración y aprobación de los PRI y un PRM. Es así como las municipalidades específicas a considerar en esa actividad serán aquellas cuyo territorio está comprendido o es vecino al ámbito de aplicación del plan intercomunal o metropolitano. De esta manera, esas entidades edilicias deberán pronunciarse sobre el anteproyecto dentro del plazo de treinta días, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación, lo anterior según el inciso tercero del artículo 36 de la LGUC. Es dable señalar que ese pronunciamiento no es vinculante, de modo que la inclusión de las observaciones o solicitudes de los municipios queda sujeta a la decisión de la respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Al respecto, según Precht (2016) “la condición no vinculante de estas consultas -que obedece al esquema jerárquico de la legislación urbana- puede generar conflictos entre la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y los municipios a los que le aplique la elaboración del plan”.

En cuanto a los otros organismos públicos a ser consultados, el inciso primero del artículo 36 de la LGUC no define cuáles se debería considerar en la elaboración de los PRI y PRM, sin embargo, en Precht (2016) se indica que esa consulta debiera considerar al menos a:

- i) SEREMI de Agricultura y sus servicios dependientes, como el Servicio Agrícola Ganadero y la Corporación Nacional Forestal, pues ambos organismos poseen competencias en los espacios rurales regulados por esos instrumentos;

- ii) SEREMI de Obras Públicas, debido a la coordinación necesaria que debe existir entre la planificación de los usos del suelo y de la infraestructura interurbana, la cual compete al Ministerio de Obras Públicas, MOP;
- iii) Gobierno Regional, GORE, en especial la División de Planificación, en la medida de que se requiere una coordinación con la Estrategia Regional de Desarrollo y los Planes de inversión que elabora esa repartición; y
- iv) Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR, debido a que cuando se elabora o modifica un PRI o un PRM que incluye en zonas declaradas de interés turístico, se requiere informe de ese servicio, conforme al artículo 14 de la ley N° 20.423, que establece el Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.

Cabe destacar que, el inciso primero del artículo 36 de la LGUC, establece que la primera consulta a los organismos antes señalado, será respecto a la imagen objetivo del PRI o PRM, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 octies de la LGUC, y debe ajustarse a lo señalado en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en cuanto a que la SEREMI de Vivienda y Urbanismo deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. En ese mismo artículo 7 bis, se añade que “durante esa etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto del plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan”.

En tanto, el inciso segundo del mismo artículo 36 de la LGUC, establece que al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde revisar y emitir observaciones del informe ambiental del anteproyecto del instrumento, en conformidad con el inciso quinto¹³ del artículo 7 bis de la ya mencionada ley N° 19.300¹⁴. Esa revisión del informe ambiental, se inserta en la ya descrita EAE, por lo tanto, en ese proceso participan las Secretarías Regionales Ministeriales que integran el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y otros órganos del Estado con competencias vinculadas a las materias reguladas por el PRI o PRM.

¹³ En la etapa de aprobación, se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

¹⁴ El mencionado informe ambiental fue incorporado a la LGUC por la circular ordinario N° 0254- DDU 247, de 8 de abril de 2011, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, que incluía la "Guía para la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, Planes Reguladores Comunes y Planes Seccionales", con el fin de compatibilizar los procedimientos y contenidos del plan definido por la LGUC y su ordenanza, con las exigencias de la ley N° 20.417, referidas a que los instrumentos de planificación territorial deben someterse al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, EAE. Posteriormente, a través de la por la circular ordinario N° 0551- DDU 298, de 9 de diciembre de 2015, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, se dejó sin efecto la circular ordinario N° 0254-DDU 247, pues el 4 de noviembre de 2015, entró en vigencia el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, aprobado mediante decreto supremo N°32, del Ministerio del Medio Ambiente, de 17 de agosto de 2015, de modo que habiendo entrado en vigencia ese reglamento ya no corresponde aplicar la mencionada guía.

Es dable señalar que, según el inciso segundo del latamente citado artículo 36 de la LGUC, se debe efectuar un proceso de consulta pública del anteproyecto del PRI o PRM, en paralelo a la consulta a las municipalidades. Esa consulta debe incluir, además del anteproyecto, el informe ambiental antes mencionado y un resumen ejecutivo con la descripción y los principales efectos esperados del instrumento, en conformidad a lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 28 octies de la LGUC. De esta manera, la ciudadanía participante del proceso de consulta se transforma en un actor consultivo, no vinculante, del proceso de elaboración de los PRI o PRM.

El Gobierno Regional respectivo, según el inciso cuarto del artículo 36 de la LGUC, recibirá de parte de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo el proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y el expediente completo, con lo cual deberá continuar la tramitación y aprobación del PRI o PRM, en conformidad a las disposiciones de su ley orgánica constitucional, es decir, el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Además, el GORE deberá informar al Servicio de Impuestos Internos, dentro del quinto día, en caso de que el proyecto del PRI o PRM altere la propuesta de modificación del límite urbano, señalando la zona afectada con ese cambio.

Luego, el respectivo Consejo Regional debe aprobar o rechazar el PRI o PRM, según el inciso segundo de la letra c) del artículo 36 del decreto con fuerza de la LGUC, para finalmente ser el Gobernador Regional encargado de promulgar el instrumento mediante resolución, de acuerdo a la letra o) del artículo 24 de esa misma ley.

Es importante señalar, que según el artículo 37 bis de la LGUC, podrán aprobarse enmiendas a los PRI o PRM cuando se trate de modificaciones que no sean sustantivas y recaigan en disposiciones relativas al ámbito de competencia propio de esos instrumentos, dentro de los márgenes y de acuerdo al procedimiento simplificado establecido por la OGUC, el que en todo caso deberá contemplar una consulta a las municipalidades correspondientes y un proceso de consulta pública. En tanto, el inciso segundo de ese artículo define que, en el caso de modificaciones en los trazados de las vías intercomunales, será necesario un informe favorable de la autoridad regional o metropolitana competente en materia urbanística, lo que según el ordenamiento jurídico vigente, corresponde al Gobernador regional.

- Etapa de gestión de los PRI y PRM

Las respectivas municipalidades son los organismos encargados de verificar el cumplimiento a las disposiciones contenidas en los PRI y PRM. En este sentido, dado el carácter vinculante de esos instrumentos, los agentes privados y públicos que requieran emplazar una obra o proyecto en el área regulada por esos instrumentos, deben solicitar un permiso de edificación en la Dirección de Obras Municipales (Precht, 2016).

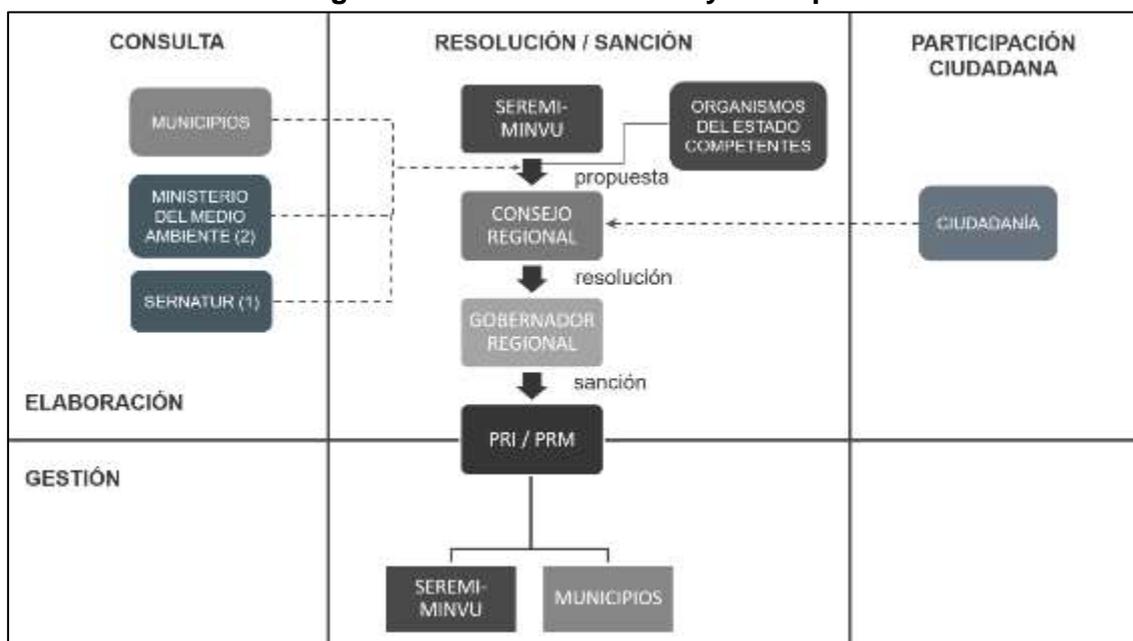
De esta manera, ese control se ejerce a través de la tramitación, otorgamiento o rechazo de los permisos de esa autoridad, lo que está formalizado en el artículo 5° de la LGUC, en donde se prescribe que a las Municipalidades les corresponden "aplicar

esa ley, la ordenanza general, las normas técnicas, y demás reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública incluidas, de viendo velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones".

Por su parte, a la respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo, también posee competencias en la gestión de esos instrumentos, ya sea por su función de interpretación de las disposiciones del PRI y del PRM, como a través de la facultad de conocer las reclamaciones deducidas en contra de las resoluciones dictadas por el director de Obras Municipales de cualquiera de las comunas de su jurisdicción. Lo anterior, se sanciona en el artículo 4° de la LGUC, en el cual se prescribe que al MINVU le corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esa ley y su ordenanza general, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Ese mismo artículo añade que, "a través de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo, se deberá supervisar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial que esas SEREMI emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en ese mismo artículo, las que sólo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señalen la OGUC.

A continuación, en la figura 4 se presenta los organismos públicos competentes en la elaboración y gestión de los PRI y PRM.

Figura 4: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de Planes reguladores intercomunales y metropolitanos.



(1) Ley 20.423, del sistema institucional para el desarrollo del turismo.

(2) Participación del MMA y la ciudadanía en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

(3) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes a los organismos señalados es obligatoria, estos no son vinculantes.

Fuente: Elaboración propia, en base al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del MINVU, ley general de urbanismo y construcciones; y Precht (2016).

d) Planes Reguladores Metropolitanos vigentes

Actualmente en el país hay tres Áreas Metropolitanas: i) Santiago, compuesta por 36 comunas¹⁵ ii) Valparaíso integrado por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Con-Con, Placilla, Quilpué y Villa Alemana; y iii) Concepción, compuesta por las áreas urbanas de las comunas de Concepción, Chiguayante, Penco, San Pedro de la Paz, Talcahuano, Hualqui, Coronel y Hualpén.

Consecuentemente, a nivel nacional, se dispone de tres Planes Reguladores Metropolitanos, correspondientes al Metropolitano de Valparaíso, de Santiago y de Concepción, pues el instrumento de planificación aplica a una unidad intercomunal que sobrepasa los 500.000 habitantes, tal como lo establece el artículo 34 de la LGUC.

e) Planes Reguladores Intercomunales vigentes

Por su parte, el total nacional de Planes Reguladores Intercomunales vigentes son 13, los que corresponden a: i) Plan Regulador Intercomunal de del Borde Costero de la Región de Antofagasta; ii) Plan Regulador Intercomunal Costero de Atacama; iii) Plan Regulador Intercomunal de la Provincia de Elqui; iv) Plan Regulador Intercomunal de la Provincia de Limarí; v) Plan Regulador Intercomunal del Valle de Auco; vi) Plan Regulador Intercomunal de Rancagua; vii) Plan Regulador Intercomunal del Lago Rapel; viii) Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero de la región de O'Higgins; ix) Plan Regulador Intercomunal de Río Claro; x) Plan Regulador Intercomunal de Cauquenes, Chanco y Pelluhue; xi) Plan Regulador Intercomunal de Chillán y Chillán Viejo; xii) Plan Regulador Intercomunal Embalses Colbún-Machicura; y xiii) Plan Regulador Intercomunal Villarrica Pucón.

De acuerdo a lo descrito, los planes reguladores intercomunales y metropolitanos tienen el desafío de incorporar actores relevantes en el proceso de planificación o diseño del instrumento, así como también el considerar la participación ciudadana. Además, dado que los PRI-PRM regulan el territorio de un conjunto de comunas, se presenta el reto de coordinar y armonizar con los planes reguladores comunales, lo que puede ser un proceso complejo debido a las diferentes realidades territoriales y necesidades de cada comuna. Así también, una vez aprobado el instrumento intercomunal, se presenta la necesidad de que los planes sean implementados efectivamente y monitorear su impacto en el territorio.

¹⁵ 36 comunas: i) Santiago, ii) Huechuraba, iii) Vitacura, iv) Ñuñoa, v) Peñalolén, vi) La Granja, vii) San Miguel, viii) Pedro Aguirre Cerda, ix) Cerrillos, x) Lo Prado, xi) Renca, xii) San José de Maipo, xiii) Calera de Tango, xiv) Independencia, xv) Recoleta, xvi) Lo Barnechea, xvii) La Reina, xviii) La Florida, xix) La Pintana, xx) La Cisterna, xxi) Lo Espejo, xxii) Maipú, xxiii) Pudahuel, xxiv) Quilicura, xxv) Pirque, xxvi) Conchalí, xxvii) Providencia, xxviii) Las Condes, xxix) Macul, xxx) San Joaquín, xxxi) San Ramón, xxxii) El Bosque, xxxiii) Estación Central, xxxiv) Quinta Normal, xxxv) Cerro Navia, xxxvi) Puente Alto, San Bernardo.

3.4.2 Política Nacional de Ordenamiento Territorial

a) *Antecedentes generales*

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial surge por la modificación introducida en 2018 – por la ley N° 21.074¹⁶ - al decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de la Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración regional, se incluyó en el inciso quinto de la letra a) del artículo 17 las funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, definiéndose que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio¹⁷, propondrá, entre otros instrumentos, para su aprobación por el Presidente de la República, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, PNOT, así como la reglamentación de los procedimientos para su elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública y los contenidos mínimos que deberán contemplar.

De conformidad a lo establecido en la ley N° 21.074, de 15 de febrero de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aquella que establece los principios, objetivos, estrategias y directrices en materia de ordenamiento del territorio nacional, siendo una inspiradora y coordinadora de todas las demás políticas e instrumentos territoriales vigentes.

En ese mismo inciso de la citada letra a) del referido artículo 17, se añadió que “las citadas políticas y propuestas se aprobarán mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los ministros integrantes de la Comisión Interministerial”, por ello, la versión actual de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, fue promulgada a través del decreto supremo N° 469, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 5 de julio de 2021.

Respecto al contenido de la PNOT, en la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, se estableció que esa política contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional.

En tanto, según el recién mencionado decreto supremo N° 469, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, los principios rectores que inspira y orientan la implementación de la PNOT son: sustentabilidad, diversidad territorial, equidad territorial, integralidad, dinamización productiva y competitividad territorial, participación, descentración, y gradualidad. En tanto, el objetivo general de la PNOT es “proporcionar un marco que oriente estratégicamente el ordenamiento y la gestión del territorio, en base a sus potencialidades, singularidades, y relaciones funcionales, por cuanto en éste convergen los diversos intereses y acciones para la creación de

¹⁶ Ley N° 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2018, Fortalecimiento de la regionalización del país, versión de 15 de febrero de 2018.

¹⁷ La que integrarán los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente

oportunidades, contribuyendo al desarrollo sustentable, a una economía baja en emisiones, y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.

Para alcanzar ese objetivo, esa Política se estructura sobre cinco ejes estratégicos, definidos a partir de los siguientes sistemas territoriales: a) Sistema de Asentamientos humanos; b) Sistema Económico-productivo; c) Sistema Natural; d) Sistema de Infraestructura y logística; y e) Sistema Socio-territorial Integrado. Se añade que, mediante la interacción de esos cinco ejes, se resguarda la promoción de una gestión territorial integrada, el aprovechamiento de las economías de aglomeración, la conservación del medio ambiente y la debida estructuración de las áreas urbanas y rurales, sus relaciones funcionales y la conectividad territorial entre ellas.

A su vez, de acuerdo al recién citado decreto supremo N° 469, de 2021, la PNOT “reconoce la existencia de dos grandes condiciones territoriales, transversales que inciden en los patrones de uso y ocupación del territorio y en los sistemas mencionados, las que corresponden a: i) el riesgo de desastres, tanto aquellos de origen natural como los antrópicos; y ii) los desafíos que plantea la adaptación al cambio climático.

b) Alcance del instrumento

La PNOT es un instrumento de carácter indicativo y sus disposiciones no establecen obligaciones cuyo cumplimiento sea exigible a los particulares. Sin embargo, según lo establecido numeral 5. letra c) del artículo único del ya citado decreto N°469, de 2021, las disposiciones de la PNOT orientan a los planos reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales. Lo anterior, no solo tiene incidencia en el ámbito público, en cuanto a la elaboración de esos instrumentos, sino que también implica que al ser considerados en los planos reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales. De esta manera, el alcance de la PNOT tiene como consecuencia en las exigencias que esos instrumentos aplican en los entes privados.

La letra a) del numeral 5. “Gobernanza para el ordenamiento territorial” del decreto supremo N° 469, de 2021, la PNOT distingue las escalas territoriales sobre las que el sistema integrado de decisiones actuará, siendo éstas la escala nacional, regional y comunal, correspondientes a niveles donde se articulan decisiones, para afrontar los desafíos que se presentan en la gestión de un territorio.

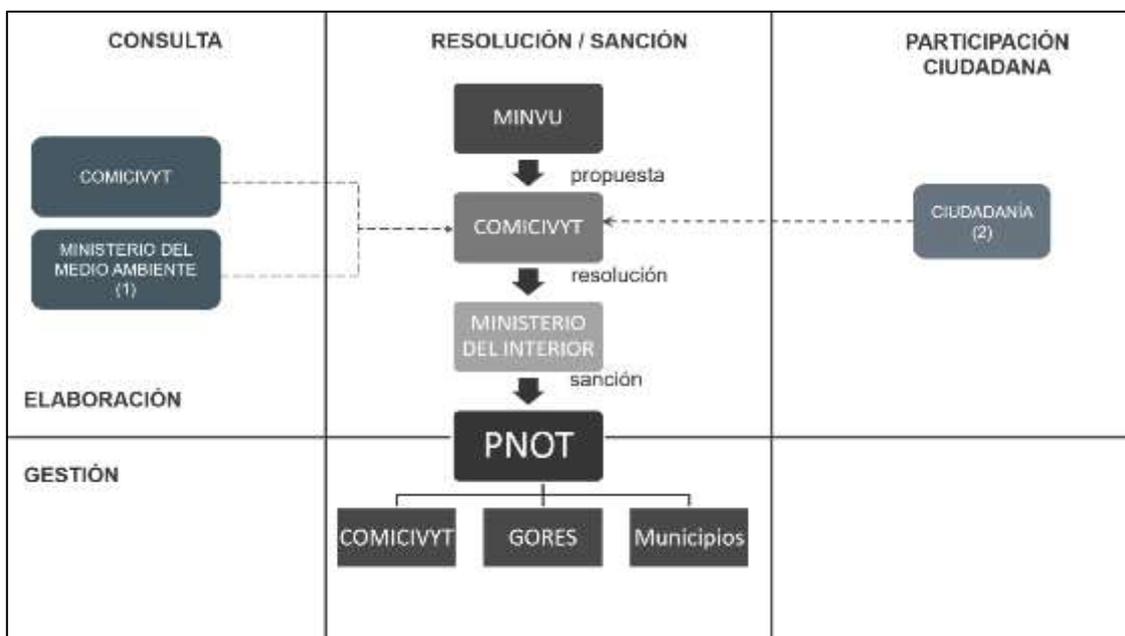
Esa Política no se restringe a la organización institucional y legal vigente, pues al incluir materias que corresponden a distintos ministerios, gobiernos regionales y comunales, se requerirá ajustes de las funciones de los organismos competentes, para una mejor implementación.

c) Organismos del Estado competentes

Respecto de los actores que participan en las decisiones sobre el territorio, la Política establece en la letra b) del numeral 5. “Gobernanza para el ordenamiento territorial” del citado decreto supremo N° 469, de 2021, se distingue entre actores públicos, privados y aquellos provenientes de la sociedad civil, enmarcándose en lo referido en el ordenamiento jurídico vigente.

Los actores públicos son quienes integran los órganos de la Administración del Estado, y, por tanto, actúan dentro de sus competencias y ejercen sólo aquellas expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico. Los actores privados cumplen un rol consultivo, correspondiendo fundamentalmente al sector productivo y entidades de la sociedad civil.

Figura 5: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.



(1 y 2) Participación del MMA y la ciudadanía en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

(3) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes a los organismos señalados es obligatoria, estos no son vinculantes.

Fuente: Elaboración propia, en base al decreto supremo N° 469, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2021.

En cuanto a los actores públicos que participan en la toma de decisiones a escala nacional, se distingue a la COMICIVYT, creada por la Ley N° 21.074, como la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, urbano y rural. A escala regional, se destaca el rol que le cabe a los gobiernos regionales, GORE, por sus atribuciones en el ordenamiento, planificación y gestión territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la ley N° 19.175, con la participación de los consejos regionales, CORE, y en coordinación con las expresiones regionales de los distintos ministerios que conforman la COMICIVYT, así como con otros órganos públicos regionales involucrados en la gestión del territorio. A nivel local, corresponde a los Municipios involucrarse en los procesos de decisión sobre el territorio.

En tanto, según el numeral 6. del citado decreto supremo N° 469, de 2021, el seguimiento de la PNOT, de conformidad a lo contenido en la Evaluación Ambiental Estratégica, corresponderá a la COMICIVYT, organismo que establecerá un plan de acción que considere la metodología de evaluación y la información resultante del seguimiento.

3.4.3 Política Nacional de Desarrollo Urbano

a) *Antecedentes generales*

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU tiene su génesis en la LGUC, pues en el artículo 27 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, se señala que "se entenderá por Planificación Urbana, para los efectos de esa ley, el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico". En ese mismo artículo se añade que "los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles".

Respecto al reconocimiento normativo de la PNDU en la LGUC, en Precht (2016) se señala que, si bien esa disposición le otorga gran importancia al aludido instrumento al establecer la necesidad de incorporarla en la planificación urbana, no ha tenido una gran relevancia práctica. Lo anterior se detalló en el documento de PNUD-MINVU (2012), en donde se indica que la versión de la PNDU de 1985 "no surtió ningún efecto concreto porque no siguió ninguna ley y fue derogada el año 2000", además, en PNUD-MINVU (2014) se menciona por durante 14 años no se contó con una Política Nacional de Desarrollo Urbano, pues en abril de 2014 se publicó la nueva PNDU, aprobada por decreto N° 78, de 15 de octubre de 2013, del MINVU.

El inciso quinto de la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, se definió que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, propondrá, para su aprobación por el Presidente de la República, una Política Nacional de Desarrollo Urbano, así como la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública y los contenidos mínimos que deberán contemplar.

En ese mismo inciso de la citada letra a) del referido artículo 17, se añadió que esa política se aprobará mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los Ministros integrantes de la Comisión Interministerial, por ello, la versión actual de la Política Nacional de Desarrollo Urbano fue promulgada a través del citado decreto supremo N° 78, de 2013 del MINVU.

De acuerdo a lo expuesto por PNUD-MINVU (2012), la PNDU persigue metas que pueden ser resumidas en: i) lograr una mejor calidad de vida de las personas; ii) apoyar la descentralización; iii) lograr una mejor coordinación entre los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en la ciudad y el territorio; iv) dar sustento a nuevos cuerpos legales y reglamentarios; v) generar certidumbre que favorezca la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada. Por ello, para el logro de esas metas según el documento de la PNDU contenido en el decreto supremo N° 78, de 2013, se contempla ámbitos temáticos respecto de los cuales establecen los objetivos específicos mediante los cuales se abordan aquellos, siendo esos ámbitos: i) integración social; ii) desarrollo económico; iii) equilibrio ambiental; y iv) identidad y patrimonio.

b) Alcance del instrumento

La Política Nacional de Desarrollo Urbano posee un carácter indicativo y de acuerdo a lo expresado en PNUD-MINVU (2012), en que se indica que la PNDU “no es una ley ni un reglamento sino un documento dirigido al país en el cual se establecen principios, objetivos y líneas de acción, con el fin de ayudar a mejorar la calidad de vida de todos”. De igual forma, en el considerando h) del referido decreto supremo N° 78, de 2013, se menciona que en su calidad de política constituye un instrumento orientador e indicativo dirigido al país, en el que se establecen principios, objetivos y lineamientos a nivel nacional.

Al respecto de aquello, en Precht (2016), se destaca que el carácter de indicativo de esa política “no implica que no tenga incidencia en el ordenamiento territorial, puesto que expresamente la LGUC lo establece”. En ese sentido, el inciso segundo del artículo 27 de esa ley señala que “los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles”, es decir, nacional, intercomunal y comunal.

En tanto, el artículo 29 de esa misma ley establece que los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles de acción nacional, intercomunal y comunal, y que sean sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas.

Además, la PNDU define un alcance Territorial, pues sus lineamientos son aplicables en centros poblados y no solo en las áreas urbanas declaradas como tal. En cuanto al alcance Temporal, la aplicación de la política se basa en el principio de gradualidad, considerando que las transformaciones del territorio son lentas y en la medida de las condiciones económicas y administrativas del país, tal como se expresa en el considerando N°9 del ya citado decreto supremo N° 78, de 2013 del MINVU.

c) Organismos del Estado competentes

Respecto de las autoridades participantes en el procedimiento de elaboración de la PNDU, la LGUC indica en su artículo 29 que "corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional le corresponderá, también, a través de la Ordenanza General de esa ley". También, ese artículo define el MINVU deberá establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se apliquen la planificación urbana en los niveles nacional, intercomunal y comunal.

En cumplimiento con esa disposición, el MINVU promulgó la PNDU por decreto supremo N° 78, de 2013. La elaboración de la política se efectuó en el marco de una Comisión Asesora Presidencial, integrada por 28 miembros¹⁸. Entre los organismos

¹⁸ El inciso segundo del considerando b) del decreto supremo N° 78, de 2013, del MINVU, lista a los participantes de la elaboración de la PNDU: Antonia Lehmann, Presidenta; José Ramón

públicos representados en esa Comisión, se encontraban, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Cámara de Diputados, Senado de la República.

Por su parte, el considerando c) del decreto supremo N° 78, de 2013, indica que “por tratarse de una Política Nacional que abarca materias que exceden las funciones de un Ministerio en particular, se realizó un trabajo conjunto con la participación de los Ministerios de Interior y Seguridad Pública; Vivienda y Urbanismo; Obras Públicas; Transportes y Telecomunicaciones; Hacienda; Medio Ambiente; Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Defensa Nacional; Energía y Bienes Nacionales.

Para efectos de implementar el PNDU, se creó un Consejo Asesor del Presidente de la República, lo cual consta en el artículo 2° del decreto supremo N° 78, de 2013. Ese consejo es integrado por 21 miembros¹⁹, entre los que se encuentran el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Bienes Nacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el

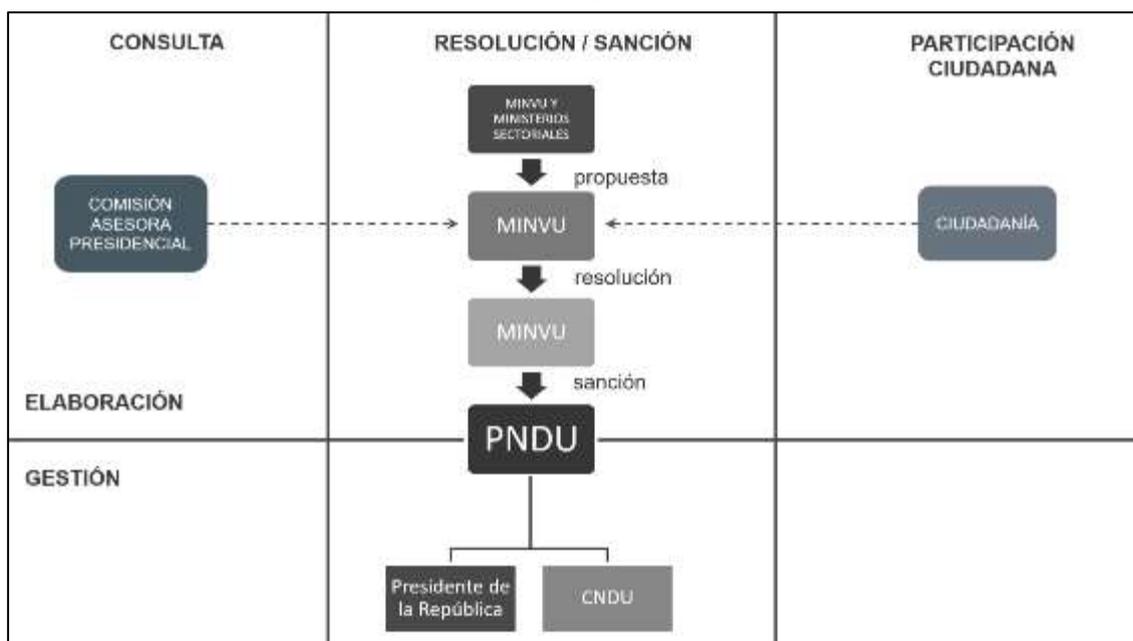
Ugarte, Secretario Ejecutivo; Rodrigo Pérez, Ministro de Vivienda y Urbanismo; Pedro Pablo Errázuriz, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones; Luis Eduardo Bresciani P., Presidente del Colegio de Arquitectos; Fernando Agüero, Presidente del Colegio de Ingenieros; Daniel Hurtado, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción; Raúl Torrealba, Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades; Leonardo Basso, Presidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte; H. Diputado Patricio Hales; H. Diputado Pedro Browne; H. Senador Hosain Sabag; H. Senador Víctor Pérez; Alberto Etchegaray, ex Ministro de Vivienda y Urbanismo; Carlos Hurtado; ex Ministro de Obras Públicas; Andrés Benítez, Rector Universidad Adolfo Ibáñez; Mario Ubilla, Decano Facultad de Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile; Leopoldo Prat, Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile; Mathías Klotz, Decano Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Universidad Diego Portales; Pablo Allard, Decano Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo; Ricardo Utz, Decano de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción; Nicola Borregaard, Gerente de Energía y Cambio Climático de Fundación Chile; Amaya Irarrázaval, Presidenta de la Corporación Cultural Identidad Patrimonial; Cecilia Castro, Presidenta de la Corporación de Dirigentes "También Somos Chilenos"; Alexandra Petermann, Directora de la Asociación de Áreas Silvestres Protegidas Privadas; Julio Poblete, Arquitecto Presidente de la Fundación Mi Parque; Iván Poduje, Arquitecto, y Gonzalo Mardones, Arquitecto.

¹⁹ a) un representante del Presidente de la República, que se desempeñará como Presidente del mismo; b) un Consejero designado por el Presidente de la República, que será el Secretario Ejecutivo del Consejo y actuará como Ministro de Fe; c) el Ministro de Vivienda y Urbanismo; d) el Ministro de Obras Públicas; e) El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones; f) El Ministro de Economía, Fomento y Turismo; g) el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; h) el Presidente del Colegio de Arquitectos; i) el Presidente del Colegio de Ingenieros; j) el Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción; k) el Presidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte; l) el Secretario Ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales; m) dos representantes de las Asociaciones de Municipalidades; n) dos decanos de facultades universitarias de arquitectura y urbanismo, designados por el Presidente de la República; o) cuatro profesionales o expertos de reconocida experiencia y conocimiento en materias relacionadas con el desarrollo urbano y territorial, designados por el Presidente de la República; p) dos ex Ministros de Estado, designados por el Presidente de la República; q) dos representantes de organizaciones ciudadanas, designados por el Presidente de la República; r) el Presidente de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados; s) el Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado; t) el Ministro de Bienes Nacionales; u) el Presidente de la Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile A.G.; v) el Presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios A.G.; w) el Presidente de la Corporación para el Desarrollo de Políticas de Infraestructura; x) el ex Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano, que haya dejado el cargo en el período inmediatamente anterior.

Consejo de Monumentos Nacionales, las Asociaciones de Municipalidades, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, y la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado.

Las labores de ese consejo, definida en el artículo 2° del decreto supremo N° 78, son: i) estudiar y proponer políticas sectoriales que tengan incidencia en materia urbana y que estén en concordancia con los principios y objetivos del PNDU; ii) proponer las reformas legales pertinentes en materia urbana; y iii) convocar mesas regionales de modo de asegurar que en sus propuestas se reflejen las particularidades de cada región del país.

Figura 6: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.



(1) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes es obligatoria, estos no son vinculantes.
Fuente: Elaboración propia, en base al decreto N° 78, de 2013, del MINVU.

La implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano enfrenta desafíos relacionados con la provisión adecuada de servicios públicos en áreas urbanas, la gestión del riesgo y la resiliencia urbana frente a desastres naturales y eventos climáticos extremos, y la promoción de una planificación a largo plazo que considere los impactos en el territorio. También es importante señalar que la PNDU debe abordar los desafíos como la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en el proceso de planificación, la inclusión efectiva de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la adaptación a los cambios demográficos y tecnológicos, y el aseguramiento de un desarrollo urbano sostenible y equitativo.

3.4.4 Política Nacional de Desarrollo Rural

a) Antecedentes generales

La Política Nacional de Desarrollo Rural, PNDR, tiene su origen en el inciso quinto de la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, pues es donde se definió que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio propondrá, entre otras, para la aprobación del Presidente de la República, la Política Nacional de Desarrollo Rural, así como la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar.

En ese mismo inciso de la citada letra a) del referido artículo 17, se añadió que esa política se aprobará mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los ministros integrantes de la Comisión Interministerial. Es por ello, que la primera y actual versión de la Política Nacional de Desarrollo Rural fue aprobada por decreto supremo N° 19, de 5 de mayo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

De acuerdo al citado decreto N° 19, de 2020, específicamente en la parte 2. objetivo general y principios del artículo único, el objetivo general de esa Política es “mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil”.

De esta forma, según lo expresado en el decreto N° 19, de 2020, la PNDR espera contribuir a lograr un mayor equilibrio territorial en el país, potenciando particularmente el desarrollo sostenible de sus asentamientos poblados de menor tamaño, lo cual se espera alcanzar abordando los siguientes ámbitos: 1. Bienestar Social, disminuyendo las brechas de acceso a bienes y servicios; 2. Oportunidades Económicas, mejorando el desempeño y dinamismo local; 3. Sustentabilidad Medioambiental, valorando los espacios naturales y gestionando sus riesgos; y 4. Cultura e Identidad, resguardando y poniendo en valor su patrimonio material e inmaterial.

b) Alcance del instrumento

De acuerdo al decreto N° 19, de 5 de mayo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Política Nacional de Desarrollo Rural establece entrega un marco de lineamientos comunes que facilita la articulación de actores y variables que inciden en el desarrollo de las áreas rurales valorando el potencial que su diversidad tiene para el desarrollo comunal, regional y nacional.

En este sentido, según ese mismo decreto, se trata de un conjunto de lineamientos orientadores que buscan dar mayor pertinencia al accionar público, y que junto a la PNOT y la PNDU tienen como objetivo avanzar hacia un desarrollo territorial armónico del país, promoviendo el desarrollo integral de todos sus habitantes.

c) Organismos del Estado competentes

Según el ya citado decreto N° 19, de 2020, la PNDR establece una estructura que reconoce y coordina a los actores en las diversas escalas territoriales: comunal, regional y nacional, promoviendo su articulación y participación, así como la coherencia de las propuestas -que incidan en territorios rurales y busquen cumplir con el objetivo de esta Política- con las diversas políticas públicas nacionales vigentes²⁰. Se explicita que si bien los niveles territoriales considerados, corresponden a una clasificación político-administrativa, no excluye la organización en otras formas funcionales del territorio.

Al nivel nacional, el mencionado decreto N° 19, de 2020, establece que la implementación, toma de decisiones y revisión de la PNDR, serán responsabilidad de la COMICIVYT, la que contará con un Comité Técnico conformado por representantes de cada ministerio miembro y que será coordinado por una Secretaría Ejecutiva que entregará soporte técnico y administrativo para ejercer sus funciones. En tanto, se indica que, “para dar continuidad, permanencia e impulsar la implementación de esa Política, se creará un Consejo Asesor Nacional de Desarrollo Rural de carácter consultivo y propositivo con participación de actores del sector público, privado y de la sociedad civil”.

Por su parte, en el nivel regional, el mismo decreto N° 19, de 2020, define que “los gobiernos regionales, con el soporte de la División de Planificación y Desarrollo Regional, como unidad encargada de elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, serán los responsables de integrar en la Estrategia Regional de Desarrollo, en los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y cualquier otro instrumento estratégico y de ordenamiento, planificación y gestión territorial que tenga efecto en territorios rurales²¹, los lineamientos de esta Política”. Se agrega que esa labor será apoyada por las expresiones regionales de los ministerios miembros de la COMICIVYT, así como otros órganos públicos regionales involucrados en la gestión del territorio. Se especifica que los gobiernos regionales promoverán la participación de la sociedad civil, el sector privado y sector público, particularmente, representantes de servicios públicos pertinentes, representantes del Consejo Regional y de las municipalidades rurales de la región.

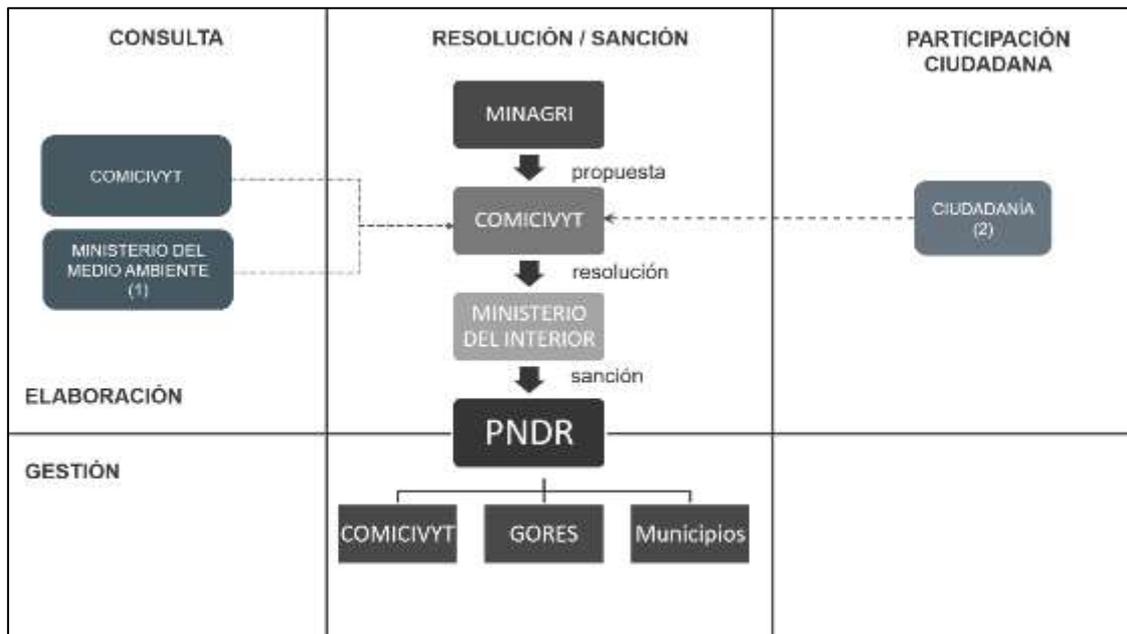
En tanto, a nivel comunal, el decreto N° 19, de 2020, establece que se “requiere de una activa apropiación por parte de los municipios, quienes lideran los procesos de planificación, gestión y toma de decisiones comunales”. En este sentido, se añade que “los municipios cuya población sea predominantemente rural o mixta, procurarán incorporar en sus Planes de Desarrollo Comunal los lineamientos de esta Política y en

²⁰ De acuerdo a lo señalado por el artículo 20 bis de la Ley N° 19.175, el cual fue introducido por la ley N° 21.074.

²¹ Según lo señalado en la Ley 21.074, a este respecto, las funciones generales y de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, incluidas aquellas que se ejerzan en virtud de una transferencia de competencia, deberán ser ejercidas por el Gobierno Regional en forma coherente con las políticas públicas nacionales vigentes, correspondiendo al ministerio respectivo velar por aquello.

concordancia con sus respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo. Para lo anterior, se debe fomentar la constitución de mesas de trabajo comunal, con participación público, privada y de la sociedad civil, a fin de abordar y colaborar entre los distintos actores en los desafíos y problemáticas de los territorios rurales”.

Figura 7: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de la Política Nacional de Desarrollo Rural.



(1 y 2) Participación del MMA y la ciudadanía en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

(3) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes a los organismos señalados es obligatoria, estos no son vinculantes.

Fuente: Elaboración propia, en base al decreto N° 19, de 5 de mayo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La Política Nacional de Desarrollo Rural enfrenta desafíos en su implementación, relacionados con la provisión adecuada de servicios públicos en áreas rurales, la promoción de una agricultura sostenible y diversificada, el fomento del turismo rural y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales. Otros desafíos incluyen la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo en zonas rurales vulnerables, así como la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en el proceso de planificación, la inclusión efectiva de la participación ciudadana y la voz de las comunidades locales en la toma de decisiones, y el aseguramiento de un desarrollo rural sostenible y equitativo.

3.4.5 Planes Regionales de Desarrollo Urbano²²

a) *Antecedentes generales*

Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, PRDU, como instrumento se encuentra establecido en la LGUC, pues como ya se ha mencionado, el artículo 27 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, señala que la planificación urbana regional, para los efectos de esa ley, se ejecuta en función de una política regional de desarrollo socioeconómico.

En ese contexto, los PRDU son el instrumento que materializa la planificación a nivel regional. Además, lo anterior se complementa con que en ese mismo artículo 27 de la LGUC se establece que en la planificación urbana regional se deberá incorporar los objetivos y metas que se establezca en la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Por su parte, el artículo 2.1.5 del decreto N° 47, de 1992, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la LGUC, en adelante OGUC, “la Planificación Urbana Regional orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano”.

Es así como, un PRDU puede ser conceptualizado como un instrumento de planificación territorial que tiene por objetivo orientar el desarrollo urbano del sistema regional de asentamientos en su conjunto. En ese sentido, ese instrumento debe establecer los roles de los centros urbanos de una región en términos de su especialización productiva, su jerarquía en el sistema de centros poblados de la región y las relaciones entre ellos (Precht, 2016).

En el mismo artículo 2.1.5 de la OGUC, el PRDU estará conformado por los siguientes documentos: i) Memoria explicativa; ii) Lineamientos de desarrollo urbano regional; y iii) Planos, que grafiquen los contenidos del Plan.

En lo que respecta a la Memoria explicativa, el artículo 2.1.5 de la OGUC define que ese documento debe contener: a) Aspectos conceptuales y técnicos que justifican el Plan, tales como, objetivos, fundamentos y metodología empleada, así como los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente; b) Estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base a la formulación del diagnóstico; c) Diagnóstico que, a partir de la identificación de tendencias, permite analizar las fortalezas y debilidades para proponer alternativas de estructuración territorial, considerando grados de habitabilidad del territorio, jerarquía de los sistemas de centros poblados, sus áreas de influencia recíproca y relaciones gravitacionales; d) Alternativas de estructuración analizadas; e) Agenda operativa en materias de planificación y requerimientos de inversión; f) Los principales

²² La ley 21.074, en su versión de 2017, en su capítulo de transitorios, establece en el artículo segundo que los planes regionales de desarrollo urbano y los planes regionales de ordenamiento territorial mantendrán su vigencia mientras no se aprueben los planes regionales de ordenamiento territorial a que se refiere la presente ley. Estos últimos sólo podrán aprobarse cuando entren en vigencia la política nacional de ordenamiento territorial y el reglamento establecidos en el párrafo quinto del literal a) que introduce esta ley en el artículo 17 de la ley N°19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

anteproyectos o proyectos de inversión previstos por el sector público; y g) Los principales proyectos de inversión del área privada que hayan aprobado un estudio de impacto ambiental.

En cuanto al contenido de los Lineamientos de desarrollo urbano regional, de igual manera el artículo 2.1.5 de la OGUC indica que deben referirse, entre otros a: a) estructuración de sistemas de centros poblados, su conectividad y sus relaciones espaciales y funcionales; b) definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario; c) dotación de vías de comunicación terrestre, especialmente los caminos nacionales y las vías expresas, las vías ferroviarias, los puertos aéreos, marítimos, terrestres y los pasos fronterizos; d) dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas; e) definición de prioridades de formulación de los Instrumentos de Planificación Territorial necesarios para la implementación del Plan Regional de Desarrollo Urbano; y f) metas estimadas de crecimiento de los centros poblados.

El artículo 2.1.6 establece que tanto los planos como un ejemplar de la memoria explicativa y de los lineamientos serán archivados en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; una copia oficial de dichos documentos será archivada en la respectiva Secretaría Regional del mismo ministerio, otra en el Gobierno Regional y otra en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente.

El artículo 2.1.6. de la OGUC define que el Plan Regional de Desarrollo Urbano deberá someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin embargo, a contar de la promulgación de la ley N ° 20.417, la evaluación ambiental debe ser a través del instrumento de la Evaluación Ambiental Estratégica, EAE. En ese contexto, al ser sometidos a una EAE, los PRDU tienen la obligación de incluir un Informe Ambiental entre los documentos que forman parte de la memoria explicativa. De acuerdo con el inciso 3.5.2 de la Circular DDU 247, ese informe debe contener los objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad del PRDU, los efectos ambientales de las diversas alternativas analizadas, y una propuesta de criterios e indicadores de seguimiento de las variables ambientales afectados por el plan, así como también la identificación de los organismos de la administración del Estado convocados y participantes en el proceso de elaboración del PRDU.

b) Alcance del instrumento

El PRDU es un instrumento de carácter indicativo y sus disposiciones no establecen obligaciones cuyo cumplimiento sea exigible a los particulares.

Sin embargo, según lo establecido expresamente en el artículo 2.1.6 de la OGUC, las disposiciones del PRDU deben ser incorporadas a los planos reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.

Lo anterior, no solo tiene incidencia en el ámbito público, en cuanto a la elaboración de esos instrumentos, sino que también implica que al ser considerados en los planos reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales, el alcance de los PRDU

tiene como consecuencia en las exigencias que esos instrumentos aplican en los entes privados.

Por otra parte, los titulares de proyectos sometidos al SEIA deben señalar la relación del proyecto con el PRDU, tal como se define en la letra e.9) del artículo 18 del decreto supremo N° 40, de 2013, del MMA, que establece los contenidos mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental. En ese literal se mandata a explicitar el uso del territorio y su relación del proyecto con la planificación territorial que incluya los instrumentos de planificación territorial vigentes, así como otros instrumentos de ordenamiento territorial relevantes.

En tanto, tal como lo establece el artículo 34 del decreto supremo N° 40, de 2013, el respectivo Gobierno Regional, GORE, debe informar si un proyecto se relaciona con el PRDU aplicable.

c) Organismos del Estado competentes

Conforme con lo establecido en la OGUC, el PRDU es elaborado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva. En lo que se refiere a los Planos del PRDU, el artículo 2.1.6 de la OGUC, define que deberán llevar a cabo la firma del Gobernador Regional, del jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda Urbanismo y del Secretario Regional del mismo ministerio.

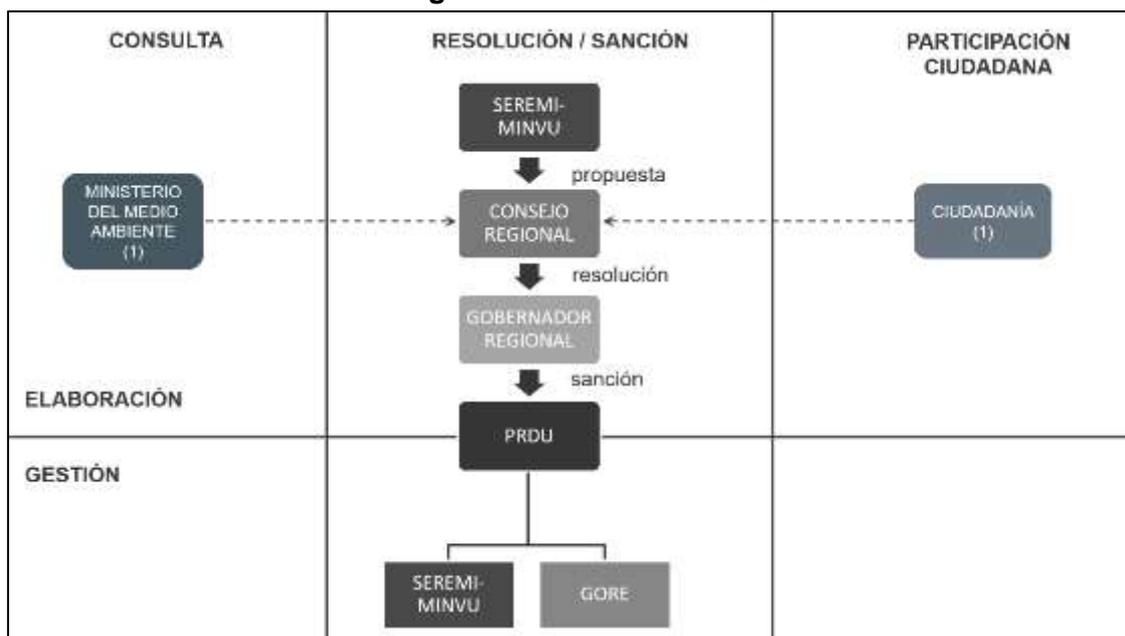
Por otra parte, debido al mandato de la ley N° 19.300, respecto a que los PRDU deben ser sometidos a EAE, implica la participación de otros órganos del Estado en el proceso de formulación del plan, especialmente en relación con sus objetivos ambientales y los criterios de desarrollo sustentable.

La respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo, debe presentar el PRDU y su documentación al Consejo Regional para su aprobación y promulgada por el Gobernador Regional mediante resolución.

De acuerdo con lo anterior, según la letra c) del artículo 36 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, LOCGAR, establece entre las funciones del Consejo Regional la de aprobar los PRDU. En tanto, la letra p) del artículo 24 de la LOCGAR, define entre las funciones del Gobernador Regional, la de promulgar el plan mencionado.

En lo que respecta a la administración de los PRDU, el organismo competente es el respectivo GORE, en su rol de administrador superior de la región. En este sentido, le corresponde al Gobernador Regional, en su calidad de órgano ejecutor del GORE, “coordinar, supervigilar y / o fiscalizar los Servicios públicos para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional”, tal como lo establece la letra m) del artículo 24 de la LOCGAR.

Figura 8: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de Planes Regionales de Desarrollo Urbano.



(1) Participación del MMA y la ciudadanía en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

(2) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes a los organismos señalados es obligatoria, estos no son vinculantes.

Fuente: Elaboración propia, en base al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del MINVU, ley general de urbanismo y construcciones; y Precht (2016).

d) Planes Regionales de Desarrollo Urbano vigentes

De acuerdo al MINVU (2022), los Planes Regionales de Desarrollo Urbano vigentes en el país son: i) Plan Regional de Desarrollo Urbano de Arica y Parinacota, de 2014; ii) Plan Regional de Desarrollo Urbano de Antofagasta, de 2005; iii) Plan Regional de Desarrollo Urbano de Coquimbo, de 2006; y iv) Plan Regional de Desarrollo Urbano de Libertador General Bernardo O'Higgins, de 2012.

Respecto al bajo número de PRDU aprobados, Ferrada Nehme (2011) lo atribuye al procedimiento de toma de razón que debe ejecutar la Contraloría General de la República. En ese procedimiento, esa entidad realizó observaciones a la mayoría de las propuestas de los planes regionales, "las provocan que la revisión y modificación de dichas propuestas sea, en ocasiones, inviable por falta de presupuesto".

De esta manera, con los planes regionales de desarrollo urbano se pretendía orientar el desarrollo de los centros urbanos de las regiones del país. Además, para que esos planes alcanzaran su cometido, se debía incorporar sus disposiciones en los PRI, PRM y PRC de la región. Lo anterior da cuenta del desafío de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en el proceso de planificación.

3.4.6 Planes Regionales de Ordenamiento Territorial

a) *Antecedentes generales*

En vista de lo establecido en el párrafo segundo de la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “el plan regional de ordenamiento territorial, PROT, es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio”.

Según ese mismo párrafo, en los PROT se “establecerá, con carácter vinculante, las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente”. En tanto, en el mismo literal, se indicó que los PROT reconocerán, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación.

b) *Alcance del instrumento*

Según el párrafo tercero de la letra a) del citado artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, “el plan regional de ordenamiento territorial será de cumplimiento obligatorio para los Ministerios y Servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística”.

El artículo segundo transitorio de la ley 21.074, define que los planes regionales de desarrollo urbano y los planes regionales de ordenamiento territorial mantendrán su vigencia mientras no se aprueben los planes regionales de ordenamiento territorial a que se refiere esa ley. Añadiendo que los PROT “sólo podrán aprobarse cuando entren en vigencia la política nacional de ordenamiento territorial y su reglamento”²³.

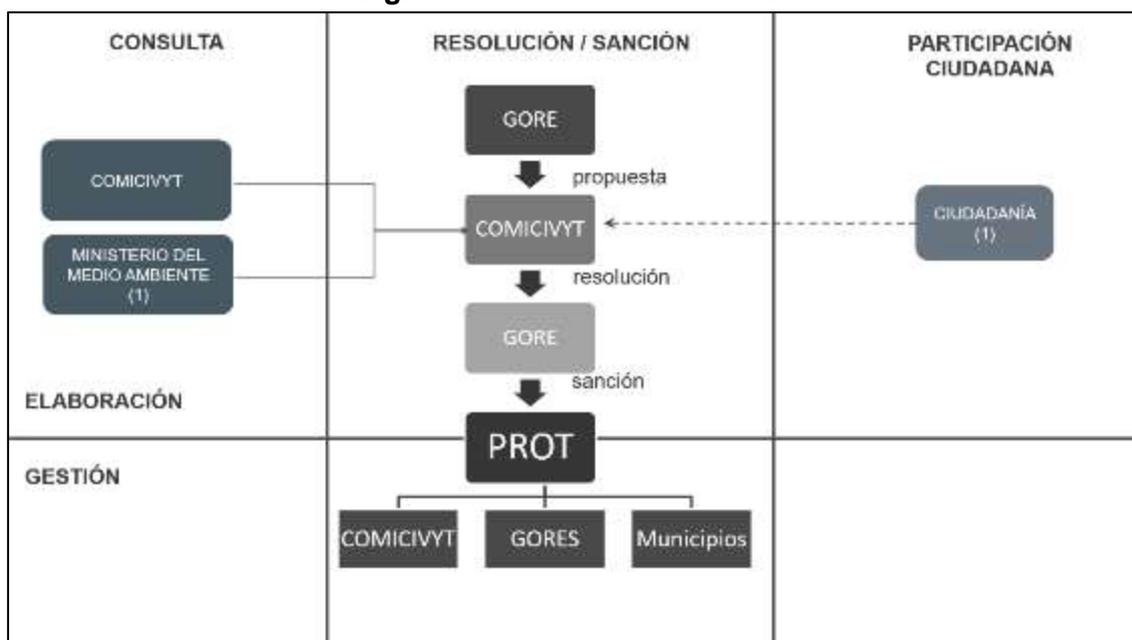
Por su parte, el párrafo cuarto de la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, define que los PROT deberán evaluarse y, si corresponde, actualizarse, en ciclos que no superen períodos de diez años.

c) *Organismos del Estado competentes*

Según lo establecido en el párrafo primero de la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, se definió que, entre las funciones del del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, deberá elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio establecida en el párrafo quinto de la referida la letra a) del artículo 17.

²³ Establecidos en el párrafo quinto del literal a) que introduce la ley 21.074 en el artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Figura 9: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.



(1) Participación del MMA y la ciudadanía en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

(2) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes a los organismos señalados es obligatoria, estos no son vinculantes.

Fuente: Elaboración propia, en base al artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Por su parte, el párrafo cuarto de la letra a) del mencionado artículo 17, la elaboración del PROT se iniciará con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. En ese mismo párrafo, se establece que los PROT serán sometido a un procedimiento de consulta pública que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el gobierno regional. Se añade que se debe consultar paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el gobierno regional. En el mismo párrafo cuarto de la citada letra a), se adiciona que los antecedentes del proceso de consulta servirán, en su caso, de base en el diseño del plan regional ajustándose a lo establecido en el Párrafo 1° bis del Título II de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, referido al Instrumento de Gestión Ambiental denominado Evaluación Ambiental Estratégica, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente.

Según lo incluido en el párrafo quinto de la recién mencionada letra a) de la ley 21.074, se definió que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio²⁴, propondrá, entre otros instrumentos, para su aprobación por el Presidente de la República, los tipos de condiciones que podrán establecer los PROT, en concordancia con lo establecido en el párrafo segundo del presente literal, sin que puedan tales condiciones tener efecto retroactivo.

²⁴ La que integrarán los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente

d) Planes Regionales de ordenamiento territorial elaborados

Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial elaborados corresponden a la totalidad de las regiones del país²⁵, excepto la región del Ñuble. Esos planes se sometieron a Evaluación Ambiental Estratégica en MMA, los que se encuentran en distintas etapas de ese procedimiento, lo que se presenta en la siguiente tabla.

Tabla N° 4: PROT elaborados y etapa en EAE

| N° | Ingreso a EAE | Nombre | Etapas del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica ²⁶ |
|----|---------------|-------------------------|--|
| 1 | 12/06/2012 | PROT Aysén | Resolución de Desistimiento o Abandono |
| 2 | 02/07/2013 | PROT Coquimbo | Inicio EAE |
| 3 | 05/07/2013 | PROT Santiago | Inicio EAE |
| 4 | 20/08/2013 | PROT Tarapacá | Segundo Informe Ambiental |
| 5 | 30/08/2013 | PROT La Araucanía | Primer Informe Ambiental |
| 6 | 24/09/2013 | PROT Maule | Segundo Informe Ambiental |
| 7 | 27/09/2013 | PROT Valparaíso | Informe Ambiental Complementario |
| 8 | 04/10/2013 | PROT Los Lagos | Inicio EAE |
| 9 | 18/10/2013 | PROT Atacama | Resolución de Desistimiento o Abandono |
| 10 | 21/10/2013 | PROT Los Ríos | Resolución de Desistimiento o Abandono |
| 11 | 30/10/2013 | PROT Magallanes | Primer Informe Ambiental |
| 12 | 07/11/2013 | PROT Bernardo O'Higgins | Resolución de Desistimiento o Abandono |
| 13 | 04/02/2014 | PROT Arica | Resolución de Desistimiento o Abandono |
| 14 | 05/09/2014 | PROT Antofagasta | Resolución de Desistimiento o Abandono |
| 15 | 17/03/2016 | PROT Biobío | Informe Ambiental |

Fuente: MMA, 2022. Sistema de Información electrónico de EAE.

Sin embargo, estos PROT fueron elaborados por las regiones previo a la modificación a la Ley N°19.175, mediante la Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la regionalización del país, la que en materia de PROT considera que el COMICIVYT establecerá la reglamentación de los procedimientos para su elaboración, en cuanto a los contenidos mínimos y tipos de condiciones, lo que al mes de mayo de 2023 no se encuentra promulgado²⁷, de modo que las regiones no poseen las directrices reglamentarias que le permitan ajustar las versiones elaboradas de los PROT y que ya habían sido ingresados a EAE.

²⁵ Se cuenta con, al menos, una versión de los siguientes planes: i) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Arica y Parinacota; ii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Tarapacá; iii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Antofagasta; iv) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Atacama; v) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Coquimbo; vi) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Valparaíso; vii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago; viii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial del Libertador General Bernardo O'Higgins; ix) Plan Regional de Ordenamiento Territorial del Maule; x) Plan Regional de Ordenamiento Territorial del Biobío; xi) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de La Araucanía; xii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Los Ríos; xiii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Los Lagos; xiv) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; y xv) Plan Regional de Ordenamiento Territorial de Magallanes y la Antártica Chilena

²⁶ Revisado el día 04 de julio de 2022 en el Sistema de Información electrónico de la EAE, disponible en: <https://eae.mma.gob.cl/>.

²⁷ Cabe destacar que, en sesión de fecha 17 de diciembre de 2021, la COMICIVYT acordó proponer a Su Excelencia el Presidente de la República, el reglamento que establece los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización del PROT, de conformidad a lo dispuesto en la letra a) del artículo 17 de la ley N° 19.175.

3.4.7 Planes Reguladores Comunales

De los instrumentos de planificación del nivel comunal²⁸, los Planes Reguladores Comunales, PRC, se constituyen como el principal IPT. Si bien tiene un carácter normativo y vinculante, su acción se limita al ámbito urbano.

Al respecto, los Planes Reguladores Comunales se encuentran normados en el párrafo cuarto de la mencionada Ley General de Urbanismo y Construcciones, como parte de la planificación urbana comunal. En ese sentido, el artículo 41 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, LGOC, se entenderá por Planificación Urbana Comunal “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental y que incorpora disposiciones que resguardan y promueven la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos”.

Por su parte, el inciso segundo de ese mismo artículo 41, señala que “la planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal”, mientras que el tercer inciso, define que el PRC “es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”. Añade el inciso cuarto que “sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos”.

En tanto, el artículo 42 de la LGUC establece que un PRC estará compuesto de: a) Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas; b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región; c) Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc. Añadiendo que, para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituirán un solo cuerpo normativo.

b) Alcance del instrumento

De acuerdo a la naturaleza vinculante de los PRC, su alcance principal es regular los aspectos más relevantes de la comuna en su dimensión territorial, tales como los usos

²⁸ Además, los Planes Seccionales y el Límite Urbano, instrumentos que no forman parte de esta investigación. Cabe destacar que el Plan Seccional, regulado por el artículo 46 de la LGUC y artículo 2.1.15 de la OGUC. En tanto, el Límite Urbano, se regula por el Capítulo III de la LGUC y por el artículo 2.1.16. de la OGUC.

de suelo y edificaciones, los trazados viales en áreas urbanas y la delimitación de los espacios públicos y área afectas a utilidad pública (Precht, 2016).

Al respecto, el artículo 29 de la LGUC establece que los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles de acción nacional, intercomunal y comunal, y que sean sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas. En ese sentido, de acuerdo a disposiciones establecidas para los PRC en la LGUC, el efecto principal de esos instrumentos es establecer una zonificación del área regulada, definiendo así los distintos usos de suelo que se permiten y/o prohíben, siendo sus disposiciones de aplicación obligatoria ante el emplazamiento de cualquier obra.

Sin embargo, aun cuando la planificación urbana fija los distintos usos de suelo, constituyéndose el PRC en el instrumento de planificación y ordenamiento territorial que entrega el mayor nivel de certeza jurídica sobre las actividades que pueden desarrollarse en suelo urbano, ello no es garantía de certeza para los particulares al determinar el emplazamiento de una determinada actividad, pues aplican otras regulaciones, como por ejemplo la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente y el decreto supremo N° 40, de 2013, del MMA, reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otros permisos sectoriales.

Es importante señalar, que aquellas comunas que dispongan de un PRC y que, a su vez, pertenecen a un área intercomunal normada por un PRI o PRM, están sujetas a las disposiciones de estos últimos. En este sentido, las áreas urbanas de la comuna en que las disposiciones contenidas en los PRI o PRM alteren o contradigan las normas de los planes reguladores comunales vigentes, se entenderán incorporadas de manera automática como modificaciones, pues los planes reguladores intercomunales y metropolitanos poseen un nivel jerárquico superior, siendo así sus disposiciones predominantes frente a la planificación comunal (Precht, 2016).

Finalmente, es importante señalar, que según el artículo 38 de la LGUC, las comunas que no posean un PRC, aplicarán las disposiciones de un PRI o PRM que cumplen con esos efectos.

c) Organismos del Estado competentes

- Etapa de elaboración y aprobación del instrumento

El procedimiento para la elaboración y aprobación de los PRC, regulado por el artículo 2.1.11 de la OGUC, establece las autoridades e instituciones participantes en la elaboración y aprobación del instrumento, así como los procedimientos y plazos de todo el proceso.

En este sentido, de acuerdo al mencionado artículo 2.1.11, la Asesoría Urbana, correspondiente a la Unidad municipal dependiente de la Secretaría Comunal de Planificación, es responsable del estudio y elaboración del PRC. Aun cuando la labor de elaboran los estudios y modificaciones de los instrumentos de planificación sea tercerizada por el municipio, mediante la contratación de consultores especializados, la Asesoría Urbana actúa como contraparte técnica del equipo consultor. Sin embargo, la

tramitación del documento es de responsabilidad municipal, y debe ser sancionada por los oficios y decretos debidamente firmados.

En tanto, el artículo 43 de la LGUC contempla participación ciudadana para el proceso de elaboración o modificación del PRC. Al respecto, es el Concejo Municipal, previo a su discusión, quien tiene la función de informar respecto del PRC a la ciudadanía, especialmente a aquellos vecinos potencialmente afectados por la normativa que propone el proyecto de plan. De acuerdo al artículo 2.1.11 de la OGUC, esa información consiste en una exposición de las principales características del plan propuesto, señalando los criterios y decisiones adoptadas en todas las materias que regula. Para ello, debe informar a todas las organizaciones territoriales legalmente constituidas, y anunciar en medios de prensa de amplia difusión en la comuna los lugares en donde los vecinos pueden retirar gratuitamente los documentos y planos de la propuesta, fechas y lugares de audiencias públicas para la presentación del plan.

Cabe destacar que, con el fin de evitar la duplicación de los procesos de participación ciudadana, la participación ciudadana requerida en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica debe ser realizada en las mismas instancias que se establecen en el artículo 43 de la LGUC y en el artículo 2.1.11 de la OGUC, de modo que los interesados puedan pronunciarse tanto acerca de las normas urbanísticas del PRC, como del proceso de EAE consignado en el Informe Ambiental (Precht, 2016).

En tanto, el ya mencionado artículo 2.1.11, establece que las observaciones y solicitudes ingresadas en el proceso de participación ciudadana deben ser leídas, analizadas y contestadas por el Concejo Municipal en una sesión especialmente dedicada a ello, y una vez incorporadas esas observaciones y realizadas las correcciones que correspondan, el Concejo Municipal procede a la aprobación del PRC. Posterior a ello, todos los antecedentes deben ser remitidos a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, la cual debe emitir un informe relativo a los aspectos técnicos y a su concordancia con la OGUC y con el PRI o PRM, según aplique.

De acuerdo al artículo 43 de la LGUC, en caso de que la comuna esté normada por un PRI o un PRM, y existiendo informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, se deben remitir los antecedentes directamente al Municipio con copia al Gobierno Regional, para luego promulgar el PRC mediante decreto alcaldicio. Si no existiera un PRM o PRI asociado al territorio comunal, el informe de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo se deberá remitir al GORE para su aprobación por el Consejo Regional, con copia al Municipios, siendo efectuado el pronunciamiento del Consejo Regional sobre la base del informe técnico de SEREMI de Vivienda y Urbanismo, pues, si el informe fuere desfavorable, el Consejo Regional solo podrá aprobar el proyecto de PRC mediante acuerdo fundado. Finalmente, una vez aprobado el proyecto de PRC en la forma señalada será promulgado por resolución del Gobernador Regional.

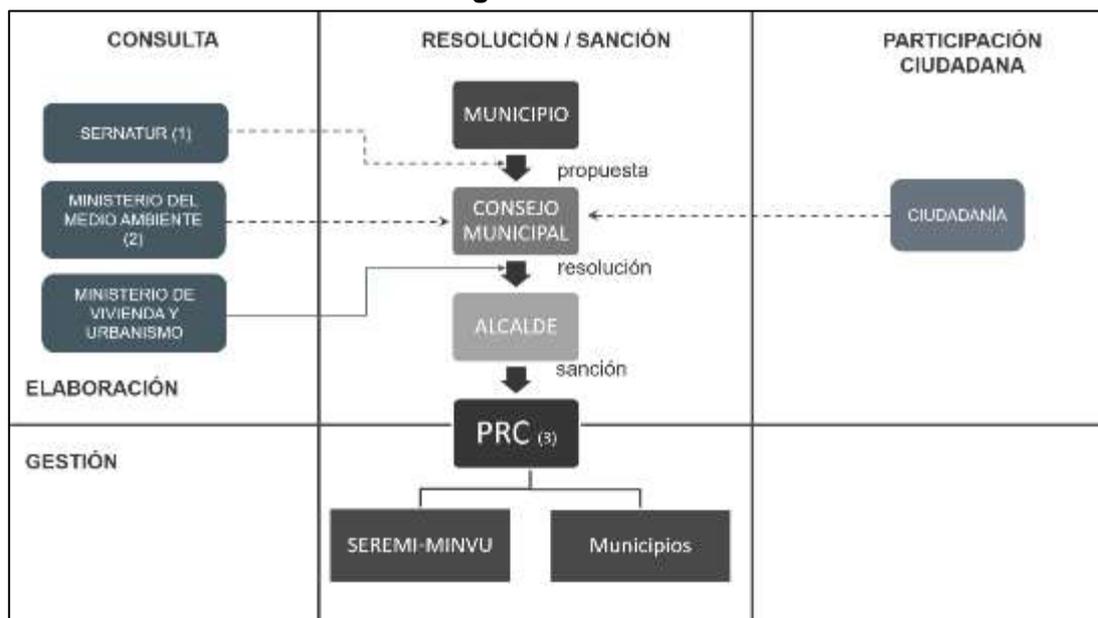
- Etapa de gestión de los PRC

La gestión de PRC compete a la Municipalidad, pues es la institución y autoridad responsable de hacer cumplir sus disposiciones, al igual que en el caso de los PRI y PRM. Sin perjuicio de ello, así como en el caso del PRI y del PRM, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo también ejerce labores en la gestión del PRC. Asimismo, esa

secretaría regional tiene el rol de interpretar las disposiciones de los PRC y de resolver los recursos de reclamación interpuestos en contra de la Dirección de Obras Municipales en la materia. Cabe destacar, que debido a que las disposiciones de los PRI y PRM se entienden automáticamente incorporadas a los PRC, cuando aplique, el Municipio debe ejercer las labores para la modificación del instrumento (Precht, 2016).

A continuación, en la figura 10 se presenta los organismos públicos competentes en la elaboración y gestión de los PRC.

Figura 10: Organismos Estatales competentes en la elaboración y gestión de los Planes Reguladores Comunes.



(1) Ley 20.423, del sistema institucional para el desarrollo del turismo.

(2) Participación del MMA y la ciudadanía en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

(3) Para PRC donde existe PRI.

(4) La flecha con línea punteada indica que, si bien la solicitud de los informes a los organismos señalados es obligatoria, estos no son vinculantes.

Fuente: Elaboración propia, en base al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del MINVU, ley general de urbanismo y construcciones; y Precht (2016).

d) Planes Reguladores Comunales vigentes

La LGUC define en su artículo 47 que deberán contar con PRC: a) las comunas que estén sujetas a Planificación urbana intercomunal; b) todos aquellos centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 habitantes o más; c) aquellos centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción total o parcial, y d) aquellos centros poblados de una comuna que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva disponga mediante resolución²⁹.

²⁹ El inciso segundo del artículo 47 de la LGUC establece que la referida Secretaría Regional Ministerial podrá encargarse de la confección del Plan, debiendo, en todo caso, enviarlo a la municipalidad correspondiente para su tramitación de acuerdo al procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43 de la LGUC. En tanto, el artículo 49 de esa misma ley, define que las Municipalidades con obligación de tener Plan Regulador Comunal podrán designar una comisión, con representación municipal y particular, para asesorar en su estudio y coordinar su programación y realización. Los cargos de la comisión serán ad honorem y, además,

En ese sentido, la cobertura de los PRC, según MINVU (2017) asciende a 269 comunas, de las cuales, 141 solo poseen PRC y 128 poseen más de un IPT vigente, ya sea: i) PRI y PRC; ii) PRC y Plan Seccional; y iii) PRC y Límite Urbano. En tanto 67 comunas del país no poseen PRC, de las cuales: i) 3 son parte de un PRI o un PRM; ii) 6 solo poseen Plan Seccional; iii) 53 comunas solamente cuentan con Límite Urbano; y iv) 15 comunas no poseen algún IP, tal como se puede observar en la siguiente tabla. En tanto, aquellas comunas que no poseen PRC, el artículo 46 de la LGUC establece que podrá estudiarse y aprobar Planes Seccionales.

Tabla N° 5: Comunas con IPT

| Instrumento por Comuna | N° de Comunas |
|---|----------------------|
| Comunas solo con PRC | 141 |
| Comunas con más de un IPT vigente (PRI+PRC; PRC+ Seccional; PRC+LU) | 128 |
| Comunas solo con PRI o PRM | 3 |
| Comunas solo con Plan Seccional | 6 |
| Comunas solo con Límite Urbano | 53 |
| Comunas sin ningún IPT | 15 |
| TOTAL COMUNAS | 346 |

Fuente: MINVU, 2017. Estado de la Planificación Territorial en Chile.

3.5 Características de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial como contexto para la coordinación.

En el caso de Chile, la planificación y ordenamiento territorial se sostiene principalmente en los instrumentos de planificación urbana, por su carácter vinculante, los que se constituyen en herramientas que pueden orientar, normar, zonificar y articular estratégicamente el espacio (Henríquez et al, 2017).

De acuerdo a las características de los instrumentos identificados, estos pueden considerarse como la hoja de ruta de la planificación y ordenamiento territorial. Al respecto, según Cordero (2007) “presentan un carácter horizontal y multiescalar y buscan un desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos urbanos”.

En ese sentido, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial descritos en el numeral 3.4 de este documento, dan cuenta del énfasis de la regulación en las áreas urbanas con escaso avance en los usos de suelo rural, es decir, existe una evidente diferenciación entre lo urbano y lo rural, lo que según Precht (2016) “se contraponen con las tendencias actuales de ocupación del territorio”, pues se caracterizan por una dispersión de actividades que tradicionalmente se ubicaban en áreas urbanas hacia las zonas rurales. De esta manera, la fragmentación del territorio puede ser un reflejo de la fragmentación normativa asociada a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados en este trabajo.

voluntarios para los particulares. Asimismo, las Municipalidades podrán solicitar la designación de funcionarios de la Administración Pública para que integren esta comisión asesora.

Respecto a lo anterior, los instrumentos vinculantes, esto es los PRI, PRM y PRC, aplican preferentemente en el área urbana, aun cuando una excepción del área regulada de los planos reguladores metropolitanos e intercomunales pueden contener espacios rurales. Además, la elaboración y aprobación de esos instrumentos se encuentran regulados por ley en la LGUC y su reglamento, la OGUC, en los que se incluye las competencias y labores de los organismos públicos involucrados, dotando a esos instrumentos de mayor legitimidad, tanto pública, como privada. Por su parte, los instrumentos indicativos - PNOT, PNDU, PNDR, PROT y PRDU – aun cuando no sean creados por ley, sus directrices deben ser considerados por las autoridades competentes, de modo que tienen un carácter imperativo en la labor pública.

Como ejemplo de lo anterior, es destacable que, si bien el PRDU es de carácter indicativo, presenta lineamientos que pueden ser incorporadas a otros instrumentos de carácter normativo, tal como lo expresa el artículo 33 de LGUC, en donde se mandata a que las disposiciones de esos planes deben incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales (Ferrada Nehme, 2011).

Ahora bien, la identificación y descripción de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, presentados en el numeral 6.1 de este documento, da cuenta que en el país existe un conjunto de instrumentos concebidos para intervenir o influir en obligatoriamente en la forma de ocupación del territorio, y otros que, a pesar de su carácter no vinculante, pueden entregar lineamientos con una visión de desarrollo sostenible del territorio.

La mayor parte del tiempo los aludidos instrumentos se han aplicado sin una política de planificación a nivel nacional que pudiera permitir una articulación entre un deseable ordenamiento del territorio, por una parte, y la gestión del suelo, por otra (Ferrada. Nehme, 2011). Esa situación comenzó a subsanarse en 2014, con la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, y posteriormente la ley 21.074 en 2018, pues se mandató la creación de una Política Nacional de Ordenamiento del Territorio y una Política Nacional de Desarrollo Rural, promulgadas en 2021 y 2020, respectivamente (Orellana et al, 2021).

En la actualidad, en el año 2023, esas tres políticas se encuentran en proceso de implementación, y - según Bergamini y Rasse (2022) - representan un avance para la planificación y ordenamiento territorial en Chile, sin embargo, fueron diseñadas con una mirada *top-down*, con espacios de participación ciudadana no vinculantes, lo que se sustenta en la dependencia jerárquica, fiscal y administrativa entre niveles de gobierno, obstaculizando la coordinación y colaboración entre ellos.

Respecto a las similitudes de las Políticas Nacionales - PNOT, PNDU, PNDR - el estudio de Bergamini y Rasse (2022) plantea todas incorporan un objetivo general y principios. Respecto de los objetivos, el estudio describe que las tres tienen como fin mejorar la calidad de vida de las personas, aun cuando la PNOT parte de la visión territorial para conseguirlo y la PNDU es genérica y acotada. Además, los principios de la PNDR y PNOT son idénticos e incorporan temáticas de relevancia como la sustentabilidad, participación y descentralización, mientras que los elementos restantes están orientados a la territorialidad, y la PNDR tiene otros principios cuyo

objetivo está en las ciudades. Esos autores plantean que carecen de principios relacionados con género o con multiculturalidad.

Sin embargo, esas mismas Políticas Nacionales presentan diferencias, las que tienen su origen en la fase de diseño, puesto que “la construcción de cada política fue sin una metodología homologada que permitiera una lectura coherente entre ellas, en algunos casos conceptual y, en otros, estructural”. En lo operativo, se enfatizó que “no hay coherencia en la frecuencia de actualización, en plazos de la proyección, en los ámbitos territoriales o en los instrumentos bajo los que aplica” (Bergamini y Rasse, 2022).

En cuanto al contenido, la PNOT tiene su foco orientado hacia el territorio, con una mirada más sistémica de los procesos espaciales que ocurren, mientras la PNDR y la PNDU ponen el énfasis en la calidad de vida de las personas. En lo relativo a la visión de cada política, la PNDR posee una visión concreta y acotada, pero descrita como un objetivo, mientras que la correspondiente a la PNOT está desarrollada extensamente, y la PNDU no presenta visión. En cuanto al contenido de los ejes estratégicos, en las tres políticas son tratados de manera distinta (Bergamini y Rasse, 2022).

Además, Orellana et al (2021) enfatiza que el marco normativo e institucional creado con la ley 21.074, fue diseñado considerando los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes, de modo que se debe garantizar una buena gobernanza en materia de ordenación de territorio, en especial para los gobiernos regionales, quienes tendrán un rol articulador entre los distintos niveles político administrativo.

En tanto, si bien está promulgada la PNOT, PNDU y PNDR, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la ley 21.074, aún se encuentra pendiente el reglamento de los PROT, también mandatado en ese articulado. De esta manera, una vez se elaboren los planes regionales de OT en base a su reglamento, se podrá contar con la vinculación de esos planes con las políticas nacionales, así como entre ese instrumento regional con los instrumentos normativos como el PRI, PRM y los PRC, pues el ya citado artículo 17 establece que ese instrumento deberá ser considerado por poseer la mayor jerarquía a escala subnacional (Orellana et al, 2021).

Finalmente, aun cuando se cuente con las políticas nacionales ya aludidas, estas no se constituyen en una ley de ordenamiento territorial que aborde de manera vinculante e integral el territorio. Sin embargo, esa debilidad podría ser atendida con la aplicación de la PNOT, puesto que fue concebida como una política inspiradora y coordinadora de otras políticas e instrumentos territoriales vigentes.

A escala regional los dos instrumentos de planificación identificados, PRDU y los PROT elaborados desde el año 2011, se encuentran en una fase de transición, ello por cuanto en el año 2017, la ley 21.074 - en su artículo segundo transitorio - estableció que los planes regionales de desarrollo urbano y los planes regionales de ordenamiento territorial mantendrán su vigencia mientras no se aprueben los planes regionales de ordenamiento territorial a que se refiere la esa ley. De esta manera, los nuevos PROT reemplazarán a los PRDU, pero sólo podrán aprobarse cuando entren

en vigencia la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el reglamento de elaboración y aprobación de esos planes.

Al respecto, los aún vigentes PRDU y PROT, ambos de carácter indicativo, difieren en su dependencia administrativa. El primero es de responsabilidad sectorial y aunque técnicamente dependen de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, al ser un órgano desconcentrado del MINVU, responde a las orientaciones del nivel central. En tanto, los actuales PROT, si bien son de responsabilidad de los GORE, fueron diseñados cuando aún los Gobiernos Regionales eran presididos por los Intendentes, como representante del Presidente de la República. De esta manera, la segunda versión de los mismos tendría una naturaleza propiamente regional, pues deberán ser elaborados por los GORE, como organismo autónomo y descentralizado, de acuerdo a los cambios introducidos a la administración regional por la ley 21.074.

En el nivel intercomunal, que aglomera dos o más comunas, aplica tanto un Plan Regulador Intercomunal o un Plan Regulador Metropolitano, que, según la cantidad de habitantes que abarque, menor o superior a 500.000, respectivamente. Esos planes orientan y regulan las áreas urbanas y zonas de expansión urbana, y su elaboración está encomendada a los equipos regionales, quienes poseen autonomía en su diseño y análisis. Sin embargo, según Ferrada Nehme (2011), esa independencia es relativa, debido a la participación de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo que, por su naturaleza de órgano desconcentrado del MINVU, responde a las orientaciones del nivel central.

Es importante destacar, que esos planes intercomunales pueden regular todo el territorio regional, tal como ocurre con el PRM de Santiago, que incluye a todas las comunas de la Región Metropolitana, incluidas las comunas rurales. Sin embargo, es preciso señalar que aun cuando se trate de un instrumento vinculante, incluido en la LGUC y la OGUC, esas mismas normativas establecen que las zonificaciones de los PRI o PRM que estén fuera del límite urbano están sujetas exclusivamente a regular el uso urbano, por ende, no son vinculantes para usos no urbanos.

En cuanto a la cantidad de PRDU, PRI y PRM aprobados y promulgados, para Ferrada Nehme (2011) es una baja cantidad, atribuible al procedimiento de toma de razón obligatorio para instrumentos, ejecutado por la Contraloría General de la República. Dicho autor plantea que ese control de juridicidad ha ocasionado dificultades, pues “las múltiples observaciones provocan que la revisión y modificación de dichas propuestas sea, en ocasiones, inviable por la falta de presupuesto”, de modo que los equipos regionales no siempre lograron subsanar las observaciones y por ende obtener el visto bueno de la CGR. Lo anterior, según ese autor, traería como consecuencia que el sistema urbano regional quede desprovisto de directrices, sumado a que los PROT no poseen una aprobación legal vinculante (Ferrada Nehme, 2011).

En la escala comunal, es importante destacar que al igual que en el caso del PRI y PRM, los PRC regulan solamente espacios ubicados al interior del límite urbano, por lo que parte del territorio de muchas comunas del país se encuentra fuera del alcance de esos planes y, por tanto, sin regulación salvo aquella derivada de normas e instrumentos indirectos de carácter sectorial.

En cuanto a la elaboración de los PRC, si bien los municipios son los responsables, dichas entidades están en directa comunicación con las SEREMI de Vivienda y Urbanismo, quienes tienen la responsabilidad técnica sobre estos instrumentos, lo que está regulado en la LGUC. Ahora bien, desde un punto de vista administrativo, esos planes poseen un alto nivel de descentralización, puesto que deben ser aprobados por el CORE en caso de no existir un PRI o PRM aprobado, en el caso contrario, esa instancia no es necesaria.

De acuerdo al estudio de Ferrada Nehme (2011), en la planificación y ordenamiento territorial del nivel comunal de vital importancia la gestión municipal, especialmente, por el tipo de tareas que desempeñan la Dirección de Obras Municipales, Asesoría Urbana, la Secretaría de Planificación y el Concejo Municipal. En este sentido, ese autor plantea que “la visión del Alcalde y el Concejo Municipal juega un papel crucial en la descentralización y en la determinación de la visión territorial a largo plazo de la comuna, no obstante, los cambios de autoridades hacen difícil la continuidad de las políticas de ordenamiento territorial, porque pueden traducirse en una discontinuidad de los equipos técnicos”. Sin embargo, hay comunas que no tendrían los recursos para la confección de planes reguladores con sus propios equipos profesionales, por lo que muchas veces esas tareas se encomiendan a consultoras o profesionales externos, sin –necesariamente– contar con la capacidad propia para liderar técnicamente el proceso.

Otro aspecto a relevar, es que los planes reguladores comunales, al igual que todo instrumento de planificación y ordenamiento territorial, deben ser sometidos al procedimiento de toma de razón de la CGR, lo que puede retrasar su puesta en ejecución o impedir su aprobación por no aprobar el control jurídico de esa entidad de control, lo cual puede ser un desincentivo para los gobiernos locales el formular o actualizar un PRC.

De esta manera, en línea con lo presentado y analizado en el numeral 3.4 de este documento, en la actualidad, no todos los instrumentos se encuentran en el mismo nivel de consolidación, pues los PRI, PRM y PRC, poseen un elevado afianzamiento, dado su carácter vinculante. Por su parte las PNOT, PNDU y PNDR, dada su reciente promulgación, requieren espacio para su fortalecimiento mediante la incorporación de sus lineamientos en otros instrumentos. En tanto, los cuatro PRDU aprobados estarán vigentes hasta que se promulgue la segunda versión de los PROT, de modo que esos últimos continúan siendo un proyecto de instrumento en consolidación. El retraso en la implementación de la segunda versión de los PROT radica hoy en la falta de su reglamento.

Finalmente, según lo descrito en este numeral, existe una cantidad considerable de instituciones involucradas en el proceso de diseño y aplicación de los instrumentos, lo que es un riesgo para ejercer la debida coordinación de organismos públicos, pues esa multiplicidad puede generar dificultades en el establecimiento de consensos y articulaciones, especialmente si hay debilidades en la estructura de gobernanza y carencia de mecanismos de coordinación institucional.

4. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4.1 Avances de Chile en materias de coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

La institucionalidad asociada a la planificación y ordenamiento territorial en Chile, es constantemente cuestionada por ser fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación (CNDU, 2014), lo que según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013) “impide que pueda responder a los fenómenos que le corresponde enfrentar y, en consecuencia, dificulta el buen gobierno de las ciudades”.

La OECD (2013) advirtió sobre la fragmentación administrativa e institucional urbana existente en el Chile. En ese estudio se planteó que, a nivel de gobierno, “los Ministerios actúan dentro de su área de experticia, sin coordinar sus iniciativas de políticas ni sus intervenciones con otros Ministerios que poseen otras competencias, y sin consultar las necesidades subnacionales”. Esa fragmentación institucional, de acuerdo con la OECD, se manifiesta principalmente en las limitaciones institucionales que dificultan la coordinación de las acciones sectoriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y el Ministerio de Obras Públicas.

Por su parte, el estudio de Precht (2016) indica que Chile “carece de un sistema integrado de ordenamiento territorial, entendido como un marco coherente que combine políticas, normas legales, instituciones y procedimientos orientados a la gestión del territorio, incluidos los ámbitos urbanos y rurales”.

Expuestas esas ideas, en cuanto a la coordinación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, es dable relevar esfuerzos gubernamentales que se han efectuado en esa materia. Un primer esfuerzo que destacar, es la emisión del Instructivo Presidencial N° 011, de 2000, que creó el Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio. En ese acto administrativo, se estableció que ese Comité sería el encargado de proponer, supervisar y dirigir el desarrollo de proyectos urbanos en el contexto de las reformas impulsadas, se cuenta con esta instancia de coordinación en materias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que ha abordado tareas complejas de coordinación de la inversión pública, impulso a proyectos especiales y apoyo en los procesos de reconstrucción que el país ha enfrentado en los últimos años. Ese Comité tuvo vigencia hasta el año 2015, pues mediante el artículo 12 del decreto supremo N°34, de 2015, del MINVU, se estableció que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio será la sucesora y continuadora del Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio el que, a contar del 21 de julio de 2015, a partir de lo cual toda referencia que hecha a ese Comité, se entiende hecha a la Comisión.

Con el decreto supremo N°34, de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se creó la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, se menciona en su considerando N° 1 que, en ese entonces, “el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha puesto especial énfasis en la necesidad de coordinar los esfuerzos del Estado tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

señalando que, en materia de ciudad, vivienda y territorio, se requiere contar con una Comisión Interministerial de carácter permanente que aborde, de forma coordinada, las inversiones en infraestructura pública y la definición de las políticas y planes de ordenamiento del territorio, en el marco de un proceso de reformas orientadas a una mayor descentralización del país”.

El considerando 2) de ese decreto señala que “las nuevas iniciativas institucionales deben propender al bien público y social, asociado a mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades y territorios, desde una perspectiva descentralizadora marcada por el concepto de equidad y con un alto grado de pertinencia a las realidades de cada una de las regiones del país”. En tanto, en su considerando 3, se indica que “el modelo de toma de decisiones de carácter sectorial requiere de un ajuste, a fin de incorporar una visión global y transversal a los Ministerios sobre el tipo de desarrollo que se quiere alcanzar que informe, oriente y brinde coherencia a las políticas sectoriales, de manera que se implementen planes y programas integrados donde confluyan tanto los recursos como la actividad programática de los diversos Servicios Públicos de carácter nacional y regional involucrados”.

Ahora bien, de acuerdo al texto del decreto N° 469, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por el cual se aprobó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, “en las últimas décadas, Chile ha dado pasos sustanciales hacia la construcción de un enfoque intersectorial que integre, bajo las lógicas de la sustentabilidad, las dimensiones sociales, económicas y ambientales al análisis territorial en sus distintos niveles, considerando la complejidad y el dinamismo de lo urbano y lo rural, reconociendo sus relaciones funcionales, sistémicas y su interdependencia”.

En ese mismo decreto N° 469, de 2021, se afirma que “el territorio ha emergido como la base a partir de la cual se despliegan políticas, leyes, regulaciones, actividades, costumbres y expresiones locales en sus distintos niveles, siendo la Política Nacional de Ordenamiento Territorial la encargada de establecer los principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional”.

De acuerdo a lo antes señalado, es menester señalar que, aun cuando se han realizado los esfuerzos en materia de coordinación de actores y de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, estos no han sido lo suficientemente eficaces, pues, de acuerdo a Precht (2016), persiste una ausencia de un marco normativo integrado, que involucre los espacios rurales y urbanos, de modo que existe la necesidad de “buscar y concordar cuerpos normativos dispersos, promulgado con distintos fines para construir el conjunto de normas que se despliegan sobre un territorio específico”.

4.2 Instancias de coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

Respecto a la coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en Chile, es posible señalar que la principal instancia para ello es la ya descrita

Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, pues fue creada y sancionada por un acto administrativo de carácter vinculante, es decir, el decreto supremo N°34, de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y, a su vez, fue reconocida a través de la ley N° 21.074, de 2018, como parte de la Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Además, cómo ya se mencionó, 11 de sus 12 ministerios integrantes tienen competencias relacionadas con la planificación, ejecución y gestión de políticas, programas e inversiones en materias de desarrollo urbano, rural y ordenamiento territorial, siendo el principal competente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que, como tal, preside esa Comisión. En tanto, el doceavo integrante, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, aun cuando su competencia no sea directa en materia en la planificación y ordenamiento territorial, sí le compete la coordinación interinstitucional para dar cumplimiento a los compromisos gubernamentales, de modo que resulta un actor clave, a la vista de la necesaria coordinación interinstitucional del Estado chileno en planificación y ordenamiento territorial.

Dado el rol clave de la COMICIVYT como instancia de coordinación interinstitucional para la planificación y ordenamiento territorial, se describe a continuación las materias incluidas en el ya comunicado decreto supremo N°34, de 2015, en relación a las disposiciones que correspondan a mecanismos o instrumentos de coordinación.

Al respecto, según se señala en su artículo 3° que la Comisión Interministerial será la instancia formal para adoptar los acuerdos en relación a las funciones que le son asignadas. Los acuerdos en la Comisión Interministerial se adoptarán por mayoría absoluta de los miembros presentes con derecho a voto y quedarán establecidos en el acta de cada sesión que elaborará la Secretaría Técnica. En caso de empate, decidirá el voto del Ministro Presidente o quien lo reemplace. Además, se añade que la COMICIVYT sesionará un mínimo de tres veces en el año, cuando la convoque su Presidente, por propia iniciativa, a solicitud de alguno de sus miembros o de la Presidencia de la República, realizándose las sesiones en el lugar y fecha que esta determine donde se tratarán los temas de la tabla acordados, los cuales se harán llegar anticipadamente a sus integrantes. En esas sesiones, el quórum necesario para sesionar será de, al menos, siete de sus integrantes.

En tanto, el artículo 4° del ese decreto supremo N°34, de 2015, establece que cuando la Comisión Interministerial no vaya a abordar materias relativas a ordenamiento territorial o desarrollo rural en sus sesiones, sólo será obligatoria la asistencia de los Ministros de Vivienda y Urbanismo; de Obras Públicas; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; y del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, requiriéndose como quórum de funcionamiento al menos tres de ellos. Sin perjuicio de ello, a estas sesiones se invitará igualmente a los demás ministros. No obstante, se clarifica que no podrá adoptarse acuerdo alguno en relación a materias de ordenamiento territorial o desarrollo rural en las reuniones citadas conforme a este artículo.

Por su parte, el artículo 5° del mismo decreto, define que existirá en la COMICIVYT una Secretaría Técnica, la que estará compuesta por representantes oficiales y profesionales designados formalmente por cada integrante de la comisión. Su misión

será la de brindar apoyo a la Comisión Interministerial en todas aquellas tareas e iniciativas tendientes a lograr un mejor desarrollo de su trabajo, sirviendo como instancia de coordinación en la preparación de las sesiones y la concreción de los acuerdos. La Secretaría Técnica contará con un coordinador que se encargará de levantar las actas correspondientes a las sesiones de la Comisión Interministerial, donde se reflejarán los temas tratados y los acuerdos alcanzados, así como coordinar las reuniones de la citada Comisión. Se enfatiza que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo prestará a la Comisión Interministerial y a su Secretaría Técnica, el apoyo técnico y administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus fines, proporcionando el personal y los servicios que requieran, con cargo a sus disponibilidades presupuestarias.

A su turno, el artículo 5° del referido decreto supremo N°34 insta que, para el cumplimiento de su misión, la Comisión Interministerial desarrollará las siguientes tareas:

- a. Aportar una visión intersectorial para la coordinación de las inversiones en infraestructura pública, promoviendo planes de inversión multisectoriales, organizados sobre la base de una visión común del desarrollo urbano y territorial, donde confluyan de manera ordenada y priorizada los recursos provenientes de diferentes Ministerios, Servicios públicos, Gobiernos Regionales y Municipios, buscando maximizar la eficacia y el impacto social de la inversión pública y privada.
- b. Proponer al Presidente de la República las políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural, además de asesorarlo en su implementación y en las modificaciones legales y reglamentarias asociadas a estas materias, de manera que los instrumentos que la apliquen incorporen una visión intersectorial que garantice la sinergia de inversiones y la debida consideración de aspectos vinculados a los programas sectoriales.
- c. Aportar una mirada intersectorial en la elaboración de propuestas e implementación de políticas públicas y modificaciones legales y reglamentarias respecto del desarrollo urbano en el país.
- d. Apoyar la ejecución de programas sectoriales, a través de la coordinación del trabajo de organismos públicos que intervienen en los mismos ámbitos y territorios.
- e. Contribuir a la incorporación de una mirada intersectorial en el diseño y ejecución de grandes obras de inversión pública, atendido su impacto en el ordenamiento territorial y en el desarrollo urbano de nuestras ciudades, facilitando la coordinación y los acuerdos entre los órganos que intervengan en ellas y la agilización de los procedimientos asociados.
- f. Promover la coordinación de la gestión de los órganos que la integran, tanto en la elaboración de políticas, planes y programas como en la ejecución de la inversión en materias de ciudad, infraestructura, vivienda y territorio.
- g. Presentar al Presidente de la República, en atención a sus requerimientos, opciones para la adopción de decisiones en las materias que afecten el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y rural y la ejecución de infraestructura pública en el país.

En seguida, el artículo 7° del decreto supremo N°34, define que la COMICIVYT podrá invitar a sus sesiones a otros Ministros de Estado, Directores de Servicio o

Autoridades cuando lo estime conveniente. También podrá invitar a representantes de instituciones académicas o especialistas, tanto chilenos como extranjeros, organismos públicos y privados y organizaciones no gubernamentales, cuya participación o colaboración se estime conveniente para su buen funcionamiento, los cuales participarán sólo con derecho a voz. Además, se establece que la Comisión Interministerial se coordinará con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en lo que respecta a la implementación de las acciones y tareas requeridas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Por su parte, el artículo 8º establece que existirán Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio, con el objeto de trabajar coordinadamente en el desarrollo de las materias y definiciones que afectan al desarrollo urbano y territorial de las regiones del país. Se indica que esas Comisiones Regionales replicarán la estructura de la Comisión Interministerial y estarán integradas por los Gobiernos Regionales a través del respectivo Gobernador regional, quien las presidirá, los secretarios regionales de los ministerios que integran la Comisión Interministerial y los demás Jefes de Servicio que sean convocados por el Gobernador. Este último podrá incorporar, además, a aquellos otros integrantes del gabinete regional que estime convenientes para avanzar en las temáticas de interés regional que desarrolle la Comisión Regional.

Además, el artículo 9º del mismo del decreto supremo N°34 define que, en cumplimiento de sus labores, la Comisión Interministerial podrá convocar a trabajar en subcomisiones o mesas de trabajo respecto de temas específicos y áreas particulares. En tanto, el artículo 10 define que, en lo no dispuesto en el referido decreto, la Comisión Interministerial podrá determinar la forma de su funcionamiento, mediante uno o más acuerdos que deberán constar en la respectiva acta que se aprobará por resolución conjunta de los ministros y subsecretario que la integran. Finalmente, en lo que se refiere al artículo 11, se establece que los órganos de la Administración del Estado y sus funcionarios deberán prestar, dentro del ámbito de sus funciones y atribuciones, la colaboración requerida, que resulte pertinente, para el logro de los objetivos planteados por la Comisión Interministerial.

5. METODOLOGÍA

5.1 Objetivos del estudio

Para el desarrollo de este estudio, se propuso como objetivo general el identificar y analizar los niveles, instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional normativos que poseen los organismos de la Administración del Estado de Chile con competencias en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vinculantes e indicativos.

Conjuntamente y en complemento al objetivo anterior, se planteó tres objetivos específicos: i) Identificar y describir los desafíos de coordinación normativos y las relaciones entre los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio en Chile; ii) Analizar las funciones, competencias y atribuciones de coordinación intersectorial e intergubernamental definidos para los organismos con competencias en esos instrumentos; y iii) Establecer barreras y posibilidades para la coordinación intersectorial e intergubernamental entre los organismos competentes aplicando un marco analítico de coordinación.

5.2 Definiciones metodológicas

Para el alcance de esos objetivos, se planteó un conjunto de elementos metodológicos transversales. Primeramente, el enfoque de la investigación fue cualitativo y de tipo descriptivo, siendo la unidad de análisis los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes en Chile, y el objeto de estudio los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de esos instrumentos. Para ello, se aplicó una muestra analítica, seleccionando instrumentos normativos e indicativos de planificación y ordenamiento territorial del nivel nacional, regional, intercomunal y comunal. En tanto, se recolectó y revisó las normativas que permiten la creación y reglamentan los instrumentos ya mencionados. Por su parte, el procesamiento y análisis de información, se basó en el modelo analítico de coordinación de Repetto (2012). Lo antes descrito, se resume en la tabla N° 6.

El Plan de análisis de la tesis fue ejecutado siguiendo el orden de los mencionados objetivos específicos, incluyendo las tareas asociadas a cada uno de ellos.

Respecto al objetivo 1, se realizó una identificación de las políticas, planes, programas e instrumentos relacionados con la planificación y ordenamiento territorial vigentes en Chile, propuestas desde el nivel central y con aplicación nacional, regional, intercomunal y comunal. Además, se identificó las relaciones entre esos instrumentos y se analizó las interacciones entre los distintos organismos involucrados en los instrumentos identificados, para lo cual se aplicó la metodología de mapa de actores. Con ello, se dio cuenta de las interdependencias normativas y factuales que existen alrededor de cada instrumento, así como los desafíos para la coordinación producto de esas relaciones. De esta manera, se obtuvo una perspectiva del contexto para los mecanismos de coordinación necesarios.

Tabla N° 6. Elementos metodológicos transversales del desarrollo de la tesis.

| | |
|---|---|
| Enfoque y tipo de investigación | Enfoque cualitativo de tipo descriptivo. |
| Unidad de análisis | Instrumentos normativos e indicativos de planificación y ordenamiento territorial vigentes en Chile. |
| Objeto de estudio | Niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. |
| Muestra seleccionada | Muestra analítica de instrumentos normativos e indicativos de planificación y ordenamiento territorial vigentes, con cobertura nacional, regional e intercomunal. |
| Técnica de recolección de información | Se realizó en base fuentes secundarias, principalmente normativas que permiten la creación y reglamentan los instrumentos y establecen las funciones de organismos públicos, así como fuentes que contienen evidencias de descoordinación de instrumentos y organismos con competencia en su diseño e implementación. |
| Procesamiento de datos e información y plan de análisis | El tratamiento de la información se realizó a partir de un análisis de contenido la normativa asociada a los instrumentos y los organismos, y de las evidencias de descoordinación. Además, todo lo anterior fue analizado según marco analítico de coordinación propuesto por Repetto (2012), lo que permitió la obtención de los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos y organismos. |

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en el abordamiento del objetivo 2, se analizó la normativa aplicable que sustenta la función, competencia y atribuciones de coordinación de los organismos públicos relacionados con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados, describiendo las funciones de cada actor público y las relaciones de coordinación entre los esos organismos en el diseño y gestión de los aludidos instrumentos. Obtenido lo anterior, se contrastó con el ya descrito mapeo de relaciones entre instrumentos, dando cuenta de los mecanismos y funciones de coordinación existentes para todas las posibles interacciones e interdependencias. Además, se analizó las competencias de estos actores para lograr las coordinaciones necesarias, como, la competencia normativa, las reales atribuciones para lograr su cometido.

Para dar respuesta al objetivo 3, se realizó un análisis documental del funcionamiento de los niveles, instancias y mecanismos de coordinación, presentes en el diseño e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Para ello, se utilizó evidencias normativas y bibliográficas, detallados en el numeral 5.3 del presente documento.

Finalmente, con la información recopilada y sistematizada en los tres objetivos específicos, se efectuó un análisis y clasificación de las coordinaciones de cada instrumento, según lo propuesto por Repetto (2012), es decir, según los Niveles de coordinación: i) básico, ii) intermedio básico, iii) intermedio avanzado, y iv) avanzado; las Instancias de coordinación: i) gabinetes, y ii) gerencia de redes; y los Tipos de mecanismos de coordinación: i) adaptación mutua, ii) supervisión directa, iii) estandarización o programación, iv) estandarizar los resultados, v) estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas, y vi) estandarización de normas. Con

todo lo anterior, se estableció las barreras y posibilidades para la coordinación intersectorial e intergubernamental entre organismos con competencias sobre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

5.3 Registros documentales utilizados en el análisis de la coordinación de instrumentos

Dada la importancia del análisis documental realizado, para obtener evidencias funcionamiento de los mecanismos de coordinación, en este numeral se detalla los documentos revisados para esos fines.

Por ello, en la siguiente tabla, se presenta y describe las evidencias normativas y bibliográficas que incluyen información respecto al diseño e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, clasificados por tipo, a saber: estudios, investigaciones, casos de estudio, notas de prensa escrita, jurisprudencia de la Contraloría General de la República, entre otros.

En la siguiente tabla, se presenta un resumen por tipo de documento analizado.

Tabla N° 7. Tipo de registros documentales utilizados en el análisis de la coordinación de instrumentos.

| Tipo de documento | Cantidad |
|---|----------|
| Tesis de grado | 3 |
| Artículos de revistas académicas | 8 |
| Estudios académicos | 3 |
| Dictámenes de CGR | 10 |
| Noticias o artículo de prensa | 8 |
| Noticias de sitios web de organismos públicos | 1 |

Fuente: elaboración propia.

6. RESULTADOS

6.1 Coordinación requerida por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial e instrucciones de coordinación de la autoridad

En el numeral 6.1.1 se presenta la identificación de las coordinaciones que deben suceder entre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados en el apartado 3.4. De esta manera, según las normativas que establecen los requerimientos de esos instrumentos, se cuenta de las relaciones de coordinación requeridas entre los mismos, las que se presentan a continuación.

Por su parte, en el numeral 6.1.2, se presenta las instrucciones proporcionadas por el MINVU para la elaboración y aprobación de los IPT definidos en la LGUC.

6.1.1 Coordinaciones definidas para instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

a) Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, PRM-PRI

Los artículos 38 de la LGUC y 2.1.9, OGUC establecen que las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones. Por su parte, esa legislación no menciona relaciones entre los PRM-PRI y los restantes instrumentos analizados en este estudio, es decir, la PNOT, PNDU, PNDR, PROT, y PRDU.

b) Política Nacional de Ordenamiento Territorial, PNOT

Según el numeral 5, decreto N° 469, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba la PNOT, con esa política se integran los instrumentos estratégicos y territoriales propios de cada región y comuna, incluyendo los de implicancia intercomunal y/o metropolitana, así como las definiciones sectoriales con incidencia territorial, tales como los PROT, PRDU, PRI y PRM, así como propios de cada comuna, como Planes Reguladores Comunales. Además, en ese mismo numeral, se indica que la PNOT orienta las políticas e instrumentos con determinaciones estratégicas con efectos nacionales, como la PNDU y PNDR.

c) Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU

El artículo 27 de la LGUC define que, en la planificación urbana regional, es decir, en los PRDU y PROT, se deberá incorporar los objetivos y metas que se establezca en la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En tanto, no menciona a los PRI-PRM, PNOT, PND y PRC.

d) Política Nacional de Desarrollo Rural, PNDR

Según la parte 4 del artículo único del decreto N° 19, de 2020, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por el que se aprobó la PNDR, los lineamientos de esa política

deben ser incorporados en los PROT y cualquier otro ordenamiento, planificación y gestión territorial que tenga efecto en territorios rurales, lo que aplica a los PRI-PRM. Además, se indica que en los municipios cuya población sea predominantemente rural o mixta, procurarán incorporar en sus Planes de Desarrollo Comunal los lineamientos de la PNDR. Por su parte, la PNDR no menciona a la PNOT. En tanto, dado el alcance urbano de la PNDU y los PRDU, no se establece una relación con esos instrumentos.

e) Planes Regionales de Desarrollo Urbano, PRDU

El artículo 2.1.6 de la OGUC define que las disposiciones del Plan Regional de Desarrollo Urbano deberán incorporarse en los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales y Comunales. Por su parte, esa norma no hace mención de relaciones con la PNOT, PNDU, PNDR y PROT.

f) Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, PROT

De acuerdo al artículo 5°, del borrador del decreto supremo 310, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Reglamento de los PROT, esos planes no podrán regular áreas que estén sometidas a planificación urbanística, a través de los instrumentos de planificación territorial regulados por la LGUC. De esta manera, no debe relacionarse con los PRI-PRM, PRDU y PRC. En tanto, el artículo 4°, del borrador del decreto supremo 310, se aclara que los PROT deberán guardar coherencia con la PNOT y con las políticas públicas nacionales vigentes, de modo que aplica la PNDU y la PNDR.

g) Planes Reguladores Comunales, PRC

El artículo 43 de la LGUC indica que los PRC de comunas que son parte de un PRI-PRM, deben ajustarse a esos instrumentos.

Dicho lo anterior, en la tabla siguiente se presenta un resumen de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial explicitan en su normativa la necesidad de coordinación con otro IPT.

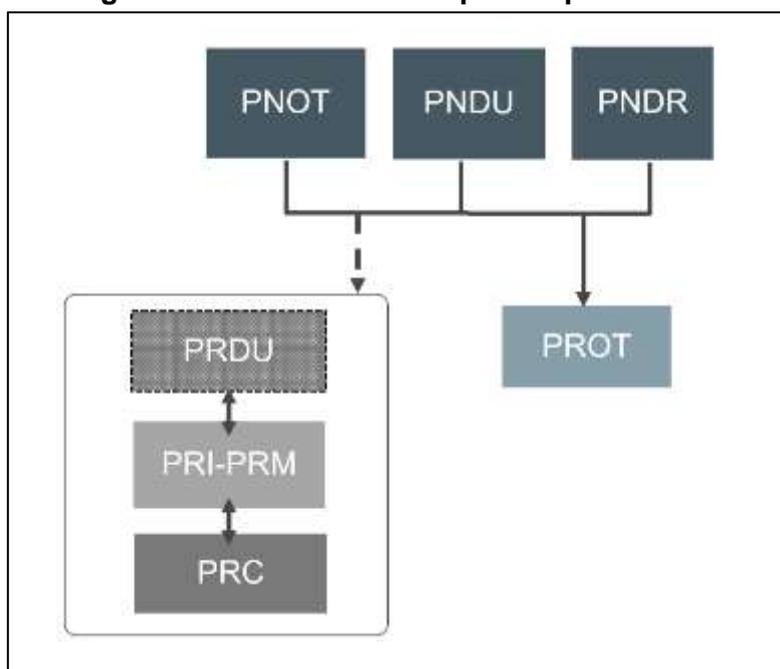
Tabla N° 8: Relaciones de coordinación explícitas entre IPT

| IPT | Relaciones explícitas con otro IPT | | | | | | |
|---------|------------------------------------|------|------|------|------|------|-----|
| | PRM-PRI | PNOT | PNDU | PNDR | PRDU | PROT | PRC |
| PRM-PRI | | x | x | x | x | x | ✓ |
| PNOT | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| PNDU | x | x | | x | ✓ | ✓ | x |
| PNDR | ✓ | x | x | | x | ✓ | ✓ |
| PRDU | ✓ | x | x | x | | x | ✓ |
| PROT | x | ✓ | ✓ | ✓ | x | | x |
| PRC | ✓ | x | x | x | x | x | |

Fuente: Elaboración propia.

Lo antes descrito se grafica en la siguiente figura.

Figura 11: Coordinación requerida por los IPT.



----- Coordinación no vinculante ; ____ Coordinación vinculante.

Fuente: Elaboración propia.

6.1.2 Instrucciones para la coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial definidas por las autoridades competentes

Respecto a instrucciones de coordinación del diseño y gestión de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, la LGUC define en el artículo 28 decies que la planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo de acuerdo con el interés general. La letra e) de ese artículo señala – en lo que interesa - que en su ejercicio deberá ser consistente con los estudios técnicos referidos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, conforme establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los que necesariamente deberán estar en coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia.

Ahora bien, de manera específica, existen instrucciones y lineamientos definidos por el MINVU para el ejercicio de la labor de coordinación en el diseño e implementación de los PRI-PRM, PRDU, PROT y PRC, los que se detallan a continuación.

a) Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, PRM-PRI

El artículo 40° de la LGUC establece que las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrán designar comisiones para asesorar en los estudios de la Planificación Urbana Intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales. Además, define que en las áreas metropolitanas esas mismas SEREMI podrán asesorar a las Juntas de Alcaldes que se organicen para el estudio y resolución de problemas comunes a varios municipios que integran los PRM.

En tanto, la Circular ordinaria N°54, DDU 398, de 18 de febrero de 2018, referente a la planificación urbana, establece en el inciso 2.1.1.1. Identificación del Instrumento de Planificación y sus componentes, que debe existir coherencia en los PRI-PRM, pues ese nivel de planificación comprende una mirada general y agregada del territorio intercomunal y, por lo tanto, carece de una serie de elementos de detalle, lo que debe ser debidamente ponderado al momento de adoptar decisiones de planificación, en aspectos tales como normas supletorias en territorios no planificados, áreas de riesgo o vialidad estructurante. Acorde a lo antes señalado, el planificador siempre deberá ponderar la necesidad, pertinencia e implicancia de establecer disposiciones sobre los aspectos antes referidos considerando, en primer lugar, el nivel de detalle y relevancia de aquello que se desea normar, como así también la incidencia que ello tendrá en los procesos de modificación y actualización de planes reguladores comunales cuyos territorios están comprendidos en el territorio de planificación del PRI/PRM. Se añade que se debe atender la definición de áreas de riesgo de nivel intercomunal que incide en las definiciones que posteriormente los PRC deberán realizar para precisar, disminuir o complementar análisis y regulaciones en esa materia.

b) Planes Regionales de Desarrollo Urbano, PRDU

Al respecto, la circular ordinaria N°1.083, DDU 9, de 18 de diciembre de 1996, referente al plan regional de desarrollo urbano, establece en el numeral 5. que las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo tienen la responsabilidad respecto de la formulación del Plan Regional de Desarrollo Urbano, toda vez que ellas constituyen la expresión técnica de la autoridad regional. En ese contexto deberán, por una parte, dirigir la elaboración del instrumento, y por otra, transmitir los lineamientos gubernamentales. En lo que interesa, se añade, que es absolutamente imprescindible coordinar la inversión pública a fin de multiplicar sus efectos, el PRDU puede y debe llegar a constituir un compromiso programático de todos los sectores involucrados en el desarrollo social y económico regional.

En tanto, el numeral 5.1 de la recién mencionada circular, referente a los lineamientos para el diseño de los PRDU, especifica que aquellos corresponden a los criterios acordados para la región, en cuanto a la localización de los asentamientos humanos y a la intensidad de ocupación del territorio. En el ítem 5.1.1. Ocupación del territorio, asociado a lineamientos para identificar las áreas más aptas para cada actividad, se recomienda que en la definición para los espacios destinados a infraestructura sanitaria, es indispensable reforzar la coordinación entre áreas de concesión e instrumentos de planificación para los efectos de convenir, entre otros aspectos, la intensidad de ocupación del suelo, las densidades de población y la localización de las grandes plantas de tratamiento, añadiendo que es necesario considerar una política respecto de la localización de plantas de tratamiento y depósitos de residuos sólidos.

Por su parte, el numeral 5.2. de la citada circular ordinaria N°1.083, hace referencia a la Agenda operativa del PRDU, y se expresa que ese plan no debe permanecer como un conjunto de intenciones, de modo que es preciso una agenda operativa en materias de planificación y gestión, y que se utilice instrumentos existentes: técnicos, legales, administrativos, financieros y de coordinación operativa, que se traducirán en normas, programas, montos y plazos. En lo referente a la coordinación operativa, el ítem 5.2.3.

Agenda de gestión, debe incluir aspectos institucionales y administrativos, en el sentido de mejorar la gestión pública en lo tocante a inversión, a través de mecanismos de relación intrasectorial de organismos públicos y con el sector privado, para lo cual se debe definir instancias regionales de coordinación con los organismos representativos, así como de monitoreo y de seguimiento. En ese sentido, se indica que es de gran utilidad que se implemente iniciativas como convenios de programación y apoyo técnico a las diversas actividades proyectadas.

Finalmente, en lo que interesa, circular ordinaria N°1.083 define en el numeral 6, referido a la aprobación del plan y aplicación a los niveles intercomunal y comunal, que una vez elaborado el PRDU en sus aspectos propositivos generales, debiera ser confrontado con los representantes de las distintas actividades de la región que conforman el Comité Regional de Ordenamiento Territorial, CROT. Respecto a las instancias de reunión con cada CROT, dependerán de las particularidades de la región o del número de comunas que pertenecen a ella, pudiendo ser necesario sostener reuniones parciales con algunos de esos representantes, sin perjuicio de lo cual los acuerdos finales deberán ser el resultado de la participación de todos sus miembros.

c) Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, PROT

Según la guía “Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y procedimientos”, de SUBDERE (2011), los PROT debe ajustarse dos principios orientadores, entre otros, de importancia para la coordinación. El principio de Gobernabilidad, referido a que en el desarrollo del plan se promueva la activa y temprana participación de representantes de los más diversos ámbitos territoriales del sector público, sector privado y de la sociedad civil. En tanto, el principio de Complementariedad alude a que se promueva la más amplia coordinación y cooperación interinstitucional, en términos de competencias, políticas públicas e instrumentos.

Ahora bien, respecto a la estructura y contenido del PROT, específicamente en cuanto a la Memoria explicativa y sus objetivos, en la letra b) el ítem 4.4.1, se indica que el PROT debe explicitar clara y acotadamente sus objetivos, tanto generales como específicos, relacionando estos últimos a la coordinación. En ese sentido, se indica que, para la definición de los objetivos específicos, se debe definir zonas prioritarias y preferentes en función de su aptitud principal, fomentando la compatibilidad entre diversos usos del territorio, la coordinación de ofertas y demandas territoriales.

Por su parte, la letra c) del ítem 4.4.1, referida a la metodología de la memoria explicativa, se define que para se debe precisar y desarrollar tres aspectos claves: diagnóstico; sistematización y uso del conocimiento existente; y participación y solución de conflictos, siendo en esos dos últimos necesaria la coordinación.

Dicho lo anterior, en cuanto a la sistematización y uso del conocimiento existente, se indica que se debe “coordinar y orientar hacia la acción”, para lo cual se debe utilizar otros diagnósticos existentes, relevando los aspectos comunes, las interrelaciones, las consistencias y las situaciones críticas o de conflictos. En lo referente a la participación y solución de conflictos, se señala que las interrelaciones y los aspectos comunes, se hacen visibles al involucrar a los actores relevantes en el proceso de diseño del

instrumento de planificación, además, asegura la consistencia de los puntos de vista entre los sectores público y privado, al tiempo que promueve la coordinación intersectorial, basada en la toma de acuerdos. Se agrega, que el producto del proceso de participación y solución de conflictos, tiene como principal atributo el minimizar las tensiones que afecten la sustentabilidad y la viabilidad de la propuesta de PROT, dado que ésta se desarrolla en un contexto de manejo de conflictos, logrando acuerdos respecto de la utilización del territorio.

Además, la letra d) del mencionado ítem del ítem 4.4.1, referido al Diagnóstico analítico territorial, también alude a que se debe “coordinar y orientar hacia la acción”, de modo que debe utilizarse conocimiento existente, relevando los aspectos comunes, las interrelaciones, las consistencias y las situaciones críticas o de conflictos. Se deben considerar particularmente, los diagnósticos utilizados en los planes reguladores intercomunales y/o metropolitanos y comunales ya aprobados en la región.

Ahora bien, el borrador del decreto N° 310³⁰, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por el cual se aprobó el reglamento que establece los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización de los planes regionales de ordenamiento territorial, define – en lo que interesa – elementos relativos a la coordinación, trabajo intersectorial y coherencia.

En ese contexto, el artículo 4° del decreto N°310, se refiere a la coherencia del PROT con la PNOT, pues se mandata a que el plan deberá guardar coherencia con la PNOT y con las políticas públicas nacionales vigentes. Se indica que “existe coherencia, cuando su contenido sea compatible y no se contradiga con los principios y definiciones establecidas en dichas políticas”. También se menciona que la coherencia con la PNOT será verificada por los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, COMICIVYT, quienes se pronunciarán de conformidad a lo establecido en el artículo 25 de este reglamento. Además, se añade que el PROT deberá ser coherente con la Estrategia Regional de Desarrollo, y en todo caso, ser coherente con las políticas y planes de alcance interregional o nacional establecidas por los organismos competentes para aquellas materias cuyo ámbito de influencia u operación excedan al territorio regional, a excepción de las redes e infraestructuras y áreas sometidas a planificación urbanística por la LGUC.

Por su parte, el artículo 9° del del decreto N°310, se refiere al rol de la División de Planificación y Desarrollo Regional de cada GORE, DIPLADER, la que estará a cargo de elaborar y proponer el PROT y sus modificaciones. Se establece que esa labor debe ser ejecutada sobre la base de procesos técnicos, intersectoriales y participativos. En esa labor, se mandata a que la DIPLADER conforme un equipo de profesionales que deberá mantener instancias de coordinación y revisiones técnicas con representantes de las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales de los ministerios integrantes de la COMICIVYT, y también con los otros

³⁰ Es importante señalar que el decreto N° 310, en su versión de 17 de diciembre de 2021 fue tomado de razón por la Contraloría General de la República el 10 de marzo de 2022, sin embargo, este no ha sido promulgado ni publicado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de modo que lo que aquí se indica es referencial y aun no oficial.

órganos de la Administración del Estado convocados a participar en las etapas del proceso de elaboración del PROT.

En tanto, el artículo 10 del del decreto N°310, se refiere específicamente a la coordinación y revisiones de carácter técnico con los órganos que participan, estableciendo que el objetivo de la coordinación del GORE con los órganos de la Administración del Estado participantes, es garantizar una actuación organizada y coordinada de las entidades públicas, durante todo el proceso de elaboración del PROT.

Otro elemento que requiere de la coordinación, pero que no se explicita en el reglamento, es sobre el uso de información de base, pues en el artículo 11 del decreto N°310, se indica que el PROT deberá elaborarse sobre la base de la información estadística y cartográfica oficial disponible por los diversos organismos del Estado con competencia en la materia, de acuerdo con las normas y estándares de la Infraestructura de Datos Geoespaciales de Chile, en adelante, IDE Chile. En ese sentido, aun cuando el artículo 11 no le exprese, para lograr ese cometido los GORE deberán coordinarse con aquellos organismos que dispongan de esa información.

De igual manera, en el artículo 15 del decreto N°310, en lo tocante a la fase de preparación del proceso de elaboración del PROT, se indica que el GORE a través de la DIPLADER, previo al inicio de la elaboración del PROT deberá, entre otras labores, identificar los actores, elaborar un plan de participación, conformar los equipos técnicos y recopilar los antecedentes y cartografía base. Si bien no se explicita la coordinación, en esas labores es necesaria ejecutarla.

Así también, el artículo 16 del ya referido reglamento, establece que el GORE a través de la DIPLADER dará inicio al proceso de elaboración del PROT mediante una resolución, previo acuerdo del Consejo Regional. En esa resolución se identificará a los actores del proceso a nivel regional, y será remitida por el Gobernador Regional al Ministro Presidente la COMICIVYT. Además, la DIPLADER junto a los órganos participantes, identificará los objetivos estratégicos de conformidad a la PNOT, debiendo considerar las políticas, iniciativas y proyectos que se encuentren en curso o en desarrollo en la región, para efectos de realizar los análisis respectivos.

Finalmente, en lo que atañe a la coordinación, el artículo 18 del del decreto N°310, que trata de la focalización político-estratégica del PROT, establece que una vez concluida la fase de preparación e inicio, se realizará la focalización político-estratégica, la que deberá incluir, en lo que interesa, el análisis de la articulación de la planificación regional, esto es, la armonización y coherencia que tendrá el PROT con la PNOT, la ERD y las demás políticas y planes sectoriales de escala nacional y/o regional, así como los planes intercomunales y/o comunales.

c) Planes Reguladores Comunales, PRC

Sobre lineamientos para el proceso de diseño de los PRC, la LGUC establece en su artículo 49° que las Municipalidades con obligación de tener Plan Regulador Comunal podrán designar una comisión, con representación municipal y particular, para asesorar en su estudio y coordinar su programación y realización. Añade que los

cargos de la comisión serán ad honorem y, además, voluntarios para los particulares. Asimismo, indica que las Municipalidades podrán solicitar la designación de funcionarios de la Administración Pública para que integren esta comisión asesora.

En tanto, la circular ordinaria N°54, DDU 398, de 18 de febrero de 2018, referente a la planificación urbana, establece en el ítem 3.1.1.1. Identificación del instrumento de planificación y sus componentes, establece que debe existir coherencia en los PRC, la que en ese contexto es entendida “como aquellos elementos a tener presentes respecto a la concordancia con el marco legal y normativo vigente, como con el resto de los componentes del Plan”. En ese contexto, en el indicado ítem, se establece que - desde el punto de vista de su coherencia interna – los distintos componentes del PRC deben quedar claramente referidos en la ordenanza del plan.

Además, en la misma circular ordinaria N°54, en el ítem 3.1.1.2. Descripción del límite urbano, también se requiere la coherencia en el caso que se trate de una comuna reguladas por PRI que ha definido los límites de extensión urbana, pues, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.1.10 de la OGUC, el PRC posee atribuciones para precisar las disposiciones del nivel de planificación superior, cobrando relevancia respecto a la norma de límite urbano, toda vez que las escalas de resolución cartográfica utilizadas en la formulación de cada instrumento difieren de forma significativa y, por tanto, resultará siempre necesario precisar los límites de extensión urbana fijados en el nivel intercomunal. Para esos efectos, se recomienda generar las coordinaciones necesarias con la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, con el objeto de generar los acuerdos técnicos que otorguen certezas en relación a esta materia, en el proceso de formulación o modificación del PRC.

Por otra parte, la circular ordinaria N°935, DDU 227, de 1 de diciembre de 2009, que instruye respecto a la formulación y ámbito de acción de planes reguladores comunales, establece en el ítem 3.2.1.1. sobre componentes adicionales de la memoria explicativa del plan. Específicamente en la letra c) se hace referencia a las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural, estableciéndose que es importante la coordinación que se establezca en la instancia encargada de la formulación de PRC con el Consejo de Monumentos Nacionales, a fin de que las normas urbanísticas para zonas típicas y monumentos históricos de la ley N° 17.288, de Monumentos Nacionales, se definan tanto para las edificaciones respeten los atributos que respaldaron la protección oficial de esas zonas y monumentos.

De igual manera, en el numeral 3.2.3. Ordenanza local, de la misma la circular ordinaria N°935, específicamente en el ítem 3.2.3.17. de áreas de protección, se releva la importancia que exista coordinación con el Consejo de Monumentos Nacionales, para la coherencia entre las normas urbanísticas del PRC para edificaciones existentes y nuevas situadas en zonas típicas y monumentos históricos, respeten los atributos de protección oficial de zonas y monumentos, en virtud de la ley de Monumentos Nacionales.

6.1.3 Consideraciones sobre la coordinación definida y requerida por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados.

De acuerdo a lo descrito sobre las coordinaciones definidas para instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, es dable señalar que los instrumentos identificados tienen una característica común, pues todos tienen un carácter transversal, pues su fin es el desarrollo integral y armónico de los sistemas de asentamientos humanos en el nivel territorial correspondiente, es decir, nacional, regional, intercomunal y comunal.

En tanto, la forma unitaria del Estado chileno influye en la relación entre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. En primer lugar, en la etapa de diseño de los planes intervienen organismos públicos del nivel territorial –gobiernos regionales y municipalidades– y del nivel central, como el MINVU y las SEREMIS-MINVU (como órganos desconcentrados de ese ministerio). Además, esa forma unitaria introduce la cláusula o principio de prevalencia a favor de los instrumentos que tienen un mayor nivel territorial, lo que traslada el poder de decisión desde las entidades del nivel local a las del poder central (Cordero, 2007).

Lo anterior, aun cuando en el artículo 2.1.1 de la OGUC se define que cada instrumento “tendrá un ámbito de competencia propio, tanto en relación a la superficie de territorio que abarcan como a las materias y disposiciones que contienen”, el mismo artículo establece que “las normas de la ley General de Urbanismo y Construcciones y de su Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias” y que “asimismo, estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de competencia, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel”.

De esta manera, la jerarquía superior de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados corresponde las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Desarrollo Rural. En segundo lugar, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial. En tercer lugar, los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos y, en cuarto lugar, los Planes Reguladores Comunes o Planes seccionales y Límite Urbano para aquellas comunas que no poseen PRC.

Es importante manifestar que, si bien la LGUC en su artículo 29 establece que le concernirá al MINVU “la Planificación del desarrollo urbano a nivel nacional, le corresponderá, asimismo, a través de la OGUC, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana, y que esos instrumentos, sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas”. Sin embargo, tal como lo señala Cordero (2007), esos instrumentos del nivel nacional no han sido considerados dentro de los instrumentos de planificación territorial contemplados en la OGUC, por lo cual en Chile se optó por su sustitución a través de Políticas Nacionales, es decir, las ya descritas y analizadas de PNOT, PNDR y PNDR.

Dicho lo anterior, aun cuando las PNOT, PNDR y PNDR, así como los PRDU, PROT, no forman parte de los instrumentos de planificación territorial reconocidos en la OGUC, y sean considerados como indicativos, estos poseen un rango legal, pues fueron aprobados por decretos supremos ministeriales -dictados por orden del Presidente de la República- y publicados en el Diario Oficial de la República de Chile, de modo que por su observancia es de tipo normativa para los organismos públicos con potestades sectoriales de incidencia territorial, pues fijan objetivos y acciones que guían su actuación, entre ellas las labores de coordinación intersectorial e intergubernamental.

De esta manera, para los instrumentos reconocidos en la LGUC y en la OGUC, la coordinación debe ocurrir por la ya mencionada cláusula de prevalencia. Es así como un Plan Regional de Desarrollo Urbano tiene un efecto muy importante, pues sus disposiciones deben "incorporarse a los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales", tal como lo señala el artículo 33 de la LGUC.

En tanto, la prevalencia le da a un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano una especial connotación respecto de los PRC, pues según los artículos 37 y 38 de la LGUC, se requiere que las disposiciones de esos instrumentos son obligatorias en la elaboración de los PRC, así como las disposiciones de los PRI-PRM que constituyan alteraciones a las disposiciones de los PRC se entenderán automáticamente incorporadas a esos últimos como modificaciones y los PRI-PRM se aplican supletoriamente a las comunas que carezcan de PRC.

De acuerdo a la instrucciones para la coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial definidas por las autoridades competentes, las directrices de los instrumentos indicativos, es decir, la PNOT, la PNDU, PNDR, PROT y PRDU, no siempre cuentan con un mecanismo para que se reflejen en los demás los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, lo que puede generar inconsistencias regulatorias, sin que existan vías de compatibilización, lo que se traduce en que el instrumento normativo simplemente va a primar sobre el indicativo, pudiendo generar frustración en la comunidad que participó en la elaboración de un instrumento de planificación y ordenamiento territorial indicativo, por ello, la participación de organismos sectoriales, como el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, en la elaboración de los instrumentos indicativos puede contribuir a una mayor coherencia entre los diversos instrumentos.

Ahora bien, respecto a los requerimientos de coordinación, es destacable la articulación necesaria entre la PNOT y los planes reguladores, ya sea intercomunales, metropolitanos o comunales, pues se debe realizar a través de un proceso participativo y colaborativo entre los distintos actores públicos involucrados, así como los gobiernos locales, regionales y el gobierno central. En este sentido, para coordinar esos planes con la PNOT, se debe partir por la definición de objetivos y metas claras acordes con los lineamientos de esa política. Además, es importante identificar los problemas y oportunidades del territorio y las necesidades de la población que quieren ser abordados por los PRI-PRM, con el fin de no contradecir los lineamientos y preceptos de la PNOT, lo mismo debe ocurrir con otras labores a ejecutar en el proceso de esos planes, como la identificación de áreas prioritarias, la definición de instrumentos y medidas específicas y la asignación de recursos necesarios. Así

también, en la implementación de los PRI-PRM, se debe aplicar mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la efectividad del plan y la articulación con la PNOT. Además, es necesario que, al igual que con la PNOT, que los planes reguladores intercomunales y metropolitanos estén alineados con los objetivos y metas de la PNDU y la PNDR, con el fin de garantizar una gestión integrada y sostenible del territorio.

En tanto, sobre las exigencias de coordinación de los PRI-PRM con los PRC, es importante destacar que, para atender esos requerimientos, se puede recurrir a instancias de trabajo intercomunal que incluya a representantes de las comunas involucradas y los organismos y actores públicos competentes, pues se hace necesaria la identificación de áreas de interés común y los problemas territoriales que afectan a varios municipios, ello con el fin de acordar y definir objetivos y metas compartidos para la planificación y ordenamiento territorial en la zona intercomunal. En ese sentido, las acciones a seguir deben considerar la definición de instrumentos y medidas específicas para la coordinación entre los PRI-PRM y los distintos PRC en el tiempo, pues el nivel comunal puede tener mayor dinamismo que el nivel intercomunal, de modo que se debe visualizar una constante articulación entre ambos niveles territoriales.

6.2 Coordinación como función legal de organismos públicos con competencia en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

A continuación, se presenta el análisis de las obligaciones, atribuciones y funciones definidas en los marcos legales para la coordinación interinstitucional de los organismos del Estado con funciones y competencias en instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio. Lo anterior, considerando los resultados respecto a las interdependencias normativas y factuales que existen entre los distintos instrumentos de planificación y las relaciones identificadas en el numeral 6.1.

6.2.1 Mandato de coordinación de los organismos públicos con competencias en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

Primeramente, es dable señalar que los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial entre sí, influye la forma de unitaria del Estado, definida en el artículo 3º de la Constitución de la República de Chile. En ese sentido, el artículo 24 de la Carta Magna y el artículo 1º de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, definen que el Gobierno y la administración del Estado corresponde al Presidente de la República quien es, además, el Jefe de Estado. Esas funciones las realiza con la colaboración de los órganos de la Administración del Estado, constituida por los Ministerios, los gobiernos regionales y los órganos y Servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las Empresas Públicas creadas por ley (Cordero, 2007).

Lo anterior da cuenta de un complejo sistema orgánico, en el cual las competencias de órganos en el ordenamiento y planificación territorial se imputan en los niveles territoriales: central, regional y comunal, incluyendo la intervención de los organismos

públicos sectoriales competentes en el diseño y gestión de esos instrumentos. De esta manera, la función de coordinación de las entidades aplica en la gradiente vertical o intergubernamental y la horizontal o interinstitucional.

Dicho lo anterior, a continuación se presenta los mandatos de coordinación aplicables a los organismos públicos con competencia en los instrumentos analizados en este estudio.

6.2.1.a. Funciones comunes para el nivel central, regional y comunal

Tal como se describió en el numeral 2.6.2 de este documento, Marco normativo de la coordinación en Chile, el artículo 3° de la ley 18.575 establece que la coordinación es un principio que debe ser observado por los organismos de la administración del Estado, y el artículo 5° añade que esas entidades deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Lo anterior fue reafirmado por la Contraloría General de la República (2014) a través del dictamen N° 210 de 2014, aclarando que el principio de coordinación es un deber jurídico y no una recomendación a los entes públicos, debiendo ejecutarlo en el marco de sus competencias. Además, lo señalado fue fortaleció en el dictamen N° 1.327 de 2017, en el cual esa Entidad indicó que es una necesidad que los organismos públicos ajusten sus actuaciones al principio de coordinación, para lo cual deben concertar medios y esfuerzos para alcanzar los cometidos comunes (CGR, 2017).

En ese contexto, el deber de coordinarse es imperativo para todo organismo público con competencias sobre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, pues constituye un principio general para toda la organización administrativa.

6.2.1.b. Nivel central

Dentro de la Administración central, se atribuyen competencias sobre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (órgano desconcentrado funcionalmente) y a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (órganos desconcentrados territorialmente a nivel regional). Además, los Ministerios del Medio Ambiente, Agricultura e Interior, así como la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, y la COMICIVYT. Todos los organismos mencionados, aplican en las PNOT, PNDU, y PNDR, según corresponda.

En primer lugar, todos los órganos del nivel central deben observar lo señalado por la Constitución Política de la República de Chile pues, en los artículos 23 y 33, se establece que el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado, lo que también está incluido en el inciso segundo del artículo 20 de la ley 18.575. En tanto, el artículo 21 de esa ley indica que a los Subsecretarios de cada Ministerio les corresponderá coordinar la acción de los órganos y Servicios públicos del sector.

6.2.1.b.1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

La ley 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo -que data de 1965 con una última actualización en 2022- se asigna la labor de coordinación a esa cartera de Estado. En ese sentido, en el artículo 2° de esa ley, establece que el MINVU tiene a su cargo la política habitacional y urbana del país y la coordinación de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio. Lo anterior cobra relevancia, pues en el mismo artículo 2°, se indica que ejercerá funciones, como: 1°- Elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano; 4°- Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia; 17°.- Resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplen criterios de integración e inclusión social y urbana, mediante normas urbanísticas u otras exigencias o disposiciones que resguarden o incentiven la construcción, habilitación o reconstrucción de viviendas destinadas a familias vulnerables, de sectores emergentes y medios.

Además, según el artículo 3° de la ley N°16.391, el MINVU estará constituido por: a) Subsecretaría; b) Secretaría Técnica y de Coordinación; c) Dirección General de Planificación y Presupuesto, y d) Dirección General de Obras Urbanas. En tanto, artículo 4° de esa ley, se establece que la coordinación de las materias que competen a los Servicios, instituciones de la Vivienda relacionadas con el Gobierno a través de él y de los Organismos Públicos, se realizará a través del Consejo Nacional de la Vivienda, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Secretaría Técnica y de Coordinación. En lo que respecta a la Secretaría Técnica y de Coordinación, la letra b) del artículo 8° de la ley N°458, le asigna la labor de asesorar al Ministro en la coordinación de las instituciones relacionadas con el Ministerio y de las entidades nacionales e internacionales, públicas o privadas, que tengan injerencia en los problemas de la vivienda, equipamiento comunitario y urbanismo.

Por otra parte, el decreto ley N°1.305, que reestructura y regionaliza el MINVU, establece en el artículo 4° que, entre otras funciones, a ese ministerio le corresponde “la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo” y “la coordinación y la supervigilancia de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio”. Asimismo, el artículo 8° indica que debe supervigilar a los organismos que de él dependen, de los Servicios Regionales y Metropolitano y de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio, añadiendo en la letra b) de ese mismo artículo que le corresponde vincular la acción del Ministerio con la de otras Secretarías de Estado y con la actividad de los organismos, entidades o instituciones públicas o privadas, a través de una adecuada coordinación interministerial. Por su parte, el artículo 11, define que a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo tendrá -entre otras- las siguientes funciones: “a) Dictar o proponer al Ministro las normas técnicas y administrativas nacionales, relativas a la planificación urbana y territorial, infraestructura, vivienda urbana o rural, equipamiento comunitario y edificación, a través de las Divisiones que corresponda; y b) dirigir, coordinar y supervigilar la gestión de las Divisiones del Servicio”.

Es importante señalar, que, en lo que interesa, el artículo 12 del decreto ley N°1.305, a la División de Desarrollo Urbano del MINVU le corresponde: a) proponer la política

nacional de desarrollo urbano en coordinación con los sectores socio-económicos; b) elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano de acuerdo a las instrucciones formuladas por el Ministro directamente o a través del Comité de Planificación y Coordinación; c) coordinar a nivel nacional y regional, los planes de desarrollo urbano; f) coordinar y supervigilar, a nivel nacional, los planes y normas de servicios urbanos de electricidad, gas y telecomunicaciones en lo que se relacionen con el uso del suelo para el desarrollo urbano; i) revisar y proponer al Ministro para su aprobación por decreto supremo, los siguientes instrumentos de planificación urbana: Planes Reguladores Urbanos Comunes, sus Ordenanzas Locales, Planos Seccionales y sus modificaciones; Planos Reguladores Intercomunales y sus modificaciones; Límites Urbanos y sus modificaciones; p) resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplen criterios de integración e inclusión social y urbana.

Por su parte, el artículo 19 del decreto ley N°1.305 define que el Comité de Planificación y Coordinación del MINVU estará integrado por: 1. el Ministro, que lo presidirá; 2. el Subsecretario, que lo presidirá en ausencia del Ministro; 3. los Jefes de División del Ministerio, y 4. las personas que el Ministro proponga, y contará con una Secretaría permanente. En tanto, el artículo 20 establece que a ese Comité le corresponderá asesorar al Ministro en la fijación y coordinación de las políticas, planes y normas relativas a planeamiento urbano y territorial, infraestructura urbana, vialidad urbana, vivienda urbana o rural, equipamiento, edificación y, en general, en todas las materias propias del MINVU, servicios regionales e instituciones relacionadas con el Gobierno por su intermedio.

Así también, el artículo 21 del decreto ley N°1.305 añade que la planificación y coordinación de las materias que competen al MINVU, sus Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización e instituciones relacionadas con el Gobierno por su intermedio, podrá realizarse conforme a las normas establecidas en el Título II. de ese mismo decreto ley o por el Ministro directamente.

6.2.1.c.2. Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo

El artículo 23 del decreto ley N° 1.305, de 1975 -que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo-, prevé, en su inciso primero, que “Las Secretarías Ministeriales Regionales y Metropolitana tendrán como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual realizarán actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política”,

En tanto que el artículo 2°, letra b), del decreto N° 397, de 1976, de la referida cartera, que contiene el Reglamento Orgánico de aquellas, establece que les corresponderá, entre otras funciones, planificar el desarrollo urbano intercomunal y apoyar la planificación comunal. En tal sentido, es importante anotar que las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo están facultadas para apoyar a los municipios en la tramitación de su plan regulador comunal, lo que, por cierto, deben realizar aplicando el principio de coordinación que rige a los órganos de la Administración del Estado. Sobre las facultades de la SEREMI en la etapa de aprobación de los PRC, es necesario advertir que a dicha repartición le corresponde apoyar la planificación comunal, para la cual se debe actuar coordinadamente, sin duplicidad o interferencia de funciones, y ajustándose al ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 3° de ese mismo decreto N° 397, se define que esas SEREMIS estarán constituidas por un Secretario Ministerial, que será su jefe, y las siguientes unidades: a) Departamento de Planes y Programas de Vivienda y Equipamiento; b) Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura; c) Sección Jurídica; d) Sección de Administración y Finanzas; y e) Sección de Coordinación Provincial y Comunal.

En lo que interesa, según el artículo 11 del del decreto N° 397, el Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura deberá colaborar con el Secretario Ministerial en todas las materias propias de su especialidad, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: b) calificar las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal, y confeccionar el respectivo Plan Regulador Intercomunal con consulta a las Municipalidades comprendidas en aquél, velando por su actualización y aplicación; d) revisar y proponer al Secretario Regional Ministerial, para su aprobación por decreto supremo, los siguientes instrumentos de planificación urbana: Planes Reguladores Urbano Comunales, sus Ordenanzas Locales, Planos Seccionales y las Modificaciones de ellos; Planes Reguladores Intercomunales y sus modificaciones, propuestos por un grupo de Municipalidades; y Límites urbanos y sus modificaciones. En tanto, el artículo 15° establece que la Sección de Coordinación Provincial y Comunal, asesorará a la Secretaría, velando por la mejor vinculación y coordinación de sus Unidades con el SERVIU y con los demás servicios de la Administración, sea que ellos tengan jurisdicción regional, provincial o comunal y, en general, con todos los organismos regionales.

6.2.1.c.3. Ministerio del Medio Ambiente

Mediante el artículo 69 de la ley 19.300, de bases generales del medio ambiente, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, como una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. Ahora bien, en lo que interesa en este subcapítulo, de acuerdo a la letra e) del artículo 70 de esa misma ley, al MMA le corresponderá especialmente: e) colaborar con los Ministerios sectoriales en la formulación de los criterios ambientales que deben ser incorporados en la elaboración de sus planes y políticas, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de planificación, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados.

Considerando que la función de coordinación no está explícitamente reconocida en la ley 19.300, al MMA le aplica como regla supletoria la ley 18.575, en lo relativo a los artículos 3° y 5°, en cuanto a la aplicación del principio de coordinación y de cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción.

6.2.1.c.4. Ministerio de Agricultura

El decreto con fuerza de ley N°294, de 1960, del Ministerio de Hacienda, que establece funciones y estructura Ministerio de Agricultura, en su artículo 1° define que el MINAGRI será la Secretaría de Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuaria y pesquera del país. Su acción estará encaminada,

fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional; la protección de los recursos naturales renovables del ámbito silvoagropecuario. Por su parte, el artículo 2° de ese decreto, define las funciones y atribuciones del MINAGRI, sin embargo, no se evidencia alguna que aluda a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial o a la coordinación con otros organismos.

De igual manera, al no definirse la función de coordinación, al MINAGRI le aplica el artículo 3° y 5° de la ley 18.575, respecto a la observancia y aplicación del principio de coordinación.

6.2.1.c.5. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Según lo establecido en el artículo 2° de la ley N°18.359, de 1984, al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo será el colaborador inmediato del Ministro del Interior en las materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local. Por su parte, el decreto con fuerza de ley N° 1-18.359, en su artículo 2°, asigna a dicha Subsecretaría, en lo que interesa, las siguientes funciones relativas al desarrollo regional, provincial y local: b) coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que en sus diferentes esferas de competencia realizan las Subsecretarías, Servicios Públicos y Organismos del Estado, especialmente en materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional; y h) velar por la coherencia de los planes y estrategias regionales con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.

6.2.1.c.6. Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio

El decreto N°34, de 21 de julio de 2015, del MINVU, que crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, COMICIVYT, establece en su artículo 1° que la misión de la misma “será la de servir de instancia de coordinación en materia de políticas, planes y programas relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, tanto urbano como rural, incluyendo la infraestructura necesaria para ello, con el objeto de obtener incrementos significativos en los estándares de calidad de vida y reducir las brechas en materia de equidad urbana y territorial en el país”.

En tanto, el artículo 6° del decreto N°34, de 2015, define que para el cumplimiento de su misión, la COMICIVYT desarrollará las siguientes tareas, en lo que interesa: a) aportar una visión intersectorial para la coordinación de las inversiones en infraestructura pública, promoviendo planes de inversión multisectoriales, organizados sobre la base de una visión común del desarrollo urbano y territorial, donde confluyan de manera ordenada y priorizada los recursos provenientes de diferentes Ministerios y Servicios Públicos, así como los de los Gobiernos Regionales y Municipios; b) Asesorar al Presidente de la República en la implementación de las políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural, y en las modificaciones legales y reglamentarias asociadas a estas materias, de manera que los instrumentos que la apliquen incorporen una visión intersectorial que garantice la sinergia de inversiones y la debida consideración de aspectos vinculados a los programas sectoriales; c) aportar una mirada intersectorial en la elaboración de propuestas e implementación de políticas públicas y modificaciones legales y reglamentarias respecto del desarrollo urbano en el país; d) apoyar la ejecución de programas sectoriales, a través de la

coordinación del trabajo de organismos públicos que intervienen en los mismos ámbitos y territorios de estos programas; e) contribuir a la incorporación de una mirada intersectorial en el diseño y ejecución de grandes obras de inversión pública, atendido su impacto en el ordenamiento territorial y en el desarrollo urbano de nuestras ciudades, facilitando la coordinación y los acuerdos entre los órganos que intervengan en ellas y la agilización de los procedimientos asociados; y f) promover la coordinación de la gestión de los órganos que la integran, en la elaboración de políticas, planes y programas y en la ejecución de la inversión en materias de ciudad, infraestructura, vivienda y territorio.

Por otra parte, en el artículo 7º, en su segundo inciso, establece que esa Comisión Interministerial se coordinará con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en lo que respecta a la implementación de las acciones y tareas requeridas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

6.2.1.c. Nivel regional

A nivel regional, las competencias sobre los aludidos instrumentos recaen en los Gobiernos Regionales (órganos descentralizados territorialmente), el Concejo Regional (órganos públicos colegiados) y la Delegación Presidencial Regional (órgano desconcentrado funcional y territorialmente). Además, se incluye a las SEREMIS de Vivienda y SEREMI de Medioambiente, la CORECIVYT, pues si bien sus mandatos derivan del nivel central, sus funciones también se aplican al nivel regional a los PRI, PRM, PROT, PRDU.

Además, en la Constitución Política de la República de Chile se establece en el inciso tercero del artículo 111 que el Gobernador Regional le corresponde ejercer sus funciones y atribuciones en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa así como la coordinación de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el GORE. Por su parte, el inciso segundo del artículo 115 bis, insta que el Delegado Presidencial Regional le corresponde la coordinación de los servicios públicos creados para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.

6.2.1.c.1. Gobiernos Regionales

De acuerdo con el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, los Gobiernos Regionales poseen las siguientes funciones de coordinación.

En la letra a) del artículo 16, define que – en lo que interesa - serán funciones generales del gobierno regional el “diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación; a la estrategia regional de desarrollo y a los instrumentos de planificación comunal”. Además, el segundo inciso de esa letra a) añade que el gobierno regional podrá convocar a los directores regionales de los Servicios públicos que dependan o se relacionen con el

Presidente de la República o a los secretarios regionales ministeriales para abordar la contribución sectorial en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, según corresponda. Por su parte, la letra c) del mismo artículo 16 define como función de los GORE, el “orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los Servicios públicos y municipalidades, localizados en ella”.

En tanto, la letra h) del artículo 17 del mismo decreto con fuerza de ley N° 1, establece que serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, en lo que interesa: a) elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo, la política nacional de ordenamiento territorial, la estrategia climática de largo plazo y el plan de acción regional de cambio climático, previo informe favorable de los ministros que conforman la COMICIVYT; f) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social; y h) financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas, en conformidad a las normas que rigen la materia.

Por su parte el artículo 20 bis, del ya anunciado decreto con fuerza de ley N° 1, define que, en lo que interesa, las funciones generales y de ordenamiento territorial, entre otras, serán ejercidas en forma coherente con las políticas públicas nacionales vigentes, correspondiendo al ministro respectivo velar por aquello. Para estos efectos, se entenderá que existe dicha coherencia cuando el ejercicio de funciones por el Gobierno Regional no contradiga las políticas públicas nacionales y sea compatible con los principios o definiciones establecidas en aquéllas. Se añade en ese mismo articulado, que, en dicho ejercicio, se deberá actuar coordinadamente, propendiendo a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones, en cumplimiento del artículo 5° de la ley N° 18.575.

Ahora bien, el artículo 24 del citado decreto con fuerza de ley N° 1, establece que, en lo que interesa, le corresponderá al gobernador regional: a) formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos; b) someter al Consejo Regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones; m) coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los Servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional respectivo. Asimismo, el Gobernador Regional podrá convocar a las Secretarías Regionales Ministeriales y/o a las direcciones regionales de los Servicios públicos para tratar sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la estrategia regional de desarrollo; y o) promulgar, previo acuerdo del consejo regional, el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales conforme a las normas del decreto con fuerza de ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

6.2.1.c.2. Consejos Regionales

La letra c) del artículo 36 del ya anunciado decreto con fuerza de ley N° 1, define que le corresponderá al Consejo Regional, aprobar el plan regional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros de las secretarías que conforman la COMICIVYT. Además, debe aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales, así como los planos de detalle de estos últimos, propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Así también, debe aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.

6.2.1.c.3. Delegaciones Presidenciales Regionales

Por su parte, la letra j) el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 1, establece que le corresponderá al Delegado Presidencial Regional ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio. En tanto, la letra m) del mismo artículo define que ese Delegado debe hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, en coordinación y en conjunto con el Gobernador Regional y con la debida oportunidad, las necesidades de la región. Además, la letra p), inciso tercero, mandata a que el Delegado Presidencial Regional deberá desempeñar su cargo dialogando con las autoridades locales y velando siempre por un respeto irrestricto a los planes de desarrollo comunales y regionales.

6.2.1.c.4. Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo

En lo que interesa, y como ya fue descrito, el artículo 11 del del decreto N° 397, el Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura ejerce funciones en relación a los Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Urbano Comunales y sus Ordenanzas Locales, los Planos Seccionales y Límites urbanos. Además, y como ya fue mencionado, el artículo 15° establece que la Sección de Coordinación Provincial y Comunal de cada Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo debe velar por la mejor vinculación y coordinación de sus Unidades los servicios de la Administración, de jurisdicción regional, provincial o comunal y, en general, con todos los organismos regionales.

6.2.1.c.5. Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente

Según el artículo 75 de la ley 19.300, de bases generales del medio ambiente, en cada región del país habrá una Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, dependiente técnica y administrativamente del MMA. A cada SEREMI le corresponderá: a) Ejercer en lo que le corresponda las competencias del Ministerio señaladas en el artículo 70 de esa misma ley. Al respecto, y que en lo que interesa, corresponde a cada SEREMI observar la letra e) de ese artículo, en cuanto a la colaboración con los Ministerios sectoriales en la formulación de los criterios

ambientales que deben ser incorporados en la elaboración de sus planes y políticas, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de planificación, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados. Además, la letra b) del recién mencionado artículo 70, establece que a esas Secretarías les corresponde asesorar al Gobierno Regional para la incorporación de los criterios ambientales en la elaboración de los Planes y las Estrategias de Desarrollo Regional, y la letra c) los mandata a colaborar con los municipios respectivos en materia de gestión ambiental.

De igual manera, al no ser explícita la función de coordinación, a las SEREMIS del Medio Ambiente, les aplica el artículo 3° y 5° de la ley 18.575, respecto a la observancia y aplicación del principio de coordinación.

6.2.1.c.6. Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura

El decreto N°67, de 1982, de MINAGRI, que otorga a los Secretarios Regionales Ministeriales de Agricultura las atribuciones y facultades que indica, establece en el inciso 11° del artículo 1°, que esas SEREMIS deben coordinar la acción de los Servicios del Sector en la Región, entre sí y con la de otros ministerios u organismos del sector público y privado. En tanto, el inciso 18° del mismo artículo 1°, define que deben elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo dirigir los procesos de planeamientos estratégicos sectoriales, coordinar la acción y las metas de los servicios del sector con las acciones y metas de otros servicios, organismos o entidades de los sectores públicos o privados regionales y recabar y recibir de las autoridades nacionales y regionales y de servicios del sector, información estratégica que precise para el cumplimiento de esta labor.

Por su parte, el artículo 2° establece que, en el ejercicio de sus facultades, los Secretarios Regionales podrán dictar las resoluciones e instrucciones que corresponda, suscribir los instrumentos necesarios, debiendo observar, en todo caso, las normas legales y reglamentarias vigentes, de cuyo cumplimiento serán personalmente responsables.

6.2.1.c.7. Secretarías Regionales Ministeriales (todas)

La letra f) del artículo 64 del citado decreto con fuerza de ley N° 1, establece que a las Secretarías Regionales Ministeriales les corresponderá realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado que dependan o se relacionen con el Presidente de la República y que integren su respectivo sector. En tanto, la letra g) de ese mismo artículo, define que las SEREMIS deben coordinarse con el Gobernador Regional en relación con la aplicación en la región de las políticas, planes y programas del respectivo sector.

6.2.1.c.7. Servicios Públicos regionales (todos)

En tanto, el artículo 66 del ya comunicado decreto con fuerza de ley N° 1, aclara que la desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se hará mediante direcciones regionales o provinciales a cargo del respectivo director regional o provincial, quien dependerá jerárquicamente del director nacional del servicio. En ese contexto, establece que en relación a las políticas, planes y programas de desarrollo

regional aprobados y financiados por el Gobierno Regional, los directores regionales deberán coordinarse con el Gobernador Regional respectivo.

6.2.1.c.9. Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio

El artículo 8º del ya citado decreto N°34, de 2015, define que existirán Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio, con el objeto de trabajar coordinadamente en el desarrollo de las materias y definiciones que afectan al desarrollo urbano y territorial de las regiones del país. Añade que esas Comisiones Regionales replicarán la estructura de la COMICIVYT y estarán integradas por los Gobiernos Regionales a través del respectivo Gobernador, quien las presidirá, los Secretarios Regionales de los ministerios que integran la Comisión Interministerial y los demás Jefes de Servicio o de Unidad que sean convocados por el Gobernador, quien podrá incorporar, además, a aquellos otros integrantes del gabinete regional que estime convenientes para avanzar en las temáticas de interés regional que desarrolle la Comisión Regional.

6.2.1.d. Nivel comunal

En el nivel comunal, las competencias sobre los señalados instrumentos las poseen las municipalidades (órganos descentralizados territorialmente a nivel comunal) y Consejo Municipal (órganos públicos colegiados).

En tanto, los órganos del nivel comunal, deben observar lo señalado por la Constitución Política de la República de Chile, pues en el inciso octavo del artículo 118, establece que los Servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley. Además, se debe cumplir lo que establece el primer inciso del artículo 123 de esa Constitución, pues instituye que la ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás Servicios públicos.

6.2.1.d.1. Municipalidades

De acuerdo a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 9º, las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. Corresponderá al Delegado Presidencial Regional de la región respectiva, respecto de los planes nacionales, y al Gobernador Regional, respecto de los planes regionales, velar por ese cumplimiento.

En tanto, el artículo 10 de esa ley N° 18.695, define que la coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio, y que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el Delegado Presidencial Provincial que corresponda dispondrá de las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados. Asimismo, la coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los Servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional, y que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el Gobernador

Regional que corresponda dispondrá de las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados. En todo caso, la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos.

Además, el artículo 63 de la misma ley N° 18.695, establece que el alcalde tendrá las siguientes atribuciones, en lo que interesa: k) coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda; y l) coordinar con los Servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna.

6.2.1.d.2. Concejo Municipal

El artículo 65 de la ley N° 18.695, en su letra b), establece que el Concejo Municipal debe pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 65 de esa ley. En ese sentido, en lo que interesa al presente estudio, de las funciones enumeradas en el artículo 65, aplica la letra b), pues el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y sus planos de detalle, el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y los estudios, proyectos, obras y medidas no incluidos en éstos que sean propuestos por los interesados conforme lo establece el artículo 179 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su caso, y el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional.

El artículo 82, letra b), de la ley N° 18.695, prevé respecto del pronunciamiento del Concejo Municipal sobre las materias que detalla, que el proyecto y las modificaciones del plan regulador comunal se regirán por los procedimientos específicos establecidos por las leyes vigentes.

A su turno, el enunciado artículo 43 de la LGUC prescribía en su inciso quinto, con anterioridad a la entrada en vigencia de la citada ley N° 21.078 -acaecida el día 15 de agosto de 2018-, en lo que interesa, que “El concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas”. Enseguida, corresponde consignar que el apuntado inciso quinto del artículo 43, dispone -en su texto modificado por la indicada ley N° 21.078-, en lo pertinente, que “El concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el anteproyecto de plan regulador, dentro de un plazo máximo de sesenta días analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas; transcurrido el plazo anterior sin un pronunciamiento expreso, se entenderá que el proyecto fue aprobado”.

Por su parte, al no ser explícita la función de coordinación, al Concejo Municipal le aplica el artículo 3° y 5° de la ley 18.575, respecto a la observancia y aplicación del principio de coordinación.

En la tabla que se presenta a continuación, se da cuenta de un resumen de los organismos públicos relacionados con el diseño y gestión de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, en relación a la función y atribución de

coordinación establecida en las normativas que crean a esas entidades, ya sea como una labor explícita o asimilable a la coordinación.

Tabla N° 9: Función y atribución de coordinación de organismos públicos

| ORGANISMO | Principio de coordinación, ley 18.575 | Función de coordinación explícita | Función de coordinación asimilable |
|--------------------------------------|--|--|---|
| MINVU | ✓ | ✓ | - |
| MMA | ✓ | x | ✓ |
| MINAGRI | ✓ | x | ✓ |
| SUBDERE | ✓ | ✓ | - |
| COMICIVYT | ✓ | ✓ | - |
| GORE | ✓ | ✓ | - |
| CORE | ✓ | ✓ | - |
| DELEGADO PRESIDENCIAL | ✓ | ✓ | - |
| SEREMI MINVU | ✓ | ✓ | - |
| SEREMI MMA | ✓ | x | ✓ |
| SEREMI MINAGRI | ✓ | ✓ | - |
| SEREMIS (TODAS) | ✓ | ✓ | - |
| SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES | ✓ | ✓ | - |
| CORECIVYT | ✓ | ✓ | - |
| MUNICIPALIDADES | ✓ | ✓ | - |
| CONCEJO MUNICIPAL | ✓ | x | ✓ |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de lo antes descrito, es importante resaltar que existe un alto nivel de formalización de la función de coordinación en los distintos cuerpos normativos que fundan a los organismos asociados a la gestión y diseño de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, pues del listado de la tabla N°8, solo 4 de 16 organismos no poseen explícita esa función, sin embargo, se le atribuyen funciones asimilables a la coordinación, es decir, labores que implican que ejerza ese principio. Además, como regla general, a todos esos organismos le aplica el artículo 3° y 5° de la ley 18.575, respecto a la observancia y aplicación del principio de coordinación.

Finalmente, en vista de las funciones y atribuciones descritas en este numeral, conviene citar a Cordero (2007), pues esos mandatos de coordinación dan cuenta que la labor pública en planificación y ordenamiento territorial, en Chile, es el resultado de una acción administrativa que descansa tanto en la unidad organizativa como procedimental. Además, aun cuando los mandatos se concentren preferentemente en un organismo, no es impedimento de que se instrumenten mecanismos destinados a coordinar las diversas competencias. En tanto, debido a que las instituciones públicas con competencia en los instrumentos en los distintos niveles territoriales derivan del nivel central, se facilita la definición e implementación de mecanismos para coordinar las diversas competencias, pues son parte de una Administración fuertemente centralizada (Cordero, 2007).

6.2.2 Labores de coordinación para organismos públicos definidas por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

A continuación, se describe aquellas labores incluidas en los documentos normativos que aprueban y oficializan los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, las que deben ser cumplidas por los organismos públicos involucrados. Esas labores pueden ser coordinaciones explícitas, así como actos en donde es necesario aplicarla, además, de lineamientos, principios u otros que deben considerarse para así propender a un actuar articulado y coordinado.

6.2.2.a. Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, PRM-PRI

6.2.2.a.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

El artículo 40 de la LGUC establece que las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo podrán designar Comisiones para asesorar en los estudios de la Planificación Urbana Intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos, a través de los planes de obras estatales y municipales.

Por su parte, el artículo 36 de la LGUC y el artículo 2.1.9. de la OGUC, definen que:

- El anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado.
- De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, el anteproyecto de PRM o PRI que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones.
- Se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes, las que deben pronunciarse sobre el anteproyecto del PRM o PRI dentro del plazo de treinta días, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación.
- Terminadas las consultas anteriores, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo elaborará un proyecto de PRM o PRI y lo remitirá, junto al expediente completo, al Gobierno Regional para continuar su trámite de aprobación.
- En caso de que se altere la propuesta de modificación del límite urbano, el Gobierno Regional informará al Servicio de Impuestos Internos, señalando la zona afectada.

En tanto, el artículo 37 de la LGUC y el mismo artículo 2.1.9. de la OGUC, definen que, previa autorización de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo correspondiente, un grupo de municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán elaborar directamente un anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal, el que debe ser enviado a dicha SEREMI para que verifique si el instrumento propuesto se ajusta a la LGUC y su ordenanza. Si el informe es favorable, esa Secretaría deberá remitirlo al GORE para iniciar su trámite de aprobación.

6.2.2.a.3. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

Solo se define mandatos en lo que se requiere de coordinación entre los PRI/PRM con los Planes Reguladores Comunales, no explicitando otros relacionamientos con el resto de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Al respecto, según el artículo 38 de la LGUC, “las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones. En las comunas que carezcan de Plan Regulador Comunal, harán los efectos de tal las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal. Por su parte, el artículo 2.1.9 de la OGUC, instituye que “las disposiciones de los PRI se entenderán automáticamente incorporadas en los PRC”.

6.2.2.b. Política Nacional de Ordenamiento Territorial, PNOT

6.2.2.b.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

Según el artículo único del decreto N° 469, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial, las labores de coordinación y acciones que requieren acciones conjuntas, son las siguientes:

Primeramente, cabe destacar, que en el numeral I. Fundamentos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, se reconoce “la necesidad de elaboración de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que se constituya como articuladora de políticas, planes e instrumentos, con la capacidad de conducir y coordinar las iniciativas con incidencia territorial, multiplicando las oportunidades de los habitantes y mejorando su calidad de vida”.

Por su parte en el numeral 3, referido a los Principios, objetivos, estrategias y directrices de la PNOT, incluye el punto 3.2. referido a los principios rectores, que inspiran la PNOT y orientan su implementación. Al respecto, los principios aplicables a las labores de coordinación, son: - Integralidad: Fomenta la articulación de actores entre todos los sectores de la sociedad, ya sean públicos, privados o de la sociedad civil; - Dinamización productiva y competitividad territorial: Contribuye a fortalecer la inversión y productividad, generación de oportunidades laborales, emprendimiento e innovación; y Descentralización: Considera una gobernanza que distinga las diversas escalas del territorio y las decisiones asociadas, propiciando un fortalecimiento de las capacidades y atribuciones locales y regionales en la gestión del territorio, así como la articulación institucional del Estado y de éste con el sector privado productivo y la sociedad civil organizada.

En ese mismo numeral 3, se incluye el Eje estratégico 1: sistema de asentamientos humanos que propenda a una mejor calidad de vida de las personas, mediante un territorio seguro e inclusivo, en donde el Objetivo 1.1 se refiere a “contribuir a un sistema de asentamientos humanos integrado, inclusivo y sustentable, que incorpore las dimensiones social, económica y ambiental con identidad territorial, fomentando la articulación funcional entre el territorio urbano y rural”. En lo que interesa, ese objetivo

contiene 2 directrices, la 1.1.b y la 1.1.e. Al respecto, la directriz 1.1.b, establece “Integrar la red de asentamientos humanos, tales como las áreas rurales, urbanas, y de interfaz urbano-rural, considerando sus relaciones funcionales, mediante la coordinación y el incentivo de las inversiones públicas y privadas de acuerdo a la legislación vigente”. En tanto, la directriz 1.1.e establece el fomentar mecanismos de planificación y gestión de los asentamientos humanos, incluyendo las áreas metropolitanas existentes y en conformación, los que deberán ser coordinados y coherentes entre sí, así como con la planificación territorial y sectorial.

En tanto, en el Eje estratégico 3. Sistema natural para un territorio diverso y rico en recursos naturales y culturales, incluye la Directriz 3.2.a, referida a integrar en los instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial, los elementos del patrimonio natural y cultural que otorgan valor e identidad a los territorios, declarados o reconocidos en conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

Por su parte, el numeral 4. Reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional, establece la regla 1), que dispone que “las redes e infraestructuras cuya influencia u operación excede el territorio regional, serán reguladas por la normativa sectorial vigente, la cual deberá observar el principio general de coordinación que dispone la legislación vigente (artículos 3° y 5° de la ley 18.575).

Además, el numeral 5, referido a la Gobernanza para el ordenamiento territorial, establece un sistema integrado de decisiones para el ordenamiento territorial, que reconoce y coordina los instrumentos vigentes, y sus futuras actualizaciones, con los actores que se desenvuelven en las diversas escalas territoriales. Se añade que, para lo anterior, se requiere de una oportuna articulación institucional, un diálogo efectivo entre los actores, coherencia entre las políticas públicas, herramientas e instrumentos con incidencia territorial, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios rectores, la visión, ejes estratégicos, objetivos y directrices contenidos en la PNOT.

El mismo numeral 5, de la Gobernanza, menciona que la PNOT constituye un conjunto de principios de gobernanza que orientan al Estado, para resolver en forma articulada decisiones con incidencia territorial, para una visión territorial a largo plazo, en un horizonte de 30 años. Se añade que la PNOT cumple un rol orientador para las decisiones territoriales, convirtiéndose en el elemento integrador de los múltiples instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial, entendiéndose que la PNOT actúa de marco directriz de otros instrumentos que atañen al territorio.

6.2.2.b.2. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

En el ya mencionado artículo único del decreto N° 469, de 2021, que aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial, en su numeral 5. Gobernanza para el ordenamiento territorial, se refiere los instrumentos de planificación y orientación territorial que son orientados por la PNOT, en los niveles nacional, regional y local. Al respecto, en el ámbito nacional, se define que la PNOT orienta las políticas e instrumentos en que se enmarcan determinaciones estratégicas con efectos nacionales, tales como la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Política Nacional de Desarrollo Rural. En el ámbito regional, se indica que se integran los instrumentos

estratégicos y territoriales propios de cada región, incluyendo los de implicancia intercomunal y/o metropolitana, así como las definiciones sectoriales con incidencia territorial, tales como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, así como sus respectivas modificaciones e instrumentos que los reemplacen. Por su parte, en el ámbito comunal, establece que se integran los instrumentos estratégicos y territoriales propios de cada comuna, tales como los Planes Reguladores Comunales, así como sus respectivas modificaciones e instrumentos que los reemplacen.

Además, cabe destacar que, de conformidad a lo establecido en la ley N° 21.074, la PNOT es la política que establece los principios, objetivos, estrategias y directrices en materia de ordenamiento del territorio nacional, siendo una inspiradora y coordinadora de todas las demás políticas e instrumentos territoriales vigentes.

6.2.2.c. Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU

6.2.2.c.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

El decreto N° 78, de 2013, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano, en su considerando a) menciona que la PNDU debe servir de orientación e integración de las iniciativas en materia de urbanismo, desarrollo territorial, obras urbanas, vivienda, y edificación pública. Además, el considerando c) manifiesta que es necesario propiciar a la armonización de diferentes leyes e instrumentos que inciden en la utilización del territorio, con instalaciones de infraestructura y construcciones para el desarrollo de actividades productivas, otorgando reglas claras para las inversiones tanto públicas como privadas.

Sin embargo, esas ideas dan cuenta de lo que se espera con la PNDU, pero no son parte del articulado del N° 78, de 2013, de modo que no se explicita labores de coordinación o acciones conjuntas con otros organismos públicos.

6.2.2.c.2. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

No se identificó en el decreto N° 78, de 2013, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, una definición de coordinación y/o relacionamiento de la PNDU con otro IPT.

6.2.2.d. Política Nacional de Desarrollo Rural, PNDR

6.2.2.d.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

Según el artículo único del decreto N° 19, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por el que se aprobó la Política Nacional de Desarrollo Rural, entre los principios que orientan ese instrumento y que deben estar en observancia de los organismos públicos con competencia en la misma, se encuentra -en lo que interesa- el principio de Integralidad, el que fue definido en esa política como “el fomento a la articulación de actores entre todos los sectores de la sociedad, ya sean públicos, privados o de la sociedad civil”. Además, el principio de Descentralización, el que es entendido en la PNDU “como la consideración de una gobernanza que distinga las diversas escalas del territorio y las decisiones asociadas, propiciando un

fortalecimiento de las capacidades y atribuciones locales y regionales en la gestión del territorio, así como la articulación institucional del Estado y de éste con el sector privado productivo y la sociedad civil organizada”.

El mismo artículo único del decreto N° 19, de 2020, se proporciona un marco de lineamientos -agrupados por ámbitos- que buscan facilitar la articulación de actores y variables que inciden en el desarrollo de las áreas rurales. En lo atinente a la coordinación, se identificó el Ámbito sustentabilidad medioambiental, y el de cultura e identidad, los que incluyen lineamientos que requieren de coordinación y/o acciones conjuntas.

Al respecto, el ámbito sustentabilidad medioambiental, incluye el lineamiento 1.2, alusivo a “Propender a una articulación de las estrategias sectoriales que contribuya a la protección, restauración, reparación y remediación de los ecosistemas presentes en el territorio rural, de acuerdo a la normativa vigente”. Por su parte, el Ámbito cultura e identidad, incluye el lineamiento 2.1. que busca “Propender a la integración en los instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial, de los elementos del patrimonio cultural y natural que otorgan valor e identidad a los territorios, declarados o reconocidos en conformidad con lo establecido en la normativa vigente”.

6.2.2.d.2. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

De acuerdo a la parte 4. Gobernanza, del artículo único del decreto N° 19, de 2020, de 2020, la PNDR fue concebida para coordinarse con actores y variables que inciden en el desarrollo de las áreas rurales, valorando el potencial que tienen para el desarrollo comunal, regional y nacional, en ese sentido, se detalla que los lineamientos estratégicos orientadores del accionar público que deben interactuar con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, pues en su conjunto, esos tres instrumentos buscan avanzar hacia un desarrollo territorial armónico del país, promoviendo el desarrollo integral de todos sus habitantes.

Cabe destacar que no se menciona los restantes instrumentos analizados en este estudio, es decir, los PRI-PMI, los PROT, los PRDU y PRC.

6.2.2.e. Planes Regionales de Desarrollo Urbano, PRDU

6.2.2.e.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

El artículo 32 de la LGUC establece que El Plan Regional de Desarrollo Urbano será confeccionado por las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico.

En tanto, el artículo 33 de esa misma ley, define que los PRDU serán aprobados por el Consejo regional y promulgados por el Gobernador respectivo.

6.2.2.e.2. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

El artículo 33 de la LGUC y el artículo 2.1.6 de la OGUC establecen que las disposiciones del Plan Regional de Desarrollo Urbano deberán incorporarse en los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales y Comunales.

6.2.2.f. Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, PROT

6.2.2.f.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

El artículo 17a) de la ley 19.175 define que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio debe establecer los tipos de condiciones que podrán establecer los PROT, debiendo esa propuesta aprobarse por decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los ministros integrantes de la Comisión Interministerial.

Además, en el mismo literal se define que se deberá consultar a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el GORE, respecto al contenido del PROT (imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio).

6.2.2.f.2. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

Al respecto, el artículo 17a) de la ley 19.175 mandata que los PROT deben ser aprobados en coherencia con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

6.2.2.g. Planes Reguladores Comunales, PRC

6.2.2.g.1. Función de coordinación y/o acciones conjuntas

Es dable señalar que el artículo 41 de la LGUC establece que la planificación urbana comunal, ejecutada por medio del Plan Regulador Comunal, debe ejecutarse en concordancia con las metas regionales de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, incorporando disposiciones que resguardan y promueven la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos.

En tanto, el artículo 43 de la LGUC establece que el anteproyecto de Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones debe ser consultado al Concejo Municipal, debiendo ese ente pronunciarse respecto a las proposiciones del instrumento y aprobar la versión final. Además, el proyecto de PRC aprobado se debe remitir a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, para revisión y emisión de un Informe técnico.

6.2.2.g.2. Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT

El mismo artículo 43 de la LGUC indica que, si una comuna está regulada por un plan regulador metropolitano o intercomunal, el proyecto de PRC debe ajustarse al PRI o PRM, lo que quedará plasmado en el aludido Informe técnico de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Si el informe es favorable, la SEREMI debe remitir dicho

informe directamente al municipio, junto con el proyecto de PRC y sus antecedentes, con copia al GORE, para que el instrumento se promulgue por decreto alcaldicio. Si el proyecto del PRC no se ajusta al plan regulador metropolitano o intercomunal, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo emitirá un informe negativo y lo remitirá, conjuntamente con el proyecto de PRC al municipio, el cual podrá modificar el proyecto para concordarlo con el respectivo instrumento o insistir en su proyecto mediante la solicitud de pronunciamiento al GORE.

Además, el citado artículo 43 define que, si el proyecto de PRC altera el límite urbano, el alcalde, junto con enviarlo a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, debe informar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y al Servicio de Impuestos Internos, identificando la zona afectada.

A continuación, la siguiente tabla presenta un resumen de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que incluyen en su normativa la función de coordinación y trabajo conjunto entre organismos públicos.

Tabla N° 10: Función de coordinación y trabajo conjunto establecido en IPT

| IPT | Función de coordinación | Coordinación y/o relacionamiento con otro IPT | | | | | | |
|---------|-------------------------|---|------|------|------|------|------|-----|
| | | PRM-PRI | PNOT | PNDU | PNDR | PRDU | PROT | PRC |
| PRM-PRI | ✓ | | x | x | x | x | x | ✓ |
| PNOT | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| PNDU | ✓ | x | x | | x | x | x | x |
| PNDR | ✓ | x | ✓ | ✓ | | x | x | x |
| PRDU | ✓ | ✓ | x | x | x | | x | ✓ |
| PROT | ✓ | x | ✓ | x | x | x | | x |
| PRC | ✓ | ✓ | x | x | x | x | x | |

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que, en lo referente a la planificación urbana, el artículo 28 decies de la LGUC mandata que debe existir "transparencia en el ejercicio de la potestad planificadora", debido a que la planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general. En ese contexto, en la letra e) de ese mismo artículo de define que el ejercicio de esa función debe cumplir, entre otros, con "ser consistente con los estudios técnicos referidos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, conforme establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los que necesariamente deberán estar en coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia". En ese sentido, es imperativo para los servicios públicos ejercer la coordinación en la ejecución de labores referidas a la planificación urbana, aun cuando aquello no sea explícito en los documentos que dictan normas respecto al diseño y gestión de esos instrumentos.

Consideraciones sobre el mandato de coordinación de los organismos públicos competente (6.2.1) y de las labores de coordinación definidas en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial (6.2.2)

Habiendo revisado los mandatos para la coordinación de organismos públicos, o conjunto de ellos, aplicable a la gestión y ordenamiento territorial en Chile y de los IPT (numeral 6.2.1), así como las labores de coordinación definidas en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial (numeral 6.2.2), es importante señalar lo siguiente.

La Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, COMICIVYT, es desde el año 2015, la principal instancia de coordinación, puesto que tiene como objetivo el coordinar a los distintos organismos públicos en la elaboración y ejecución de instrumentos y políticas de planificación y ordenamiento territorial. En ese sentido, existe el mandato que los integrantes de esa comisión - representantes de distintos ministerios y organismos públicos - deben trabajar en conjunto para definir los mencionados instrumentos a nivel nacional, así como también deben aplicar mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales para asegurar la coherencia entre las distintas escalas territoriales. En ese sentido, la instancia regional de esa comisión son los Consejos Regionales de Ordenamiento Territorial, CORECIVYT, que se encargan de coordinar a nivel regional el proceso de planificación y ordenamiento territorial.

Ahora bien, de acuerdo a lo descrito, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo también tiene un rol importante en la planificación y ordenamiento territorial en Chile, pues cuenta con una institucionalidad y un marco legal que le permite coordinarse con otros organismos públicos en esta materia. En este sentido, no solo encabeza la COMICIVYT, en su rol de Secretaría Ejecutiva, pues también tiene ese rol en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, en donde fue la cartera encargada de elaborar y coordinar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que establece las políticas, estrategias y programas para el desarrollo urbano en el país, siendo además ese consejo una instancia de coordinación intersectorial e intergubernamental en materia de desarrollo urbano. Así también, las potestades del MINVU le permiten ejercer labores de coordinación con los gobiernos regionales y los municipios para elaborar planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales, así como en los PROT y PRDU. Por lo tanto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo debe ser considerado como uno de los actores públicos con un buen contexto legislativo e institucional para coordinarse con otros organismos públicos en materia de planificación y ordenamiento territorial en Chile.

Así también, es de importancia el rol del Ministerio del Medio Ambiente, dada su institucionalidad y marco legal favorable a la labor de coordinación con otras entidades públicas. En este sentido, el MMA, como parte de la COMICIVYT, tiene labores en la coordinación de la implementación de la PNOT, dado que esta tiene entre sus objetivos el establecer normas y directrices para el uso del suelo y la protección del medio ambiente en todo el territorio nacional. Además, ese ministerio es responsable de la evaluación ambiental estratégica la que es aplicable y obligatoria para los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Consecuentemente, el

Ministerio del Medio Ambiente también es un actor público con amplias labores de coordinación, dado su contexto legislativo e institucional.

En el nivel regional, los GORE también tienen un importante rol en la planificación y ordenamiento territorial en Chile, pues cuentan con una institucionalidad y un marco legal que les permite coordinarse con otros organismos públicos en esta materia. En ese sentido, esa coordinación se ejerce en su rol de aprobar los planes reguladores intercomunales y metropolitanos. Además, los gobiernos regionales tienen la responsabilidad de coordinar la implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial a nivel regional. Para ello, los GORE cuentan con el Consejo Regional, CORE, que es una instancia de coordinación intersectorial e intergubernamental en la región. Además, a través del proceso de Planificación Estratégica Regional, los gobiernos regionales pueden establecer las prioridades y objetivos para el desarrollo territorial en su región. Por lo tanto, los gobiernos regionales se consideran uno de los actores públicos con una sólida base legislativa e institucional para coordinarse con otros organismos públicos en labores de la planificación y territorial y ordenamiento territorial.

Siguiendo en el nivel regional, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo también tiene un rol clave en la coordinación y gestión territorial en la región, ya que es la entidad encargada de promover el desarrollo urbano en la región, a través de la elaboración de los PRDU y los PRI-PRM. Además, esa SEREMI debe trabajar en conjunto con otras entidades públicas y privadas para lograr una gestión integrada del territorio.

De igual manera, la SEREMI de Medio Ambiente posee un rol importante en la coordinación de los instrumentos aludidos, ya que es la entidad encargada de velar por la protección ambiental en la región y de coordinar la evaluación ambiental de los proyectos que se desarrollan en el territorio, tarea en la cual debe tener a la vista los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial aplicables a ese proyecto, debiendo emitir su conclusión técnica respecto a la compatibilidad de la ubicación de las instalaciones con las normas incluidas en los instrumentos, debiendo para ello coordinarse con otros organismos con competencia en la materia. De esta forma, la SEREMI de Medio Ambiente contribuye a la gestión territorial sostenible y al cumplimiento de lo establecido en los IPT.

Ahora bien, las SEREMIS antes mencionadas y otras que apliquen, tienen la facultad para ejercer coordinación con el respectivo GORE en materias de planificación y ordenamiento territorial. Así, en la elaboración de los instrumentos, las distintas SEREMIS se coordinan con el Gobierno Regional a través del Consejo Regional, que es el órgano colegiado encargado de aprobar los planes regionales. En ese sentido, el CORE y las SEREMIS deben trabajar coordinadamente para elaborar y ejecutar los planes de la región. Además, las SEREMIS también pueden coordinarse directamente con el GORE. De esta manera, tanto las mencionadas SEREMIS, GORES y CORES, también son actores públicos con respaldo legislativo para coordinarse entre ellos y con otros organismos en labores de la planificación y ordenamiento territorial.

En el nivel local, los municipios también tienen un rol preponderante en la gestión y ordenamiento territorial de su comuna, pues poseen el mandato legislativo e institucional para ejercer labores de coordinación con otros organismos públicos en

esta materia, ya sea del nivel regional o central, así como dependencias o instancias locales. A ese respecto, los municipios son los encargados de elaborar y actualizar los planes reguladores comunales y pueden elaborar y coordinar la implementación de los instrumentos de gestión territorial a nivel local. En lo específico, los municipios cuentan con la Secretaría Comunal de Planificación, que es la instancia técnica encargada de coordinar la planificación territorial a nivel comunal. Además, los municipios pueden participar en instancias de coordinación intercomunal para abordar temas territoriales que afecten a varias comunas. Consiguientemente, los municipios también son actores públicos con un buen contexto legislativo e institucional para coordinarse con otros organismos en materia aludida.

6.2.3 Coordinación requerida para la Evaluación Ambiental Estratégica de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

En el contexto del diseño de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, específicamente en la fase de elaboración de la imagen objetivo del IPT, se debe desarrollar el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica acorde a lo señalado en la ley N° 19.300, de bases generales del medio ambiente.

En este sentido, en el artículo 7° bis de la ley 19.300, se especifica que siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento está a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente. Además, se indica que la elaboración de las políticas y planes deberá contemplar las etapas de diseño y aprobación.

En el mismo articulado se establece que en la etapa de diseño, el organismo que debe dictar la política o plan deberá considerar criterios de desarrollo sustentable, objetivos y efectos ambientales derivados de los factores críticos de decisión, los que incluirán la mitigación y adaptación al cambio climático, según corresponda. Durante esa etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segundo, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente. Por su parte, en la etapa de aprobación, se debe elaborar un anteproyecto de política o plan que contiene un informe ambiental, el que debe ser remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

Así también, el artículo 7° ter de la referida ley 19.300, se mandata a que el reglamento de EAE deberá establecer el procedimiento y plazos en virtud del cual se tramitará esa evaluación, el que debe considerar: a) Los aspectos básicos a

considerar durante la etapa de diseño, incluida la forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado que puedan vincularse con la política o plan objeto de evaluación; b) Los contenidos mínimos detallados para la elaboración de los Informes Ambientales de las políticas o planes; c) Forma de participación del público interesado, y d) Forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior. Esta forma de publicidad deberá considerar una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad en general, en lo referente a los contenidos, alcances y efectos de la política o plan, así como de su reformulación posterior.

En tanto, según el artículo 7º quáter de la ley 19.300, la etapa de aprobación de la política o plan, culminará con una resolución del Ministerio sectorial, en la cual se señalará el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que debe incorporar la política o plan para su dictación, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan o política, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho plan o política en el mediano o largo plazo.

En cumplimiento de esas exigencias, al momento de la elaboración del anteproyecto de los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano, se deberá confeccionar un informe ambiental que debe ser remitido al Ministerio de Medio Ambiente para sus observaciones.

El reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica, aprobado a través del decreto N°32, de 4 de noviembre de 2015, del Ministerio de Medio Ambiente, establece en su artículo 2º que el objetivo de esa evaluación es la incorporación de las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial que la ley establece.

Por su parte, al igual que el artículo 7º bis de la ley 19.300, el artículo 3º del reglamento de EAE, establece que de manera obligatoria se someterán a esa evaluación los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas, las modificaciones sustanciales de los señalados instrumentos, o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen, o sistematicen.

El artículo 6º define que el rol del Ministerio del Medio Ambiente, para efectos de la aplicación de la EAE a una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial, es el siguiente: a) orientar y colaborar técnicamente en el proceso de aplicación de la EAE, a solicitud del órgano responsable; b) formular observaciones al informe ambiental contenido en el anteproyecto de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial presentado por el órgano responsable ante el MMA; c) elaborar instrumentos técnicos destinados a orientar la aplicación de la EAE, tales como manuales, instructivos y guías de aplicación práctica, y d) elaborar y mantener

un sistema de información destinado a la consulta y seguimiento del procedimiento de EAE.

Por su parte, el artículo 9º del mismo reglamento se refiere a la desconcentración territorial en el procedimiento de la EAE, estableciendo que las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial cuyo ámbito de aplicación territorial sea comunal, intercomunal, provincial o regional, se analizarán técnicamente por las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente. Por su parte, las políticas y planes cuyo ámbito de aplicación sea interregional o nacional se analizarán técnicamente por el nivel central del Ministerio del Medio Ambiente. La participación de los órganos de la Administración del Estado que se desconcentren territorialmente se efectuará a través de su nivel central cuando se trate de una política o plan cuyo ámbito de aplicación sea nacional o interregional, o bien, por su respectiva unidad regional si el ámbito de aplicación de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial es de nivel regional, provincial, intercomunal o comunal.

Sobre los órganos participantes en la EAE, el artículo 10 del reglamento define que obligatoriamente deben ser convocados a participar en la EAE de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial, los ministerios integrantes del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y los órganos de la Administración del Estado con competencias vinculadas a las materias objeto de la evaluación. Respecto de los demás órganos de la Administración del Estado, la convocatoria será facultativa.

Relatado todo lo anterior, es importante destacar que – en lo que interesa - el artículo 11 del ya aludido reglamento, se refiere a la Coordinación y Consulta con los Órganos que participan en la EAE, estableciendo que el objetivo de la coordinación y consulta del órgano responsable ³¹ con los órganos de la Administración del Estado participantes es garantizar una actuación organizada de las entidades públicas involucradas en las acciones propuestas por la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que corresponda. Para ello, el Órgano Responsable deberá, respecto de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial a evaluar, al menos: a) informar a los Órganos de la Administración del Estado participantes en la Evaluación Ambiental Estratégica, sobre su objeto, el antecedente o justificación que determina la necesidad de desarrollar su formulación y los fines o metas que con ella se pretenden alcanzar; b) consultar y establecer coordinación con los mismos órganos respecto de los criterios de desarrollo sustentable de la materia a evaluar, los objetivos y efectos ambientales de ésta y las opciones de desarrollo consideradas para el logro de los objetivos planteados.

Respecto a la forma en que se desarrollará la ya señalada coordinación y consulta, el inciso quinto del referido artículo 11, establece que comprenderá, al menos, la solicitud y emisión de informes y la realización de reuniones o sesiones de trabajo.

En lo referente al inicio del Procedimiento de EAE, el artículo 14 del ya aludido reglamento, establece que el diseño de una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que se someta a Evaluación Ambiental Estratégica se iniciará

³¹ El Órgano Responsable es definido en la letra m) del artículo 4º del reglamento de EAE, como “el órgano de la Administración del Estado encargado de la elaboración de la política, plan, o instrumento de ordenamiento territorial sometido a Evaluación Ambiental Estratégica.

por medio de un acto administrativo dictado por el órgano responsable. Una copia de dicho acto será remitida al Ministerio del Medio Ambiente y contendrá, en lo que interesa respecto a la coordinación: b) las políticas medio ambientales y de sustentabilidad que pudieran incidir en la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que se pretende implementar; e) las implicancias sobre el medio ambiente y la sustentabilidad que generarían las opciones de desarrollo planteadas en la presentación de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial; f) los órganos de la Administración del Estado que se convocarán a fin de garantizar una actuación coordinada en la etapa de diseño de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial; y g) la identificación de organismos no pertenecientes a la Administración del Estado o representantes de la comunidad que se estimen claves para el procedimiento de EAE y la forma de incorporarlos al mismo.

El artículo 18 del reglamento de la EAE se refiere a los Informes de los Órganos de la Administración del Estado participantes, vinculados a las materias objeto de la política o plan, deben ser convocados a colaborar por el órgano responsable las veces que éste decida, a reuniones o sesiones de trabajo. De acuerdo a ello, los organismos públicos convocados, tendrán siempre un plazo de 15 días para realizar sus observaciones y entregar los estudios y/o informes que estimen sean pertinentes a la materia de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que propone el órgano responsable.

En tanto, el artículo 19 del reglamento aborda lo relativo a las reuniones o sesiones de trabajo con los Órganos de la Administración del Estado participantes, indicando que cada órgano responsable determinará el número y periodicidad de las reuniones o sesiones de trabajo con los participantes en el proceso, en función de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial de que se trate. Se añade, que la convocatoria la debe realizar el responsable a los Ministerios que integren el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y aquellos que sean competentes en la materia a tratar.

En seguida, el artículo 20 señala que el anteproyecto de los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano, debe incorporar los resultados de las distintas etapas de aplicación y debe ser enviado por el órgano responsable al Ministerio del Medio Ambiente, junto con el Informe Ambiental, para la formulación de observaciones.

El artículo 21 establece que la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica debe quedar registrada en el Informe Ambiental, en el que se debe explicar la manera en que se abordó el proceso y cómo se incorporó las consideraciones ambientales en el anteproyecto de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial. El Informe Ambiental se debe remitir por el órgano responsable al Ministerio de Medio Ambiente junto al ya indicado anteproyecto para la formulación de observaciones.

En lo que interesa, en la letra j) del mismo artículo 21, se definió que el Informe Ambiental debe contener los resultados de la coordinación y consulta a los órganos de la Administración del Estado, identificando a los convocados y a aquellos que efectivamente participaron en el proceso de aplicación de la Evaluación Ambiental

Estratégica; la forma en que se desarrolló dicha coordinación y consulta; una síntesis de los elementos aportados al proceso de decisión por los órganos participantes; una síntesis del modo en que dichos elementos fueron considerados en la formulación del anteproyecto de política, plan o instrumento; y la indicación de aquellos que fueron desestimados y el fundamento de su exclusión.

Además, el artículo 26 del reglamento de EAE define que, dentro de los quince días siguientes a la finalización de la evaluación de la consulta pública por el órgano responsable, o a la recepción de las observaciones al Informe Ambiental corregido, según corresponda, el órgano responsable dictará una resolución de término del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica. En lo que interesa, la letra h) del artículo 26 establece que la resolución contendrá la identificación de los Órganos de la Administración del Estado que fueron convocados a participar del proceso y de aquellos que efectivamente participaron, y un resumen de la coordinación y consultas efectuadas.

Finalmente, el artículo 27 establece que una vez dictada la resolución de término del proceso de EAE, el órgano responsable, o aquél que cuente con la competencia para aprobar la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial, debe elaborar el proyecto y dictar un acto administrativo, el que debe ser aprobado una vez cumplidos los demás trámites que establece la normativa sectorial.

Visto todo lo anterior, respecto a los requerimientos normativos de la EAE, es dable señalar que ese instrumento de gestión ambiental se relaciona estrechamente con los instrumentos de planificación territorial y de ordenamiento territorial, ya que busca evaluar los impactos ambientales que pudieran generar las políticas, planes y programas que se desarrollen en el territorio. De esta manera, la EAE se utiliza como una herramienta para integrar la dimensión ambiental en la planificación y ordenamiento territorial, específicamente en la fase de diseño de los IPT, lo que contribuye a una planificación territorial más sustentable y compatible con el desarrollo sostenible, lo que a su vez permitirá que en la aplicación de los instrumentos se tome decisiones informadas y sostenibles.

Lo anterior redundante en que la calidad del diseño de los IPT se ve beneficiada por la EAE, pues permite evaluar y mitigar los impactos ambientales negativos en el territorio que pudiera causar el instrumento, de modo que la planificación territorial será más sustentable y compatible con el desarrollo sostenible.

Ahora bien, y en lo que interesa, La EAE aporta a la coordinación de los organismos públicos que participan en la elaboración o diseño de los IPT al fomentar la cooperación interinstitucional y la integración de diferentes perspectivas y enfoques en la planificación territorial puesto que, en el proceso de evaluación ambiental estratégica, se requiere la participación de diferentes entidades públicas que puedan aportar información relevante sobre los impactos ambientales y sociales de los IPT. De esta forma, la EAE promueve la coordinación entre estos organismos para identificar oportunidades de mejora en la gestión ambiental y social del territorio, y contribuye a una planificación territorial más integrada y sostenible.

Respecto a los mecanismos de coordinación en la EAE de los IPT, el reglamento de evaluación ambiental estratégica establece varios ese tipo de mecanismos, con el fin de fomentar la participación de los organismos públicos en ese proceso, entre los que se encuentran: i) la creación de una comisión de evaluación ambiental estratégica, que tiene como objetivo coordinar y supervisar el proceso de evaluación ambiental estratégica del IPT; ii) realización de consultas públicas y la participación ciudadana, que permiten recoger información relevante y perspectivas diversas sobre los impactos ambientales del IPT; iii) la obligatoriedad de informar a los organismos que puedan verse afectados por la implementación del IPT, con el fin de recopilar información relevante sobre los impactos ambientales y sociales; iv) la realización de estudios técnicos especializados para evaluar los impactos ambientales y sociales del IPT, que pueden ser realizados por organismos especializados en la materia. De esta manera, esos mecanismos permitirían una coordinación entre los diferentes organismos públicos que participan en el proceso de evaluación ambiental estratégica del IPT, lo que contribuye a una planificación territorial más integrada y sostenible.

6.2.4 Consideraciones sobre la coordinación como función legal de organismos públicos con competencia en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados.

De acuerdo a todo lo revisado y analizado en este numeral 6.3, se presenta a continuación ideas que refuerzan lo referido a la coordinación como función legal de organismos públicos con competencia en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se releva las siguientes ideas.

Resulta importante relevar el rol y funciones que posee la COMICIVYT para la coordinación de los IPT. En la práctica, los distintos organismos públicos que integran la COMICIVYT deben trabajar en conjunto para definir los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, considerando las particularidades de cada territorio y la participación ciudadana. Para ello, se debe establecer instancias de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de asegurar la coherencia entre las políticas y planes a nivel nacional, regional y local.

Es así como la COMICIVYT debe ejercer la coordinación a través de la elaboración y seguimiento de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, debiendo buscar garantizar una gestión integrada y sostenible del territorio. Para ello, los mecanismos de coordinación que utiliza esa comisión se encuentran la definición de objetivos y metas comunes, la elaboración de planes y programas interministeriales, la realización de reuniones periódicas entre sus miembros para evaluar el avance de los proyectos, considerando en ello la colaboración entre los distintos niveles del gobierno y los distintos sectores. Respecto a lo anterior, la COMICIVYT puede aplicar distintos mecanismos de coordinación, puesto que deben ser flexibles y adaptables a las particularidades de cada territorio y proceso de planificación y ordenamiento territorial. Sin embargo, no existe certezas de la verdadera efectividad de esos mecanismos.

En tanto, tanto el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio del Medio Ambiente, poseen un importante rol en el diseño y aplicación de los planificación y ordenamiento territorial, y en específico en la coordinación de acciones y de organismos públicos, pues cuentan con una institucionalidad y un marco legal que le

permite coordinarse con otros organismos públicos en esta materia, ya sea en sus labores propias como carteras de gobierno, como en la integración de instancias de participación, como la COMICIVYT o el CNDU. De esta manera, poseen un rol preponderante en los PRI-PRM, PRC, PROT, PRDU, todo ello por el contexto legislativo e institucional para coordinarse con otras entidades públicas.

La misma situación descrita en el párrafo precedente ocurre en el nivel regional, puesto que los GORE, CORE, SEREMI de Vivienda Urbanismo y SEREMI del Medio Ambiente, poseen las facultades para ejercer labores de coordinación en materias de planificación y ordenamiento territorial y los IPT aplicables. En ese sentido, las SEREMIS se coordinan con GORES a través del CORE y, a su vez, las SEREMIS desempeñan sus labores coordinadamente para elaborar y ejecutar los planes de la región, pudiendo a la vez coordinarse directamente con el GORE, según aplique. En consecuencia, los mencionados organismos son actores públicos con un respaldo legal para ejercer las coordinaciones necesarias, ya sea entre ellos y/o con otros organismos públicos con competencia en planificación y ordenamiento territorial.

En cuanto al territorio comunal, los municipios poseen el mandato legislativo e institucional para ejercer labores de coordinación con otros organismos públicos en esta materia, destacándose el rol que ejerce la Secretaría Comunal de Planificación en esa labor de articulación en lo referente a la planificación territorial, y en lo que interesa de los PRC y su compatibilidad con otros IPT del nivel regional o intercomunal, así como la armonía que guardan con las políticas del nivel nacional.

Al respecto de los municipios, es dable citar a Espinoza (2018), quien manifiesta que “las municipalidades, por la autonomía, atribuciones y facultades otorgadas constitucionalmente, son actores que adquieren gran protagonismo en el ordenamiento territorial a nivel local, sin embargo, por el carácter jerárquico y vertical del Estado debe subordinar sus acciones a las unidades administrativas del nivel central, para que exista una coherencia entre las políticas y lineamientos a nivel nacional y su expresión a nivel local”. En ese contexto, esa misma autora señala que “se genera una interacción y diálogo entre los distintos niveles, de manera que la institucionalidad en su conjunto funcione de forma articulada, permitiendo un traspaso fluido de información y capacidades para orientar efectivamente los procesos de ordenamiento territorial”.

Por su parte, lo referido a las labores de coordinación para organismos públicos definidas por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, la PNOT, como principal instrumento de política pública que favorece la coordinación, dado que se caracteriza por promover la coordinación entre los organismos públicos a través de mecanismos de participación y colaboración, estableciendo instancias de diálogo, articulación y cooperación para la toma de decisiones y la implementación de acciones en materia de ordenamiento territorial. Para ello, establece mecanismos de coordinación como la creación de comités intersectoriales, la elaboración de planes y programas conjuntos, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la promoción de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno para asegurar una gestión territorial integrada.

Los planes regionales de ordenamiento territorial, una vez que sean actualizados, se espera que contribuyan a la coordinación al establecer lineamientos y directrices para el desarrollo territorial de cada región. Estos planes deben promover la articulación entre los distintos actores y sectores involucrados en la planificación territorial, favoreciendo la coordinación de acciones y la toma de decisiones consensuadas a nivel regional.

Sin embargo, existe una tarea pendiente respecto a esos planes regionales, pues aún no es promulgado su reglamento de elaboración. Al respecto, es dable señalar la necesidad de que ese reglamento entre en vigencia, porque establecerá las pautas y procedimientos para la elaboración, revisión y aprobación de esos planes, con el fin de garantizar la consistencia, transparencia y participación en el proceso de planificación territorial, asegurando que los planes sean coherentes con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y reflejen las necesidades y aspiraciones de cada región.

Ahora bien, en lo referente a la coordinación requerida para la Evaluación Ambiental Estratégica de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, es importante señalar que, con la aplicación de la EAE en el diseño de los IPT, siguiendo las exigencias del reglamento de esa evaluación, se alcanzaría una mejor gestión ambiental y social en los IPT, al identificar y evaluar los impactos ambientales y sociales de las políticas, planes y programas que se incluyen en esos instrumentos. Además, el proceso de EAE produciría una mejora en la calidad técnica y la coherencia interna de esos instrumentos, debido al mandato de considerar diferentes aspectos ambientales y sociales en la planificación territorial. En tanto, dado que la aplicación de la EAE a los IPT busca una planificación territorial integrada con las necesidades ambientales, económicas y sociales del territorio, se potenciaría una aplicación sostenible y coordinada de los IPT.

Finalmente, resulta significativo que el reglamento de EAE establezca mecanismos de coordinación para fomentar la participación de los organismos públicos en el proceso de evaluación ambiental estratégica de los IPT, pues su aplicación permitiría una coordinación entre los diferentes organismos públicos que participan en ese proceso y, por ende, una planificación territorial integrada y sostenible.

6.3 Evidencias de descoordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

6.3.1 Registros de descoordinación de instrumentos.

En este numeral y en el Anexo N°1, se presenta los resultados respecto a la recopilación de evidencias de descoordinación o debilidades de coordinación respecto al diseño e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados, con el fin de contar con registros sobre las debilidades en la coordinación.

Las fallas de coordinación o descoordinaciones, en los planes reguladores intercomunales y metropolitanos y comunales³², pueden ocurrir por factores como la

³² Según los autores: Gutiérrez y Peña (2011), Serra (2011), (Serra, 2012), Abuaud (2013), Romero (2017), Muñoz (2017), Arce y Troncoso (2019), y Quintanilla (2023).

falta de comunicación entre municipios involucrados, diferencias en los intereses y prioridades de cada entidad, la falta de recursos o capacidad técnica para implementar y monitorear los planes, entre otros, pudiendo generar problemas en el desarrollo urbano y territorial de la zona regulada. Además, puede existir descoordinaciones y discrepancias en la definición de los límites territoriales entre las comunas o municipios, lo que puede generar problemas en la planificación y gestión del territorio en áreas limítrofes. También se pueden presentar inconsistencias normativas, pudiendo los planes reguladores comunales presentar diferencias sobre uso del suelo, densidad constructiva, altura de edificación, entre otros aspectos, lo que puede generar conflictos e incoherencia en la planificación urbana, así como afectar la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo económico de la zona.

En ese sentido, la descoordinación en la implementación de los aludidos instrumentos podría generar duplicidad de esfuerzos y recursos, así como contradicciones entre los objetivos de los IPT. Así también, que las comunas tengan diferentes prioridades y enfoques en cuanto a desarrollo urbano, vivienda, transporte y servicios públicos, se puede dificultar la implementación de políticas integrales, provocar la falta de integración de los planes reguladores y otras las políticas públicas, y generar disparidades entre las distintas áreas. En este sentido, en el numeral 9.9.1 del Anexo N°1 se presenta un grupo casos de descoordinaciones asociadas a PRI-PRM y PRC.

Por su parte, en el numeral 9.9.2 del Anexo N°1, se da cuenta de descoordinaciones de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial para el periodo 2018 a 2021, desde que concluyó su diseño hasta que fue promulgada, los que principalmente se sustentan en distintos análisis del contenido de la misma. En tanto, una vez fue promulgada y publicada, se generaron nuevos análisis de su contenido y aplicación, los que se ejemplifican con las siguientes citas.

En tanto, en el numeral 9.9.3 del citado Anexo, se da cuenta de debilidades de coordinación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Si bien esa política fue elaborada con la coordinación entre distintos ministerios y organismos, los que buscaban establecer políticas y estrategias para el desarrollo urbano sostenible en todo el país, de igual manera se presentaron distintas situaciones que dan cuenta de la falta de coordinación en la elaboración y en su aplicación, las que se presentan en dicho numeral.

Ahora bien respecto a la Política Nacional de Desarrollo Rural, en el numeral 9.9.4 del Anexo N°1, se presenta debilidades de coordinación en el diseño, implementación e institucionalización de la misma, basadas en el estudio de Bergamini y Rasse (2022). Ese estudio da cuenta de debilidades de coordinación que ocurren aun cuando se cuenta con instancias de coordinación, como la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, del Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional Asesor de Desarrollo Rural, CNDR, y los integrantes de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

En lo referente a los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, se presenta debilidades de descoordinación en el numeral 9.9.5 del ya mencionado Anexo. En este sentido, de acuerdo a las características de los PRDU y PROT, las descoordinaciones que pueden ocurrir se pueden relacionar

con la alineación entre los objetivos de esos planes regionales con otros instrumentos, así como prioridades diferentes a otros niveles territoriales, lo que puede generar descoordinaciones en la planificación y gestión urbana y de ordenamiento territorial. Además, se pueden generar inconsistencias con otras estrategias y políticas, lo que puede dificultar la implementación coherente y coordinada de proyectos y acciones.

Ahora bien, en el numeral 9.9.6 del Anexo N°1 se da cuenta de descoordinaciones detectadas por la Contraloría General de la República de Chile a los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial. En este sentido, de acuerdo a la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, CGR, se establece que esa entidad el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado de Chile. Corresponde a un organismo autónomo, cuya misión comprende controlar la legalidad de los actos administrativos y resguardar el correcto uso de los fondos públicos. Al respecto, la CGR realiza revisiones a los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial, con el fin de verificar su legalidad, eficacia, eficiencia y economía, las que pueden incluir la revisión de los procesos de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los instrumentos analizados en este trabajo, así como la revisión de su contenido y cumplimiento.

Finalmente, en el numeral 9.9.7 del aludido Anexo, se presenta descoordinaciones ocurridas en el proceso de EAE de los IPT. Al respecto, es dable mencionar que, si bien la aplicación de la EAE ha mejorado los procedimientos de la planificación y ordenamiento territorial en Chile, también existen debilidades en su aplicación, pues se ha detectado la falta de coordinación entre los organismos públicos que participan en el proceso de evaluación ambiental estratégica de los IPT.

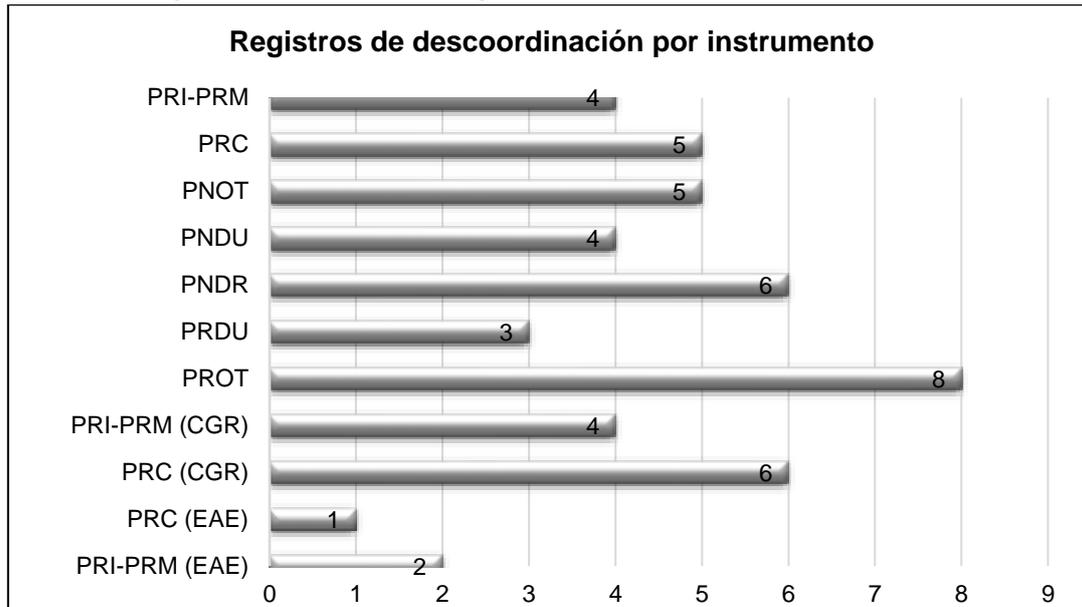
A modo de síntesis de lo presentado en el Anexo N°1, en la siguiente tabla y gráfico, se presenta un resumen de los resultados de la recopilación de evidencias de descoordinación o debilidades de coordinación en los procesos de diseño, gestión e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados.

Tabla N° 11: Registros de descoordinación de IPT.

| Instrumento | Registros de descoordinación por instrumento | Porcentaje por instrumento | Porcentaje por categoría |
|----------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|
| PRI-PRM | 4 | 8% | 19% |
| PRC | 5 | 10% | |
| PNOT | 5 | 10% | 31% |
| PNDU | 4 | 8% | |
| PNDR | 6 | 13% | |
| PRDU | 3 | 6% | |
| PROT | 8 | 17% | 23% |
| PRI-PRM (CGR) | 4 | 8% | 21% |
| PRC (CGR) | 6 | 13% | |
| PRC (EAE) | 1 | 2% | 6% |
| PRI-PRM (EAE) | 2 | 4% | |
| TOTAL | 48 | 100% | 100% |

Fuente: elaboración propia, en base a fuentes de apartado 6.4.

Figura 12: Gráfico de registros de descoordinación de IPT.



Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartado 6.4.

Del total de los 48 registros que dan cuenta de la descoordinación recopilados, 35 casos, equivalentes al 73% del total, se asocian a evidencias recopiladas desde fuentes bibliográficas que dan cuenta de debilidades de coordinación de los PRI-PRM, PRC, PNOT, PNDU, PNDR, PRDU, y PROT.

- De esos 35 casos, 9 casos, equivalente al 19% del total, corresponde a los instrumentos vinculantes, PRI-PRM y PRC, con un 8% y 10% respectivamente.
- En tanto, 15 registros, equivalente al 31% del total de los casos, se asocian a las políticas nacionales, de los cuales un 10% de los casos es de la PNOT, un 8% de la PNDU y un 13% de la PNDR, es decir: 5, 4 y 6 casos, respectivamente.
- Por su parte, los instrumentos regionales poseen 11 casos, equivalente a un 23% del total, con un 6% de PRDU y 17% de los PROT, correspondiente a 3 y 8 registros, respectivamente.

Ahora bien, el 21% del total de los casos (10 registros) corresponden a aquellos identificados por la CGR en su función jurídica, de los cuales un 8% es de descoordinaciones vinculadas a los PRI-PRM y un 13% de los PRC, lo que equivale a 4 y 6 casos, respectivamente.

Finalmente, un 6% de los registros corresponden a casos de descoordinación asociados al procedimiento de EAE de IPT, de los cuales, el 2% se asocia a los PRC y un 4% a los PRI-PRM, es decir, 1 y 2 casos, respectivamente.

6.3.2 Consideraciones sobre las evidencias de descoordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Considerando que el total de 48 casos referidos la descoordinación de instrumentos fue una recopilación exploratoria y no da cuenta del universo total o proporcional de fallas o debilidades en la coordinación, se presenta las siguientes consideraciones sobre esas cifras y a las posibles causas de esas debilidades.

- El PROT es el instrumento con mayor cantidad de registros de descoordinaciones, lo que puede ser explicado porque la primera versión de ese instrumento sufrió un infructuoso proceso de formulación por parte de las regiones quienes, con metodologías propias, lo que da cuenta de la descoordinación entre los equipos regionales. Además, la promulgación de la ley 21.074 generó la expectativa de contar con un marco normativo claro en materia de ordenamiento territorial. Por ello, son múltiples las investigaciones y análisis respecto al PROT.
- Además, otra de las razones del análisis de los PROT y su inherente coordinación, se debe a que existe preocupación por el retraso de la promulgación del reglamento de elaboración del mismo, el que permitirá elaborar la segunda versión de ese instrumento. Existe expectativa por esa segunda versión de los PROT porque deberá ser considerado por los instrumentos normativos como el PRI, PRM y los PRC por su mayor jerarquía a escala subnacional, de modo se espera que el PROT apunte a dar una respuesta al permanente conflicto del uso del territorio.
- Sobre el caso del PRDU, su interés de análisis radica en que es un instrumento que lo sostiene la LGUC y se esperaba que existiera una vinculación con los PRI o PRC, ya sea en su contenido y aplicación. Si bien fue un instrumento reconocido en esa ley, solo fue promulgado en 4 regiones, lo que explicaría los escasos casos en donde se expone evidencias de descoordinación en la aplicación y/o gestión de los mismos.
- Las políticas nacionales -PNOT, PNDU y PNDR- son la categoría que en su conjunto poseen el mayor número de situaciones asociadas a descoordinación. Ese número puede ser explicado por las debilidades que se han detectado en las funciones de coordinación que se deben ejecutar al alero de esas políticas, pues se espera que a través de ellas se logre una visión de planificación territorial integral y que las distintas entidades públicas ejerzan sus respectivas funciones coordinadamente. Por ello, esas políticas han sido objeto de análisis y estudio.
- En cuanto a los instrumentos normativos, PRI-PRM y PRC, las debilidades de descoordinación aluden a la obligación que de articulación e integración multiescalar que se requiere entre ellos. De esta manera, debido que algunos de esos instrumentos del nivel intercomunal y comunal no se encuentra debidamente integrados e interdependientes, son objeto de estudio e investigación, sumado a la expectativa que generó la promulgación de la ley 21.074, respecto a la corrección de esas descoordinaciones.

- Respecto a los 10 casos identificados de los análisis jurídicos de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que ejecuta la Contraloría General de la República de Chile, estos corresponden al periodo 2018 a 2022 y fueron ejecutados en el contexto del trámite de toma de razón, así como de respuesta a consultas de legalidad, respondidos por dictámenes de jurisprudencia aplicable a los IPT, en los cuales se mandata a los servicios públicos a tomar acciones respecto al principio de coordinación.
- Además, los análisis de la CGR se centraron en los instrumentos vinculantes - PRC, PRI y PRM- en cuanto a sus procesos de elaboración y aplicación, indagando en la revisión de su contenido y cumplimiento, respectivamente. Respecto al contenido de los instrumentos, se identificaron debilidades de coordinación o descoordinaciones en esos tres tipos de instrumentos, asociados a la articulación con normativas sectoriales y con otros instrumentos del ámbito intercomunal y las políticas nacionales. De igual manera, la aplicación de esos instrumentos se identificó debilidades de coordinación en la interpretación del contenido de los mismos, ya sea con otros IPT y con lineamientos del sector ambiental, principalmente con las emitidas por el Servicio de Evaluación Ambiental, en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos, en donde se requiere tener a la vista y aplicar los aludidos instrumentos.
- Finalmente, los casos asociados al proceso de EAE de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial son los que poseen una menor cantidad, lo que puede ser debido a que no todos los IPT han sido sometidos a ese procedimiento, puesto que son previos a la entrada en vigencia del reglamento de la EAE. Sin embargo, aun cuando no sea masiva esa aplicación, se identificó descoordinaciones de organismos públicos en los diferentes pasos de ese proceso, así como debilidades de coordinación en la entrega y recepción de información, así como en la integración de resultados de la evaluación, de parte de los servicios públicos involucrados.

De acuerdo a los antecedentes presentados, es posible indicar que las descoordinaciones o debilidades de coordinación en el diseño, gestión e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados, evidencian una falta de planificación integrada en el diseño y aplicación de los instrumentos. Además, los registros dan cuenta de una fragmentación institucional, pues existen múltiples organismos públicos con competencias, generándose divergencias en los criterios aplicados, debido a la visión sectorialista. Así también, la descoordinación de entidades públicas se manifiesta en la interpretación del contenido de los instrumentos, lo que dificulta la planificación y la toma de decisiones.

Es importante señalar el rol que cumple la Contraloría General de la República, pues ante las descoordinaciones y controversias entre organismos públicos, es esa entidad la que posee la facultad de interpretar las normas jurídicas que contienen a los IPT, generando así dictámenes o informes jurídicos obligatorios para los servicios, los que orientar las decisiones de esos órganos. Sin embargo, es necesario que exista otras

entidades que detecten problemáticas de los IPT, incluida la coordinación, pues la labor de la Contraloría no resulta suficiente, pues actúa en base a consultas, denuncias y requerimientos de partes interesadas, y en el caso de ejecutar fiscalizaciones, estas no cubren el universo de IPT vigentes.

Según el análisis de los casos, se verificó que la coordinación o la falta de ella en el diseño e implementación de los instrumentos, se asocian, respectivamente, a fortalezas o debilidades internas de las organizaciones y los IPT. De igual manera, pueden existir características externas asociadas a la coordinación, que se traducen en una oportunidad o una amenaza para ese proceso.

Al respecto, una debilidad de los IPT es la falta de una estructura de coordinación efectiva entre los diferentes actores y niveles de gobierno, tanto para diseñar, implementar y monitorear los instrumentos. Como amenaza, un contexto institucional sectorialista y con presiones e intereses políticos en favor de ciertas actividades, redundan en una actuación descoordinada en la toma de decisiones de planificación e implementación. Finalmente, los casos permiten visualizar las deseables oportunidades, como una cultura de planificación colaborativa y un contexto en el que se fomente la colaboración entre diferentes actores y niveles de gobierno para abordar los desafíos territoriales, así como fortalezas institucionales que permitan coordinar instrumentos y armonizar los intereses y necesidades de diferentes actores en el territorio, y facilitar la toma de decisiones coordinadas e informadas en la planificación del territorio.

6.4 Niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

Para establecer los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se analizó los resultados de los numerales 6.1, 6.2 y 6.3 de este estudio, lo que permitió clasificar esos instrumentos según los criterios definidos por Repetto (2012). Esos criterios se resumen en la siguiente tabla y se detalla en los numerales 2.3, 2.4 y 2.5.

Tabla N° 12: Niveles, instancia y mecanismos de coordinación y sus criterios

| NIVELES DE COORDINACIÓN | |
|----------------------------|--|
| Básico | Comunicación entre actores y entes. |
| | Consulta a actores y entes. |
| Intermedio básico | Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes. |
| Intermedio avanzado | Construcción de consensos a nivel interorganizacional. |
| | Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales. |
| Avanzado | Establecimiento de parámetros organizacionales. |
| | Definición de prioridades gubernamentales |
| INSTANCIAS DE COORDINACIÓN | |
| Gabinetes | Diseño para garantizar la coordinación intersectorial e integralidad de políticas. |
| Gerencia de redes | Organizaciones sin subordinación o vínculo formal, con estabilidad estructural. |

| MECANISMOS DE COORDINACIÓN | |
|--------------------------------------|--|
| Adaptación mutua | Mediante la simple comunicación entre quienes realizan el trabajo. |
| Supervisión directa | A través de responsabilizar a un actor por el trabajo de los demás. |
| Estandarización o programación | Proceso diseñado con pasos que se articulan por su esquema previo. |
| Estandarización de resultados | Especificación de las consecuencias de los procesos. |
| Estandarización de los conocimientos | Programación de habilidades, competencias y conocimientos necesarios. |
| Estandarización de normas | Permiten modelar comportamientos según las circunstancias y contingencias. |

Fuente: Repetto, 2012 (Adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998))

De esa manera, en las siguientes tablas, para cada instrumento de planificación y ordenamiento territorial identificado en el presente estudio, se presenta la clasificación de la coordinación, según Repetto (2012), en cuanto a sus niveles, instancias y mecanismos.

Tabla N° 13: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PRI-PRM

| Planes Reguladores Metropolitanos / Intercomunales | | |
|--|---|---|
| Nivel | Diseño: <u>Intermedio básico</u> | El proceso de elaboración está normado por la LGUC, estableciendo instancias interorganizacionales que deben lograr consensos. |
| | Aplicación: <u>Básico</u> | El proceso de aplicación del PRI-PRM, los organismos públicos se comunican y consultan, según sus funciones y competencias, así como en el marco de los principios de la ley 18.575. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | El diseño de este IPT se ejecuta por un gabinete integrado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo (elabora el anteproyecto del PRI-PRM), y otros organismos que se pronuncian sobre ese proyecto (SEREMI de Agricultura y sus servicios dependientes, SEREMI de Obras Públicas, Gobierno Regional y Servicio Nacional de Turismo). Se forma un segundo gabinete en el contexto de la EAE, liderado por el Ministerio del Medio Ambiente y por las SEREMIS que integran el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y otros órganos del Estado con competencias vinculadas a las materias por el instrumento. Un tercer gabinete se conforma para la aprobación del instrumento, liderado por el Gobierno Regional, que con el Consejo Regional aprueban o rechazan el PRI-PRM. |
| | Aplicación: <u>Gerencia de redes</u> | En la aplicación gestión de los PRI-PRM los organismos públicos involucrados y competentes trabajan en redes y se apoyan, en el marco de sus funciones y competencias y principios de la ley 18.575. |
| Mecanismo | Diseño: <u>Estandarización o programación</u> | El proceso de elaboración de los PRI-PRM está definido en la LGUC, contando así con un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo que propicia ciertas garantías para la coordinación. |
| | Aplicación: <u>Adaptación mutua</u> | La coordinación se logra mediante la simple comunicación entre quienes realizan el trabajo, en el marco de sus funciones y competencias y principios de la ley 18.575. |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Tabla N° 14: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación de la PNOT

| Política Nacional de Ordenamiento Territorial | | |
|--|---|--|
| Nivel | Diseño: <u>Intermedio</u> <u>avanzado</u> | El proceso de elaboración ocurrió en el contexto de la COMICIVYT, la que, por ser una instancia de coordinación en sí, permitió una concertación entre actores y sectores, en base a la construcción de consensos a nivel interorganizacional. Además, considerando que esa comisión es liderada por el MINVU, en representación del Presidente de la República, se cuenta con un arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales. |
| | Aplicación: <u>Intermedio</u> <u>avanzado</u> | Al igual que en la elaboración, la aplicación ocurre al alero de la COMICIVYT, la que por sus funciones y competencias permite una concertación entre actores y sectores, en base a la construcción de consensos a nivel interorganizacional. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | La PNOT fue diseñada en el marco de la Comisión de Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, COMICIVYT, creada por el decreto supremo N°34, de 2015, del MINVU, y validada en 2018 por la ley N° 21.074, como la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, urbano y rural. La elaboración de la PNOT implicó 2 años de trabajo con el propósito de construir consensos y garantizar su validación política, social y técnica. Además, se constituyó un Consejo Consultivo con 26 representantes de la sociedad civil organizada, académicos, expertos y sector privado-productivo, que acompañaron todo el proceso. Asimismo, se realizó un proceso de consulta regional, que involucró la participación de las Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio y la realización de 45 talleres, con participación de más de 1.300 representantes del sector público y actores clave de la sociedad civil organizada. Finalmente, fue aprobada por la Comisión de Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio en 2018, y luego en 2021 nuevamente fue aprobada por la COMICIVYT, dadas sus modificaciones requeridas por la Contraloría General de la República en el marco del procedimiento de toma de razón. |
| | Aplicación: <u>Gabinete</u> | El decreto supremo N°34, de 2015, del MINVU, establece que el seguimiento de la Política corresponderá a la COMICIVYT, organismo que establecerá un plan de acción que considere la metodología de evaluación y la información resultante del seguimiento. |
| Mecanismo | Diseño: <u>Estandarización</u> <u>o programación</u> | El proceso de elaboración de la PNOT ocurrió en el contexto de la COMICIVYT, la que es la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, contando así con un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo que propició la coordinación de los distintos sectores involucrados. |
| | Aplicación: <u>Estandarización</u> <u>o programación</u> | La implementación de la PNOT quedó establecida en la COMICIVYT que, como se ha descrito, es la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, la que cuenta con un marco de intervención preestablecido, asegurando la coordinación entre los distintos actores sectoriales y de distintos niveles político administrativo. |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Tabla N° 15: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación de la PNDU

| Política Nacional de Desarrollo Urbano | | |
|---|---|--|
| Nivel | Diseño: <u>Intermedio</u> <u>avanzado</u> | La elaboración de la PNDU estuvo a cargo de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (antecesora de la COMICIVYT), la que al estar creada por el artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, permitió la construcción de consensos a nivel interorganizacional entre organismos con competencia en materias de desarrollo urbano. |
| | Aplicación: <u>Intermedio</u> <u>avanzado</u> | La aplicación de la PNDU ocurre al alero de la COMICIVYT, la que por sus funciones y competencias permite una concertación entre actores y sectores, en base a la construcción de consensos a nivel interorganizacional. A ello se suma que en la implementación de esta política también ejerce labores el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano quien, en coordinación con la COMICIVYT, permite la construcción de consensos a nivel interorganizacional. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | La creación de la actual PNDU surgió según lo incluido en el inciso quinto de la letra a) del artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, definió que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, propondrá, para su aprobación por el Presidente de la República, una Política Nacional de Desarrollo Urbano. Su elaboración se realizó en base a un trabajo conjunto con la participación de los Ministerios de Interior y Seguridad Pública; Vivienda y Urbanismo; Obras Públicas; Transportes y Telecomunicaciones; Hacienda; Medio Ambiente; Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Defensa Nacional; Energía y Bienes Nacionales. Además, participaron las 15 regiones del país, en diversas instancias y talleres realizados en cada una de las capitales regionales. Finalmente, fue promulgada en 2013 por decreto supremo N° 78, del MINVU. |
| | Aplicación: <u>Gabinete</u> | Para la implementación de la PNDU, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, quien tiene a su cargo la implementación de las acciones y tareas requeridas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Además, en su implementación también aplica la labor de la COMICIVYT, pues el citado decreto supremo N°34, de 2015, en su artículo 7° define que esa Comisión se coordinará con ese Consejo. Así también, ese mismo decreto N°34 y la ley N° 21.074, la definen como la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, urbano y rural |
| Mecanismo | Diseño: <u>Estandarización</u> <u>o programación</u> | El proceso de elaboración de la PNDU ocurrió en el contexto de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, la que fue mandatada para la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, contando así con un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo que propició la coordinación de los distintos sectores involucrados. |
| | Aplicación: <u>Estandarización</u> <u>o programación</u> | La implementación de la PNDU es en el marco de las funciones de la COMICIVYT y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, siendo esas dos instancias los principales mecanismos de coordinación de la política, los que cuentan con un marco de intervención preestablecido, aportando a una mejor coordinación entre los distintos actores involucrados. |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Tabla N° 16: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación de la PNDR

| Política Nacional de Desarrollo Rural | | |
|--|---|--|
| Nivel | Diseño: <u>Intermedio</u> <u>avanzado</u> | De igual manera, el proceso de elaboración de la PNDR ocurrió en el contexto de la COMICIVYT la que, por ser una instancia de coordinación en sí, permitió una concertación entre actores y sectores y la construcción de consensos a nivel interorganizacional. |
| | Aplicación: <u>Intermedio</u> <u>avanzado</u> | La aplicación de la PNDR ocurre al alero de la COMICIVYT, la que por sus funciones y competencias permite una concertación entre actores y sectores, en base a la construcción de consensos a nivel interorganizacional. Además, en la implementación de esta política también ejerce labores el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural quien, en coordinación con la COMICIVYT, permite la construcción de consensos a nivel interorganizacional. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | La Política fue elaborada conforme a lo dispuesto en el artículo 6º b) del decreto supremo N°34, de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el que se establece que la COMICIVYT debe "proponer al Presidente de la República las políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural, además de asesorarlo/a en su implementación y en las modificaciones legales y reglamentarias asociadas a estas materias, de manera que los instrumentos que la apliquen incorporen una visión intersectorial que garantice la sinergia de inversiones y la debida consideración de aspectos vinculados a los programas sectoriales. El texto definitivo de esta Política ha sido aprobado por la COMICIVYT, por acuerdo adoptado con fecha 20 de enero de 2020, y propuesto al Presidente de la República, quien dio su aprobación definitiva. |
| | Aplicación: <u>Gabinete</u> | Para la implementación de la PNDR, se creó por decreto N°530, de 2021, del del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, CNDR, el que tiene por objetivo dar permanencia e impulsar la implementación de esa Política. Además, en su implementación también aplica la labor de la COMICIVYT, pues el citado decreto supremo N°34, de 2015 y la ley N° 21.074, la definen como la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, urbano y rural. |
| Mecanismo | Diseño: <u>Estandarización</u> <u>o programación</u> | El proceso de elaboración de la PRDR ocurrió en el contexto de la COMICIVYT, la que es la principal instancia de coordinación en materia de decisiones relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio urbano y rural, contando así con un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo que propició la coordinación de los distintos sectores involucrados. |
| | Aplicación: <u>Estandarización</u> <u>o programación</u> | La implementación de la PNDR es en el marco de las funciones de la COMICIVYT y el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, siendo esas dos instancias los principales mecanismos de coordinación de la política, los que cuentan con un marco de intervención preestablecido, aportando a una mejor coordinación entre los distintos actores involucrados. |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4.

Tabla N° 17: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PRDU

| Planes Regionales de Desarrollo Urbano | | |
|---|---|--|
| Nivel | Diseño: <u>Básico</u> | Si bien los PRDU fueron establecidos en la LGUC, su proceso de elaboración fue normado por lineamientos de la Dirección de Desarrollo Urbano, las que no contaban estructuras claras para la coordinación, lo que se reflejó en que solo 4 regiones lograron contar con un plan aprobado. De este modo, las características del nivel de coordinación equivalen al de tipo básico, pues se los equipos regionales se limitaron a actuar en el marco de la delimitación y clarificación de roles y funciones. |
| | Aplicación: <u>Básico</u> | Dado que solo en 4 regiones lograron aprobar un PRDU, su aplicación no tuvo relevancia, de modo que quedó relegada a un ámbito de consulta interna en los equipos regionales, lo que equivale a las características del nivel de coordinación básico. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | La instancia de elaboración de los PRDU fue del tipo gabinete, puesto que conforme con lo establecido en la OGUC, debe ser elaborado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva y contar con el visto bueno del Gobernador Regional, del jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda Urbanismo y del Secretario Regional del mismo ministerio. |
| | Aplicación: <u>Gabinete</u> | Dado que solo en 4 regiones lograron aprobar un PRDU, su aplicación no tuvo relevancia, de modo que quedó relegada a un ámbito de consulta interna en los equipos regionales, lo que equivale a una instancia de gabinete. |
| Mecanismo | Diseño: <u>Adaptación mutua</u> | Debido a la poca claridad de las estructuras para la coordinación en el proceso de elaboración, tanto en la LGUC y las directrices del MINVU, los equipos regionales ejecutaron labores de coordinación mediante la comunicación entre profesionales y organismos. |
| | Aplicación: <u>Adaptación mutua</u> | La coordinación se logra mediante la simple comunicación entre quienes realizan el trabajo, en el marco de sus funciones y competencias y principios de la ley 18.575. |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Tabla N° 18: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PROT

| Planes Regionales de Ordenamiento Territorial | | |
|--|--|--|
| Nivel | Diseño: <u>Básico</u> | A través de la guía "Plan Regional de Ordenamiento Territorial" SUBDERE (2011) se entregó lineamientos para elaborar los PROT, sin embargo, no se incluyó procesos de articulación interregional para abordar ciertas temáticas, de modo que los equipos regionales aplicaron metodologías propias, en donde existió comunicación y consultas entre actores y entes, |
| | Aplicación: <u>No aplica</u> | La primera versión de los PROT de 15 regiones de Chile ingresó al proceso de EAE al Ministerio del Medio Ambiente, sin embargo, todos se encuentran en distintas etapas de ese procedimiento, de modo que ninguno de ellos concluyó su proceso de aprobación, de esta manera, oficialmente no han sido implementados. Por ello, no existe un nivel de coordinación para la aplicación de los PROT. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | La primera versión de los PROT fue elaborada en base al artículo 17 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, en donde se definió, la elaboración del PROT por equipos regionales, encabezados por el Gobierno Regional. Además, se definió que se debe consultar paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el Gobierno Regional. Posteriormente, los PROT elaborados debían ser ingresados al Ministerio del Medio Ambiente, para ser sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica. Sin embargo, ningún PROT concluyó ese proceso, de modo que oficialmente no existen PROT vigentes. Respecto a la segunda versión de los PROT, esta fue definida en el artículo 17 de ley |

| Planes Regionales de Ordenamiento Territorial | | |
|---|---|---|
| | | 21.074, en donde se definió que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, propondrá, entre otros instrumentos, para su aprobación por el Presidente de la República, los tipos de condiciones que podrán establecer los PROT, sin que puedan tales condiciones tener efecto retroactivo. Ese mandato, no ha sido cumplido, de modo que al año 2023, no existe un reglamento que regule el proceso de elaboración y aprobación de los PROT. |
| | Aplicación: <u>No aplica</u> | La primera versión de los PROT de 15 regiones de Chile ingresó al proceso de EAE al Ministerio del Medio Ambiente, sin embargo, todos se encuentran en distintas etapas de ese procedimiento, de modo que ninguno de ellos concluyó su proceso de aprobación, de esta manera, oficialmente no han sido implementados. Por ello, no existe una instancia de coordinación para la aplicación de PROT. |
| Mecanismo | Diseño: <u>Adaptación mutua</u> | Ante la ausencia de procesos de articulación interregional en la guía "Plan Regional de Ordenamiento Territorial", los equipos regionales ejecutaron labores de coordinación mediante la comunicación entre profesionales y organismos participantes. |
| | Aplicación: <u>No aplica</u> | Sin mecanismos de coordinación, pues no hay PROT aprobados. |

Tabla N° 19: Nivel, instancia y mecanismo de coordinación del PRC

| Planes Reguladores Comunales | | |
|------------------------------|---|--|
| Nivel | Diseño: <u>Intermedio básico</u> | El proceso de elaboración está normado en el artículo 2.1.11 de la OGUC, establece las autoridades e instituciones participantes en la elaboración y aprobación del instrumento, así como los procedimientos y plazos de todo el proceso. En el marco de la LGUC se establecen las instancias interorganizacionales que deben lograr consensos para la elaboración y aprobación de los PRC. |
| | Aplicación: <u>Básico</u> | El proceso de aplicación de un PRC, los organismos públicos se comunican y consultan, según sus funciones y competencias, así como en el marco de los principios de la ley 18.575. |
| Instancia | Diseño: <u>Gabinete</u> | El artículo 2.1.11 de la OGUC establece que la Asesoría Urbana, correspondiente a la Unidad municipal dependiente de la Secretaría Comunal de Planificación, es responsable del estudio y elaboración del PRC, lo que se lleva a la práctica mediante la conformándose un equipo interno o tercerizando la elaboración, pero sigue siendo de responsabilidad de la mencionada Asesoría Urbana. Además, el artículo 43 de la LGUC contempla participación ciudadana para el proceso de elaboración o modificación del PRC, siendo una labor del Concejo Municipal. El artículo 2.1.11, indica que observaciones y solicitudes ingresadas en el proceso de participación ciudadana deben ser leídas, analizadas y contestadas por ese Concejo, incorporando y corrigiendo lo que corresponda, siendo ese mismo Concejo Municipal quien aprueba el PRC. |
| | Aplicación: <u>Gerencia de redes</u> | En la aplicación y gestión de los PRC los organismos públicos involucrados y competentes trabajan en redes y se apoyan, en el marco de sus funciones, competencias y principios de la ley 18.575. |
| Mecanismo | Diseño: <u>Estandarización o programación</u> | El proceso de elaboración de los PRC está definido en la LGUC, contando así con un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo que propicia la coordinación. |
| | Aplicación: <u>Adaptación mutua</u> | La coordinación se logra mediante la simple comunicación entre quienes realizan el trabajo, en el marco de sus funciones y competencias y principios de la ley 18.575. |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

A continuación, se presenta dos tablas que incluyen un resumen de los criterios asignados por nivel, instancia y mecanismo de coordinación a cada instrumento.

Tabla N° 20: Resumen del criterio asignado por nivel, instancia y mecanismo de coordinación de los instrumentos en la fase de diseño

| Clasificación | PRI-PRM | PNOT | PNDU | PNDR | PRDU | PROT | PRC |
|----------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Nivel | Intermedio básico | Intermedio avanzado | Intermedio avanzado | Intermedio avanzado | Básico | Básico | Intermedio básico |
| Instancia | Gabinete | Gabinete | Gabinete | Gabinete | Gabinete | Gabinete | Gabinete |
| Mecanismo | Estandarización | Estandarización | Estandarización | Estandarización | Adaptación mutua | Adaptación mutua | Estandarización |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4.

Tabla N° 21: Resumen del criterio asignado por nivel, instancia y mecanismo de coordinación de instrumentos en la fase de aplicación

| Clasificación | PRI-PRM | PNOT | PNDU | PNDR | PRDU | PROT | PRC |
|----------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|-------------|-------------------|
| Nivel | Básico | Intermedio avanzado | Intermedio avanzado | Intermedio avanzado | Básico | No aplica | Intermedio básico |
| Instancia | Gerencia de redes | Gabinete | Gabinete | Gabinete | Gabinete | No aplica | Gabinete |
| Mecanismo | Adaptación mutua | Estandarización | Estandarización | Estandarización | Adaptación mutua | No aplica | Adaptación mutua |

Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Para cada criterio de coordinación asignado a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se aplicó los valores de la siguiente tabla, dando cuenta del grado de coordinación alcanzado según de nivel, instancia y mecanismo. En cada clasificador, se asignó el grado 0 en el caso de ausencia de criterio y el valor 1 en el caso de alcanzar el máximo criterio de cada nivel, instancia y mecanismo, al que se le denominó óptimo.

Tabla N° 22: Valores del grado de coordinación de los instrumentos por nivel, instancia y mecanismo

| Clasificación | Criterio | Grado |
|--------------------------|--|-------|
| Nivel | Sin avance | 0 |
| | Básico | 0,25 |
| | Intermedio básico | 0,5 |
| | Intermedio avanzado | 0,75 |
| | Avanzado | 1 |
| Instancia | Sin avance | 0 |
| | Gabinete | 0,5 |
| | Redes | 1 |
| Tipo de mecanismo | Sin avance | 0 |
| | Adaptación mutua | 0,17 |
| | Supervisión directa | 0,34 |
| | Estandarización o programación | 0,5 |
| | Estandarizar los resultados | 0,68 |
| | Estandarización de los conocimientos y las habilidades | 0,85 |
| | Estandarización de normas | 1 |

Fuente: Elaboración propia

El resultado de la aplicación de esos valores al correspondiente criterio de coordinación de cada instrumento de planificación y ordenamiento territorial se presenta en las siguientes tablas y gráficos.

Tabla N° 23: Valores asignados al nivel, instancia y mecanismo de coordinación de los instrumentos en la fase de diseño

| Criterio | PRI-PRM | PNOT | PNDU | PNDR | PRDU | PROT | PRC |
|------------------|---------|------|------|------|------|------|-----|
| Nivel | 0,5 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,25 | 0,25 | 0,5 |
| Instancia | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Mecanismo | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,17 | 0,17 | 0,5 |

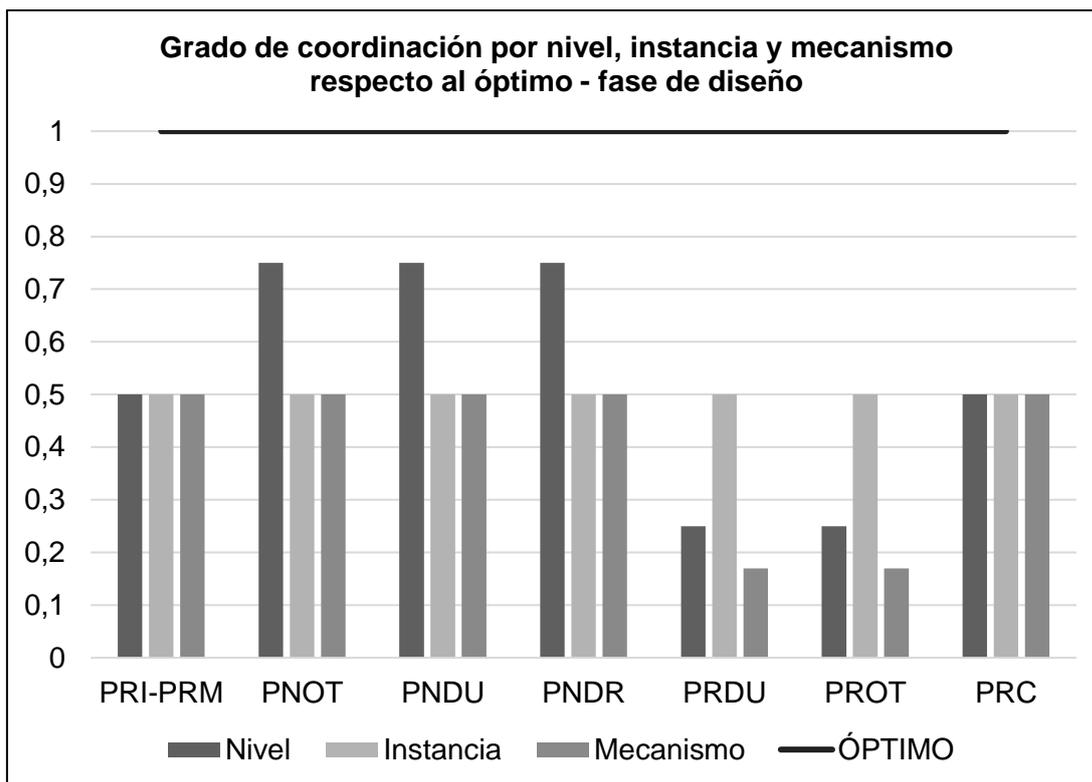
Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Tabla N° 24: Valores asignados al nivel, instancia y mecanismo de coordinación de los instrumentos en la fase de aplicación

| Criterio | PRI-PRM | PNOT | PNDU | PNDR | PRDU | PROT | PRC |
|------------------|---------|------|------|------|------|------|------|
| Nivel | 0,25 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,25 | 0 | 0,25 |
| Instancia | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0 | 1 |
| Mecanismo | 0,17 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,17 | 0 | 0,17 |

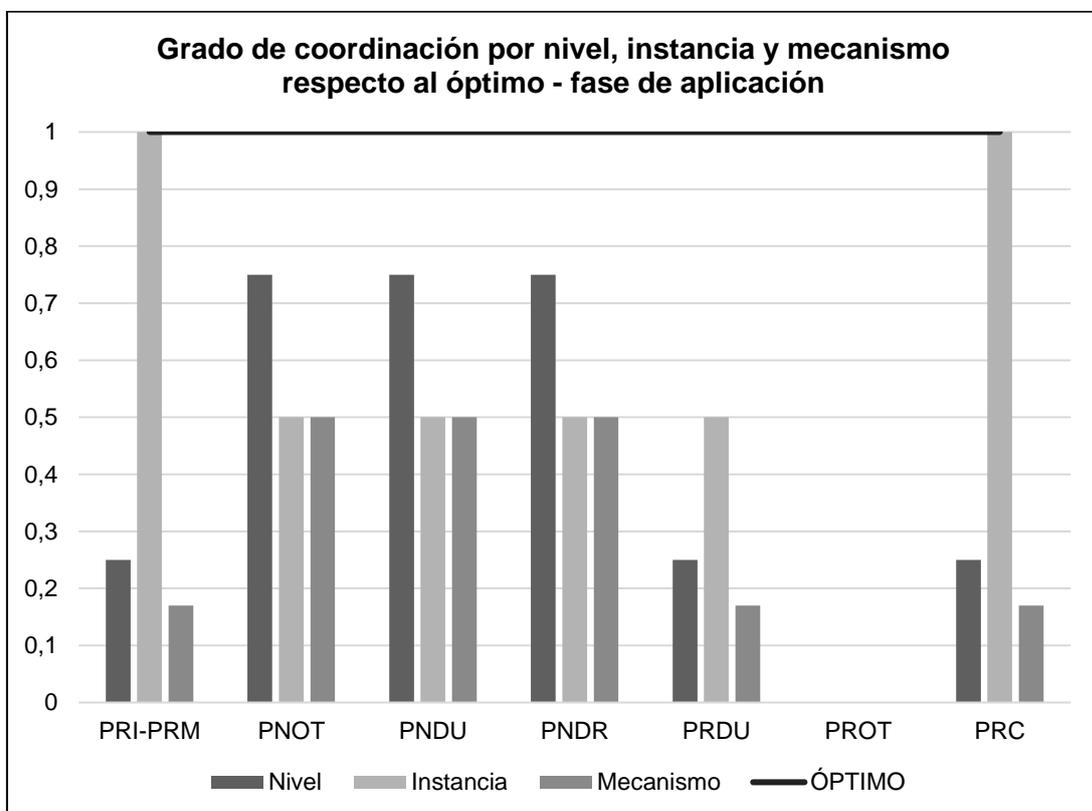
Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Figura 13: Gráfico del grado de coordinación por nivel, instancia y mecanismo respecto al óptimo de cada IPT en la fase de diseño.



Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

Figura 14: Gráfico del grado de coordinación por nivel, instancia y mecanismo respecto al óptimo de cada IPT en la fase de aplicación.



Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes de apartados 6.1, 6.2, 6.3.

En relación a los resultados graficados, y que evidencian -para la etapa de diseño-el grado de coordinación (porcentual respecto al óptimo) por nivel, por instancia y por mecanismo, es dable señalar que:

Respecto a los niveles de coordinación:

- Las políticas nacionales, PNOT-PNDU-PNDR, con un nivel “intermedio avanzado”, poseen el mayor desempeño respecto al óptimo, con un 75%. Considerando que ese nivel se justifica, en que fueron elaboradas en un gabinete formalizado, la COMICIVYT, en donde ocurren las características propias del nivel intermedio avanzado. Sin embargo, para alcanzar el óptimo, es decir, el nivel avanzado, se requiere, de acuerdo a lo definido por Repetto (2012), que en esa comisión se incorpore una Alineación Estratégica, que para ese autor debe incluir el establecimiento de parámetros organizacionales, la definición de prioridades gubernamentales y una estrategia general de gobierno. En tanto, el estudio de Villa *et al* (2014)³³, el alineamiento estratégico se define como “el proceso mediante el cual una organización construye una visión compartida y la hace realidad en su gestión diaria”. En ese sentido, el estudio de Bergamini y Rasse (2022) confirma esa idea de la COMICIVYT, pues se afirma que “perdió peso en la administración del Estado, y presenta un foco urbano producto del liderazgo del MINVU en ella, lo que tiene efectos directos respecto de los compromisos que deben asumir los distintos servicios públicos”, en especial la PNDR.
- Los PRI-PRM y los PRC, con un 50% del nivel de coordinación respecto al óptimo, catalogado como “intermedio básico” según por Repetto (2012), requiere que se avance en hacia una concertación y construcción de consensos entre los actores y sectores mandatados para la elaboración de esos planes, así como la ya mencionada Alineación Estratégica.
- Los PRDU y los PROT, que alcanzaron el nivel “básico” de coordinación, con un 25% respecto al nivel óptimo establecido por Repetto (2012). En ese sentido, para avanzar hacia el máximo nivel, es necesario que en el proceso de diseño de esos planes regionales se profundice en el establecimiento de las estructuras y procedimientos para ejecutar negociaciones entre actores y entes, con el fin de para evitar las divergencias. De igual manera que los instrumentos nacionales, intercomunales y comunales, los siguientes pasos de los PROT y PRDU es concretar acciones para la concertación y construcción de consensos entre los actores, y luego alcanzar un nivel avanzado y de alineación estratégica.

Sobre las instancias de coordinación, - es decir, los espacios implementados para promover la función de articulación – la totalidad de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial identificados fueron diseñados en un “gabinete”. De acuerdo a lo propuesto, a esa instancia se le asignó un 50% en relación al óptimo. Si bien, la modalidad de gabinete, según Repetto (2012) corresponde a “un diseño institucional concebido para garantizar la coordinación intersectorial y lograr, así, avances en la

³³ Quien cita a: Amat, J. (2000), Nils- Göran et al (2002); Villa, E., Pons. R (2004); Villa & Pons, R (2006); y Villa (2006).

integralidad de las políticas”. Si bien, los gabinetes no implican una debilidad, según Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), la gerencia de redes se basa en la idea que los organismos públicos, en el marco de sus funciones y competencias, trabajan coordinadamente y se apoyan unos a otros, sin que ninguno de ellos obligue al resto a cumplir acciones o actividades propias, contando con un grado de estabilidad estructural y que se extiende más allá de los vínculos formales o de los lazos legítimos de las políticas. Por ello, considerando que el trabajo en red se incorpora en las rutinas de trabajo de los servicios, sin la necesidad de formar un gabinete, la Administración del Estado estará observando los principios de coordinación, responsabilidad, eficiencia y eficacia, establecidos en el inciso segundo del artículo 3° de la ley 18.575, Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, así como también, en concordancia con el principio de economía procedimental, pues la Administración responderá a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios, tal como lo señala el artículo 9° de la ley 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

En cuanto a los mecanismos de coordinación:

- Las políticas nacionales, PNOT-PNDU-PNDR, los instrumentos intercomunales, PRI-PRM, y los comunales, PRC, poseen mecanismos de coordinación del tipo “estandarización”, lo que según se propone en este trabajo, equivale al 50% del óptimo, pues el contenido del proceso de diseño fue especificado previamente - en la COMICIVYT, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, para las políticas nacionales, según corresponda. Por su parte, aplica la LGUC en el caso de los instrumentos intercomunales y comunales, a través de pasos y esquemas que se articulan, aportando a una mejor coordinación entre los organismos participantes. Ahora bien, para alcanzar el óptimo, será necesario que se avance a los siguientes niveles establecidos por Repetto (2012), es decir, el estandarizar los resultados, estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas, y estandarización de normas, referido a la “emisión de normas que permitan a los actores modelar su comportamiento según las circunstancias y contingencias propias de las tareas que realizan”.
- Los planes regionales, PRDU y PROT, por las características de sus mecanismos de coordinación se corresponden con la modalidad “adaptación mutua”, equivalente al 17% del óptimo. En el primer caso, existía poca claridad, tanto en la LGUC y las directrices del MINVU, de las estructuras para la coordinación en el proceso de elaboración, y en el caso de los PROT, la guía “Plan Regional de Ordenamiento Territorial” del MINVU, omitió los procesos de articulación, por ello, los equipos regionales de ambos instrumentos, debieron ejecutar labores de coordinación basada en la comunicación entre profesionales y organismos participantes. De esta manera, para alcanzar el óptimo, el trabajo es avanzar hacia los siguientes 5 niveles definidos por Repetto (2012), es decir, i) la supervisión directa, ii) la estandarización o programación, iii) estandarizar los resultados, iv) estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas, y v) estandarización de normas.

En tanto, según los resultados del grado de coordinación (porcentual respecto al óptimo) en la etapa de implementación, por nivel, instancia y mecanismo, se menciona lo siguiente:

En lo concerniente a los niveles de coordinación:

- A las PNOT, PNDU y PNDR, al igual que en la fase de diseño, les aplica un nivel “intermedio avanzado”, alcanzando el mayor desempeño respecto al óptimo, con un 75%. Ese nivel se justifica, en que cualquier asunto relacionado con la implementación de esas políticas son decididas en el marco de la COMICIVYT, gabinete, que por sus funciones y competencias permite una concertación entre actores y sectores, en base a la construcción de consensos a nivel interorganizacional. De igual manera, lograr el óptimo del nivel de coordinación, según Repetto (2012), sería necesario incluir la Alineación Estratégica en esa comisión, para así avanzar hacia el “nivel avanzado” de coordinación.
- En tanto, los PRI-PRM, PRC y PRDU, asociados al nivel “básico” de coordinación, con un 25% respecto al nivel óptimo establecido por Repetto (2012), pues en la implementación de esos instrumentos, los servicios se relacionan basados en sus funciones y competencias, aplicando consultas internas por parte de los equipos regionales. De esta manera, requieren que se avance a los tres niveles superiores, que se basan en la “negociación”, “concertación entre actores y sectores” y la “alineación estratégica”.
- Por su parte, a los PROT se le asignó un 0% en relación al óptimo, pues ninguno de los 15 planes diseñados fue implementado, por lo que no aplica la asignación de un nivel de coordinación para la aplicación de ese instrumento

En relación a las instancias de coordinación:

- A los PRI-PRM y PRC se les asignó el 100% respecto al óptimo, pues la instancia de coordinación dispuesta para su aplicación es afín con la descripción de “gerencia de redes”, según la clasificación de Repetto (2012), ello por cuanto, en la aplicación de esos planes, los organismos públicos involucrados y competentes trabajan en redes y se apoyan, en el marco de sus funciones y competencias y principios de la ley 18.575, así como el marco de la LGUC, sin necesitar gabinetes para aquello.
- Las políticas nacionales, PNOT-PNDU-PNDR, y los PRDU, en la fase de implementación son afines con la instancia de “gabinete”, por ello, su nivel respecto al óptimo es del 50%, pues disponen de la COMICIVYT, en cuya creación se estableció que se debe contar de un plan de implementación.
- Como ya se mencionó, al no ser implementados los PROT, les corresponde un 0% en relación al óptimo, al no haber aplicado una instancia de coordinación.

Finalmente, sobre los **mecanismos de coordinación**:

- Las políticas nacionales, PNOT-PNDU-PNDR, en su implementación se asocian al mecanismo de coordinación “estandarización”, equivalente al 50% del óptimo. Los mecanismos se basan en el marco de las funciones de la COMICIVYT, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, según corresponda, siendo esas instancias los principales mecanismos de coordinación de la política, los que cuentan con un marco de intervención preestablecido, pero que aun así requieren avanzar en los siguientes pasos definidos por Repetto (2012), hasta alcanzar la modalidad de estandarización de normas.
- Los PRI-PRM, PRC y los PRDU, por las características de sus mecanismos de coordinación les aplica la modalidad “adaptación mutua”, equivalente al 17% del óptimo, ello por cuanto, la coordinación es alcanzada por la simple comunicación entre quienes realizan el trabajo, en el marco de sus funciones y competencias y principios de la ley 18.575. Aun cuando, esa ley permite que la instancia de coordinación sea óptima, al ser débiles en los mecanismos, se presenta un riesgo a la coordinación efectiva.
- Y en los PROT, con un 0% en relación al óptimo, no contaron con mecanismos de coordinación, al corresponder a instrumentos que solo fueron diseñados y no implementados.

De acuerdo a los resultados y análisis de la clasificación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, según los criterios definidos por Repetto (2012), es dable señalar que los niveles, instancias y mecanismos de coordinación se sustentan en la normativa aplicable, principalmente, la ley 18.575, la LGUC y su ordenanza, así como la normativa que establece las funciones y competencias de los organismos públicos involucrados.

Al respecto, resulta coherente que en la ley 18.575 se incluya la coordinación como un principio común y aplicable a todos los organismos de la administración del Estado, especificando que es deber de esas entidades el cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción.

Ahora bien, que el principio y deber de coordinación sea materia de ley, no es garantía que sea observada y aplicada por los organismos del Estado con competencia en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, sin embargo, la potestad fiscalizadora y jurídica de la Contraloría General de la República, permite controlar la legalidad de los actos administrativos de los organismos públicos y sus cometidos, entre ellos lo referente al diseño, aprobación, aplicación y actualización de los aludidos instrumentos. Lo descrito se ve reforzado por distintos pronunciamientos, dictámenes y auditorías ejecutadas por ese Organismo de control, en los que se hace referencia a la aplicación del principio de coordinación presente en esa ley 18.575.

De esta manera, habiendo analizado los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se confirma lo planteado por Cordero (2015), pues los organismos públicos competentes

han fijado medios y sistemas de relación para compartir información, establecimiento de procedimientos y acciones conjuntas para propender al diseño y aplicación de instrumentos efectivos y eficientes.

En lo referente a la COMICIVYT y otras instancias que Repetto (2012) llama “gabinete”, es dable señalar que, si bien se ha avanzado en materia de coordinación, disminuyendo el riesgo de duplicidades, fragmentaciones o superposiciones, persiste el desafío de alcanzar la coordinación intersectorial, tal como lo manifestó Pliscoff (2018). Al respecto, el que esas instancias se alojen en un ministerio especializado, como el MINVU, implica que en la práctica se generen descoordinaciones, tal como quedó en evidencia en los casos recopilados de las descoordinaciones de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Dicho lo anterior, y teniendo a la vista las evidencias de descoordinación y el marco normativo aplicable, latamente descrito en este estudio, es posible señalar que incluir a la coordinación como un principio o deber general de los organismos de la administración del Estado, que alude a la unidad de acción, da cuenta de una simplificación de ese concepto, tal como lo afirma Cordero (2020), lo que trae como consecuencia fallas de coordinación.

7. CONCLUSIONES

Sobre los resultados del estudio

Los resultados de este estudio permiten responder a la pregunta e investigación, puesto que se comprobó que, aun cuando se haya diseñado de manera integrada los instrumentos territoriales normativos, la organización administrativa sectorial y especializada del Estado chileno dificulta la coordinación interinstitucional en la planificación y ordenamiento territorial. Ello por cuanto se alcanzó los objetivos del estudio, logrando el propósito de "Identificar los niveles, instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional normativos que poseen los organismos de la Administración del Estado de Chile con competencias en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vinculantes e indicativos", tal como se presentó en este estudio. Al respecto, como parte del resultado del objetivo general, se obtuvo los niveles, instancias y mecanismos de coordinación de los instrumentos y organismos competentes, para el diseño e implementación de los mismos, aplicando los criterios de Repetto (2012) y los resultados de los apartados 6.1,6.2, 6.3 y 6.4 de este documento.

De esta manera, el resultado de la identificación de los niveles de coordinación, en la fase de diseño e implementación de los instrumentos, las PNOT, PNDU y PNDR alcanzaron el nivel de coordinación "intermedio avanzado", con el mejor desempeño respecto a los otros instrumentos. Los PRI-PRM y PRC tuvieron un nivel "intermedio básico" en el diseño y "básico" en la implementación, y a los PRDU nivel "básico" en ambas etapas, al igual que en el diseño del PROT. En tanto, el resultado de las instancias de coordinación evidenció que la totalidad de los instrumentos identificados fueron diseñados en la modalidad de "gabinete", al igual que para la implementación de las políticas nacionales y los PRDU, sin embargo, para la implementación de los PRI-PRM y PRC se dispone como instancia de coordinación la "gerencia de redes" y los PROT al no ser implementados, no disponen de instancia. Finalmente, el resultado de los mecanismos de coordinación, en el diseño e implementación de las políticas nacionales se tiene mecanismos del tipo "estandarización", en los PRI-PRM y PRC aplica la "estandarización" en el diseño y "adaptación mutua" en su implementación, y los PRDU con "adaptación mutua" en ambas etapas, al igual que los PROT en el diseño.

Ahora bien, respecto al primer objetivo específico, se evidenció que no todos los instrumentos identificados se encuentran en el mismo nivel de consolidación, pues los PRI, PRM y PRC, poseen una elevada consolidación, dado su carácter vinculante, lo que no ocurre con las PNOT, PNDU y PNDR, que requieren se incorpore vínculos con otros instrumentos; se suma que los cuatro PRDU vigentes darán paso a la segunda versión de los PROT, lo que se ha retrasado por la falta un reglamento de elaboración. En tanto, en el marco de ese mismo objetivo específico, se identificó y describió los desafíos de coordinación normativo de siete instrumentos relacionados con la planificación y ordenamiento territorial vigentes en Chile, con aplicación nacional, regional, intercomunal y comunal, con carácter vinculante (PRI-PRM y PRC) e indicativo (PNOT, PNDU, PNDR, PRDU, PROT). De acuerdo a la descripción normativa de esos planes y políticas, se obtuvo una aproximación de las vinculaciones entre esos instrumentos, en lo cual influye la forma de organización unitaria del país,

pues en la en la etapa de diseño de los planes intervienen organismos públicos del nivel territorial y del nivel central, en lo que aplica la cláusula o principio de prevalencia a favor de los instrumentos que tienen un mayor nivel territorial, lo que traslada el poder de decisión desde las entidades del nivel local a las del poder central.

En lo referente al objetivo específico segundo, se identificó las coordinaciones y articulaciones que deben suceder entre esos instrumentos, en base a las especificaciones normativas que crean y regulan a esos planes y políticas, así como también las coordinaciones establecidas en la legislación que entrega funciones y competencias a los organismos públicos que participan en el diseño e implementación de los instrumentos. Al respecto, se destaca que en los instrumentos indicativos existe debilidad de mecanismos que permitan reflejar sus lineamientos en los demás los instrumentos, lo que puede generar inconsistencias regulatorias. En tanto, los instrumentos vinculantes, la coordinación se establece como obligatoria en la LGUC por la cláusula de prevalencia. En tanto, se verificó la relevancia de la COMICIVYT para la coordinación de los IPT, pues los organismos integrantes deben trabajar en conjunto por esos instrumentos, para lo que deben establecer instancias de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de asegurar la coherencia entre las políticas y planes a nivel nacional, regional y local.

Sobre el tercer objetivo, referido al establecimiento de barreras y posibilidades para la coordinación entre los organismos competentes, se recopiló 48 registros que evidencian la descoordinación de entidades en los procesos de diseño e implementación de los aludidos instrumentos. De ese total, 35 casos (73%) se asocian fuentes bibliográficas que dan cuenta de debilidades de coordinación de los planes y políticas analizados, de los cuales 9 casos corresponden a los instrumentos vinculantes, PRI-PRM y PRC, 15 a las políticas nacionales y 11 de instrumentos regionales PRDU y PROT. Además, 10 registros (21%) corresponde a casos identificados por la CGR en su función jurídica, de modo que se asocian a los instrumentos vinculantes, así como el restante 6% de los registros fue de descoordinación ocurrida en la EAE de los PRI-PRM y PRC.

Conjuntamente, para alcanzar el tercer objetivo, se aplicó el marco analítico de coordinación propuesto por Repetto (2012), asignando: i) el nivel de coordinación, pudiendo ser básico, intermedio básico, intermedio avanzado, y avanzado; ii) instancias de coordinación, ya sea gabinetes o gerencia de redes; y iii) mecanismos de coordinación, pudiendo ser adaptación mutua, supervisión directa, estandarización o programación, estandarizar los resultados, estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas, y estandarización de normas, obteniendo como resultado el grado de coordinación alcanzado respecto al óptimo del nivel, instancia y mecanismo. Respecto a los resultados obtenidos, se verificó que los instrumentos -independiente de su grado de coordinación por niveles, instancias y mecanismos – sustentan la función de coordinación, principalmente, en la ley 18.575, la LGUC, su ordenanza y en la normativa que establece uniones y competencias de los organismos.

Sobre las limitaciones de la investigación

Si bien este estudio logró alcanzar los objetivos trazados, resulta relevante explicitar las limitaciones de la metodología aplicada.

Respecto a la unidad de análisis, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigente en Chile, es dable señalar que si bien se aplicó una muestra analítica, que permitió seleccionar instrumentos normativos e indicativos del nivel nacional, regional, intercomunal y comunal, solo las políticas nacionales, las PNOT, PNDU y PNDR, correspondían al instrumento concreto, pues para el caso de los PRI-PRM, PRC, PRDU y PROT se analizó las normativas permiten su creación y reglamentan su diseño y gestión. En consecuencia, no se analizó los documentos normativos que promulgan o formalizan el instrumento y que incluye las directrices del mismo pues, en primera instancia, se consideró elevado el universo de instrumentos (13 PRI, 3 PRM, 4 PRDU, 15 PROT y 269 PRC), y en el transcurso de la investigación se verificó que las directrices respecto a los mecanismos, instancias y mecanismos de coordinación no son parte del contenido que esos planes deben incluir, situación que si ocurre en las 3 políticas nacionales.

En tanto, sobre las técnicas de producción de datos de las evidencias de descoordinación de instrumentos y organismos públicos, se realizó en base fuentes secundarias, sin incluir fuentes primarias. Lo anterior debido a que las fuentes utilizadas permitían orientar el cumplimiento de los objetivos del estudio. Sin embargo, concluida la investigación se consideró que para fortalecer los registros de descoordinaciones identificadas en las fuentes secundarias, se requería aplicar una segunda estrategia de producción de información, en base a entrevistas semi-estructuradas, con el propósito de indagar en las percepciones de representantes de diversas instituciones públicas, respecto las debilidades de coordinación de instrumentos y entidades competentes, así como para identificar otros casos descoordinación de los aludidos planes y políticas.

Futuras indagaciones

A partir de los resultados obtenidos, es posible generar nuevas investigaciones que permitan profundizar o complementar el estudio e indagar nuevos ámbitos, con el fin de aportar en la generación de conocimiento respecto a la coordinación interinstitucional aplicada a los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Primeramente, se propone que se ejecute estudios específicos del análisis de la coordinación interinstitucional de un instrumento de planificación y ordenamiento territorial o un grupo de ellos, así como también respecto al estado de la cuestión en un territorio determinado o la situación específica de uno o más organismos públicos con competencias en esos instrumentos. Lo anterior, en consideración de lo ya analizado en las limitaciones de la investigación, debería incluir en su diseño metodológico la producción de información basada fuentes primarias, como entrevistas semi-estructuradas, con el fin de fortalecer los análisis de fuentes secundarias.

También, es posible que en nuevas investigaciones se dé espacio a otras metodologías de clasificación de la coordinación que complementen lo propuesto por

Repetto (2012), es decir, proponer variables diferentes a los niveles, instancias y mecanismos de coordinación, así como nuevas categorías que describen a los mismos. Deseable sería que esas nuevas metodologías consideren la asignación de valores a las distintas categorías, tal como se propuso en este trabajo, con el fin de realizar análisis cuantitativos de los resultados.

Respecto a temas claves en planificación y ordenamiento territorial, es importante tener a la vista el proceso en curso de descentralización iniciado por la modificación introducida en 2018 al decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, en cuanto a las funciones de los GORE en materia de ordenamiento territorial, lo que incluye elaborar la segunda versión de los PROT. En ese sentido se debe tener presente que una vez sea promulgado el reglamento de esos planes se abren espacios para la colaboración de la academia en el diseño de los mismos. Además, dado que los nuevos PROT tendrán ciertas condiciones vinculantes, implicará cambios en las relaciones de coordinación con otros instrumentos y organismos, lo que también es una oportunidad de estudio.

Finalmente, otro tema clave es relevar la importancia de la PNOT, considerando que por su contenido es un instrumento de política pública que favorece la coordinación, de modo que se requiere el desarrollo de propuestas para que en el marco de esa política se disponga de mecanismos de participación y colaboración, así como instancias de diálogo, articulación y cooperación para la toma de decisiones y la implementación de acciones en materia de ordenamiento territorial.

8. BIBLIOGRAFÍA

Abuauad, R. (2013). Aprobación del PRMS100. Publicado en Plataforma Urbana, el 30 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/11/30/cartas-destacadas-de-la-semana-aprobacion-del-prms100/>. Consultado el 05 de julio de 2023.

Acuña, C., R. Martínez y F. Repetto. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Presidencia de la Nación.

Amat, J. (2000) Control de Gestión: una perspectiva de dirección. Editorial Gestión 2000. Barcelona, España. 2000.

Arce, M. y J. Troncoso. (2019). Paz Serra y decreto MINVU: Poner fin a la judicialización no fue la razón que nos movilizó. Entrevista de 07-10-2019, Diario financiero. Disponible en: <https://www.df.cl/empresas/construccion/paz-serra-y-decreto-del-minvu-poner-fin-a-la-judicializacion-no-fue-la> . Consultado el 3 de julio de 2023.

Arellano, Aninat Ureta, M. I., Razmilic, S., y Barros Bourie, E. (2017). Un Estado para la ciudadanía: informe de la Comisión de Modernización del Estado, Centro de Estudios Públicos, CEP.

Asociación de Oficinas de Arquitectos, AOA. (2022). Punto de Vista: Política y Ciudad. Columna de Sergio Baeriswyl Rada, 11-10-2022. Disponible en: <https://www.aoa.cl/post/punto-de-vista-pol%C3%ADtica-y-ciudad>. Consultado el 1 de julio de 2023.

Asociación Gremial de Productores de Cerdos de Chile, ASPROKER, (2018). Política Nacional de Ordenamiento Territorial: tres reflexiones a considerar. Columna de Juan Carlos Domínguez. Disponible en: <http://www.asproker.cl/politica-nacional-ordenamiento-territorial-tres-reflexiones-considerar/>. Consultado el 1 de julio de 2023.

Astorga, Luis. (2023). Incendios forestales, ordenamiento territorial y proceso constituyente, columna de Luis Astorga en El Mostrador, 20 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2023/02/20/incendios-forestales-ordenamiento-territorial-y-proceso-constituyente/>. Consultado el 06 de julio de 2023.

Bancada Regionalistas. (2019). Comisión Ordenamiento Territorial y Transferencia de Competencias. Presentación efectuada el 15 de enero de 2019. Disponible en: <https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2019/03/2019-15-01-Bancada-Regionalista-Comisi%C3%B3n-Ordenamiento-Territorial-y-Transferencia-de-Competencias.pdf>. Consultado el 1 de julio de 2023.

Bedregal, P., y A. Torres (2013). Chile Crece Contigo: el desafío de crear políticas públicas intersectoriales. Clave de Políticas Públicas (19), 1-8.

Bergamini, K. y A. Rasse. (2022). Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile. TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA, Centro de Políticas Públicas UC, Año 17, N° 155, Mayo 2022. Disponible en: https://politicaspUBLICAS.uc.cl/content/uploads/2022/05/PP155_Poli%CC%81tica-Desarrollo-Rural.pdf. Consultado el 1 de julio de 2023.

Bermúdez, J. (2014). Derecho Administrativo General, Thompson Reuters. 388 páginas.

Bermúdez, J. 2015. Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso. 549 páginas.

Cabrero, E. y D. Zabaleta (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?, Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43, pp. 27-62.

Calderón, C. (2022). Descentralizando desde el primer día, columna de Carlos Calderón Azócar, Diario El Mostrador, de 16 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/03/16/descentralizando-desde-el-primera-dia-2/>. Consultado el 8 de julio de 2023.

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia, CR2. (2021). Una nueva Política de Ordenamiento Territorial: desafíos en torno al cambio climático. Columna de Gabriela Azocar y Marco Billi. Disponible en: <https://www.cr2.cl/una-nueva-politica-de-ordenamiento-territorial-desafios-en-torno-al-cambio-climatico-por-gabriela-azocar-y-marco-billi/>. Consultado el 1 de julio de 2023.

Circular ordinaria N°1.083-DDU 9, de 18 de diciembre de 1996, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, Plan regional de desarrollo urbano.

Circular ordinario N ° 353-DDU 219, de 29 de mayo de 2009, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, Ámbito de acción Plan Regulador Intercomunal en área urbana y área rural. Actualizada por circular ordinario N° 0012-DDU 455, de 2021.

Circular ordinario N°935-DDU 227, de 1 de diciembre de 2009, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, Que instruye respecto a la formulación y ámbito de acción de planes reguladores comunales.

Circular ordinario N° 254-DDU 247, de 8 de abril de 2011, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, que aprueba la "Guía para la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales. Derogada por circular ordinario N° 0551-DDU 298, de 2015.

Circular ordinario N° 551-DDU 298, de 9 de diciembre de 2015, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, que deja sin efecto la circular ordinario N° 0254-DDU 247.

Circular ordinaria N°54-DDU 398, de 18 de febrero de 2018, , de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, Instruye respecto de la elaboración de Ordenanzas para los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, y Ordenanzas Locales para los Planes

Reguladores Comunales, Seccionales y Enmiendas mediante el "Manual para la confección de Ordenanzas de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT).

Circular ordinario N° 180-DDU 430, de 12 de abril de 2020, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, que instruye respecto de la incorporación y aplicación, en los procesos de formulación y modificaciones de los Instrumentos de Planificación, del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica. Complementa Circulares DDU 118, DDU 227 y DDU-específica 29/2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2007). "Seminario vivienda y suelo urbano: ¿una política de Estado?".

CEPAL, (2022). Observatorio Fiscal de América Latina y el Caribe, Relaciones Intergubernamentales. Disponible en WWW: <https://www.cepal.org/ofilac/relaciones-intergubernamentales>.

Contraloría General de la República, CGR (2014). Dictamen N° 210. Principio coordinación sector público, convenio de colaboración, 02 enero de 2014.

CGR (2017). Dictamen N° 1.327. Servicios públicos, funciones y atribuciones, principio coordinación, 13 enero de 2017.

CGR. (2018). Informe final de auditoría N°333-2017. Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad.

CGR. (2018b). Dictamen N° 009536N18. Vivienda y Urbanismo. Planes reguladores, de 12 de abril de 2018.

CGR. (2019). Informe final de auditoría N°416-2018. Plan de Adaptación al Cambio Climático Sector Salud.

CGR. (2020). Informe final auditoría N°1.048-2019. Plan de Adaptación al Cambio Climático Sector Silvoagropecuario.

CGR. (2021). Dictamen N° 000929N21. Vivienda y Urbanismo, Plan Intercomunal de Chillán y Chillán Viejo, de 29 abril de 2021.

CGR. (2021b). Dictamen N° E119642N21. Plan regulador comunal, interpretación atribuciones SEREMI, 06 de julio de 2021.

CGR. (2021c). Dictamen N° E123808N21. Planes reguladores, zonas urbanizables de desarrollo condicionado, sustentabilidad urbana, incentivos o condiciones, estudio de impacto urbano, declaración de validez, de 22 de julio de 2021.

CGR. (2021d). Dictamen N° 002268N21. Medio ambiente, sistema de evaluación de impacto ambiental, instrumento de planificación territorial, funciones y atribuciones, Superintendencia del Medio Ambiente, humedal urbano, de 24 de septiembre de 2021.

CGR. (2021d). Dictamen N° E148616N21. Urbanismo, planes reguladores, determinación límites de zona, modificación área de riesgo, atribuciones SEREMI de Vivienda, certificado de informaciones previas, DOM, de 20 de octubre de 2021.

CGR. (2022). Dictamen N° 000700B22. Vivienda y urbanismo, Plan Regulador Metropolitano de Concepción, de 22 de febrero de 2022.

CGR. (2022b). Dictamen N° E232946N22. Planificación urbana, territorial, áreas uso agropecuario, plan regulador intercomunal o metropolitano, de 08 de julio de 2022.

CGR. (2022c). Dictamen N° E240661N22. Planes reguladores, aprobación, modificación normativa, plazo, acuerdo concejo municipal, de 29-07-2022.

CGR. (2022d). Dictamen N° E281581N22. Planificación urbana intercomunal, uso suelos, edificación área rural, construcción, de 25 de noviembre de 2022.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, CNDU, (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano., 81p.

Constitución Política de la República de Chile, Constitución 1980. Promulgación: 08 de agosto de 1980, por decreto ley 3.464. Última modificación: 04 de abril de 2009, por ley 20.337 (Chile).

Corbett, T., y Noyes, J. (2008). *Human Services System Integration: A Conceptual Framework*. Institute for Research on Poverty.

Cordero, L. (2015). Lecciones de Derecho Administrativo, Thompson Reuters. 786páginas.

Cordero, L. (2020). Comentarios al proyecto de ley sobre Cambio Climático. / Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija la Ley Marco de Cambio Climático. Presentación ante la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado de la República de Chile de 28 de mayo de 2020, Boletín N° 13191-12. Disponible en WWW: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-y-bienes-nacionales/2020-05-27/214553.html>

Cordero, E. (2007). El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de derecho (Valparaíso), (29), 269-298.

Cortázar, J. (2006). Entre el diseño y la evaluación. el papel crucial de la implementación de los programas sociales. BID.340 p.

Cunill-Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

Cunill-Grau, N., Fernández, M., y Thezá Manríquez, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Revista Latinoamericana*, 12(36), 289-314.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. Recuperado en 16 de julio de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.

Cunill-Grau, N., Repetto, F., y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro-integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, y C. Rossel, *Instrumentos de protección social* (págs. 407-444). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Aprueba la ley general de urbanismo y construcciones, versión de 23 de enero de 2020.

Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, versión de 18 de diciembre de 2021.

Decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, Ministerio del Interior. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. Versión de 7 de agosto de 2021.

Decreto N° 469, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial, versión de 05 de julio de 2021.

Decreto N° 19, de 2020, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural, versión de 05 de mayo de 2020.

Decreto N° 47, de 1992, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fija nuevo texto de la ordenanza general de la ley general de urbanismo y construcciones, versión de 19 de noviembre de 2021.

Decreto N°32, de 2015, del Ministerio de Medio Ambiente, Aprueba reglamento para la evaluación ambiental estratégica, versión de 4 de noviembre de 2015.

Decreto N°34, de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, versión de 21 de julio de 2015.

Decreto N° 1.151, de 2018, Ministerio del Interior, Crea Comité Interministerial Institucional, versión de 6 de noviembre de 2018.

Decreto N° 310, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Aprueba reglamento que establece los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización de los planes regionales de ordenamiento territorial, y demás materias que indica, versión del 17 de diciembre de 2021. Documento borrador, tomado de razón por CGR el 10 de marzo de 2022.

Decreto N° 530, de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Aprueba Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, versión del 17 de diciembre de 2021. Documento borrador, tomado de razón por CGR el 5 de marzo de 2021.

Decreto N°78, de 2014, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y Crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, versión de 29 de agosto de 2014.

Echebarria, K. (1998), La gestión de la transversalidad. Barcelona: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.

Echebarria, K. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Echebarría, K. (2008) "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en Longo, F. y Ysa, T (eds.) Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI, ESADE, Barcelona.

Espinoza Lizama, C. (2018). Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio. *Tiempo Y Espacio*, (41), 52–72.

FerradaNehme, Estudio de abogados (2011). Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile, 204 páginas.

Fuchs, T. y De Jaegher, H. (2009). Enactive intersubjectivity: Participatory sense-making and mutual incorporation *Phenomenology and the cognitive sciences*, 8(4), 465-486.

Gutiérrez, G., y Peña-Cortés, F. (2011). Estado y situación actual de los Planes Reguladores Comunales en la región de La Araucanía (Chile). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* , 11 (16), 97-119.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2019). Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos. Disponible en WWW: https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/Cd_Pb_AI_Cs_2019.pdf

Instructivo Presidencial N° 011, Gabinete Presidencia de la República de Chile, 2000. Crea el Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio, versión única.

Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998). Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. En el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones. (Concurso de Ensayos CLAD; 4). Caracas: CLAD y UNESCO.

Ley 10.336, Ministerio de Hacienda, Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por decreto N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda.

Ley 18.575, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 1986. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Texto refundido por decreto con fuerza de ley N° 1, de 2001, de la Secretaria General de la Presidencia, versión del 15 de febrero de 2018.

Ley N° 19.300, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 1994. Aprueba Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, versión de 23 de enero de 2020.

Ley N° 20.390 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2009, Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración regional, versión de 28 de octubre de 2009.

Ley N° 20.417, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2010. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, versión de 28 de junio de 2012.

Ley N° 21.073, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2018. Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, versión de 01 de marzo de 2018.

Ley N° 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2018, Fortalecimiento de la regionalización del país, versión de 16 de agosto de 2018.

Ley N° 21.078, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 2018, Sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano, versión de 15 de febrero de 2018.

Licha, I. (2006). Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencia. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio del Medio Ambiente (2017). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Disponible en WWW: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (2022). Sistema de Información electrónico de Evaluación Ambiental Estratégica. Disponible en: <https://eae.mma.gob.cl/>. Consultado el 04 de julio de 2022.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013). Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Elementos de diagnóstico, Vol. 3, pág. 76.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2017). Estado de la Planificación Territorial en Chile. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=3451&tipodoc=docto_comision Consultado el 05 de mayo de 2023.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2022). Observatorio Urbano, Seguimiento de Instrumentos de Planificación Territorial. Disponible en <http://seguimientoipt.minvu.cl/main.php>. Consultado el 01 de febrero de 2022.

Mintzberg, H. (1993). La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel.

Molina, C. y Licha, I. (2005), "Coordinación de la política social: Criterios para avanzar", X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, 18-21 de octubre.

Montecinos, E. (2021). Planificación territorial en Chile: Del modelo Top Down a los desafíos de articulación multinivel . Revista de Ciencias Sociales, 27(2), 484-500. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i2.35936>

Morales Soto, M., (2015). Instrumentos y procesos para el desarrollo del ordenamiento territorial en Chile. Politeia , 38 (55), 55-76.

Nils- Göran et al. (2002) Implantando y gestionando el Cuadro de Mando integra. Gestión 2000. Barcelona, 2002.

Orellana Ossandón, A., Arenas, F., & Moreno Alba, . D. . (2021). Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. Revista De Geografía Norte Grande, (77), 31–49.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD (2013). Estudio de Política Urbana de la OECD – Chile, edición española, pág. 159.

Oyarzún, D. (2015). Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Intercomunal de Valparaíso: Experiencias y desafíos para la planificación territorial. Revista INVI, Vol. 30, No. 85, abril 2015.

Peña-Cortés, Fernando & Pincheira-Ulbrich, Jimmy & Fernández, Eduardo & Rebolledo Castro, Gonzalo & Salinas-Silva, Camila. (2019). Ordenamiento Territorial en Chile: desafíos para incorporar la gestión integrada de zonas costeras.

Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper N° 21. Canadá: Canadian Centre for Management Development.

Pliscoff, C. (2018). "La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro", en Aninat, I. y Razmilic, S. Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización, Stgo., Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 153-212.

Precht, A. (2016). el ordenamiento territorial en Chile. Ed. U. Católica de Chile, 196 p.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, PNUD-MINVU. (2012). Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos. LOM.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, PNUD-MINVU. (2014). Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida

Quintanilla, R. (2023). Hacia un nuevo ordenamiento territorial urbano-rural. Columna de Ricardo Quintanilla Osses en El Quinto Poder, de 21-02-2023. Disponible en: <https://www.elquintopoder.cl/desarrollo-regional/hacia-un-nuevo-ordenamiento-territorial-urbano-rural/>. Consultado el 04 de julio de 2023.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

Repetto, F. (2009), "Coordinación de Políticas: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Salvador de Bahía, 27-30 de octubre.

Repetto, F. (2010). Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social. En R. Franco y M. Székely Pardo (coord.). Institucionalidad social en América Latina, Documento de Proyecto, en el marco del proyecto Género, población y desarrollo (RLA/6P41A). Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.

Repetto, F. (2012) Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales / Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández. - 1a ed. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012. 125 p.

Romero Muñoz, M. (2017) Desarticulación en las dinámicas de planificación territorial y sus efectos en la estructura urbana y desarrollo local: el caso de la población Quintas Residenciales El Salto (QRES), comuna de Recoleta. Universidad de Chile.

Sanhueza, A. (2017). Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Regulador Comunal de Santiago: Análisis crítico y propuestas para su perfeccionamiento". Revista de Geografía Norte Grande, Vol. 68, mayo-agosto 2017.

Senado de la República de Chile, 2019. Proyecto de ley de cambio climático, Boletín N° 13.191-12.

Serra, I. (2012). Análisis del Proceso de Elaboración y Aprobación del PRMS 100. Tesis Para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Serra Benítez, Isabel. (2012b). La construcción de ciudad como un proceso de toma de decisiones: Costanera Center. Revista Planeo digital, Número 5, julio de 2012. Disponible en: <https://revistaplaneo.cl/2012/07/13/la-construccion-de-ciudad-como-un-proceso-de-toma-de-decisiones/>. Revisado el 2 de julio de 2023.

Suárez Muñoz, C. (2019). Descentralización regional en Chile tras las reformas de las leyes N° 20.990 y N° 21.074: consideraciones teóricas y de derecho comparado. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/170325>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. (2011). Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT): Contenido y procedimientos. Disponible en: <https://www.subdere.gov.cl/documentacion/documento-a%C3%B1o-2011-plan-regional-de-ordenamiento-territorial-prot-0>. Consultado el 24 de junio de 2023.

Sulbrandt, J; Lira, R. e Ibarra, A. (2001). Redes interorganizacionales en la administración pública, en Reforma y Democracia, N° 21. Caracas, octubre.

Tello, Cristóbal. (2013). Institucionalidad para la Integración Social Urbana. Espacio Público, Documento de Referencia N°5. Disponible en: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/16.pdf> Consultado el 1 de julio de 2023.

Toledo, C. (2022). PROT y macroplanificación territorial, columna de la Jefa de División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional del Biobío, en Diario Concepción de 27 de Febrero 2022. Disponible en: <https://www.diarioconcepcion.cl/opinion/2022/02/27/prot-y-macroplanificacion-territorial.html>. Consultado el 8 de julio de 2023.

Ubilla-Bravo, Gerardo & Escares, Iván. (2019). Estado de avance del ordenamiento territorial en Chile: una mirada sobre las instituciones. Casos de la Región de Tarapacá y la Región Metropolitana de Santiago. 10.5281/zenodo.3545942.

Urquiza, A., Amigo, C., Billi, M., Cortés, J., y Labraña, J. (2019). Gobernanza policéntrica y problemas ambientales en el siglo XXI: desafíos de coordinación social para la distribución de recursos hídricos en Chile. Persona y Sociedad, 33(1), 133,160.

Villa, E., Pons, R (2004). "Propuesta de procedimiento de Control de Gestión para universidades". Congreso Internacional Universidad 2004, La Habana. Cuba.

Villa Eulalia. & Pons, R (2006) Modelo y procedimientos para el Control de Gestión en busca de la Calidad en Instituciones de Educación Superior. Congreso Internacional Universidad 2006, La Habana. Cuba.

Villa, Eulalia (2006) Procedimiento para el Control de Gestión en Universidades. Tesis en opción del grado científico de Doctor en Ciencias Técnicas, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, Santa Clara. Cuba.

Villa, Eulalia, Pons Murguía, Ramón Ángel, & Bermúdez Villa, Yanko. (2014). El alineamiento estratégico y la calidad de la gestión en las universidades. *Prospectiva*, 12(1), 21-29.

Waissbluth, M. (2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Documentos de Trabajo, Serie de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

Waissbluth, M., Pizarro, X., y Medrano, A. (Eds.) (2021). *Introducción a la gestión pública: un Estado al servicio de la ciudadanía*. Santiago: Penguin Radon House. 457 pp.

Winkworth, G. y M. White (2011), "Australia's children 'safe and well'? Collaborating with purpose across commonwealth family relationship and state child protection systems," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, N° 1.

ANEXOS

Anexo A

Evidencias de descoordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

Planes Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y Comunes

A continuación, se presenta un grupo de casos en los que se evidencia descoordinaciones asociadas a los PRI-PRM.

1. Aprobación de centro comercial sin coordinación intercomunal e intersectorial

En cuanto al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Serra (2012b) planteó que ese PRM no logró responder a los requerimientos de una ciudad en constante crecimiento, ejemplificando el caso de la construcción del centro comercial Costanera Center, ubicado en la intersección de las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura. Según la autora, el principal problema de ese proyecto fue la pertinencia del lugar donde se tomó las decisiones urbanas, pues, en ese caso, una decisión de escala metropolitana fue resuelta a escala local. De esta manera, el proyecto fue aprobado por la Municipalidad de Providencia, y la autora fue “casi sin ninguna coordinación intersectorial o intercomunal que regulara su condición de proyecto metropolitano y velara por la mitigación de sus externalidades en un contexto mayor a su radio inmediato”.

Añadió, que el órgano local no tuvo las herramientas suficientes para enfrentar la complejidad del proyecto y a su vez, los esfuerzos desde el gobierno central que se hicieron para abordar esa problemática resultaron infructuosos frente a la fuerza del proyecto privado, de modo que la descoordinación, la multiplicidad de esfuerzos desconcentrados y la falta de voluntad política impidieron la realización de una negociación óptima para la ciudad (Serra, 2012).

2. PRMS carece de visión integral y de facultades técnicas mínimas de coordinación

La investigación de Serra (2011), que analizó el proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100, detectando que el PRMS no posee una visión integral de los temas urbanos, ni las facultades técnicas mínimas de coordinación para poder intervenir en el territorio, así como una carencia de una coordinación entre los distintos organismos del Estado que tienen injerencia en la producción del suelo.

Además, el estudio detectó la ausencia de otros organismos del Estado en el proceso de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del instrumento, siendo necesaria la participación obligatoria en la etapa de elaboración de la modificación de todos los organismos del Estado que tengan potestades sobre el territorio, así como el establecimiento de mecanismos expeditos y vinculantes de la opinión técnica de las entidades participantes y propiciar una coordinación multisectorial en todas las etapas del proceso, estableciendo sanciones legales respecto al incumplimiento de ese requerimiento.

3. PRMS 100 no guarda armonía con la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

El análisis de Abuaud (2013), hace referencia a la aprobación de del proyecto del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, conocido como PRMS 100, lo que sucedió días después de haber sido aprobada la Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU, la que incluye entre sus aspectos centrales manifiesta la imposibilidad de seguir pensando la ciudad como una serie de acciones separadas, como suelos, de transporte, obras públicas, entre otras. Al respecto, el autor plantea que el PRM100 contradice el descrito aspecto de la PNDU, así como decenas de otros de esa política. En ese sentido, se menciona que una de las contradicciones más evidentes es que el PRMS 100 genera una enorme superficie de nuevo suelo urbano sin que hubiese mediado una planificación integrada, en la que se garantice transporte eficiente, rápido y no contaminante para esa nueva población que deberá depender de un ineficiente Transantiago para movilizarse.

Además, la PNDU incluye la noción de recuperación de plusvalías, mecanismo ampliamente usado para mejorar la redistribución del valor de la tierra producto de beneficios especiales generados por el Estado, sin embargo, la plusvalía que se generará con la aprobación del PRM -producto de la expansión de la capital en una superficie equivalente a cuatro veces la comuna de Santiago- será efectivamente capturada por los propietarios actuales de esos suelos, de modo que no aplicará la idea de redistribución. Por lo anterior, el autor considera que el PRMS 100 no garantiza la armonía y coordinación con lo que indica la PNDU.

4. Descoordinación de planificación de áreas interiores del PRMS

Respecto al PRMS de 1994, la investigación de Romero (2017) evidenció que, luego de las actualizaciones que ha experimentado ese plan, las prioridades que orientaron la planificación intercomunal de Santiago se asocian a la expansión territorial por sobre el desarrollo de las áreas interiores, sectores que la planificación debiese coordinar, lo que según el autor se debe a que la planificación de la ciudad buscó la rentabilidad del suelo aumentando el paño urbano de la región Metropolitana, descuidando, en términos generales, la planificación al interior del anillo circunvalación.

De esta manera, la articulación de los proyectos intercomunales como los Subcentros de Equipamiento, en una muestra de descoordinación vertical intersectorial, se delegó a los instrumentos locales, los cuales no tienen la capacidad técnica ni sustento jurídico de gestionar proyectos intercomunales.

A continuación, se presenta un grupo casos en los que se evidencia descoordinaciones asociadas a los PRC.

1. Falta de coordinación entre el Municipio y el MINAGRI, por cambio de uso de suelo

De acuerdo al estudio de (Gutiérrez y Peña, 2011), que el MINAGRI apruebe el cambio de uso del suelo y no exista ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto ambiental por ser predios de menos de 20.000 m² de terreno o que su destino sea la construcción de viviendas (menos de 80 viviendas o menos de 160 viviendas sociales) de menos de 5.000 m² de superficie construida, ha permitido que se crearan nuevos barrios en los sectores periurbanos, los cuales siguen creciendo e incorporados a la trama urbana. Se ejemplifica el caso de la comuna de Temuco, específicamente el Fundo El Carmen, que se caracteriza por su crecimiento progresivo en diferentes etapas, con cambios sucesivos del uso del suelo.

1. Falta de coordinación entre el Municipio y el MINAGRI, por cambio de uso de suelo

De esta manera, esas situaciones distorsionan lo normado en el PRC, de tal manera que se puede crear un barrio o sector no considerado dentro del uso territorial proyectado por el PRC, así como obliga al municipio a suministrar servicios a zonas no contempladas originalmente, lo que crea un desincentivo a actualizar los planes reguladores, ya que se produce de hecho un crecimiento fuera del radio urbano legal, sin un control y regulación municipal, y sin cumplimiento de la OGUC, a pesar del esfuerzo que significa la realización de un PRC. Al respecto, el estudio plantea que esas distorsiones podrían deberse a la falta de coordinación entre el Municipio y el MINAGRI, añadiendo que la inexistencia de coordinación entre el PRC, el Plan de Desarrollo Comunal, el Presupuesto Municipal y otros planes de inversión, dificultan la aplicación de los PRC, haciendo de éste un mero ente reactivo; por lo que se hace necesaria una visión técnico-política y de instrumentos de planificación que permitan una mejor administración del suelo urbano.

2. Descoordinación entre PRC de Recoleta y Plan Regulador Metropolitano de Santiago

En cuanto al PRC de Recoleta, PRR y el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS, el estudio de Muñoz (2017) identificó desarticulaciones, manifestadas en la forma de coordinación vertical, coordinación sectorial y coordinación horizontal, centrándose en un área de estudio en particular, la Quinta Residencial el Salto, QRES.

En lo referente a la coordinación vertical, se manifestó que al promulgarse el PRMS en 1994 y el PRR en el año 2004, no se contaba con un Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, vigente, lo que implicó que el PRC no tenía disponible un instrumento de planificación local con el cual relacionarse y realizar un enlace programático. Posteriormente, el PLADECO 2015-2018 incluyó la actualización de PRC, sin embargo, se trató de una propuesta genérica –en coherencia con el carácter indicativo de ese plan de desarrollo– y no era escalable a territorios locales puntuales dentro de la comuna. De esta manera, el autor planteó que se produce una falta de instrumentos de planificación integral o con implicancia en una escala micro que permita visualizar efectivamente el desarrollo de la población de la Quinta Residencial el Salto, considerando que el PLADECO tampoco propone criterios locales de planificación, lo que significa una amenaza para el sector en términos de la adecuada coordinación entre lo local y lo regional.

En cuanto a la coordinación sectorial, se reveló que el área de estudio, la Quinta Residencial el Salto, posee una fuerte presencia de proyectos asociados a infraestructura vial de escala metropolitana, de los cuales, algunos fueron proyectos a cargo del Servicio de Vivienda y Urbanismo, SERVIU, Metropolitano y otros del Ministerio de Obras Públicas, MOP. Al respecto, se indicó que esos proyectos asociados a la planificación metropolitana, potencian la conectividad de la QRES, lo que implica un acercamiento de la población a una imagen urbana intercomunal, sin embargo, el aumento de flujos vehiculares y peatonales representa una amenaza, pues los residentes asocian las mejoras de conectividad a un aumento del valor del suelo, así como al aumento de las ventas de antiguas viviendas y por consiguiente la disminución de la población residente, y disminución de la calidad de vida, debido a externalidades asociadas al flujo vehicular, lo que es una manifestación de una falta de coordinación entre sectores.

En lo que concierne a la coordinación horizontal, se planteó que se enmarca los factores temporales y articulación histórica de los procesos de planificación que concluyen en los

2. Descoordinación entre PRC de Recoleta y Plan Regulador Metropolitano de Santiago

instrumentos vigentes en el área de estudio. Al respecto, se identificó la descoordinación entre el PRR y el PRC de Conchalí de 1983, así como ese último con el Plan Regulador Intercomunal de Santiago, PRIS, de 1960. El instrumento de Conchalí, al contrario del PRR, no reconoce los subcentros cívicos como uso de suelo, los que si estaban reconocidos por el PRIS. Además, el PRMS de 1994 no se hizo cargo en su planificación de definir los límites del subcentro metropolitano, dejando un vacío en este aspecto de la planificación, lo que afecta al PRR. Además, el PRC de Conchalí incluye el uso de áreas productivas (inofensivas) para casi la totalidad del territorio, situación que no fue acorde a los lineamientos establecidos por el PRIS de 1960, que estableció sectores puntuales de industria para el área de estudio, que en ese entonces era parte de la comuna de Recoleta. Lo anterior es en parte la causa de la presencia de industrias y bodegas con permiso y recepción, aprobados por la comuna de Conchalí, en zonas cuyo uso actual no lo permite. En tanto, la zonificación de actividades productivas y almacenamiento de Conchalí fue incorporado en el diseño del PRC de Recoleta en el año 2004. Al respecto, el estudio planteó que es una manifestación de usos preexistentes que son discordantes con la planificación actual, lo que resta legitimidad al PRC.

3. Descoordinación entre comunas con PRC y con PRI-PRM

De acuerdo a la entrevista de Arce y Troncoso (2019) a la entonces Jefa de la Dirección de Desarrollo Urbano, DDU, del MINVU, esa autoridad expresó la necesidad de contar en la región Metropolitana con un instrumento de planificación mayor, pues corresponde a un área con 52 comunas, de las cuales 47 están conurbadas y actualmente tienen su propio plan regulador, el PRMS, el que requiere ajustes, como una bajada relacionada con los programas, a la inversión pública, y que realmente se convierta en una única ciudad. Se ejemplifica que comunas colindantes, como Las Condes y Vitacura, que poseen distinta altura máxima de edificación, siendo la primera más alta que la segunda, lo que se norma en cada PRC, lo que podría ser solucionado mediante la mejora del PRMS. Al respecto, la Jefa de la DDU manifiesta que el Estado tiene una situación de descoordinación que hay que mejorar, pues no es eficaz la suma de ministerios y autoridades, sino que ejercer la coordinación entre esas organizaciones.

4. PRC desactualizados y descoordinación con PRI-PRM

El análisis de Quintanilla (2023) a las comunas afectadas por los incendios forestales ocurridos en el mes de febrero de 2023 en la zona centro sur de Chile, da cuenta que gran parte de ellas no cuentan con un PRC vigente y algunos están vencidos de al menos 20 años o más, lo que podría explicar en parte los incendios forestales. Al respecto, el autor indicó que esa desactualización imposibilita la disposición de nuevas estrategias de ordenamiento territorial, ya que los planes reguladores metropolitanos o intercomunales deben estar en coordinación con los planes reguladores comunales, los que al estar desactualizados, no permite la necesaria articulación. Además, debido que los PRC solo se refieren a lo urbano, los municipios no disponen de una estrategia local para la zona rural, debiendo guiarse por los instrumentos regionales o intercomunales. Según ese autor, lo antes descrito lleva a una constante tensión entre las competencias nacionales, regionales y locales. En ese sentido, debido a que jerárquicamente los municipios están en el último nivel político administrativo, se ven perjudicados al no poder planificar desde el nivel de los territorios, pues deben supeditarse a los instrumentos de mayor jerarquía, lo que para Quintanilla (2023) provoca retrasos en planificación territorial municipal.

Política Nacional de Ordenamiento Territorial

A continuación, se presenta un grupo de casos en los que se evidencia descoordinaciones asociadas a la PNOT.

1. Falta de claridad en la unificación de sectores a través de la PNOT

El estudio de Lizama (2018), en el que analiza el aporte de los IPT al ordenamiento sostenible del territorio, plantea que en Chile el ordenamiento territorial se ha desarrollado de forma sectorialista, aplicando instrumentos reguladores sectorialistas de zonificación urbana que no propician el desarrollo sostenible del territorio, sino más bien aportan a la superposición de actividades. Al respecto, el autor planteó que “para soslayar la situación se han realizado algunas iniciativas como la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, cuyo principal objetivo es unificar todos los sectores para realizar una planificación efectiva de los territorios, e implementar de esta forma políticas y estrategias de desarrollo coherentes con las normativas sectorialistas y transversales de los diferentes espacios”, sin embargo, el autor afirma que, para implementar ese objetivo “no hay claridad sobre la forma en que se debe llevar a cabo, así como la definición de organismos para la fiscalización y supervigilancia de dicha acción, lo que nuevamente pasa por elaborar políticas que no tienen un soporte jurídico normativo”.

2. COMICIVYT debilitada en su actuar en la PNOT

Por su parte, la Asociación de Productores de Cerdos de Chile, ASPROCER (2018), plantea que la PNOT posee un persistente sesgo urbano, tomando como aspectos prioritarios la gestión urbana y de los asentamientos humanos, dejando en otro nivel de importancia a la certeza jurídica de las inversiones, lo que va en perjuicio de las actividades productivas que se realizan en las zonas rurales, las cuales tampoco cuentan con una definición clara y estandarizada a nivel legislativo ni político. Para ASPROCER, otra de las dificultades de la implementación de la política dice relación con su gobernanza, dado que se define a la COMICIVYT como cabeza del sistema integrado en las distintas escalas territoriales, pero al mismo tiempo, define que todas las decisiones serán definidas en estricto apego a las políticas, estrategias y normativas sectoriales, las cuales hoy en día están dispersas en numerosas reparticiones, en las cuales se observan duplicidades, ambigüedades y superposición de competencias. Lo anterior, para dicha Asociación es una situación que deja poco espacio para el accionar de la Comisión, en un escenario que requiere de liderazgos claros, definiciones de competencias y mecanismos de resolución de conflictos, sumado a que consideran que no hay claridad respecto de la forma en que se llevará a cabo el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de la PNOT.

En tanto, una vez fue promulgada y publicada, se generaron nuevos análisis de su contenido y su aplicación, los que se ejemplifican con las siguientes citas.

3. Coordinación entre instituciones encargadas de la implementación de la PNOT

De acuerdo al análisis efectuado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia, CR2 (2021), las normas generales que definen la PNOT aluden a un trabajo intersectorial y descentralizado, pero “sin avanzar en proponer mecanismos que permitan superar las restringidas definiciones administrativas del territorio que predominan actualmente, y que

3. Coordinación entre instituciones encargadas de la implementación de la PNOT

excluyen delimitaciones socioecológicas tales como cuencas hidrográficas y atmosféricas, zonas interregionales y refugios climáticos entre otras”. Además, mencionan que “la toma intersectorial de decisiones, otra de las directrices generales de esta política, resulta insuficiente si no se identifican atribuciones específicas y formas de coordinación entre instituciones encargadas de la implementación del ordenamiento territorial”. Añaden, que sería necesaria una clara delimitación de funciones, lo que permitiría superar, por ejemplo, la ambigüedad sobre qué instituciones deben encargarse de regular y fiscalizar zonas de interfaz urbano-rural, puesto que aquello no es abordado de manera exhaustiva en la PNOT.

4. Falta de coordinación de contenidos de PNOT, PNDR y PNDU

El estudio de Bergamini y Rasse (2022) indica que “es claro el foco de la PNOT hacia el territorio con una mirada más sistémica de los procesos espaciales que ocurren, mientras la PNDR y la PNDU ponen el énfasis en la calidad de vida de las personas”, debiendo mejorarse, desde la perspectiva de los contenidos, la representación y coordinación espacial de esas políticas, así como una mayor claridad y fuerza en los instrumentos que permiten su implementación, así como una gobernanza coherente que permita su puesta en marcha armónica y equilibrada.

5. Incendios forestales y falta de coordinación de la PNOT

A propósito de los incendios ocurridos en el mes de febrero de 2023 entre las regiones del Maule a La Araucanía, Astorga (2023) se refirió a uno de los impactos negativos de los monocultivos forestales y las necesidades de ordenamiento territorial. Al respecto, se planteó que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial “no consiste de otra cosa que un intento de coordinación de las políticas sectoriales, pero sin instrumentos de ejecución”, de modo que según ese autor, “se ha creado la confusa mentira que el Estado tiene elementos para ordenar el territorio”, pues “no los tiene para hacerlo de forma real y efectiva”.

Política Nacional de Desarrollo Urbano

A continuación, se presenta un grupo de casos en los que se evidencia descoordinaciones asociadas a los PNDU.

1. Diseño de PNDU sin participación subnacional lo que dificulta la coordinación

Respecto a la PNDU, Tello (2013) destaca que en esa política se establece la integración social como uno de sus objetivos centrales, proponiéndose lograr que las ciudades sean “lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de elección”, sin embargo, la política fue elaborada por una Comisión Asesora integrada por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, parlamentarios y expertos externos, pero sin participación de representantes de los niveles subnacionales. Además, el autor plantea que la fragmentación de la planificación urbana constituye un obstáculo para la construcción de la ciudad inclusiva que propone la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, lo que a su juicio “en la medida que no se resuelva, será difícil coordinar la acción pública en pos de revertir los casos más graves de segregación social urbana existentes en la actualidad y de prevenir que en el futuro se vuelvan a construir “guetos” sociales en nuestras ciudades”.

2. PNDU requiere alinearse con 17 letra a) de la ley 19.175 (PNOT y PROT)

En tanto, los Diputados que integraban la Bancada Regionalistas (2019), plantearon desafíos en materia de ordenamiento territorial, ante la promulgada ley N° 21.074 que fortaleció la ley N° 19.175. Al respecto consideran que es necesario mejorar con urgencia la forma de ocupación del espacio, con nuevas articulaciones sectoriales sobre el territorio y bajo una mirada y horizonte común o compartido, por lo cual se hace necesaria la revisión y adecuación del texto de las PNDU para hacerlas concordantes con el artículo 17 letra a) de la ley 19.175, es decir, tanto con la PNOT como la futura implementación de la segunda versión de los PROT.

3. Débil diseño institucional en la coordinación y relación multinivel

Por su parte, el artículo de Montecinos (2021) señala que, aun cuando la Política Nacional de Desarrollo Urbano ha contribuido con entregar definiciones estratégicas, no ha logrado tener incidencia en la práctica de la planificación territorial, pues persiste la debilidad institucional de transformar el discurso multinivel en gestión multinivel, o transformar el discurso *bottom up* en capacidad de incidir de los gobiernos locales y la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas y proyectos de impacto urbano. El autor añadió que la promulgación de esa política “no resuelve por sí sola esta forma tradicional de diseño y ejecución, sino va acompañada de modificación de los diseños institucionales en la coordinación y relación multinivel de gobierno”. Aun cuando existe la PNDU, ese autor plantea que para mejorar esa situación “se debe perfeccionar los diseños institucionales para que incentiven la cooperación multinivel y multiactoral en la ejecución de proyectos orientados al desarrollo urbano, puesto que, en la medida que se reduzca la excesiva dependencia jerárquica, fiscal y administrativa existente entre niveles de gobierno para implementar los instrumentos de planificación local/ regional, se puede reducir la lógica de gestión top down predominante en Chile”.

4. Labores de coordinación del CNDU sin ser ejercidas

Asociación de Oficinas de Arquitectos, AOA (2022), planteó que la labor de vigilar el cumplimiento de la PNDU y ejecutar labores de coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, CNDU, se encuentra en peligro, pues – al mes de octubre de 2022 – ese consejo se encontraba sin ejercer sus labores, sin el nombramiento de sus consejeros(as) y presidente(a) que lo conduzca, de modo que si ese órgano no tiene continuidad, cesa sus funciones o pierde su autonomía.

Política Nacional de Desarrollo Rural

A continuación, se presenta un grupo casos en los que se evidencia descoordinaciones asociadas a los PNDR.

1. Equipo de implementación de PNDR sin incentivos para la coordinación intersectorial

En la ejecución inicial de la PNDR, las principales dificultades prácticas que ha encontrado el equipo de implementación esa política, a cargo del Departamento de Desarrollo Rural de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, han sido: (i) falta de incentivos para la adhesión sectorial a la política y, en general, a la coordinación intersectorial en torno a la

1. Equipo de implementación de PNDR sin inventivos para la coordinación intersectorial

ruralidad; (ii) la no disposición de cargos regionales estables de desarrollo rural, que permitan la descentralización y el trabajo permanente en ese nivel territorial; (iii) diversidad de la ruralidad en el país, que implica un importante despliegue de recursos de todo tipo para su abordaje integral e incorporación participativa; y (iv) falta de instrumentos normativos y/o líneas programáticas propias de la política, que permitan darle visibilidad y eficacia (Bergamini y Rasse, 2022).

2. Enfoque productivo y sectorial del MINAGRI dificulta la coordinación

En Bergamini y Rasse (2022) se estableció que los principales obstáculos y desafíos para la implementación de la PNDR están dados principalmente por el foco productivo y sectorial que le imprime el estar alojada en el Ministerio de Agricultura, así como las dificultades de coordinación que trae consigo esa posición sectorial y central. De esta manera, se ve obstaculizada la coordinación con otros órganos sectoriales del Estado y debilita su capacidad de incidencia en niveles inferiores de la administración, como el regional y comunal.

Además, la bajada de la PNDR a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura impide permear en los niveles regionales y comunales, o a través de los GORE y municipalidades, que debiesen ser los órganos que hagan efectiva la PNDR. Asimismo, la política no trae suficientes recursos asociados como para ampliar el trabajo desde los territorios, lo que ha generado una labor muy centralizada (Bergamini y Rasse, 2022).

3. ODEPA carece de atribuciones y recursos para gestiones intersectoriales

En términos de gobernanza intersectorial, si bien desde el Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA se ha avanzado en establecer vínculos interministeriales y colaboración entre actores diversos, en la práctica esto no tiene una expresión institucional que lo haga sostenible en el tiempo. En ese sentido, la PNDR no es conocida en profundidad en los otros ministerios, que asignan la responsabilidad sobre ella al Ministerio de Agricultura, disolviendo su carácter territorial. El Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA, en sus labores de implementación de la PNDR, ha generado acciones de visibilización de la PNDR, coordinaciones intersectoriales para su despliegue en programas y líneas de acción específicas, desarrollado estudios y herramientas aplicadas, conformado el CNDR, y apoyado y promovido pilotos de políticas y consejos de desarrollo rural regionales en aquellas regiones que han estado interesadas. Sin embargo, en la práctica el departamento carece de atribuciones y recursos para hacer gestiones intersectoriales e interescales que adquieran carácter de permanente, y no cuenta con una bajada territorial en regiones y municipios que permita conexión directa con la ruralidad (Bergamini y Rasse, 2022).

4. COMICIVYT y MINAGRI con debilidades en las atribuciones coordinadoras

La coordinación de la PNDR –así como de todas las políticas territoriales– está en manos de la COMICIVYT, instancia que según el estudio de Bergamini y Rasse (2022) ha ido perdiendo peso en la administración del Estado. Asimismo, presenta un foco mucho más urbano producto del liderazgo del MINVU en ella, lo que tiene efectos directos respecto de los compromisos que deben asumir los distintos servicios públicos en el cumplimiento de acciones tendientes a la implementación y coordinación de la PNDR. Además, el Ministerio de Agricultura no posee atribuciones coordinadoras o mandatarias que permitan incidir con

4. COMICIVYT y MINAGRI con debilidades en las atribuciones coordinadoras

éxito en los resultados finales, más allá de la buena voluntad de quienes participen (Bergamini y Rasse, 2022).

5. CNDR con debilidades institucionales para la coordinación

El estudio de Bergamini y Rasse (2022) plantea debilidades de la estructura de gobernanza de la PNDR, pues al promulgarse la PNDR, por decreto N° 19, de 2020, solo se señaló que se debía crear el Consejo Nacional de Desarrollo Rural, CNDR, sin indicar miembros, propósitos o aspectos procedimentales. Posteriormente, por decreto N°530, de 2021, se aprobó el Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural, es decir, se conformó el CNDR, y se incluyó la descripción de sus miembros y atribuciones. Sin embargo, en Bergamini y Rasse (2022) se considera que su estructura sigue siendo muy limitada al carecer de una secretaría ejecutiva propia, que recaer en el Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA quien oficia tales funciones, y de instrumentos y recursos para su implementación. Si bien la conformación del Consejo tiene valor en su diversidad de ámbitos y territorios, también evidencia importantes asimetrías de poder en su interior, en especial por el excesivo peso del Estado entre sus representantes, careciendo entonces de la debida autonomía para su funcionamiento.

Es dable destacar, que el modelo con que habitualmente se compara el CNDR es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, CNDU, el que fue creado en conjunto con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, a través del decreto N°78, de 2014, pues ahí se indican los miembros participantes, dando espacio para algunos cargos representantes del sector público, privado, de la sociedad civil y academia, considerando una estructura de funcionamiento tanto en equipo como en recursos y funciones.

6. Falta de instrumentos que le otorguen atribuciones efectivas a la PNDR

El estudio de Bergamini y Rasse (2022) establece que existe una falta de claridad del propósito del Consejo Nacional de Desarrollo Rural, CNDR, y la débil incidencia de las decisiones que en él se toman, al no estar vinculado al devenir de ningún instrumento específico. De esta manera, existe una falta de instrumentos que le otorguen atribuciones efectivas a la PNDR y al Consejo en el territorio, así como una carencia de vinculación hacia instrumentos normativos que hagan efectiva esa política en los territorios, puesto que en la práctica la PNDR es indicativa y general entrega ciertos principios rectores de cómo deberían articularse y orientarse las distintas políticas e instrumentos públicos que intervendrán los sectores rurales, sin tener herramientas que le permitan incidir directamente y no solo con base en la coordinación entre actores.

Al no existir instrumentos de planificación territorial específicos para los espacios rurales, no existe una contraparte clara de la PNDR ni de sus estructuras de gobernanza que permita identificar un espacio directo de incidencia más allá de lo puramente indicativo. Lo más próximo a la planificación rural son los PROT, pero la forma de vinculación de la PNDR hacia ese plan no es clara, existiendo incluso inconsistencias en el lenguaje y estructura de la PNDR y la PNOT, que dificultan entenderlas como una continuidad (Bergamini y Rasse, 2022).

Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Planes Regionales de Ordenamiento Territorial

A continuación, se presenta un grupo de casos en los que se evidencia descoordinaciones asociadas a los PRDU.

1. PRDU carece de lineamiento para elaborar instrumentos de planificación territorial

El estudio de Tello (2023) plantea que, si bien el Plan Regional de Desarrollo Urbano debe establecer los lineamientos que deben seguirse en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial de menor jerarquía, en la práctica se trata de instrumento de limitada aplicación real, que al año 2013 solo cuatro regiones tenían vigente ese plan.

2. Descoordinación con PRC y PRI creados previo a esa política

Las disposiciones de un Plan Regional de Desarrollo Urbano deben incorporarse a los planos reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales. Sin embargo, se aprecia en materia de jerarquía de los instrumentos, es la descoordinación con los planes reguladores comunales e intercomunales creados anteriormente al respectivo plan regional, así como las municipalidades deben adecuarse a este sin ningún poder de negociación (Serra, 2012).

3. PRDU sin vinculación con los PRI y PRC

Según Orellana et al (2021) en el caso del PRDU, siendo un instrumento incluido en la ley general de urbanismo y construcciones, no tiene una estrecha vinculación con los PRI o PRC, que también son parte de la LCUC en las regiones que está vigente, ni siquiera con la ERD, cuestión que implica que se desaprovecha su carácter más estratégico interurbano, por eso se califica como mínima su incidencia.

Ejemplos reales de descoordinaciones asociadas a PROT, se describen a continuación.

1. Implementación descoordinada de PROT entre organismos y niveles

Dado que los PROT son instrumentos indicativos, en su implementación se produce una descoordinación entre organismos públicos y niveles de administración. Por ello, en el análisis que requiere el ordenamiento territorial se vuelve indispensable el acceso a la información, por sobre todo de nivel público (Morales, 2015).

2. PROT sin proceso participativo y bajo nivel de involucramiento de actores políticos

Respecto del proceso de formulación del PROT Tarapacá, en el estudio de Ubilla-Bravo, y Escares (2019) se observó una ausencia del proceso participativo y un bajo nivel de involucramiento de los actores políticos, reflejados en autoridades regionales, en ese entonces el Intendente y el CORE. En ese sentido, se detectó como debilidad que en el proceso de formulación hubo mayor criterio técnico que político, pues la autoridad regional dio poca importancia a la formulación del instrumento. Así también hubo una ausencia de un análisis integrado en el inicio del proceso y no existió un mayor vínculo con el anteproyecto de inversión ni con su respectivo programa público de inversiones regionales.

3. Bajo nivel de involucramiento de jefaturas y de los otros equipos técnicos

Respecto del proceso de implementación del PROT de la región Metropolitana, en el estudio de Ubilla-Bravo, y Escares (2019) se apreció el bajo nivel de involucramiento de las jefaturas al interior de la institución y de los otros equipos técnicos dentro de la institución. Es así como, fue muy evidente el poco apoyo de las autoridades políticas y de las jefaturas al interior del GORE de esa región. Además, se detectó un escaso apoyo de los otros departamentos al interior de la División de Planificación y Desarrollo Regional, que forma parte del GORE. En tanto, la autoridad regional no estimó conveniente discutir el PROT con el Consejo Regional, por lo tanto no fue debatido ni aprobado en el ámbito político, así como no hubo interés por parte de esa autoridad en continuar con el proceso de EAE.

4. Diferencia de criterios de funciones territoriales entre PROT de regiones del país

El análisis de los PROT, realizado por Peña-Cortés et al (2019) dio cuenta de la heterogeneidad de actividades y funciones territoriales que cada instrumento identifica, determinado por las diferencias propias entre las regiones y por las diferencias en el desarrollado del instrumento de cada equipo regional, las que tomaron y adaptaron marcos referenciales de acuerdo al proceso de elaboración de cada PROT. En ese sentido, se verificó que los diferentes criterios utilizados para definir las funciones territoriales en los PROT de cada región del país, el más utilizado el de "usos de suelo y actividades, aunque entre los distintos planes regionales no existió uniformidad en cuanto a la terminología o número de clases definidas. Además, solo el PROT de la región de Los Ríos, se estructuró en base a la metodología proporcionada por SUBDERE (2011), específicamente en los contenidos y procedimientos establecidos en la Guía "Plan Regional de Ordenamiento Territorial" y en las "Guías de Análisis y Zonificación de los Componentes de Análisis Rural, Urbano, Borde Costero, Cuencas Hidrográficas y Riesgos Naturales.

5. Guía metodológica del PROT sin procesos de articulación interregional

El marco metodológico de la Guía "Plan Regional de Ordenamiento Territorial" SUBDERE (2011) direcciona el levantamiento crítico y selectivo de información base proporcionada por los Gobiernos Regionales y dependiendo de la naturaleza de cada región, se agregan enfoques o criterios particulares, sin embargo, según lo analizado por Peña-Cortés et al (2019), en los PROT no se incluyó procesos de articulación interregional para abordar las áreas de borde entre las regiones. Además, en la aplicación de esa metodología se presentaron complicaciones al momento de integrar la información generada en los cinco componentes definidos, lo que dificultó el avance y término de la formulación de los PROT.

6. Uso de diferentes metodologías de diseño de PROT

De acuerdo a la Toledo (2022), Jefa de División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional del Biobío, la promulgación de la ley 21.074 en el año 2018 generó la expectativa de contar con un marco normativo claro en materia de ordenamiento territorial, pues sería el fin de los infructuosos procesos de formulación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, puesto que las regiones, aún sin tener una claridad normativa, avanzaron entre el año 2011 a 2028 en formular esos instrumentos, desarrollando metodologías propias para dar respuesta al conflicto del uso del territorio. Lo anterior da cuenta de la descoordinación entre las regiones y el nivel central, pues utilizaron metodologías diferentes y no consensuadas.

7. Discontinuidad de procesos del PROT entre cambios de gobierno

Toledo (2022) se refirió respecto a la discontinuidad de los procesos de planificación que surgen en cada nueva administración de gobierno, lo que se traduce en la detención de la planificación, tal como ocurrió en la región del Biobío, en donde el año 2018 el Consejo Regional aprobó una versión del PROT, la cual no fue implementada por la discontinuidad en la etapa de Evaluación Ambiental Estratégica, no logrando concluir el proceso del instrumento. Lo anterior, es una expresión de la descoordinación entre los gobiernos, pues la temática de ordenamiento territorial no fue tratada como una política de Estado.

8. PROT con sesgo urbanístico requiere incluir liderazgo de GORE

Para Calderón (2022) los PROT como instrumento de planificación territorial posee algunas de las limitaciones como el sesgo urbanístico inmobiliario, no aplicabilidad para ciertas materias o áreas, carácter insuficientemente vinculante, aprobación condicionada a “informe favorable” del nivel central, además, se requiere incluir “la visión de los GORE y liderazgo que les corresponde a los gobiernos regionales en la gestión del ordenamiento territorial”.

Descoordinaciones detectadas por la Contraloría General de la República de Chile a los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial

A continuación, se presenta un conjunto de actos administrativos de CGR, que aluden a descoordinaciones detectadas en los procesos asociados a los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial,

1. Dictamen N° 009536N18 de 12-04-2018

Respecto a que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región Metropolitana confeccionó el plano interpretativo RM-PRMS 04-11, a través del cual, en lo que atañe, se eliminó una parte del trazado proyectado de la vía Camino Apoquindo, en la comuna de Las Condes, que se encontraba graficado en el plano RM-PRM-92-1A del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS, sancionado por la resolución N° 20, de 1994, y modificado en lo pertinente, por la resolución N° 12, de 2010, ambas del atingente Gobierno Regional, lo que según el dictamen N° 009536N18 de la CGR, no se ajustó a derecho por cuanto se aparta de las facultades que el indicado artículo 4° de la LGUC le ha conferido a la SEREMI -toda vez que no corresponde a una interpretación de los trazados graficados en el aludido plano del PRMS sino que importa una modificación del mismo-, de modo que la sección del Camino Apoquindo, se encuentra vigente, de modo que esa SEREMI deberá adoptar acciones necesarias con el objeto de adecuar el plano interpretativo de la especie al PRMS.

Asimismo, el mismo dictamen N° 009536N18 observó la situación del Plan Regulador Comunal de Las Condes, promulgado por la resolución N° 8, de 1995, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y modificado en lo que importa por el decreto alcaldicio Sección 1ª N° 729, de 2011, de la aludida municipalidad, reconoce -en el artículo 45 de su Ordenanza Local y en el plano MPRCLC-2010, plano N° 3-, tanto la vía Camino Apoquindo, con las mismas características señaladas en el PRMS, como el indicado nuevo tramo de la Avenida Francisco Bulnes Correa. Al respecto, la CGR determinó que no correspondió que la Municipalidad de Las Condes, mediante su decreto alcaldicio Sección 1ª N° 729, de 2011, haya incorporado al PRC, en la categoría de troncal, el tramo de la Avenida Francisco

1. Dictamen N° 009536N18 de 12-04-2018

Bulnes Correa, entre San Ramón y Avenida Paseo Pie Andino, toda vez que tal vía al no encontrarse contemplada en esa calidad en el PRMS, no puede ser clasificada de esa forma. En consecuencia, ese municipio tendrá que arbitrar las medidas que resulten pertinentes frente a lo anteriormente observado.

Las situaciones descritas, dan cuenta de la descoordinación de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la región Metropolitana con la Municipalidad de Las Condes, pues en ambas interpretaciones se debió involucrar a entidades regionales y comunales.

2. Dictamen N° 000929N21 de 29-04-2021

Por dictamen N° 000929N21, la Contraloría General de la República expuso su revisión a la resolución N° 120, de 2020, del Gobierno Regional del Ñuble, que promulga la actualización del Plan Intercomunal de Chillán y Chillán Viejo, PRICH. Al respecto, la CGR realizó un examen de juridicidad, efectuando 19 observaciones concernientes a dicho instrumento de planificación territorial. En lo que interesa, la observación 8, referente a las “Áreas de protección del recurso del valor patrimonial cultural”, no se advierte el sentido de indicar en el PRI los inmuebles de conservación histórica, toda vez que su declaración concierne a los PRC de las comunas de Chillan y Chillán Viejo, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 2.1.10 y 2.1.10 bis, ambos de la OGUC.

Por su parte, la observación 15 se advirtió que en los planos códigos PRICH-V, PRICH-Z y PRICH-R, se modificaron los límites de las áreas urbanas de las comunas de Chillán y Chillán Viejo, ambos aprobados por los decretos alcaldicios N°s 7.458, de 2016, y 4.505, de 2012, de esos municipios, respectivamente-, sin que se conste el fundamento para dicho cambio. Además, la observación 16, que trata sobre la Memoria Explicativa, se verificó diferencias respecto del emplazamiento de la zona de extensión urbana ZEU3, que señala “Esta zona se ubica al sur de la ciudad, en la comuna de Chillán Viejo, en el sector entre el encuentro del río Chillán y la calle O’Higgins y Baquedano, así como también en la comuna de Chillán en el límite norte del área urbana entre las ZEU1 y ZEU2”. En mérito de lo expuesto, la CGR ordena al GORE a corregir el documento y a revisar la totalidad de sus disposiciones, a fin de armonizar su contenido con la normativa y con los criterios establecidos por ese Organismo Contralor en la jurisprudencia administrativa.

Lo anterior da cuenta de la descoordinación del instrumento PRM de escala intercomunal con los instrumentos del nivel comunal, PRC y límite urbano, lo que evidencia la coordinación del Gobierno Regional del Ñuble con las municipalidades de las comunas que integran el PRI, Chillán y Chillán Viejo.

3. Dictamen N° E119642N21 de 06-07-2021

La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Los Lagos, por oficio N° 324, de 2020, interpretó el Plan Regulador Comunal de Puerto Montt, aprobado por la resolución N° 124, de 2009, del Gobierno Regional de Los Lagos, en el sentido de considerar que el sector concerniente a la costanera de esa localidad corresponde a un área verde pública, en su calidad de bien nacional de uso público. Por su parte, el PRC dispone en el artículo 38, N° 41, de su Ordenanza Local, respecto de la zona “Áreas Verdes/ AV” que “Los Usos de Suelo permitidos en las áreas verdes serán sólo los complementarios y compatibles: Equipamiento de clase Científico, Culto y Cultura, Deporte y Esparcimiento”. En ese contexto, el aludido

3. Dictamen N° E119642N21 de 06-07-2021

oficio N° 324, establece, en lo que interesa, que la SEREMI “viene a interpretar lo señalado en el PRC, en el sentido de que el área verde correspondiente a la Costanera de Puerto Montt, consignada en el Plan Regulador Comunal vigente del año 2009 corresponde a un Área Verde Pública, en su calidad de Bien Nacional de Uso Público”.

Puntualizado lo anterior, la CGR en su dictamen N° E119642N21 procede manifestar que de la revisión de los diversos componentes del mencionado instrumento de planificación territorial, no se advierten elementos que permitan concluir que la voluntad del planificador (Municipio, Consejo Municipal y Gobierno Regional) era atribuir la calidad jurídica de espacio público al enunciado sector. De esta forma, lo manifestado por la SEREMI en su nombrado oficio N° 324, no se ajustó a derecho al apartarse de la facultad prevista en el singularizado artículo 4º de la LGUC, puesto que lo obrado por esa entidad no corresponde a una interpretación del pertinente instrumento de planificación territorial.

Lo anterior da cuenta de la descoordinación de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Los Lagos con el Gobierno Regional de esa región, así como con el Municipio y Consejo Municipal de la comuna de Puerto Montt, en cuanto a consultar respecto a la intención de la disposición del artículo 38, N° 41, de la Ordenanza Local del PRC.

4. Dictamen N° E123808N21 de 22-07-2021

El PRC, aprobado por la resolución N° 24, de 2002, del Gobierno Regional de Antofagasta, incluyó en su contenido lo establecido en el artículo 183 de la LGUC, referente a la determinación- mediante un estudio de impacto urbano- de condiciones adicionales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de proyectos en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, siendo una disposición aplicable a PRI y no a PRC, lo cual da cuenta de una descoordinación con la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de esa región, pues esa secretaría debió acudir a la CGR para subsanar un error que debió ser materia discutida y concertada en el proceso de elaboración del PRC. De esta manera, la CGR en su dictamen E123808N21, determinó que lo previsto en el plan regulador comunal de Antofagasta no se ajusta a la normativa aplicable, por lo que esa corporación edilicia debe efectuar una adecuación del PRC -a través de la modificación del mismo- para conformarse con la normativa legal y reglamentaria vigente.

5. Dictamen N° 002268N21 de 24-09-2021

La Dirección Regional de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas junto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo ejecutan en la comuna de Coquimbo el proyecto “Reposición de la Costanera de Coquimbo”, el que colinda con el estero El Culebrón, el cual forma parte del sitio prioritario "Red de Humedales Costeros de la comuna de Coquimbo" y fue declarado sitio prioritario para la conservación de la biodiversidad el año 2003 y capital de aves y humedales costeros. Al respecto, la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de Coquimbo, resolvió por resolución exenta N° 1 de 2019, que ese proyecto no requería ingreso obligatorio al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En tanto, el Plano Regulador Comunal de Coquimbo –aprobado por el decreto alcaldicio N° 47, de 1984, de la Municipalidad de Coquimbo y vigente a la época de la emisión de la resolución de pertinencia del SEA–, consignó el área correspondiente al Humedal El Culebrón como “Zona R.T.1 de restricción del medio ambiente natural”, condición que, en el

5. Dictamen N° 002268N21 de 24-09-2021

nuevo Plano Regulador Comunal aprobado por el decreto alcaldicio N° 1.287, de 2019, de esa municipalidad, pasó a regularse dentro del “Área de Protección de Recursos de Valor Natural”, específicamente dentro de la “Zona de Protección de Borde Costero”.

Al respecto, la CGR a través del dictamen N° 002268N21, comprobó que existen contradicciones respecto a la zona que será intervenida por la obra, según lo informado por la Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas y por la Dirección Regional de Aguas, ante lo cual, la CGR dictaminó que la obra se ejecuta en un sitio prioritario, que implica la realización de diversas actividades que podrían producir efectos adversos en esa área colocada bajo protección oficial, considerando que la influencia marina es constante en el humedal y determina el funcionamiento ecológico de la laguna.

De esta manera, lo descrito la cuenta de una descoordinación entre la Dirección Regional de Obras Portuarias, la Dirección Regional de Aguas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Servicio de Evaluación Ambiental de Coquimbo, respecto a los criterios técnicos que sustentan la ubicación del proyecto, lo que implicó que se autorizara un proyecto sin ser ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

6. Dictamen N° E148616N21 de 20-10-2021

La Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, mediante una interpretación del instrumento de planificación territorial atingente o a través de la elaboración de un plano de detalle, ha determinado el límite entre la zona R5 “Riesgo de Derrumbes y Asentamiento del Suelo según Artículo 8.2.1.2. del PRMS” y la zona H4 “Residencial y Equipamiento”, lo que implicó la modificación de un área de riesgo, situación que trae impactos en la planificación territorial de la comuna de Puente Alto, afectando a un área de toda la superficie excavada del “ex pozo de áridos Cerro Cabras de San Miguel” en la referida zona R5 del PRC de esa comuna. Lo anterior, considerando que la escala del plano PRC-PA 01 del Plan Regulador Comunal de Puente Alto -aprobado por el decreto alcaldicio N° 423, de 2003, de la nombrada corporación edilicia-, no permitiría establecer con exactitud el límite entre las aludidas zonas y que en el plano presentado por el titular del proyecto “parte de los bordes del pozo no se grafican como Zona R5, sino que se encuentran al interior de la Zona H4, lo cual permitiría emplazar, sobre ese lugar, edificaciones con destino residencial o de equipamiento”.

Al respecto, la CGR en su dictamen N° 20-10-2021, da cuenta del artículo 8.2.1.2. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, aprobado por la resolución N° 20, de 1994, del atingente gobierno regional, que define áreas de alto riesgo para los asentamientos humanos asociadas a “Derrumbes y Asentamiento del Suelo”, reconociendo en tal categoría, entre otras, el área asociada al pozo “Cerro Cabras de San Miguel”, en la comuna de Puente Alto, indicando los usos de suelo admitidos en dicho sector, y las normas urbanísticas relativas a superficie predial, porcentaje de ocupación de suelo y coeficiente de constructibilidad. Además, la autorización municipal, para intervenir estas áreas con alguno de los usos de suelo permitidos, estará condicionada, además, al cumplimiento de las condiciones y/o estudios informados favorablemente a que alude, precisando que “Para la ejecución de los proyectos, los interesados deberán realizar los correspondientes estudios de mecánica de suelos, los cuales deberán ser informados favorablemente por el Servicio Nacional de Geología y Minería, u otro organismo competente”.

6. Dictamen N° E148616N21 de 20-10-2021

Por su parte, la CGR añade que el citado artículo 4° de la LGUC, la atribución otorgada a las indicadas SERMIS dice relación con la posibilidad de que esas entidades puedan interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial, vale decir, explicar o declarar su sentido y alcance, pero no modificarlas. De lo expuesto se colige que la SEREMI no se encuentra facultada para modificar el límite entre dos zonas de un instrumento de planificación territorial, sino solo para determinar su alcance. Asimismo, a través de planos de detalle, se puede fijar con exactitud, entre otros, los límites de las zonas o áreas y, por último, que una alteración o modificación de la atingente zonificación deberá cumplir con los procedimientos establecidos para tales efectos.

Lo antes expuesto da cuenta de la descoordinación de Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo con las situaciones particulares de los PRC, como es el caso de la comuna de Puente Alto, en donde la escala del plano PRC-PA 01 del Plan Regulador Comunal no permitiría establecer con exactitud el límite entre las aludidas zonas, así como una desalineación con los procedimientos y facultades organismos sectoriales, como el Servicio Nacional de Geología y Minería, en cuanto al pronunciamiento respecto a estudios de mecánica de suelos necesarios. Así también, da cuenta de la descoordinación con el GORE, en su rol de entidad que aprueba una modificación de un PRM.

7. Dictamen N° 000700B22 de 22-02-2022

A través del dictamen N° 000700B22, la Contraloría General de la República da cuenta de su revisión a la resolución N° 64, de 2021, del Gobierno Regional del Biobío, que promulga la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Concepción, PRMC. Sobre el particular, la CGR realizó un examen de juridicidad, efectuando 12 observaciones concernientes a dicho instrumento de planificación territorial. En lo que interesa, la observación 10 de ese dictamen, en lo que atañe a la Memoria Explicativa del PRC, se verificó que las “Áreas Urbanas de la Intercomuna, según PRC Vigentes” no se incorporan las modificaciones vigentes a los Planes Reguladores Comunales, por ejemplo, en la comuna de Concepción se omite precisar las modificaciones 13a, 14a y 15a, publicadas en el Diario Oficial el 3 de abril de 2019, 23 de octubre de 2020 y 6 de julio de 2021, respectivamente; en la comuna de Coronel, la 2a modificación publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 2016, y en la comuna de Tomé, la 4ª modificación, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2020. Finalmente, la CGR, en mérito de lo expuesto, mandata al GORE a corregir el documento del PRM y revisar la totalidad de sus disposiciones, a fin de armonizar su contenido con la normativa y con los criterios ya establecidos por ese Organismo Contralor en la jurisprudencia administrativa.

Lo anterior da cuenta de la descoordinación del instrumento PRM de escala intercomunal con los instrumentos del nivel comunal, es decir los PRC de las comunas de Concepción, Coronel y Tomé, lo que es un reflejo de la falta de coordinación del Gobierno Regional del Biobío con las municipalidades de las comunas que integran el PRM.

8. Dictamen N° E232946N22 de 08-07-2022

la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, a través de su oficio N° 1.333, de 2021, emitió un informe previo favorable en contravención a lo dispuesto en el artículo 55, inciso final, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en relación con el proyecto “Terminal de Transporte Terrestre de Carga El Trebal”, lo que habilita la

8. Dictamen N° E232946N22 de 08-07-2022

construcción de un depósito que alberga transitoriamente vehículos en un predio ubicado en el sector rural de la comuna de Maipú, regido por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, contenido en la resolución N° 20, de 1994, del concerniente Gobierno Regional, y definido como “Área de Interés Agropecuario Exclusivo”. En ese sentido, la mencionada SEREMI consideró que el proyecto corresponde a infraestructura de transporte, en circunstancias que se trata de instalaciones de impacto similar al industrial, las que no podrían desarrollarse en esa área.

Al respecto, la CGR a través del dictamen N° E232946N22 precisó que el artículo 55 de la LGUC prevé en su inciso primero que “Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones”, con las salvedades que indica, precisando en su inciso cuarto que “Igualmente, las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan”. A su turno, la CGR añadió que en el N° 4 de su artículo 2.1.19. de la OGUC, y en lo que importa, señala que para las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, que no contemplen procesos de subdivisión, se solicitará la aprobación de la Dirección de Obras Municipales, previo informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y del Servicio Agrícola y Ganadero. Añade la OGUC, que la SEREMI verificará que las construcciones cumplen con las disposiciones pertinentes del instrumento de planificación territorial y que el anotado servicio emitirá su informe de acuerdo con el ordenamiento vigente en la materia.

Precisado lo anterior, la CGR releva en el citado dictamen, que el artículo 55 de la LGUC y su reglamentación, establecen un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular para que se otorgue por parte de la pertinente Dirección de Obras Municipales, el permiso para construir en el área rural, cuya aplicación no puede desconocer la existencia de una potestad planificadora fuera de los límites urbanos, que según el artículo 34 de la misma ley, es ejercida a través del atingente Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano. De esta forma, la SEREMI, al informar favorablemente como infraestructura el desarrollo de un proyecto propio de una actividad productiva en un “Área de Interés Agropecuario Exclusivo” -en el que junto a las actividades agropecuarias, solo se podrá autorizar la instalación de agroindustrias que procesen productos frescos-, se apartó de lo preceptuado en el artículo 2.1.19. de la OGUC, toda vez que no se verificó que la construcción cumpliera con el uso de suelo establecido en el instrumento de planificación territorial. En mérito de lo expuesto, el dictamen N° E232946N22 concluyó que esa SEREMI no actuó de manera coordinada con el Servicio Agrícola y Ganadero y la Dirección de Obras Municipales, pues emitió el informe favorable sin hacer partícipe a esas entidades, lo que es contrario con el ordenamiento vigente en la materia, por lo que deberá adoptar las medidas tendientes a adecuar el oficio N° 1.333, de 2021, a lo indicado precedentemente.

9. Dictamen N° E240661N22 de 29-07-2022

La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de La Araucanía a través de su oficio N° 317, de 13 de abril de 2021, sostuvo que con fecha 9 de marzo de 2021 expiró el plazo para que Concejo Municipal de Pitrufquén se pronunciara sobre el anteproyecto de Plan Regulador Comunal de esa localidad, sin que existiera una decisión expresa por parte de ese cuerpo colegiado, por lo que, a su juicio, éste se encontraría aprobado, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) -contenida en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del MINVU, en su texto modificado por la ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano. En razón de ello, solicitó el expediente al municipio para continuar con su tramitación. Sin embargo, el aludido proyecto de PRC fue rechazado con fecha 20 de abril de 2021 por el Concejo Municipal de Pitrufquén, según consta en el acta N° 158/2021.

Al respecto, por medio del dictamen N° E240661N22 la CGR indicó que es preciso consignar que mediante el oficio N° 1, de 4 de enero de 2018, la Municipalidad de Pitrufquén remitió a la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de La Araucanía su decreto alcaldicio N° 1.407, de 2017, que dio inicio al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica de la actualización del PRC, de modo que la resolución de inicio es previa a la entrada en vigencia de la ley 21.078, de modo que el plazo máximo de 60 días para emitir un pronunciamiento y la figura de aprobación tácita previstas actualmente por el citado artículo 43, no resultan aplicables al caso en examen. Siendo ello así, correspondía que el Concejo Municipal de Pitrufquén manifestara expresamente su voluntad sobre la propuesta sometida a su consideración, adoptando el atinente acuerdo del acta N° 158/2021, de 20 de abril de 2021.

A su turno, la CGR señaló en el dictamen N° E240661N22 que el artículo 5°, inciso segundo, de la ley N° 18.575 -Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, dispone que “Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”. Además, relató lo que se establece en el inciso primero del artículo 23 del decreto ley N° 1.305, de 1975 -que reestructura y regionaliza el MINVU, que “Las Secretarías Ministeriales Regionales y Metropolitana tendrán como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual realizarán actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política”, en tanto que el artículo 2°, letra b), del decreto N° 397, de 1976, del MINVU, que contiene el Reglamento Orgánico de aquellas, establece que les corresponderá, entre otras funciones, planificar el desarrollo urbano intercomunal y apoyar la planificación comunal. En tal sentido, ese Órgano de Control manifiesta que es importante anotar que esas SEREMI están facultadas para apoyar a los municipios en la tramitación de su plan regulador comunal, lo que deben realizar aplicando el principio de coordinación que rige a los órganos de la Administración del Estado, sin duplicidad o interferencia de funciones, y ajustándose al ordenamiento jurídico. En mérito de lo expuesto, la CGR dictaminó que procede que la SEREMI adopte las medidas tendientes a adecuar su actuación a lo concluido en el pronunciamiento N° E240661N22.

10. Dictamen N° E281581N22 de 25-11-2022

A través del oficio N° 1.405, de 2021, emitido por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, en orden a admitir el emplazamiento de las viviendas a que alude el inciso primero del artículo 55 en las áreas de preservación ecológica del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. En tanto, por resolución exenta N° 170, de 2022, de la mencionada SEREMI, acogió una reclamación en contra de la Dirección de Obras Municipales de Colina por el rechazo de una solicitud de permiso de edificación en las áreas de preservación ecológica, pues según esa SEREMI, no daba cumplimiento a la exigencia prevista en el artículo 8.1.3. del PRMS. Lo anterior da cuenta de la descoordinación en la aplicación del PRM de Santiago, pues el dictamen N°E281581N22 de la CGR, concluyó que no se advierte el sustento jurídico de lo resuelto por la SEREMI, en orden a admitir el emplazamiento de las viviendas.

Descoordinaciones del proceso de EAE de los IPT

A continuación, se presenta tres casos con descoordinaciones en la EAE de IPT.

1. EAE del PRC de Santiago con falta de coordinación de organismos públicos

En la evaluación ambiental estratégica del PRC de Santiago se identificó que los organismos públicos involucrados no estaban trabajando coordinadamente ni compartiendo información relevante, lo que generó duplicidad de trabajo y retrasos en el proceso. Además, se identificó que algunos organismos públicos no estaban cumpliendo con sus responsabilidades en el proceso de evaluación ambiental estratégica, lo que afectó la calidad de la evaluación y la integración de diferentes perspectivas en el PRC (Sanhueza, 2017).

2. EAE del PRI de Valparaíso con debilidades en entrega de información por servicios

En el proceso de la evaluación ambiental estratégica del Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso se identificó que algunos organismos públicos no estaban entregando información relevante y oportuna para esa evaluación, lo que afectó la calidad de la evaluación y generó retrasos en el proceso (Oyarzún, 2015).

3. Limitada integración de los resultados de la EAE del PRI de Valparaíso

En el PRC de Santiago y el PRI de Valparaíso, se detectó una limitada integración de los resultados de la evaluación ambiental estratégica en el proceso de toma de decisiones, lo que puede afectar la efectividad y la implementación del IPT (Oyarzún, 2015).