



**FACULTAD DE
GOBIERNO**
UNIVERSIDAD DE CHILE

**ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DEL PLAN REGULADOR
INTERCOMUNAL COMO COMPETENCIA TRANSFERIDA DEL
NIVEL CENTRAL A GOBIERNOS REGIONALES DE MAULE,
ÑUBLE Y O'HIGGINS BAJO LA LEY N°21.074 ENTRE LOS AÑOS
2019 Y 2023**

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA
OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y DESARROLLO REGIONAL Y
LOCAL

MAXIMILIANO BASTIÁN LIZANA LEIVA

PROFESOR GUÍA:

JOSÉ VIACAVA GATICA

SANTIAGO DE CHILE, AÑO 2024

RESUMEN

En Chile, las Políticas Públicas recaen en el trabajo de organismos públicos sectoriales, gubernamentales y territoriales. Las experiencias recientes denotan un intento moderado por contrarrestar brechas de desarrollo entre las regiones, a través de leyes como la N°21.074 de 2018, posibilitando la configuración de Gobiernos Regionales más empoderados producto de una Transferencia de Competencias desde el nivel central en pos de satisfacer las necesidades de la población. Sin embargo, a cinco años de su publicación, se pone en cuestión el avance de este traspaso, producto de un contexto país que enfrentó crisis sociales, pandémicas y económicas, por lo que su desempeño no estuvo entre las prioridades de las administraciones de gobierno y, por ende, su avance ha sido escasamente estudiado. Por tanto, el siguiente trabajo propone un análisis que permita comprender el desempeño de una de las competencias transferidas, específicamente la elaboración del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal bajo Decreto N°62 de 2019 en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, considerando elementos sectoriales “Bottom Up” y “Top Down”.

Lo que motiva a esta investigación se fundamenta en el descubrimiento de hallazgos preliminares, permitiendo la adopción de cambios y desafíos en la planificación y ordenamiento territorial en el país.

Palabras Claves: Gobiernos Regionales, Descentralización, Transferencia de Competencias.

ABSTRACT

In Chile, Public Policies fall under the work of sectoral, governmental, and territorial public organizations. Recent experiences denote a moderate attempt to counteract development gaps between regions, through laws such as No. 21,074 of 2018, enabling the configuration of more empowered Gobiernos Regionales because of a Transfer of Competencies from the central level to satisfy the needs of the population. However, five years after its publication, the progress of this transfer is being questioned, partly because of a country context that faced social, pandemic, and economic crises, so its performance was not among the priorities of the administrations of government and, therefore, its progress has been barely studied. Therefore, the following work proposes an analysis that allows us to understand the

performance of one of the transferred powers, specifically that related to the preparation of the Preliminary Draft of the Intercommunal Regulatory Plan under Decree No. 62 of 2019 in Gobiernos Regionales of Maule, Ñuble and O'Higgins, considering “Bottom Up” and “Top Down” sectoral elements.

What motivates this research is based on the discovery of preliminary findings on the subject, allowing the adoption of changes and challenges associated with planning and land use in the country.

Keywords: Regional Governments, Decentralisation, Transfer of Competences.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	6
2.	PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA.....	9
	2.1 Justificación Disciplinaria y Teórica	13
	2.2 Pregunta de Investigación.....	14
	2.3 Objetivos	14
	2.4 Limitaciones de la investigación	15
3.	MARCO TEÓRICO.....	17
	3.1 Ordenamiento Territorial:	17
	3.2 Planificación e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT):	18
	3.3 Sistema de Planificación Territorial como Sistema Complejo:	26
	3.4 Gobernanza Multinivel y Territorial:	29
4.	DISEÑO METODOLÓGICO	34
	4.1 Identificación y justificación del tipo de Investigación	34
	4.2 Identificación y Justificación del Enfoque de Investigación	34
	4.3 Variables.....	35
	4.4 Proposición de Indicadores.....	37
	4.5 Técnicas de Recolección de Datos.....	41
5.	CAPÍTULO DESCRIPTIVO	44
	5.1 Regiones:	44
	5.2 Gobiernos Regionales:	48
	5.3 Transferencia de Competencias:	50
	5.4 Plan Regulador Intercomunal (PRI):.....	55
6.	ANÁLISIS Y RESULTADOS	58
	6.1 Introducción a los resultados	58
	6.2 Análisis de Resultados	60
	6.2.1 Codificación de cuestionarios a través de Atlas.Ti e IA	60
	6.2.2 Sobre Recursos.....	63
	6.2.2.1 Recursos Humanos:.....	63
	6.2.2.2 Recursos Tecnológicos:.....	67
	6.2.2.3 Recursos Económicos:.....	68
	6.2.3 Sobre Marco Normativo.....	69

6.2.4	Sobre Coordinación Interagencial	72
6.2.5	Sobre Variables y Conceptos hallados	75
6.2.5.1	Participación Ciudadana:	75
6.2.5.2	Confusión de funciones:	79
6.2.5.3	Efectos Pandemia-Estallido:	81
6.2.5.3	Visión limitada y críticas del proceso:	83
6.2.6	Síntesis de los resultados y desafíos	84
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
7.1	Apreciaciones de Cierre:	87
7.2	Recomendaciones y Propositiones:	88
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
9.	ANEXOS	98
9.1	Anexo N°1: Formulario y Resumen respuestas funcionarios DIPLADE Gobiernos Regionales Maule, Ñuble y O'Higgins:	98
9.2	Anexo N°2: Formulario y Resumen respuestas Consejeros Regionales Maule, Ñuble y O'Higgins:	98
9.3	Anexo N°3: Formulario y Resumen respuestas Dpto. de Desarrollo Urbano e Infraestructura Maule, Ñuble y O'Higgins:	98
9.4	Anexo N°4: Formulario y Resumen respuestas socio Cámara Regional de la Construcción Maule:	98
9.5	Anexo N°5: Proyecto Atlas.Ti:	98

1. INTRODUCCIÓN

En Chile, las políticas públicas recaen en el trabajo de organismos públicos sectoriales, gubernamentales y territoriales. En ese sentido, un Estado Unitario con una fuerte cultura centralista, en el que el nivel superior históricamente se ha encargado del diseño, creación y proceso decisional de las políticas nacionales y subnacionales, en términos prácticos, dejaba a las entidades regionales descentralizadas sólo como implementadoras y ejecutoras de algunos planes y programas, contrario a lo que ocurre en el nivel local, que en base a la ley N°18.695 de marzo de 1988, considera que “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Ley N°18.695, 1988, Artículo 1), al menos desde una perspectiva teórica-normativa.

Sin embargo, la realidad de las regiones difiere bastante de aquellas políticas propuestas por el nivel central, utilizando de referencia particularmente a la Región Metropolitana, a la capital Santiago y a las necesidades e intereses generalizados de esta región. Las regiones en Chile son diversas y poseen características geográficas, culturales y demográficas que distan de políticas totalmente transversales, por lo que esto ha generado la aparición de brechas que se expresan a nivel de recursos y de desarrollo inequitativo.

En ese sentido, llegaría la ley N°21.074 de 2018 sobre el fortalecimiento regional del país, la cual buscaría dinamizar administrativamente las funciones del Gobierno Regional, estableciendo un traspaso de competencias desde el nivel central, en pos de generar cierta “autonomía” en el proceso decisional, una mayor integración del contexto de cada región y sus potencialidades de acuerdo a sus características geográficas, demográficas, sociales, culturales, económicas y productivas, así como también, un rol más participativo de los ciudadanos.

Por otro lado, la crisis social de 2019 y la crisis pandémica asociada al COVID-19 en el 2020-2022, trajeron nuevos desafíos al panorama nacional y regional, en una suerte de priorización de materias consideradas transversales en todo el país, provocando como consecuencia, una escasa integración y retroalimentación de aquellas materias regionales establecidas por la ley N°21.074, es decir, las competencias a transferir desde el nivel central a los gobiernos

regionales. Sumado a lo anterior, los efectos colaterales asociados a la pandemia traerían consigo cambios en la configuración del territorio expresados en una migración desde las grandes ciudades a zonas más alejadas, en mayor medida, por la búsqueda de mayor tranquilidad y evitando lugares con una mayor densidad poblacional, lo que eventualmente generaría cambios en la planificación y el ordenamiento territorial dentro del país.

Es ahí donde se enmarca esta investigación, pues se propone estudiar el desempeño de una de las competencias transferidas desde el nivel central a los gobiernos regionales y que tiene directa relación con la planificación y el ordenamiento territorial: la elaboración del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal.

La transferencia de tal competencia implica una asignación de nuevas funciones y atribuciones a los Gobiernos Regionales, estableciendo una descentralización administrativa desde el nivel central, facilitando un involucramiento más significativo e integrado con las políticas públicas de carácter regional. La relevancia de descentralizar tiene directa relación con la necesidad de paliar problemas públicos de la población regional, entendiendo que estas entidades subnacionales poseen grados de cercanía mayores que el nivel central, lo que eventualmente provocaría un fortalecimiento en la región, teniendo en cuenta las particularidades y contextos de los territorios.

A su vez, la importancia de este instrumento de planificación territorial recae en su significancia para el desarrollo sustentable y eficaz de las regiones, siendo un conjunto de directrices que apunta a la creación de criterios comunes de planificación y ordenamiento territorial, con la cual potenciar a las regiones, pero también regular el uso del suelo, buscando la armonización del territorio, lo que implica idear y formular una estrategia que aborde los cambios que se están realizando y que sean atingentes al panorama actual de descentralización.

Por tanto, el objetivo se centra en hallar y describir aquellas razones o argumentos que explican la evolución del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal como competencia transferida del nivel central a Gobiernos Regionales de la Macrozona Centro-Sur bajo la ley N°21.074 durante los años 2019 y 2023, a través del análisis e identificación del estado de

avance de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins específicamente, sus causas, factores e implicancias de este desempeño y el nivel de efectividad en lo que se refiere al traspaso, implementación y ejecución de la competencia mencionada.

Los resultados de la investigación responderán a una serie de variables que explican un mal desempeño de la competencia; comenzando desde recursos insuficientes para la aplicación de la competencia (humanos, económicos y tecnológicos), el marco normativo y las asimetrías de información entre los actores involucrados, la compleja coordinación intergubernamental entre los diferentes organismos involucrados y la confusión de funciones, la participación ciudadana y la necesidad de vinculación con la población regional en los procesos de planificación territorial, efectos producto del estallido social y la pandemia en la aplicación de los IPT, visiones y críticas del proceso de transferencias, y desafíos a seguir, en pos de remediar las brechas que amedrentan contra una planificación y ordenamiento del territorio sostenible.

En tanto, la investigación se estructurará a partir de un planteamiento de la problemática, seguido de un marco teórico, cuyo objetivo se centrará en identificar principales autores asociados a la planificación y ordenamiento territorial, la evolución de este ámbito en el país y las principales problemáticas y complejidades que le afectan. Posteriormente, se dará a conocer el diseño metodológico, el contexto físico y situacional del objeto de estudio, para luego evidenciar los principales hallazgos y resultados. Finalmente, se darán algunas reflexiones y conclusiones del estudio.

Por último, lo que motiva a esta investigación se fundamenta en el descubrimiento de hallazgos preliminares en la materia, cuya utilidad sirva como referencia para nuevos estudios y desafíos asociados a la descentralización en el país.

2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

En el Artículo Quinto transitorio de la Ley N°21.074 (2018), se señala que el Presidente de la República, en un plazo máximo de un año, deberá individualizar 15 competencias a transferir de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, Economía y Desarrollo Social y Familia. En ese sentido, respetando el plazo establecido, en febrero de 2019, a través de cinco decretos supremos, se promulgaron 15 competencias a ser transferidas desde el nivel central a los Gobiernos Regionales. Adicionalmente, bajo Decreto N°656 de septiembre de 2020, se crea un reglamento con el objetivo de fijar las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias.

No obstante, este traspaso de competencias se vería amedrentado, por un lado, en que a 3 años de la transferencia “de oficio” de dichas competencias, los Gobiernos Regionales expresaron su descontento considerando este traspaso como “inconsulta”, al punto que, en el Primer Foro de Descentralización de junio de 2022 realizado en la Región del Libertador Bernardo O’Higgins (en adelante Región de O’Higgins), algunos gobernadores tomaron esta transferencia como “inapropiada” (Poder y Liderazgo, 2022), “sin presupuesto y no responden a la realidad de las regiones” (La Discusión, 2022), argumentando que “Aquí estamos para trabajar en materias de descentralización, no sólo en materia de competencias, sino que también en materias de financiamiento, de criterios de descentralización, así como las particularidades de los territorios donde tienen que encontrarse los impulsos nacionales con los impulsos regionales” (Poder y Liderazgo, 2022) o que estas competencias deben “tener mayor incidencia en la toma de decisiones, de manera que los habitantes de las regiones tengan un mejoramiento de sus condiciones de vida” (La Discusión, 2022), provocando que algunos Gobiernos Regionales devolvieran estas competencias, en pos de focalizar los esfuerzos en otras áreas, convirtiéndose esta situación en un punto de inflexión para el desarrollo de la normativa, poniendo en cuestión la escasa perspectiva descentralizadora del nivel central.

Mientras que, por otro lado, el período de crisis social desde el “Estallido Social” de octubre de 2019 y la crisis pandémica provocada por el “COVID-19” a principios del 2020, conllevaría a una priorización inevitable en aquellas materias consideradas urgentes por el nivel central, concentrando los esfuerzos en paliar los efectos económicos y sociales que se producían en el país. Esto, no sólo traería consigo un mayor resguardo en términos de salud, como el uso constante de elementos de higiene y protección personal y el confinamiento para prevenir los contagios, sino también, por ejemplo, cambios en aspectos asociados a lo laboral como el establecimiento del trabajo remoto; la no dependencia de un empleo presencial en las grandes ciudades con alta densidad poblacional como la capital metropolitana de Santiago, provocó migraciones a ciudades intermedias y zonas apartadas de los centros urbanos. Así lo señala el arquitecto y profesor de la Universidad de Chile Alberto Texido, quien destaca que uno de los efectos colaterales más importantes que dejó la pandemia fue la migración de una gran masa de personas a la periferia, a loteos en zonas agrícolas y rurales con un medio ambiente delicado:

“Han proliferado loteos en regiones del sur con bordes costeros, riberas de ríos y lagos que tienen más disponibilidad de agua y están enclavados en sectores prístinos o remotos que, con argumentos ecológicos, desconocen muchos de sus impactos y pueden ir cayendo en la curiosa contradicción de contaminar lo que aparentemente declaran proteger” (FAU UCHILE, 2022).

Esto no sólo generaría un impacto en la sostenibilidad ecológica en el territorio, además, pondría en cuestionamiento si se hace necesario una nueva planificación territorial, ya que estaría afectando en la configuración de las ciudades o comunas que, de por sí, cuentan con planes reguladores comunales y a la vez, dinamizaría geográfica y demográficamente a las regiones, experimentando una variación en la cantidad de población y en el uso de suelo, poniendo en duda el manejo eficiente de los recursos de suelo.

Debido a este cambio en la configuración del territorio, resulta indispensable visibilizar problemáticas asociadas a la planificación y el ordenamiento territorial a nivel subnacional, lo que requiere instrumentos de planificación basados en el uso eficiente y sustentable de los recursos. Para ello, existen los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), los cuales son

“instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente y para resguardar y promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes” (Decreto N°458, 1976, Artículo 34).

A modo de contexto, la elaboración y creación de dicho instrumento estaba a cargo de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (en adelante SEREMIS de Vivienda y Urbanismo) de cada región. Sin embargo, a través del Decreto N°62 de julio de 2019 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se establecieron cinco competencias a ser transferidas a los Gobiernos Regionales. En ese sentido, para la contribución de la planificación y ordenamiento territorial de las regiones destaca la primera de ellas, la cual alude a “elaborar el anteproyecto de plan regulador intercomunal o metropolitano, o sus modificaciones, según corresponda, en aquella etapa del procedimiento de formulación de una Imagen Objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, y dirigir su proceso de consulta pública” (Decreto N°62, 2019, Artículo 1). Si bien, el decreto mencionado anteriormente individualizó dicha competencia, no sería transferida hasta el 13 de julio de 2021 con la publicación del Decreto N°237 del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, el cual traspassa definitivamente dicha competencia a todos los Gobiernos Regionales, estableciendo las condiciones y procedimientos para la elaboración del Plan Regulador Intercomunal en su fase de anteproyecto, en conjunto con las SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

Es por ello que, a casi 4 años de la transferencia de la competencia, se vuelve necesario indagar en el proceso de implementación de este traspaso, el estado de avance de la competencia en los Gobiernos Regionales, el cómo ha evolucionado esta materia para la elaboración del Plan Regulador Intercomunal, analizar su desempeño, cuellos de botella, la trayectoria y desenvolvimiento de este Instrumento de Planificación Territorial considerando los sectores, tanto de los equipos del nivel central de las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo, es decir, desde una perspectiva “Top Down” y también, de los Gobiernos Regionales desde una perspectiva “Bottom Up”. Adicionalmente, resulta relevante analizar si dicha competencia ha podido ser desarrollada por los actuales marcos de recursos humanos,

técnicos, informáticos y operativos de las entidades subnacionales dentro del transcurso de la implementación de la competencia, teniendo en cuenta las críticas y perspectivas planteadas por los Gobiernos Regionales dentro del Foro de Descentralización celebrado el 2022.

Por otro lado, y como se mencionaba en los párrafos anteriores, es importante abarcar aquellos Gobiernos Regionales en las cuales sus regiones han recibido estos efectos colaterales, destacando regiones del sur del país, pero que se encuentran relativamente más cerca del centro y de la capital metropolitana, por ejemplo, aquellas regiones que componen parte de la Macrozona Centro-Sur como Maule, Ñuble y O'Higgins. Aunque, en el caso de la Región de O'Higgins, se hizo efectiva la devolución de dicha competencia mediante el Acuerdo N°7.107 del 15 de noviembre de 2022 del Consejo Regional de O'Higgins. Mientras que, en el caso de la Región del Maule, se suspendió la competencia en Junio de 2023 a través de la resolución exenta N°1622 de Mayo de 2023. No obstante, dicha situación establecería la posibilidad de definir algunos escenarios interesantes a estudiar:

- Por un lado, la Región de O'Higgins creada durante el proceso de regionalización en la segunda mitad de los 70', es decir, que ya posee una larga data y experiencia como región, pero con un Gobierno Regional que ha devuelto la competencia señalada.
- Por el otro, la Región del Maule, creada bajo el mismo proceso y década, pero que mantuvo la competencia dentro del Gobierno Regional hasta junio del año 2023.
- Por último, la Región de Ñuble, promulgada por la Ley N°21.033 de Septiembre de 2017 y entrando en vigencia el año 2018, es decir, con poca data y experiencia regional, pero que aún cuenta con la competencia por parte de su respectivo Gobierno Regional.

Esta clasificación de los Gobiernos Regionales permitirá generar un mayor contraste en el estudio, accediendo a la generación de nuevas interrogantes como, ¿qué motivaciones accionaron la permanencia de la competencia de forma parcial en el Gobierno Regional del Maule y total en Ñuble? o ¿Qué tipo de factores se consideraron en la Región de O'Higgins para no continuar con la implementación de la competencia señalada?, preguntas que favorecerán el análisis y los hallazgos encontrados.

2.1 Justificación Disciplinaria y Teórica

La justificación disciplinaria se circunscribe, por un lado, en averiguar en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, los avances realizados en una de las aristas más relevantes de la Ley N°21.074 de 2018, siendo esta una de las normativas que aspira a generar un proceso descentralizador en el país, y proveer de cierta autonomía a los niveles subnacionales para la toma de decisiones en sus territorios. Por otro lado, se debe tener en cuenta que la normativa señalada y los decretos que le complementan exigen plazos y condiciones definidas legalmente para el establecimiento de estos traspasos, por lo que resulta interesante de analizar para dar cuenta de aciertos y desaciertos en la transferencia de competencias del nivel central a los Gobiernos Regionales, como también, en la implementación y ejecución de esta, lo que permitiría explorar en nuevos mecanismos que fortalezcan el proceso de aquellas competencias que se están transfiriendo en una etapa inicial o que fueron devueltas por los Gobiernos Regionales en primera instancia, y además, permitiría actualizar el estado en lo que se refiere a planificación y ordenamiento territorial en las regiones del país, siendo este un componente clave para el desarrollo armónico de normativas pro-descentralización.

Por otro lado, la temática se justifica dado el contexto actual de las regiones de Maule, Ñuble y O'Higgins que, en aspectos demográficos, poseen una gran masa de población en relación al total del país¹ (aproximadamente un 13,5% de la población total del país se concentra en estas regiones, cuyo valor es significativo, teniendo en cuenta que la Región Metropolitana concentra aproximadamente el 42% de la población total). Además, las experiencias recientes muestran que sus ciudades intermedias, localidades urbanas y rurales han experimentado un crecimiento importante en los últimos años. A su vez, estas regiones registran tasas

¹ Según estimaciones del Banco Central (s.f.), para el 2023 la Región del Maule se constituye como la cuarta región con mayor número de habitantes en el país con 1.162.641. Por su parte, la Región de O'Higgins se establece como la sexta región con mayor número de habitantes con 1.017.701, mientras que, la región de Ñuble es la décima región con mayor número de habitantes con 519.437.

relativamente altas de incidencia en torno a la pobreza², alta ruralidad en torno a su población³ y bajos PIB per cápita regional⁴. En ese sentido, se presupone que los Gobiernos Regionales, al ser investidos con nuevas competencias y funciones, debieran asumir un rol más importante en las necesidades de la población, dado su grado de cercanía contrario al nivel central. Por tanto, en ellos recae una responsabilidad más atingente al grado de avance de una ley que busca proyectar una mejoría respecto a iniciativas pro-descentralización, y que busca planificar un ordenamiento territorial más “*ad-hoc*” a los contextos de cada región, generando un desarrollo más sustentable en el uso de los recursos.

2.2 Pregunta de Investigación

¿En qué medida se explica el desempeño de la competencia transferida (elaboración del anteproyecto de los Planes Regionales Intercomunales) en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins, y el modo en que ésta pudo haber influido en la planificación y ordenamiento territorial en sus regiones entre los años 2019 y 2023?

2.3 Objetivos

General: Explicar el desempeño de la competencia transferida (elaboración del Anteproyecto de los Planes Regionales Intercomunales) en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins, y el modo en que ésta pudo haber influido en la planificación y ordenamiento territorial en sus regiones entre los años 2019 y 2023.

² Según la encuesta CASEN (2022), las regiones de Maule, O’Higgins y Ñuble registraban una tasa de incidencia de la pobreza de 8,7, 7,0 y 12,1 respectivamente, con un promedio nacional por región de 6,5.

³ Según el Censo 2017 (s.f.), la Región de Ñuble es la región más rural del país en torno a su población con un 30,6%, mientras que las Regiones de Maule y O’Higgins se ubican como la cuarta y sexta más rural con porcentajes de 26,8% y 25,6% respectivamente.

⁴ Según el Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2022), para el 2021 la Región de Ñuble se constituía como la región con más bajo PIB per cápita regional con 5,7 millones de pesos chilenos anuales, mientras que las Regiones de Maule y O’Higgins se ubican como la quinta y décima con más bajo PIB per cápita regional con 7,4 y 10,8 millones de pesos chilenos, considerando un PIB per cápita nacional de 12,2 millones de pesos chilenos aproximadamente.

Específicos:

- Identificar el estado de avance de la elaboración del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins desde el 2019 al 2023, considerando las etapas normativas y procedimentales del proceso de traspaso.
- Identificar causas, factores e implicancias en el desarrollo del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, considerando elementos sectoriales "Bottom Up" de los organismos mencionados anteriormente y "Top Down" (a nivel de las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo).
- Analizar, a partir de los hallazgos y resultados obtenidos, el nivel de efectividad en el traspaso de la competencia mencionada en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins.

2.4 Limitaciones de la investigación

En primer lugar y debido a restricciones de tiempo y plazos establecidos para esta investigación, no es posible abarcar la totalidad de competencias transferidas desde el nivel central a los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins (21) derivadas de la Ley N°21.074 de 2018, en parte, por la imposibilidad de generar los recursos de información y documentación que permitan una mayor abstracción de una cada de ellas. Por otro lado, existe una limitación asociada al tiempo de implementación de estas transferencias; como se mencionaba anteriormente, en febrero de 2019, se transfirieron sólo 15 competencias a los Gobiernos Regionales, mientras que los 6 restantes fueron traspasadas a través de Oficio Presidencial N°578 del 28 de abril de 2022, por lo que éstas últimas se verían imposibilitadas de ser analizadas por el escaso tiempo de estudio. Por tanto, se seleccionó una competencia de las primeras 15, tomando en cuenta el interés del investigador, el tiempo de implementación y si los Gobiernos Regionales sujetos al estudio contaban con dicha competencia en la actualidad, siendo unas de las primeras aquellas competencias traspasadas desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que se mantuvo en algunos Gobiernos Regionales (en O'Higgins hasta 2022, Maule hasta 2023 y Ñuble mantiene la competencia en su Gobierno Regional).

Por último, la limitación más relevante asociada a la investigación se encontró en la recolección de datos pues, 2 de 12 organismos involucrados se abstuvieron de participar en el estudio, dado a razones que se escapaban de las capacidades de recolección del investigador, lo que se verá expuesto en el capítulo de análisis y resultados.

3. MARCO TEÓRICO

Sin duda, para tener una noción teórica sobre las lógicas de gestión y planificación del territorio⁵, es necesario precisar sobre el concepto de ordenamiento territorial. En ese sentido, dicho concepto tiene una connotación relativamente nueva en América Latina, cuestión que abre la posibilidad de establecer diversas maneras de comprender y entender lo que significa ordenar y gestionar el espacio geográfico.

3.1 Ordenamiento Territorial:

En la década de los 90, Márquez (1997) describe el ordenamiento territorial como una acción pública destinada a la armonización de las demandas de uso del territorio por parte del sector público y privado, en un contexto de utilización racional y sustentable. En cierta medida, dicha connotación se debe particularmente al enfoque de la Nueva Gestión Pública, en pos del uso racional de los recursos enfocado en la eficiencia y en la eficacia. Posteriormente, a principios del siglo XXI, el ordenamiento territorial, se comprende como “un proceso continuo e iterativo que integra tanto instrumentos de planificación territorial sectorial como la planificación con la gestión” (Salzwedel, 2002). En ese sentido, deja de ser sólo una herramienta de administración del territorio, más bien, “pretende ser un instrumento de gestión del desarrollo territorial” (Salzwedel, 2002).

Por otro lado, autores como Massiris (2002) buscan una mayor integración del concepto asociado a lo sustentable, vinculando a este con la idea de regular y organizar el uso del territorio con el fin del aprovechamiento óptimo de los recursos naturales. Sin embargo, el autor no deja de lado que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación, de carácter político-administrativo y que va acorde con las potencialidades y limitaciones del territorio aplicados en un largo plazo, en pos de cumplir con las expectativas, necesidades y aspiraciones de la población. Su temporalidad se vincula a que una de las características del

⁵ Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.

Cabe destacar que, aunque el territorio se puede catalogar como un concepto polisémico e interdisciplinario, para efectos prácticos de la investigación, este será entendido como el contexto físico del objeto de estudio, es decir, la región.

ordenamiento territorial es su “visión prospectiva” (Márquez & Veloso, 2021), es decir, el diseño de un futuro deseable, estableciendo estrategias para aproximarse a él. A su vez, Márquez & Veloso (2021) mencionan que la utilidad del ordenamiento territorial en la formulación de planes requiere que éste se inserte en el proceso decisional, con información valiosa para elaborar un modelo territorial adecuado a las características del territorio.

En tanto, una visión más actual del ordenamiento territorial supone “un ejercicio técnico con objetivos políticos, lo cual va desde la búsqueda del interés público hasta buscar superar fallas de mercado, para alcanzar un proyecto moderno de estado, sociedad y economía” (Ferraó, 2011), vinculado más a una idea global en que el ordenamiento territorial se sitúa como una solución para superar brechas de desarrollo en los países.

3.2 Planificación e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT):

Por su parte, hasta el año 2018 en Chile, el concepto de ordenamiento territorial no había tenido mayor relevancia dentro del marco legal. En ese sentido, ante la ausencia de una Ley Marco y legislaciones específicas para el ordenamiento territorial, este se desarrollaba a partir de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), focalizados en ser instrumentos netamente regulatorios.

Lo anterior se puede complementar, como señala Márquez & Veloso (2021), en que la planificación en los países de la región es cortoplacista, es decir, termina siendo una herramienta política de los gobiernos de turno en pos de favorecer al gobierno, minimizando asuntos de los gobiernos antecesores con el objetivo de evitar propaganda al anterior. Esto se suma a lo que menciona Ibarra (2007), quien establece que el ordenamiento territorial se ha constituido como una política de estado para superar desequilibrios espaciales de desarrollo ligado a procesos de planificación económica más que a la iniciativa de los gobiernos y el estado para distribuir y ordenar de mejor manera el territorio, lo que resulta en una falta de iniciativa y proactividad en pos de mantener niveles de estabilidad política en el gobierno de turno, dejando de lado la posibilidad de legislar en torno a un ordenamiento del territorio más integral.

Volviendo a la escena nacional, Marshall (2018) menciona que Chile ha vivido un proceso tardío y fragmentado de la descentralización de la planificación territorial en las regiones⁶, en el sentido de un traspaso significativo de atribuciones, competencias y facultades de planificación a Gobiernos Regionales y municipalidades, por lo que el desafío actual debiera ser focalizar los esfuerzos para generar una planificación en tiempo real, sobre la base de una gobernanza más flexible y con mayor autonomía de la regiones para tomar sus propias decisiones.

Con respecto a aquello, los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) están llamados a ser los grandes protagonistas del ordenamiento territorial en nuestro país, sin embargo, autores como Espinoza (2019) sostienen que este tipo de instrumentos no constituyen un mecanismo real de ordenamiento del territorio, pues sólo se relegan a abordar la planificación urbana a través de la zonificación⁷ del uso de suelo, siendo una forma poco sostenible ambientalmente y muy limitada, producto de la ausencia de leyes y confusiones asociadas al marco de acción de dichos instrumentos a nivel nacional, regional y local.

En ese sentido, con la llegada de la Ley 21.074 de Fortalecimiento Regional de 2018, se espera que el desarrollo de este concepto pueda profundizar elementos que no se estaban tomando en cuenta a la hora de planificar y ordenar el territorio. Más aún, con la creación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante PNOT), lo que podría constituirse como un avance significativo para:

“orientar la acción del Estado y de los actores privados y la sociedad civil a nivel nacional hacia la configuración de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo en su diversa y amplia geografía, y además, impulsar un proceso de desarrollo sustentable que integre las dimensiones sociales,

⁶ Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias y luego en comunas.

⁷ Según el Centro de Estudios Agrarios y Ambientales “CEA” (s.f.), la zonificación consiste en definir zonas con un manejo o destino homogéneo que en el futuro serán sometidas a normas de uso a fin de cumplir los objetivos para el área.

económicas y ambientales, con identidad territorial” (Márquez & Veloso, 2021).

La PNOT creada bajo Decreto N°469 de Julio de 2021 del Ministerio de Interior y Seguridad Pública e incorporada recientemente a la Ley N°21.074, busca ser la encargada de establecer los principios, objetivos, estrategias y directrices sobre el ordenamiento territorial en nuestro país. La comisión encargada de crear dicha política fue la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (en adelante COMICIVYT), creada por Decreto N°34 de 2015 de Vivienda y Urbanismo, quien en 2016 inició con la fase de formulación y definición, lo que dio como resultado su aprobación y publicación en 2019 y 2021 respectivamente. Respecto a lo anterior, se buscaba que esta política fuera publicada en un tiempo similar a la Ley N°21.074 de 2018, sin embargo, como menciona Orellana, Arenas & Moreno (2020), la administración del Gobierno de Turno que asumió en marzo de 2018 (Chile Vamos) lamentablemente retiró la política de la Contraloría General de la República, pues esto hubiese significado un reimpulso importante al proceso de descentralización y de ordenamiento territorial en conjunto con la ley señalada.

Por otro lado, en la misma escala nacional se encuentra la Política Nacional de Desarrollo Urbano (en adelante PNDU), elaborada por la Comisión Asesora Presidencial del año 2012, aprobada y promulgada a partir del Decreto N°78 de marzo de 2014, con el objetivo de:

“crear una carta que sea capaz de guiar el desarrollo de las ciudades, con énfasis en mejorar la calidad de vida de sus habitantes, descentralización, reorganización institucional, modernización de los cuerpos legales y reglamentarios y finalmente impulsar una mejor convivencia y ambiente propicio para las inversiones en contextos urbanos” (Orellana, Arenas, & Moreno, 2020).

En ese tiempo y ante la ausencia de una política macro de ordenamiento territorial, la PNDU se encargó de ser el instrumento principal de planificación territorial, lo que significó un desarrollo “sesgado” en el sentido en que dicha política se encargaba del plano netamente urbano de las ciudades y localidades en torno a la regulación de los territorios, relegando a

las zonas rurales, las cuales eran regularizadas por otras materias específicas como el cambio de uso de Suelo del artículo N°55 del Decreto N°458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU) y el Decreto N°3.516 sobre la División de Predios Rústicos (Márquez, 1999). Esto hacía que no se abordaran todas las necesidades de la población rural en torno a la ordenación de los territorios.

Es por ello que, en 2014 comienza el proceso de revisión sobre una futura Política Nacional de Desarrollo Rural (en adelante PNDR) a través del Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio creado por el Instructivo Presidencial N°11 del 2000, que luego de 6 años, promulgó con el Decreto N°19 de mayo de 2020 con la participación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) en su aprobación final. Lo importante de esta política es que, como menciona Orellana et al. (2020) reconoce la diversidad territorial del país, es decir, aquellas características particulares de la geografía, los patrones de asentamiento y el desarrollo económico de la población, por tanto, reconoce también la heterogeneidad del desarrollo más integral de los territorios en pos del bienestar de la población.

Por tanto, a nivel nacional, se presume que la Ley N°21.074 de 2018 y la PNOT tenderán a convertirse en las principales herramientas de ordenamiento territorial y que articularán la PNDU y la PNDR, favoreciendo un proceso descentralizador diferente a lo que se experimentaba en las décadas anteriores. Sin embargo, dada la heterogeneidad de este territorio tan diverso, también se hace necesario contar con instrumentos particularmente regionales, en que los Gobiernos Regionales sean los protagonistas con la presencia de una ley que permita expandir sus atribuciones y competencias.

En ese sentido, está contemplado que el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (en adelante PROT) se convierta en el principal instrumento de ordenación y planificación territorial a escala regional. En referencia a lo anterior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo “SUBDERE” (2011) lo define como una herramienta destinada a generar una mayor amplitud y generalización que los instrumentos de planificación sectorial (del nivel central) vigentes, pero que a la vez, ayude a orientar y complementar a las políticas de una escala nacional.

Esto pues, los Gobiernos Regionales (GORES) son quienes elaboran y aprueban el PROT, pero que, a su vez, deberán estar en coherencia con lo dictado de la PNOT y la COMICIVYT, por lo que permite a los GORES tener mayor posibilidad de incidir en la ordenación del territorio y orientar la política pública regional “en un contexto legitimado políticamente” (Orellana et al., 2020), aunque no esté excepto de un par de instancias interministeriales de aprobación por parte del gobierno central.

No obstante, en este nuevo escenario, existiría un fortalecimiento en la capacidad de gobernanza territorial en los Gobiernos Regionales, pues además de ser encargados aprobar los PROT, también se facultarán de aprobar los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), es decir, que éste se encargará de la aprobación en primera instancia de los Instrumentos de Planificación Territorial de carácter regional, lo que da paso a una visión “más optimista” del proceso de ordenación del territorio para las entidades subnacionales, aun cuando deben responder a la COMICIVYT y al Ministerio y SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

Sumado a este IPT, se encuentra la transferencia de una de las competencias más significativas desde el nivel central a los Gobiernos Regionales, la cual se traduce en el traspaso de la elaboración del anteproyecto y aprobación de los Planes Regionales Intercomunales (en adelante PRI) “asumiendo que este constituye el único instrumento estrictamente normativo sobre uso de suelo con incidencia en materia de ordenación del territorio” (Orellana et al., 2020). Respecto a este instrumento de planificación, la ley N°21.074 establece que no sería necesario obtener la aprobación por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y sus respectivas SEREMIS, pues estos son aprobados por el consejo regional y promulgados por resolución del gobernador regional. Sin embargo, la elaboración de la mayor parte del PRI seguirá dependiendo parcialmente de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo, por lo que se deja en entretener si la elaboración de aquellos instrumentos y políticas que se encuentran en una escala superior al PRI (como la PNOT y PROT) darán paso a cambios en la relación entre los GORES y el nivel central, lo que podría significar una mejoría en la gobernanza territorial y el margen de acción de las entidades subnacionales, o ir en desmedro de estos, poniendo a los GORES en una posición restringida si no existiera una complementariedad entre la Ley 21.074, la PNOT y el PROT.

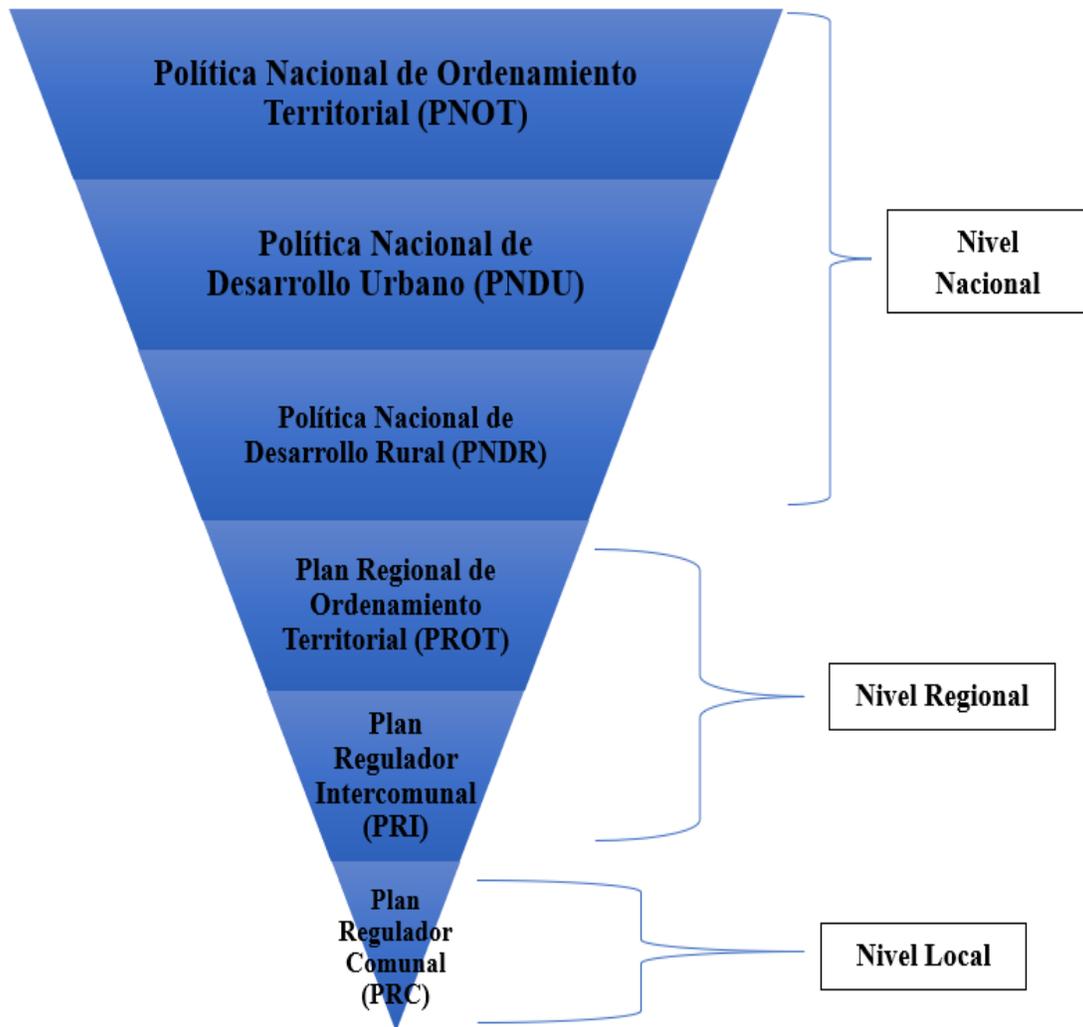
No restando su importancia, el último Instrumento de Planificación Territorial se encuentra en el plano local, el cual corresponde al Plan Regulador Comunal, creado a partir del Decreto N°47 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que, como señala Márquez & Veloso (2021), se encarga de regular el desarrollo físico de las áreas urbanas en las comunas⁸, utilizando los mismos instrumentos regulatorios exigidos en el Plan Regulador Intercomunal, además, se le agrega un estudio de factibilidad sanitario y se establecen “Áreas Normadas” y “Áreas Urbanas”. Es por ello que, se puede considerar cierta jerarquía y correlación en cada una de las escalas desde el nivel nacional con la PNOT, PNDU, PNDR, el nivel regional con el PROT y PRI y el nivel comunal con el Plan Regulador Comunal, lo que posibilitaría una menor confusión del marco de acción de cada nivel, buscando una mejor coordinación interagencial y gobernanza territorial.

No obstante, hay Instrumentos de Planificación Territorial que no se encuentran correlacionados a esta escala como la Zonificación del Uso del Borde Costero (ZUBC) regulado por la Política Nacional de Uso del Borde Costero, creada bajo Decreto N°475 de 1995 del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo objetivo es “proponer usos preferentes considerando factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños y definiciones de uso establecidos por organismo competentes” (Orellana et al., 2020). La única relación que mantiene es con el PROT, pues este señala Orellana et al. (2020) debe ser respetada e incorporada en la macrozonificación del plan regional, además, es el Gobierno Regional quien deberá proponer el proyecto de zonificación del borde costero de la región. Sin embargo, para efectos de este estudio, este Instrumento de Planificación Territorial carece de relevancia, al ser aplicados específicamente al borde costero del país.

En pos de facilitar la claridad de estos IPT, en el siguiente diagrama se muestra la ubicación jerárquica de cada instrumento dentro del Sistema de Planificación Territorial Chileno:

⁸ Subdivisión territorial en una porción del área urbana, a través de la cual se puede desconcentrar la administración municipal.

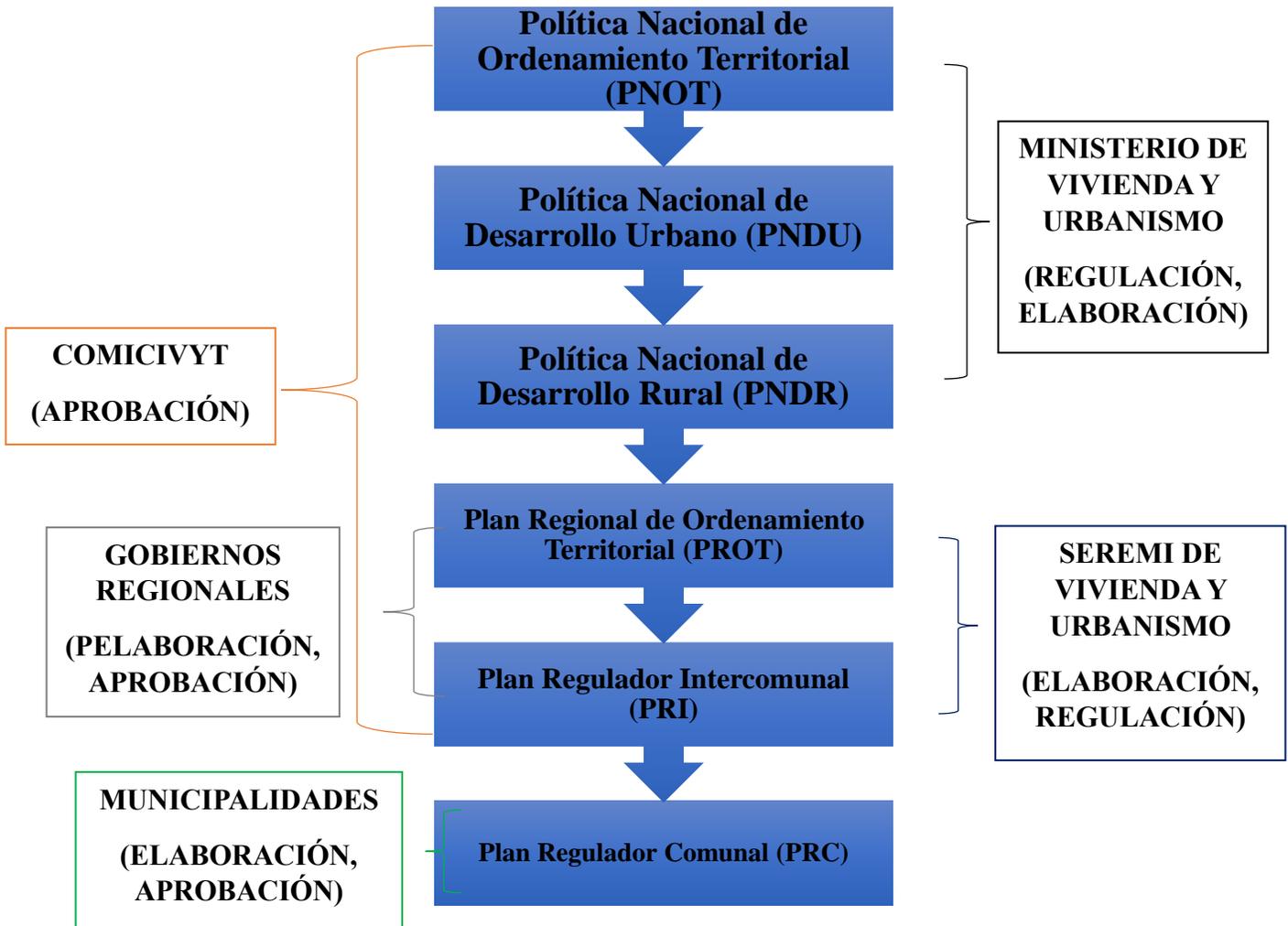
Figura N°1: Sistema de Planificación Territorial Chileno



Fuente: Elaboración Propia.

Por otro lado, si se quiere observar cada uno de los IPT con los niveles de responsabilidad de los organismos encargados del ordenamiento territorial en el país, se podría graficar de la siguiente manera:

Figura N°2: Sistema de Planificación Territorial Chileno con organismos involucrados



Fuente: Elaboración Propia.

En síntesis, se podría suponer que el rumbo del país en materias de descentralización, planificación y ordenamiento territorial ha provocado un avance positivo para la constitución de un marco regulatorio que permita un mayor desarrollo a nivel nacional, regional y local, jerarquizando los IPT y complementando una coordinación intergerencial en el aparato público.

No obstante, Montecinos (2021) añade que sólo poseer Instrumentos de Planificación Territorial es insuficiente, también resulta necesario contar con mecanismos formales de coordinación implementados en un mismo territorio. Esto pues, añade el autor, que en una comuna promedio en el país, conviven al menos 10 instrumentos de planificación, los cuales no cuentan con espacios formales de coordinación, generando eventuales confusiones en las funciones de cada sector, en otras palabras, “no existe un reconocimiento legal para que ello suceda” (Montecinos, 2021), por lo tanto, los IPT se hacen insuficientes por sí solos, si no se cuenta con una instancia que le dé coherencia a la planificación territorial. Sumado a lo anterior, señala Orellana, Vicuña & Moris (2017) que el modelo de planificación predominante actualmente en el país se sigue basando en lógicas “Top Down”, con un fuerte predominio del nivel central, con una ausencia de un enfoque territorial y una escasa participación de la ciudadanía. Prueba de aquello es lo comentando en el Primer Foro de Descentralización realizado en 2022 en la Región de O’Higgins abarcado en la problematización de este estudio; los Gobiernos Regionales han sido críticos en que las perspectivas del nivel central no han logrado paliar las necesidades de las regiones a través de la transferencia de competencias, y a su vez, la existencia de una interdependencia de funciones que no está clara del todo entre los sectores y que requiere de esfuerzos importantes por generar una acción pública de forma coordinada y coherente en la toma de decisiones.

3.3 Sistema de Planificación Territorial como Sistema Complejo:

Desde la teoría, una de las explicaciones de esta problemática se debería a que en el país no se ha tomado mucho en cuenta que el Sistema de Planificación Territorial es, en esencia, un Sistema Complejo; Paul Cilliers, quien ha sido uno de los mayores exponentes de este concepto establece que un sistema puede ser complejo cuando:

“la interacción entre sus componentes, y la interacción entre el sistema y su entorno, son de tal naturaleza que el sistema como un todo no puede ser completamente entendido simplemente analizando sus componentes. Más aún, estas relaciones no son fijas, sino que alternan y cambian, algunas veces resultando en auto-organización. Esto puede resultar en una característica

nueva, usualmente tratada en términos de propiedades emergentes” (Cilliers, 1998).

En “Complexity and Postmodernism”, Cilliers (1998) establece algunas características centrales de los sistemas complejos, de las cuales seis son sustanciales para analizar el funcionamiento de un sistema complejo como el Sistema de Planificación Territorial en el país:

1. Un sistema complejo se establece a partir de un gran número de elementos necesarios, pero que, de por sí, no son suficientes si no interactúan de forma dinámica.
2. Las interacciones de un sistema complejo son múltiples, por tanto cada elemento influencia y es influenciado por otros.
3. Dichas interacciones no son lineales, pequeñas modificaciones en una parte del sistema podrían generar grandes cambios en otras partes.
4. Los sistemas complejos son “abiertos”, es decir, interactúan con el entorno que le rodea.
5. Estos sistemas operan en condiciones de desequilibrio, aun cuando pueda existir cierta estabilidad, al ser dinámicos pueden llegar a cambiar rápidamente.
6. Los sistemas complejos evolucionan con el tiempo, y por tanto poseen una historia que influye directamente en el comportamiento presente de sus elementos.

Por otro lado, se podría entender que el Sistema de Planificación Territorial, más que ser un sistema complejo, es un elemento más de un sistema complejo expresado a partir del mismo “Territorio”. Autores como Boisier (2004), enfatizan y vinculan el concepto de “Territorio” como un gran sistema complejo, dinámico y adaptativo, el cual se encuentra en un constante cambio. A su vez, Ubilla (2017) complementa en que la planificación territorial y sus expresiones, (en este caso, los IPT o el mismo Sistema de Planificación Territorial) son instrumentos de intervención en el territorio, los cuales tienen el potencial para modificar el comportamiento de los componentes dentro de un territorio. Por tanto, se presupone que los instrumentos de planificación territorial (IPT) poseen potestades relevantes para modificar positiva o negativamente este sistema complejo llamado territorio, siendo factores que afectan directamente las dinámicas dentro del ordenamiento territorial.

No obstante, la poca claridad que dificulta la interdependencia de funciones entre los distintos actores e instituciones dificultan la búsqueda de una mayor integralidad y adaptabilidad de los nuevos cambios regulatorios y normativos de los IPT dentro de este sistema complejo y al ordenamiento del territorio. Waissbluth (2008) menciona que estas situaciones de conflictos de interés entre los niveles, descontrol y baja efectividad en el manejo del territorio se debe a lo que denomina como “despelote”, pero que a su vez, enfatiza en que este tipo de situaciones son consecuencias de un orden natural existente y determinado por un contexto histórico, basada en la falsa suposición de “que nada puede cambiar”, lo que en gran medida, se debe a la tradición centralista y vertical en el manejo de las políticas públicas del país. Es por ello que, para evitar este “despelote”, el autor señala tres tareas a realizar:

“a) un análisis de todos los componentes del sistema en sus estructuras, funciones, procesos y conductas, teniendo especial cuidado en no hacer juicios de valor;

b) un análisis de las obstrucciones y dificultades existentes en las relaciones de poder, en la generación de conocimiento, en la producción de valor agregado, en las componentes emocionales, y en los valores institucionales, y

c) entender las interacciones entre las variables críticas dentro del sistema y con su entorno.” (Waissbluth, 2008).

Sin embargo, Waissbluth (2008) es poco optimista en el caso del sector público chileno, ya que la “jungla” de stakeholders, relaciones, restricciones políticas, presupuestales y administrativas son complejas de analizar y contrarrestar, y por tanto, se hace necesario considerar algunas prácticas en pos de aumentar los estándares de eficiencia y eficacia en el manejo de políticas públicas focalizadas a, por ejemplo, la ordenación del territorio.

En ese sentido, una de las prácticas que se plantea para evitar situaciones problemáticas es la “Coordinación” entendida como “el establecimiento de prácticas simples, concretas pero formales de coordinación (...) y luego aceptarlas y respetarlas colectivamente” (Waissbluth, 2008). Además, dichas instancias debieran tratarse de manera calendarizada, profundizando en materias relevantes, optimizando los tiempos y concretando las ideas. Por lo tanto, si los

niveles nacional, regional y local aplicaran estas prácticas de coordinación a través de instancias formales entre los stakeholders de las instituciones encargadas del ordenamiento territorial, favorecerían un dinamismo positivo en el sistema complejo, utilizando los IPT como protagonistas de una planificación territorial que requiere de grandes esfuerzos por hacer un proceso más armonioso conducido por las nuevas leyes que buscan afianzar la descentralización de los territorios.

3.4 Gobernanza Multinivel y Territorial:

Por su parte, otra de las formas para fortalecer dicho proceso es recurrir al concepto de Gobernanza, pues este, según Márquez & Veloso (2021) responde y apunta a la combinación de lógicas de acción entre diferentes actores, los cuales deben actuar en conjunto para alcanzar soluciones que por sí solos no podrían alcanzar. En otras palabras, Aguilar (2007) lo define como un proceso de dirección mediante el cual la sociedad y el gobierno definen un sentido de dirección, valores y objetivos, capacidades, formas de organización, distribución y división del trabajo, con el objetivo de lograr aquellos fines deseados. Ya sea la combinación de lógicas de acción para actuar en conjunto o una forma de organizar y distribuir el trabajo de forma integrada, Iracheta (2012) añade que se debe reconocer que el Estado no puede con todo, por lo tanto, su deber principal es coordinar la acción pública, pero no a través de una relación vertical, sino más bien, a partir de una red de relaciones horizontales que fortalezcan la toma de decisión, y aseguren la consecución de objetivos deseados para todos los actores involucrados, valer decir, nivel central, regional y local.

A partir de lo anterior, se puede precisar en dos conceptos fundamentales que ayudarían a fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento del territorio: la Gobernanza Multinivel y la Gobernanza Territorial.

La Gobernanza Multinivel, por un lado, se refiere al proceso de “intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local, e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada” (Ferrero, 2010). Además, y según Fernández & Weason (2012) esta posee dos dimensiones: una dimensión vertical basada en la relación entre los niveles central, regional y local, expresada en acuerdos de coherencia y complementariedad para la toma de decisiones y políticas de desarrollo, y la

dimensión horizontal, en la que inciden agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, con actores diversos que no necesariamente pertenecen a entidades gubernamentales.

Es por ello que, si el objetivo es establecer una óptica territorial que permita superar la mirada centralista y sectorial del nivel central, y que pueda establecer políticas territoriales integrales junto con los Instrumentos de Planificación Territorial ya existentes y la ley 21.074, añade Márquez & Veloso (2021) se va a necesitar una cooperación sustantiva e interdisciplinaria que constituya un aporte a los procesos de descentralización y traspaso de competencias a los niveles subnacionales:

“La ampliación de los (o la creación de nuevos) marcos competenciales de los gobiernos subnacionales, para la descentralización efectiva de las acciones y tareas involucradas en los procesos de desarrollo territorial, se conecta con la perspectiva de la gobernanza, ya que plantea la necesaria articulación de espacios estructurados de diálogo, coordinación y complementariedad entre diferentes entidades y actores” (Márquez & Veloso, 2021).

Sin embargo, el gran punto de inflexión apunta Montecinos (2021) es la dispersión normativa e institucional que dificulta la implementación de proyectos e iniciativas que apuntan a un mejoramiento de la planificación territorial. Sumado a lo anterior, Maya et al. (2018) menciona un escenario desfavorable al existir una fragmentación político-administrativa, actores emergentes que basan sus interacciones en lógicas de poder con más y mejor información, lo que resulta en regímenes institucionales deficientes, que atentan contra la eficacia y legitimidad en la gestión de las políticas territoriales, por lo que se pone en duda si finalmente es un problema del excesivo centralismo del país, o un arrastre de intereses por parte de aquellos actores presentes en los niveles subnacionales, los cuales dificultan el avance de políticas focalizadas en el uso y aprovechamiento óptimo de los recursos territoriales.

Es por ello que, independientemente de cuál sea el problema principal, se requieren respuestas a través de la materialización de políticas públicas territoriales que se enfrenten a

la complejidad de los problemas urbanos y territoriales, considerando a los diferentes niveles de gobierno, es decir, “reconocer el carácter multi-escalar de los problemas urbanos” (Montecinos, 2021). Sin embargo, como este enfoque multinivel se hace insuficiente para abordar los problemas de coordinación de los niveles de gobierno y la dispersión normativa, es aquí donde entra en juego lo que se denomina como Gobernanza Territorial.

La Gobernanza Territorial es un concepto relativamente nuevo, de acuerdo con Farinós (2008), se entiende como un proceso de múltiples relaciones e interacciones entre los actores presentes en el territorio, cuyo resultado es una visión territorial compartida, basada en la valorización del capital territorial, la cohesión territorial sostenible entre los niveles de gobierno, pero también de otros actores no necesariamente gubernamentales como el sector privado y el tercer sector, los cuales operan a diferentes escalas. Por lo tanto, añade el autor, que el principal desafío para una buena Gobernanza Territorial es generar las condiciones propicias para el desarrollo de acciones territoriales conjuntas.

Por tanto, si el objetivo es precisamente favorecer procesos de descentralización a una escala regional, como lo que se está realizando con la implementación y ejecución de lo establecido por la Ley 21.074, Rehren et al. (2018) señala que esta se debe sostener a través de un modelo de desarrollo consensuado, pero además contar con atribuciones y competencias suficientes para planificar y gestionar de forma articulada e integrada. Es decir, no sólo se debe realizar un traspaso de competencias desde el nivel central al nivel subnacional por el mero hecho de agregar facultades y nuevas funciones administrativas a los Gobiernos Regionales, sino más bien, se requiere una combinación de un enfoque multiescalar que le dé coherencia en cuanto a la interdependencia de los instrumentos de ordenación y planificación del territorio, pero que a su vez, permita establecer una Gobernanza Territorial que tenga una visión territorial compartida más amplia pues, como señala Ubilla (2016) uno de los argumentos del porqué se podría utilizar dicho enfoque de gobernanza se debería a la presencia de nuevos tipos de territorios, cuya dinámicas no siguen a las formas tradicionales de coordinación y gestión del territorio, y que requieren de nuevos procesos. En ese sentido, el autor destaca las áreas periurbanas, las cuales han sido añadidas a algunos Instrumentos de Planificación Territorial

desde un punto de vista físico y regulatorio, pero que no han abarcado otras dimensiones, por ejemplo, la dimensión política en la interacción de sus habitantes con el territorio.

A su vez, esto podría servir de ejemplo para poner en cuestión la efectividad de una ley que se implementó en la “previa” de una crisis social y sanitaria, que implicó cambios en las dinámicas del territorio y que, justamente no han sido abarcados en todas sus dimensiones. Por tanto, ante la necesidad de una configuración óptima, no estaría demás asumir que se debe recurrir a enfoques multiescalares y territoriales que busquen una mirada más integrada en la planificación y ordenamiento territorial, fortaleciendo la sostenibilidad ecológica de los territorios, pero también, una oportunidad para mejorar el manejo del uso de los recursos de forma coordinada e integral.

Así también, Márquez & Veloso (2021) hacen hincapié en que este tipo de situaciones traerán consigo nuevos desafíos para la planificación territorial, y por tanto, se deberán innovar y redefinir los IPT, con el objetivo que estos puedan abordar problemáticas como las grandes aglomeraciones humanas en las ciudades, el desarrollo de áreas metropolitanas, desigualdades socioespaciales y el uso óptimo del suelo. Además, señalan los autores, que dichos instrumentos deberán estar en constante revisión por las autoridades, lo que implicaría un aumento y fortalecimiento de las etapas y procesos:

“será necesario realizar nuevos diagnósticos, redefinición de líneas base y formulación de estudios técnicos de soporte que incorporen las nuevas condiciones generadas por la crisis y sus efectos, incluyendo nuevas variables de análisis en el proceso de planeación urbana e implementar herramientas de prospección de futuros complejos bajo condiciones fuera de la normalidad” (Ramírez, 2020, como se citó en Márquez & Veloso, 2021).

Por último, Márquez & Veloso (2021) evidencian la urgencia de tener un sistema de planificación del territorio que genere una mayor articulación de las intervenciones sectoriales, con el fin de mejorar el cómo se está utilizando el territorio y disminuir las desigualdades territoriales existentes. No obstante, se necesitarían mayores esfuerzos para crear un sistema competente, que no sólo se encargue de regular materias sectoriales y

económicas, sino también, integrar, armonizar y cohesionar territorialmente a los IPT, es decir, configurando una óptica territorial y compartida que fortalezca las expresiones del ordenamiento del territorio en nuestro país. Sin duda, el camino a seguir es la búsqueda de este macro instrumento regulatorio y normativo, con mira a los desafíos del futuro, aunque primero, la misión en cuestión será la búsqueda de integrar y acercar dichos instrumentos para que los nuevos Gores puedan ser los grandes protagonistas en la planificación del territorio, bajo las directrices de una nueva ley que busca imponer y fortalecer el desarrollo regional en el país.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

4.1 Identificación y justificación del tipo de Investigación

En términos metodológicos, la investigación será de tipo Descriptiva (Hernández Sampieri, Fernández & Baptista, 2010), con la cual describir y especificar los eventos y situaciones asociadas al fenómeno de transferencia de competencias del anteproyecto Plan Regulador Intercomunal en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, en pos de mostrar las dimensiones del proceso de traspaso y su desempeño en las entidades subnacionales.

También, tendrá un carácter Inductivo, pues se centrará particularmente en explicar y describir el proceso de traspaso y desempeño de la competencia mencionada anteriormente en los Gobiernos Regionales de las regiones de Maule, Ñuble y O'Higgins, para luego generalizar a través de las perspectivas teóricas trabajadas en contraste con los resultados y hallazgos.

Por otro lado, se buscará realizar una investigación De Campo, ya que será necesario contar con información primaria a partir de los “stakeholders” de las entidades involucradas, en pos de nutrir la percepción del proceso del traspaso de la competencia.

Por su parte, el diseño de la investigación será No Experimental (Hernández Sampieri et al., 2010) por lo que no se manipularán deliberadamente las variables independientes para ver su efecto sobre las demás variables. Es por ello que el estudio solamente se limitará a observar aquellos fenómenos asociados al traspaso de esta competencia en los Gobiernos Regionales en situaciones con causas y efectos ya existentes.

Por último, dado a su diseño no experimental, será una investigación Transversal (Hernández Sampieri et al., 2010), pues el análisis se centrará en un momento y tiempo definido, vale decir, desde la publicación del Decreto N°62 del 2019 hasta la presente fecha (2023).

4.2 Identificación y Justificación del Enfoque de Investigación

Para el análisis del presente estudio, el enfoque de investigación utilizado será de carácter Cualitativo (Hernández Sampieri et al., 2010), ya que busca comprender la perspectiva de los organismos subnacionales involucrados (principalmente en los Gobiernos Regionales) acerca

de los fenómenos que rodean respecto al traspaso de competencias del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal desde el nivel central, profundizando en el proceso de implementación, focalizando la percepciones de este y estableciendo una valoración de los “stakeholders”, el funcionamiento de los equipos y los cuellos de botella en la aplicación de dicha transferencia.

Respecto a lo anterior, el enfoque se justifica en el sentido en que busca ser un estudio preliminar en la materia de transferencia de competencias y del análisis de la Ley N°21.074 post crisis social y pandemia, por lo que busca iniciar con una idea de investigación que pueda servir utilidad para estudios futuros. En ese sentido, es importante aclarar que, si bien, podría explicar y profundizar en el desempeño y visión de un proceso de transferencia de competencias, dicho estudio no es generalizable (Hernández Sampieri et al., 2010) pues busca indagar en una sola competencia de las 15 transferidas en el 2019, en Gobiernos Regionales específicos que no necesariamente abarquen una muestra representativa en torno a sus involucrados, así como también, la verificación y explicación del desempeño, trayectoria y desenvolvimiento de un Instrumento de planificación Territorial en años delimitados, por lo tanto, dicho resultado sólo será atribuible al objeto de estudio mencionado.

A su vez, y como señala Hernández Sampieri et al. (2010), dicho estudio se basará en métodos de recolección de datos no estandarizados, sin la necesidad de efectuar mediciones numéricas ni un análisis estadístico, ya que sólo se busca obtener las perspectivas, puntos de vista, opiniones y experiencias de los organismos involucrados, las cuales podrían tener una connotación subjetiva del proceso. Esto se complementa a las fuentes de recolección de datos a utilizar, las cuales se basarán en fuentes primarias de los “stakeholders” de las entidades subnacionales. No obstante, no se descarta la utilización de tablas y datos numéricos procesados a partir del análisis de la información obtenida para nutrir los hallazgos y resultados.

4.3 Variables

Dentro de las variables de estudio se considerará una Variable Dependiente, la cual corresponde al desempeño de la transferencia de la competencia de la Elaboración del

anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal. En ese sentido, se trata de abordar el rendimiento y la evolución que ha tenido esta transferencia desde el punto de vista de los RR.HH, el Marco Normativo y la Coordinación Interagencial entre los organismos.

En tanto, las Variables Independientes a utilizar serán:

Por un lado, los “Recursos” (1) Humanos, Tecnológicos y Económicos de los Gobiernos Regionales mencionados:

- Recursos Humanos: asociado a la capacidad de personal de los Gobiernos Regionales de acuerdo a su perfil de funciones en materia de planificación territorial. Con ello, se espera obtener información relevante para determinar la cantidad de funcionarios que poseen cierta expertiz en planificación territorial o que se encargan de estos asuntos dentro del estructura funcional, los que podría tener incidencia directa en el éxito de la competencia transferida a los Gobiernos Regionales. Cabe destacar que, dicha subvariable es de carácter numérica y discreta, pues la cantidad de funcionarios se establece a partir de números enteros. Además, se buscaría evidenciar los liderazgos asociados al traspaso, con lo cual observar si estos han sido determinantes para el traspaso e implementación de la competencia establecida a partir de la percepción de los funcionarios.
- Recursos Tecnológicos: entendidos como la capacidad tecnológica, ya sea herramientas o mecanismos que poseen los equipos de cada uno de los Gobiernos Regionales, que permiten el desarrollo y cumplimiento de la competencia transferida. En ese sentido, esta subvariable tendría una magnitud numérica discreta, pues la cantidad de recursos tecnológicos que poseen los Gores se expresaría a través de números enteros, y a su vez, tendría una magnitud categórica ordinal, pues se busca a través de una escala Likert, definir si los equipos de las entidades subnacionales cuentan con los recursos tecnológicos necesarios para desarrollar la transferencia a través de grados de acuerdo y desacuerdo.
- Recursos Económicos: en referencia al costo que conlleva o conllevó para los Gobiernos Regionales efectuar la implementación y ejecución de la competencia transferida. Dado que, estos recursos pudieran estar en número decimales, la categoría

de la subvariable sería numérica continua, mientras que, para determinar si este costo fue suficiente para el traspaso, se utilizará una magnitud categórica ordinal, a través de los grados de acuerdo y desacuerdo que puedan experimentar los equipos de los Gores, buscando indagar si se realizaron costos no contemplados dentro de la entidad subnacional.

Por otra parte, el Marco Normativo (2), asociado a aquellas leyes o reglamentos que se aplican o aplicaron para la transferencia e implementación de la transferencia señalada. En ese sentido, sería relevante estudiar el conocimiento y alcance de las normativas aplicadas, y a su vez, distinguir la eficacia de estas normativas a partir de la percepción de los mismos funcionarios de los Gobiernos Regionales en grados de acuerdo y desacuerdo, de tal modo que ambas mediciones tendrían una magnitud categórica ordinal.

Por último, la Coordinación Interagencial (3), en torno al modo en que las actuales estructuras competenciales, vale decir las SEREMI de Vivienda y Urbanismo han estado traspasando la competencia señalada a los Gobiernos Regionales, y el cómo éstos lo han ido asimilando a su estructura funcional. Además, se busca identificar los mecanismos de Gobernanza asociados a dicha coordinación, en pos de evidenciar la articulación de los sectores. En ese sentido, a través de una magnitud categórica ordinal, se busca obtener la percepción de los actores, con el objetivo de determinar el grado de acuerdo o desacuerdo que ha experimentado dicha coordinación entre ambos organismos.

4.4 Proposición de Indicadores

Para la Variable Independiente asociada a “Recursos” (1):

- Recursos Humanos: a través de un indicador de Eficacia/Producto, se medirá el Número de funcionarios que poseen en su perfil de funciones conocimientos en materia de planificación territorial respecto al número total de funcionarios dentro de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins entre los años 2019 y 2023. Es decir, el porcentaje de funcionarios que poseen expertiz en dicha materia dentro de los Gobiernos Regionales antes mencionados, con el objetivo de identificar y visibilizar si estas entidades subnacionales poseen un conjunto de funcionarios

especializados en planificación intercomunal. Cabe destacar que, el número de funcionarios totales se determinará a partir del personal sujeto a planta y contrata⁹.

En ese sentido, este indicador permitiría observar la capacidad planificadora de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, estableciendo el supuesto que, aquellos Gobiernos Regionales con mayor número de funcionarios especializados podrían tener cierta relación con el éxito del traspaso de competencia, al poseer un mayor conocimiento y capital humano, mientras que, Gobiernos Regionales con menos cantidad de funcionarios, conllevaría a una eventual imposibilidad de implementar la competencia señalada.

Además, a través de un indicador de Calidad/Percepción del Usuario se medirá el Número de funcionarios que considerarían como “adecuado” el liderazgo asociado al traspaso e implementación de la competencia de los principales actores dentro de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, respecto al total de funcionarios de los Gores mencionados. Esto, con el objetivo de obtener las perspectivas de los funcionarios, en pos de complementar la profesionalización desde el punto de vista del liderazgo y la conducción planificadora de los “stakeholders”.

A su vez, dado el carácter cualitativo del estudio, como dimensión de análisis se buscará obtener el papel de los funcionarios dentro de las entidades subnacionales en la implementación de la competencia transferida, quienes suponen un mayor rango de competencias en la comprensión y conocimiento de la normativa y los procedimientos a realizar, así como también, el rol de aquellos actores relevantes, basado en lógicas de liderazgo como un elemento necesario para el éxito del traspaso.

- Recursos Tecnológicos: se medirá a través de un indicador de Eficacia/Producto, el Número de Herramientas, Instrumentos y Mecanismos Tecnológicos utilizados por los equipos para llevar cabo para el traspaso e implementación del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal desde el nivel central a los Gobiernos Regionales de

⁹ Esta condición se aplicaría en todos aquellos indicadores que utilizan a “funcionarios” para su medición.

Maule, Ñuble y O'Higgins, respecto del total de Herramientas y Mecanismos tecnológicos.

En relación a lo anterior, dicho indicador permitiría observar si los Gobiernos Regionales mencionados anteriormente, cuentan con recursos tecnológicos, y a su vez, los utilizaron para un correcto traspaso e implementación de la competencia, utilizando el supuesto que, a mayor cantidad de herramientas y mecanismos tecnológicos utilizados, más exitoso será el traspaso de la competencia. Por el contrario, si este porcentaje es bajo, menos éxito habría sido el traspaso de la competencia señalada.

Adicionalmente, a través de un indicador de Calidad/Percepción del Usuario, se medirá el Número de Herramientas, Instrumentos y Mecanismos Tecnológicos considerados “adecuados” que se utilizaron para el traspaso e implementación del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal desde el nivel central a los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, respecto del total de Herramientas, Instrumentos y Mecanismos Tecnológicos efectuados para el traspaso la competencia señalada. Esto, con el fin de determinar si los Recursos Tecnológicos utilizados fueron útiles para la concreción del traspaso e implementación de la competencia señalada.

Además, como dimensión análisis se utilizará la percepción de los Recursos Tecnológicos utilizados traspaso e implementación de la competencia según los actores involucrados, con el objetivo de comprender la perspectiva del proceso y evidenciar las razones y argumentos que se evidenciaron en torno a la utilidad de estos recursos.

- Recursos Económicos: mediante un indicador de Economía/Producto, se medirá el costo establecido para la transferencia e implementación del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal a los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins, sobre el total del costo establecido para la “Transferencia de Competencias” en los Gores mencionados. En ese sentido, este indicador permitirá determinar los costos llevados a cabo para hacer efectiva la implementación del Plan Regulador Intercomunal dentro en los Gobiernos Regionales, sobre el total del presupuesto

establecido para la transferencia de las competencias establecidas por la Ley 21.074 y sus reglamentos.

Por otro lado, a través de un indicador de Calidad/Percepción del usuario, se buscará medir el número de funcionarios de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins que consideran como "suficientes" los costos asociados para la competencia transferida, respecto del total de funcionarios de los Gores mencionados. La relevancia de medir este indicador es complementar al anterior, es decir, si estos costos realizados fueron suficientes para el correcto traspaso de la competencia, o si se llevaron a cabo más costos que no estaban contemplados.

La dimensión de análisis buscará obtener perspectivas desde el plano económico según los actores de los organismos, con el objetivo de identificar más factores condicionantes a considerar en torno a los recursos utilizados por los Gobiernos Regionales.

Para la Variable Independiente asociada al "Marco normativo" (2), se utilizará un indicador de Eficacia/Producto, cuyo objetivo es medir el número de Funcionarios de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins que poseen conocimientos de las leyes asociadas al traspaso de la competencia del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal y sus alcances, respecto del total de funcionarios de los Gores mencionados. Esto, con el fin de Identificar si los funcionarios de los Gores mencionados poseen conocimientos de la normativa del traspaso de competencia y sus alcances.

Por otro lado, se utilizará un indicador de Calidad/Percepción de los usuarios que mida el número de funcionarios de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins que considera como "adecuada" la aplicación de las leyes asociadas al traspaso de la competencia mencionada, respecto del total de funcionarios. Esto, con el fin de obtener las perspectivas de los funcionarios respecto al desempeño de las leyes que norman el traspaso de competencias.

Como dimensión de análisis, la percepción de los funcionarios respecto a las leyes establecidas significaría un insumo relevante para comprobar la suficiencia en materia legal que rige el traspaso de la competencia señalada.

Por último, respecto a la Variable Independiente “Coordinación Interagencial” (3), se utilizará un indicador de Calidad/Percepción del usuario que permita establecer el número de funcionarios de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins que consideran como “adecuadas” las instancias de coordinación realizadas para la correcta implementación de la competencia transferida, respecto del total de funcionarios de los Gobiernos Regionales señalados.

Complementando a lo anterior, se utilizará un indicador de Calidad/Oportunidad que considere el número de instancias de coordinación entre los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins con las SEREMI de Vivienda y Urbanismo que se realizaron oportunamente para el traspaso de la competencia, respecto del total de instancias de coordinación entre los Gores y las SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

En ese sentido, estos indicadores determinarán si la coordinación entre las entidades territoriales facilitó el entendimiento y la correcta implementación de la competencia transferida, pero también, profundizaría en los mecanismos de gobernanza utilizados para una coordinación efectiva.

Por último, como dimensión de análisis, se buscará obtener la percepción de los funcionarios, ya que sus perspectivas del proceso podrían comprobar si el éxito del traspaso en algunos Gores se debió a estas instancias de coordinación que, además, implicarían la adopción de formas de gobernanza multinivel y territorial para el traspaso de la competencia.

4.5 Técnicas de Recolección de Datos

Al tratarse de una investigación cualitativa, la fuente de información a utilizar será la creación y realización de un Cuestionario Abierto, el cual consiste en según Hernández Sampieri et al. (2010), en un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir, el cual debe ser congruente con el planteamiento del problema y que pueden medirse mediante expresiones escritas. En ese sentido, los cuestionarios abiertos permiten no delimitar las alternativas de respuesta, por lo cual proporcionan una información más amplia, en donde se puede profundizar opiniones y motivos de los comportamientos de los involucrados.

Dicho cuestionario se aplicaría a los “stakeholders” de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins, específicamente aquellos funcionarios que se encuentren en las Direcciones de Planificación Regional y Desarrollo Regional (DIPLADE-R) y a miembros de la Comisión de Planificación y Desarrollo Territorial del Consejo Regional de Ñuble, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Consejo Regional de O’Higgins y la Comisión de Infraestructura y Vivienda de Maule¹⁰, con el objetivo de obtener percepciones del plano técnico-administrativo y político respectivamente en materia de planificación territorial intercomunal.

Además, se aplicará a los actores involucrados de las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo de Maule, Ñuble y O’Higgins, en particular funcionarios del Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura, los cuales se encargan de confeccionar el Plan Regulador Intercomunal.

Mientras que, para tener una perspectiva desde el plano privado en materia de ordenamiento y planificación del territorio, dicho cuestionario se aplicaría a actores relevantes de entidades gremiales, específicamente a socios de la Cámara Chilena de la Construcción en la Regiones de Maule, Ñuble y O’Higgins que posean conocimientos de la temática.

Por último, esta técnica se justifica en torno a la facilidad de responder, analizar, comparar y contrastar la información proporcionada por estas entidades y actores relevantes para el descubrimiento de hallazgos y resultados. En ese sentido, dada la complejidad de obtener información primaria desde altos cargos de estas autoridades, se hace necesario realizar un Cuestionario Abierto “Autoadministrado” (Hernández Sampieri, et al., 2010) proporcionado directamente a los “stakeholders”, quienes lo contestarán de forma individual en un formulario a través de correo electrónico, evitando limitaciones de recursos, distancias geográficas y tiempos para el investigador en torno a la obtención de información.

¹⁰ El Consejo Regional del Gobierno Regional del Maule no cuenta con una Comisión relacionada a la Planificación y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, la que más se asemeja es la Comisión de Infraestructura y Vivienda.

Respecto al Sistema de Análisis de la información, se propone la utilización del software “Atlas.ti”, con el cual procesar los datos a partir de la documentación secundaria, como también los cuestionarios abiertos a los “stakeholders” de los servicios públicos y privados. Esto se justifica en la posibilidad de analizar y procesar datos de corte cualitativo mediante software especializado, cuyo análisis permita la generación de correlaciones y hallazgos relevantes para la discusión.

5. CAPÍTULO DESCRIPTIVO

En pos de situar espacial e institucionalmente el objeto de estudio establecido, así como también, las condiciones y el ámbito en que se verifica la investigación propuesta, es necesario precisar:

5.1 Regiones:

En primer lugar, a las tres regiones estudiadas (lugar físico de estudio), con la realización de una contextualización objetiva indagando en sus características generales, históricas, demográficas, de vivienda, económico-productivas, socioeconómicas, entre otros componentes que influyan o sean atingentes al ordenamiento y planificación territorial de cada región.

En ese sentido, las regiones de Maule, Ñuble y O'Higgins constituyen a la Macrozona Centro-Sur del país (junto a Bio-Bío), y por tanto, comparten similitudes en sus características más distintivas. En la siguiente tabla, se establecen las características principales de cada región:

Tabla N°1: Principales Características Regiones de Maule, Ñuble y O'Higgins.

Características/Region es:	Región del Maule.	Región de Ñuble.	Región de O'Higgins.	Total (si corresponde).
Características Generales:				
Año de Creación:	1976	2018	1976	-
Capital:	Talca	Chillán	Rancagua	-
Provincias:	4	3	3	-
Comunas:	30	21	33	-
Características Geográficas:				
Superficie Regional:	30.296,10 km ²	13.178 km ²	16.387 km ²	59.861,1 km²
% de Superficie Nacional:	4%	1,7%	2,2%	7,9%

Características Demográficas:				
Población (2023):	1.162.641 habitantes.	519.437 habitantes.	1.017.701 habitantes.	2.699.779 habitantes.
% Población Nacional:	5,8%	2,6%	5,1%	13.5%
Densidad (2017):	34,49 habitantes por km2.	36,47 habitantes por km2.	55,81 habitantes por km2.	-
% de Ruralidad (2017):	26,8%	30,6%	25,6%	-
Características Vivienda:				
Viviendas Urbanas (2017):	288.902	126.765	254.415	670.082
% Viviendas Urbanas nivel Nacional:	5,2%	2,3%	4,6%	12,1%
Viviendas Rurales (2017):	122.309	67.799	99.909	290.017
% Viviendas Rurales nivel Nacional:	12,7%	7%	10,3%	30%
Características Económico-productivas:				
PIB Regional (en pesos chilenos de 2021): Promedio Nacional: 13.479,948 mil millones.	8.402,266 mil millones.	2.922,294 mil millones.	10.821,464 mil millones.	22.146,024 mil millones.
PIB Per cápita Regional (en pesos chilenos de 2021):	7,4 millones	5,7 millones	10,8 millones	-

Promedio Nacional: 11,77 millones.				
Principales actividades Económicas (en pesos chilenos de 2018):	-Industria manufacturera: 1.755,2 mil millones. -Servicios personales: 1.468,6 mil millones. - Agropecuario-silvícola: 1.296,8 mil millones.	-Servicios personales: 664,2 mil millones. -Servicios de vivienda e inmobiliarios: 414,2 mil millones. - Agropecuario-silvícola: 386,4 mil millones.	-Minería: 2.352,2 mil millones. - Agropecuario-silvícola: 1.627,9 mil millones. -Servicios personales: 1.368,8 mil millones.	-Servicios personales: 3.501,6 mil millones. - Agropecuario-silvícola: 3.311,1 mil millones. - Minería: 2.352,2 mil millones. - Industria manufacturera: 1.755,2 mil millones. - Servicios de vivienda e inmobiliarios: 414,2 mil millones.
Características Socio-Económicas:				
Ingreso Promedio Laboral (en pesos chilenos de 2022): Promedio Laboral Nacional: 1.068.168	674.990	597.624	832.126	-

Tasa de Incidencia a la Pobreza (2022): Tasa de Incidencia a la Pobreza promedio Nacional: 6,5	8,7	12,1	7,0	-
Instrumentos de Planificación Territorial:				
Planes Reguladores Intercomunales Activos/Aprobados (2023):	2: 1.Cauquenes -Chanco- Pelluhue. 2.Colbún- Machicura.	1: 1.Chillán- Chilán Viejo.	3: 1.Borde costero. 2.Rancagua. 3.Río Claro.	6
Planes Reguladores Comunales Activos/Aprobados (2022/2023):	12: 1.Curepto 2.Curicó 3.Linares 4.Maule 5.Molina 6.Pencahue 7.Romeral 8.San Clemente 9.San Javier 10.Talca 11.Teno 12.Yerbas Buenas	17: 1.Bulnes 2.Chillán 3.Chillán Viejo 4.Cobquecur a 5.Coelemu 6.El Carmen 7.Ninhue 8.Ñiquén 9.Pemuco 10.Portezuel o 11.Quillón 12.Quirihue 13.Ránquil	28: 1.Chépica 2.Chimbaron go 3.Codegua 4.Coinco, 5.Coltauco 6.Doñihue 7.Graneros 8.Las Cabras 9.Litueche 10.Lolol 11.Machalí 12.Malloa 13.Mostazal 14.Navidad 15.Olivar 16.Palmilla	57

		14.San Carlos 15.San Fabián 16.San Ignacio 17.Yungay	17.Peralillo 18.Peumo 19.Pichideguate 20.Pichilemu 21.Quinta De Tilcoco 22.Rancagua 23.Rengo, 24.Requinoa 25.San Fernando 26.San Vicente 27.Santa Cruz	
Otros Instrumentos:	-	-	Plan Regional de Desarrollo Rural (Plan Piloto).	-

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos obtenidos de la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (s.f.), BCN (2023), Banco Central (s.f), CENSO (2017), OBSERVA (2022), CASEN (2022), IDE Chile (2021), IDE Chile (2022), el Gobierno Regional del Maule (2023) y el Gobierno Regional de O'Higgins.

5.2 Gobiernos Regionales:

En segundo lugar, se requiere contextualizar institucionalmente el ámbito en el cual se encuentra el objeto de estudio. Para ello, es relevante identificar aquellos aspectos generales, presupuestarios, de RR.HH y elementos relacionados al ordenamiento y planificación territorial de aquellas instituciones que se encargan de gestionar y administrar las regiones, es decir, los Gobiernos Regionales de las tres regiones señaladas.

Los aspectos principales de los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins a tener en cuenta para el objeto de estudio propuesto se detallan en la siguiente tabla:

Tabla N°2: Principales aspectos Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins

Características/Gobiernos Regionales:	Gobierno Regional del Maule	Gobierno Regional de Ñuble	Gobierno Regional de O'Higgins	Total (si corresponde).
Aspectos Generales:				
Año de Fundación:	1993	2018	1993	-
Características Presupuestarias:				
Presupuesto (en miles de pesos chilenos de 2023): Promedio GORES: 89.402.924.	101.860.354	64.810.493	82.607.415	249.278.262
% de Presupuesto GORES nivel nacional (2023):	7,1%	4,5%	5,8%	17,4%
Gastos de Funcionamiento (en miles de pesos chilenos de 2023):	6.651.984	4.307.129	5.419.763	16.378.876
Gastos en Personal (en miles de pesos chilenos de 2023):	4.660.455	3.068.520	3.903.551	11.632.526
Distribución de Personal (Junio 2023):				
Planta:	30	44	14	88
Contrata:	119	29	104	252
Código del Trabajo:	1	1	1	3
Total:	150	74	119	343

Distribución de Estamentos (Junio 2023):				
Autoridades de Gobierno:	1	1	1	3
Directivos:	11	7	7	25
Profesionales:	101	52	71	224
Técnicos:	3	4	8	15
Administrativos:	32	7	31	70
Auxiliares:	2	3	1	6
Instrumentos de Planificación Territorial GORES (2023):				
Instrumentos de Planificación Territorial elaborados por GORES:	0	0	1:Plan Regional de Desarrollo Rural (Plan Piloto).	-
Anteproyectos de los Planes Reguladores Intercomunales elaborados por GORES:	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de DIPRES (2022) y DIPRES (2023).

5.3 Transferencia de Competencias:

Para conocer y comprender el proceso de Transferencia de Competencias y el Plan Regulador Intercomunal, los cuales se constituyen como el objeto de estudio de la investigación, se hace necesario precisar lo que en términos generales y descriptivos constituye la transferencia de competencias y su proceso como forma de descentralización¹¹:

De acuerdo a lo descrito por SUBDERE (2022), en Chile existe lo que se conoce como “Descentralización como proceso”. Esto consiste en que la Ley define un procedimiento que, a través de la transferencia de competencias, se define el grado o nivel de descentralización.

¹¹ Para aquello, se utilizará el informe “Orientaciones para Gobiernos Regionales” desarrollado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en conjunto con la Universidad del Desarrollo en el año 2022.

Dicho procedimiento de transferencia de competencias se construirá de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política de la República en su Artículo N°114:

“La Ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural” (Constitución Política de la República de Chile, Artículo N°114, 2009).

Sin embargo, de acuerdo al párrafo 2 del Capítulo I, del título II de la Ley N°21.074 de 2018, señala que la transferencia de competencias se podrá realizar mediante Decreto Supremo denominado como “Decreto de Transferencia”. En dicho decreto, señala SUBDERE (2022), se contemplarán las competencias y recursos transferidos, temporalidad y gradualidad con que se transfieren y las condiciones con que los Gobiernos Regionales deben ejercerlas, estableciendo si tal ejercicio será exclusivo o compartido con el nivel central, detallando las acciones de cada uno de los actores involucrados en el ejercicio de la competencia, además de todas aquellas especificaciones necesarias para asegurar el proceso de transferencia. En complemento con lo estipulado en la ley mencionada anteriormente, el Decreto Supremo N°656 de 2020, identificado como “Reglamento General de Transferencia de Competencias”, fija las condiciones, plazos y demás materias sobre la transferencia de competencias.

Por otra parte, dicho servicio añade que, cualquier función o atribución asignada a los Gobiernos Regionales deberá identificar la fuente de financiamiento y contemplar los recursos para su ejercicio. Además, el Gobernador Regional, con previo acuerdo del Consejo Regional, podrá solicitar al Presidente de la República la transferencia de una o más competencias de ministerios o servicios públicos, las cuales serán sometidas permanentemente a evaluación y seguimiento a partir de lo establecido en el artículo N°30¹²

¹² El ejercicio de toda competencia que se hubiere transferido será sometido a un proceso de seguimiento, el que estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de

y N°31¹³ del Decreto N°656 de 2020, verificando el cumplimiento de las condiciones establecidas para su ejercicio.

A su vez, el proceso de transferencia de competencias puede ser a través de dos formas:

1. A través de solicitud del Gobierno Regional:

De acuerdo a SUBDERE (2022), esta consiste en que el Gobernador Regional, con acuerdo del Consejo Regional, podrá solicitar al Presidente de la República la transferencia de una o más competencias de los ministerios o servicios públicos nacionales. Complementando a lo anterior, dicha solicitud deberá promover la heterogeneidad territorial de la administración pública regional en función de las necesidades y características propias de cada región. Según el Artículo N°21 ter del DFL N°1-19.175 de 2005, “corresponderá al Gobernador Regional iniciar el proceso durante los primeros veinticuatro meses contados desde el inicio de cada período presidencial, el cual tendrá una duración máxima de seis meses” (DFL N°1-19.175, artículo N°21 septies, 2005).

A continuación, se presenta el proceso de solicitud de transferencia de competencias del Gobierno Regional:

Hacienda, el gobierno regional respectivo y el ministerio o servicio correspondiente. El seguimiento podrá practicarse directamente o a través de la contratación de expertos.

¹³ El informe de seguimiento del ejercicio de las competencias transferidas al gobierno regional deberá pronunciarse fundadamente, a lo menos, acerca del cumplimiento de las condiciones que se hayan establecido para su ejercicio y los indicadores observables que permitan evaluar la adecuada prestación de servicio a la comunidad, en los términos señalados en el respectivo decreto supremo que la dispuso, o sus modificaciones.

Figura N°3: Plazos Proceso de solicitud de transferencia de competencias por parte del Gobierno Regional



Fuente: Orientaciones para Gobiernos Regionales, SUBDERE (2022).

Además, dicha solicitud deberá estar fundada por estudios que establezcan los beneficios de la transferencia de la competencia, “incluyendo informes de impacto financiero, eficacia y eficiencia” (Decreto Supremo N°656, artículo N°12, 2019). En ellos, el Gobernador Regional podrá elaborar dichos estudios con recursos propios o a través de una externalización de este. Adicionalmente y según establece el artículo N°43 del DFL 1-1975 (2005), la solicitud deberá incorporar el certificado de aprobación por parte del Consejo Regional, especificando los quórums de aprobación, debidamente rubricados por el secretario ejecutivo del Consejo Regional y las actas en las cuales se discutió dicha solicitud.

2. A través de Oficio:

Por su parte, el procedimiento para transferir competencias de “Oficio”, de acuerdo al artículo N°21 septies del DFL 1-19.175 (2005) se da por la capacidad que tiene el gobierno, por parte del Presidente de la República, de organizar la administración regional, promover y verificar una homogeneidad institucional. En dicho contexto, se privilegiará aquellas competencias que tengan una clara aplicación regional, cuyo ejercicio signifique mejor calidad y oportunidad en la toma de decisiones, además de una mejor adecuación de la política nacional

en el territorio, en pos que la transferencia no genere perjuicios a otras regiones, abogando a la potencialidad de ejercicio en la mayoría de estas. Al igual que la solicitud de transferencia de competencias por parte del Gobierno Regional, dicho proceso de resolución no podrá superar los seis meses desde que el Presidente de la República instruya al Comité Interministerial de Descentralización dar curso al procedimiento establecido en el artículo N°21 del DFL mencionado anteriormente y el “Decreto de Transferencia”. A su vez, en este proceso, los Gobiernos Regionales deberán aportar antecedentes requeridos por el Comité y la secretaría ejecutiva.

En la siguiente figura, se presentan los plazos y el proceso de transferencia de competencias a través de Oficio:

Figura N°4: Plazos y proceso de Transferencia de Competencias a través de Oficio.



Fuente: Orientaciones para Gobiernos Regionales, SUBDERE (2022).

Como bien se mencionó en la problematización de este estudio, las primeras 15 transferencias dictaminadas por el Presidente de la República y de acuerdo al artículo quinto transitorio de la Ley 21.074 se transfirieron a través de Oficio, desde los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, Economía (SERCOTEC y CORFO) y Desarrollo Social y Familia (FOSIS).

5.4 Plan Regulador Intercomunal (PRI):

Conforme a lo descrito por SUBDERE (2022), el Plan Regulador Intercomunal es un instrumento que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de las comunas que se integran en una unidad urbana. En el caso que, la población sobrepase los 500 mil habitantes, el Plan se denominará Plan Regulador Metropolitano. Dicho instrumento se crea a partir de la Ley General de Urbanismo y Construcciones del año 1960, y está regulado por los Decretos N°458 de 1975, el Decreto Supremo N°47 de 1992, la Ley 19.300 de 1994 y el DFL 1-19.175 de 2005.

Anteriormente, la elaboración del anteproyecto de este instrumento de planificación correspondía a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo en coherencia con los planes reguladores comunales y previa consulta de los municipios¹⁴, “resguardando una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado” (Decreto N°458, artículo N°36, 1976), además de ser sometido a evaluación ambiental estratégica. SUBDERE (2022) menciona que dicho estudio resultante será remitido al Gobernador Regional, quien deberá presentar al Consejo Regional para su aprobación. En el caso que se rechace la propuesta, deberá ser devuelta para su reconsideración. Para ello, el Consejo Regional tendrá 90 días para su resolución, en tanto, su aprobación será promulgada por el Gobernador Regional mediante resolución revisada por la Contraloría General de la República y posterior publicación en el Diario Oficial.

Actualmente, la elaboración del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal y según el Decreto N°62 de 2019 que individualiza las cinco competencias transferidas desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a los Gobiernos Regionales, a estos últimos les corresponde “elaborar el anteproyecto de plan regulador intercomunal o metropolitano, o sus modificaciones, según corresponda, en aquella etapa del procedimiento de formulación de una Imagen Objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, y dirigir su proceso de consulta pública” (Decreto N°62, artículo N°1, 2019) y “Calificar las áreas sujetas a

¹⁴ Se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes, las que 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.

planificación urbana intercomunal; y las comunas que, para los efectos de la confección del Plan Regulador Comunal, estén sujetas a la aprobación previa del plan regulador intercomunal” (Decreto N°62, artículo N°1, 2019).

Además y conforme a lo establecido en el artículo N°18 letra f) de la Ley N°21.074 de 2018, los Gobiernos Regionales serán encargados de “aprobar los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y sus respectivos planos de detalle, los planes reguladores comunales” (Ley N°21.074, 2018, Artículo 18 letra f).

A su vez, el Plan Regulador Intercomunal deberá contener:

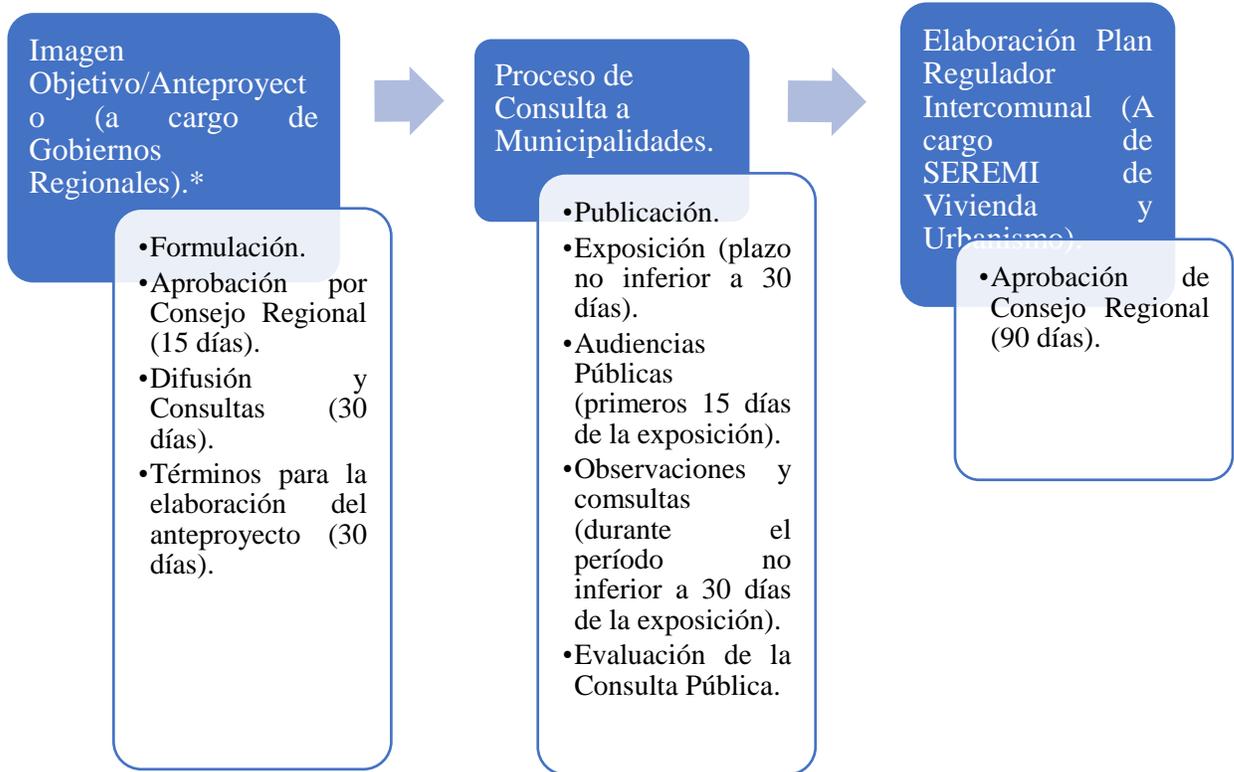
“a) Una memoria explicativa, que contendrá los objetivos, metas y programas de acción;

b) Una Ordenanza, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y

c) Los planos, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc” (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, s.f.).

Con ello, en la siguiente figura se establecen los plazos y etapas de creación y aprobación del Plan Regulador Intercomunal:

Figura N°5: Plazos y proceso de Elaboración y Aprobación del Plan Regulator Intercomunal



Fuente: Procedimiento de aprobación de Planes Regulatorios Intercomunales, Asesoría Técnica Parlamentaria (2020).

*: En paralelo a la elaboración del anteproyecto de plan intercomunal, se debe confeccionar un informe ambiental, el cual será evaluado por el Ministerio del Medio Ambiente. Ambos documentos, más un resumen ejecutivo, serán enviados a las municipalidades para el proceso de consulta.

6. ANÁLISIS Y RESULTADOS

6.1 Introducción a los resultados

Si se quieren analizar y evidenciar las múltiples razones y argumentos que explican e inciden en el desempeño del Plan Regulador Intercomunal en su fase de anteproyecto como competencia transferida a los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O'Higgins entre los años 2019 y 2023, y el cómo ésta pudo haber influido en la planificación y ordenamiento territorial en sus regiones dentro de dicho periodo es necesario, en primer lugar, definir los aspectos metodológicos que anteceden al análisis y el hallazgo de resultados.

En ese sentido, se confeccionó un Cuestionario abierto autoadministrado a través de la plataforma de “Google Forms” mediante correo electrónico a los “stakeholders” de los principales organismos participantes en la competencia o que tengan cierta incidencia en las decisiones en torno a planificación y ordenamiento territorial en las regiones señaladas. Esto resultó en la respuesta de 16 encuestados distribuidos en las siguientes entidades:

En el caso de los Gobiernos Regionales, los actores involucrados se dividen entre actores desde el plano técnico-administrativo, los cuales corresponden a aquellos funcionarios que se encargan del trabajo en materias de planificación y ordenamiento territorial, vale decir la División de Planificación y Desarrollo Regional “DIPLADE-R” (6 encuestados) y, por otro lado, desde el plano político, a partir de los Consejeros Regionales (3 encuestados) de la Comisión de infraestructura y Vivienda (Gobierno Regional del Maule), Planificación y Desarrollo Territorial (Gobierno Regional de Ñuble) y Ordenamiento Territorial (Gobierno Regional de O'Higgins).

Respecto a las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo de las tres regiones, el principal interés en el hallazgo de información recae en aquellos funcionarios que se desempeñan en los Departamentos de Desarrollo Urbano e Infraestructura (6 encuestados), ya que es este quien se encarga de elaborar y confeccionar las fases posteriores del Plan Regulador Intercomunal.

A su vez, teniendo en cuenta que la investigación abarcará no sólo a aquellos organismos encargados de materias de planificación y ordenamiento territorial desde la perspectiva pública regional y sectorial, fue necesario abarcar un tercer plano, el cual sería el sector privado. Respecto a lo anterior, y dado a su activa participación en dichas materias, fue de vital importancia aplicar el cuestionario a las Cámaras Regionales de la Construcción de las tres regiones mencionadas anteriormente (1 encuestado). El mayor interés fue obtener información de algunos socios expertos en la planificación y ordenamiento del territorio.

Sin embargo, las Cámaras Regionales de la Construcción de O'Higgins y Ñuble se abstuvieron de participar del estudio por motivos institucionales ajenos a la capacidad del investigador, por tanto, la utilización de una sola perspectiva desde la Cámara Regional de la Construcción de Maule podría significar un sesgo o una visión generalizada del panorama regional.

En segundo lugar y respecto a la construcción del Cuestionario, se confeccionaron 4 tipos de cuestionarios según el organismo o entidad a encuestar. Estos contenían dos tipos de preguntas:

Transversales (19 preguntas), las cuales se aplicaban en todos los cuestionarios, ya que el objetivo de estas era determinar una perspectiva más general de la planificación y ordenamiento territorial en las regiones, el proceso de transferencia de competencias y el Plan Regulador Intercomunal. Por otro lado, preguntas Específicas destinadas en función de los organismos y entidades involucradas, por lo que dichas preguntas se dividieron de la siguiente manera:

- Funcionarios de Gobiernos Regionales, División de Planificación y Desarrollo Regional (18 preguntas).
- Autoridades de Gobiernos Regionales, Comisiones Consejo Regional (18 preguntas).
- Funcionarios de SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura (10 preguntas).
- Integrantes de las Cámaras Regionales de la Construcción (8 preguntas).

El objetivo de estas preguntas se fundaba en la recolección de información de diferentes perspectivas, pero también, profundizar en aspectos relevantes de acuerdo a las competencias y atribuciones de cada uno de los organismos.

Por último, destacar que la mayoría de las preguntas requería un desarrollo por escrito, mientras que algunas preguntas se basaban en lógicas de aseveración a través de grados de acuerdo y desacuerdo. Ambos tipos estuvieron presentes, tanto en las preguntas transversales como específicas. El resumen de las preguntas y respuestas de cada uno de los cuestionarios se pueden encontrar en el Anexo N° 1, 2, 3 y 4 respectivamente.

6.2 Análisis de Resultados

6.2.1 Codificación de cuestionarios a través de Atlas.Ti e IA

El primer paso para el hallazgo de resultados relevantes para la investigación fue la codificación de las 16 encuestas a través de la herramienta de “Codificación IA” facilitada por el software de procesamiento de datos cualitativos “Atlas.Ti” (Véase en Anexo N°5). En términos simples, el software, a través de la inteligencia artificial identifica los códigos, conceptos o palabras claves a través de las respuestas a las diferentes preguntas de los encuestados (citas), lo que da como resultado “códigos” que pueden tener menor o mayor relevancia dependiendo de la cantidad hallada a través de las encuestas.

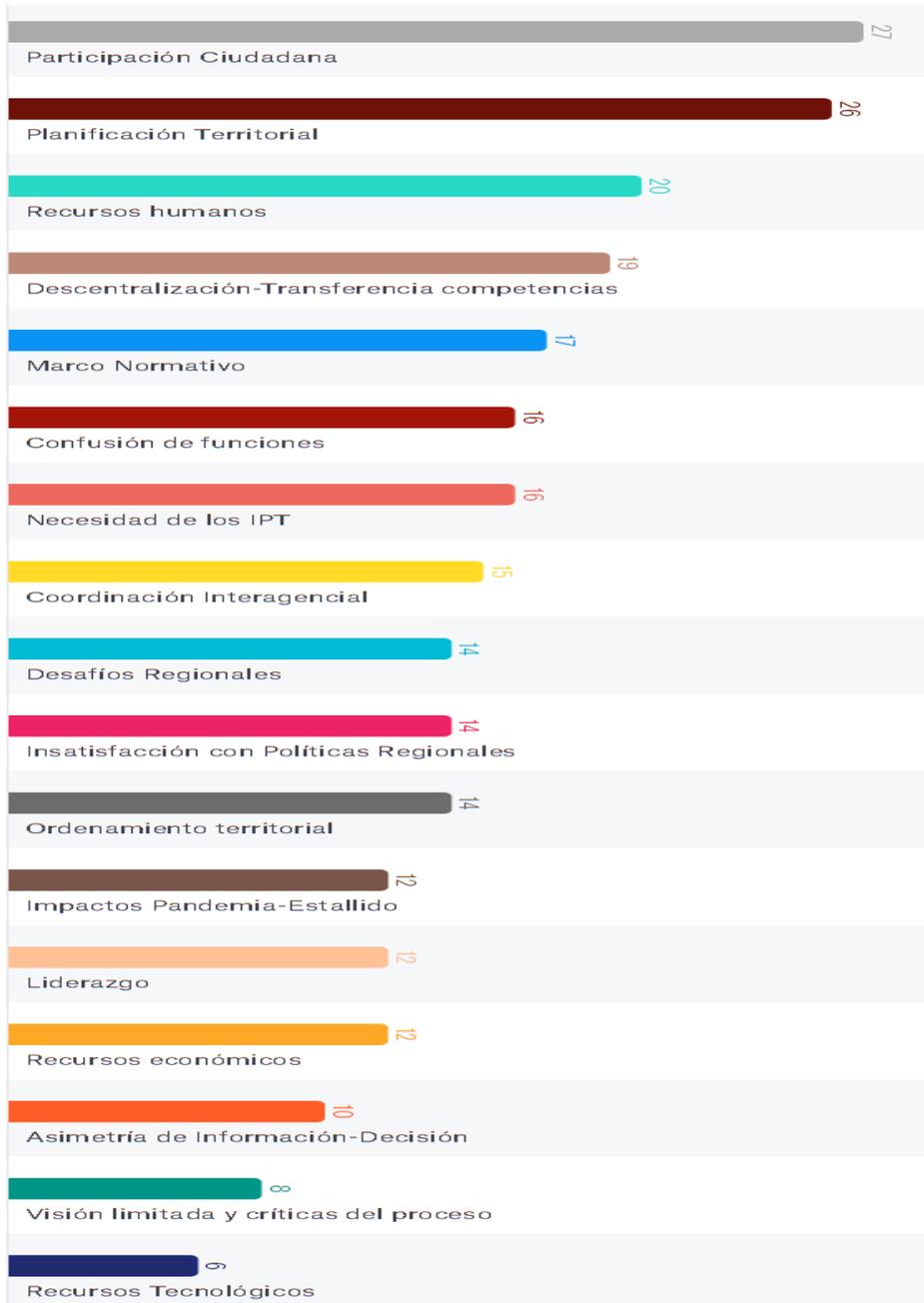
La justificación de esta herramienta se basa en la búsqueda de correlaciones, palabras claves y otras variables que expliquen el desempeño de la transferencia de competencias establecida a partir del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal desde la perspectiva de los principales “stakeholders” de los organismos regionales. Con ello, el objetivo principal de esta codificación se fundaba en la identificación y hallazgo de las variables propuestas por este estudio, vale decir, Recursos (Humanos, Tecnológicos y Económicos), Marco Normativo y Coordinación Intergencial.

No obstante, al momento de realizar dicha codificación, aparecieron nuevas variables y conceptos que dan cuenta de las posibles problemáticas asociadas al desempeño de la

transferencia de la competencia y del estado de la planificación y ordenamiento territorial en las regiones de Maule, Ñuble y O'Higgins.

En el siguiente diagrama de barras, se pueden apreciar los 24 códigos con mayor ocurrencia dentro de las encuestas:

Figura N°6: Distribución de Códigos según cantidad de citas en análisis de encuestas Atlas.Ti



Fuente: Elaboración Propia a partir de la “Codificación IA” de Atlas.Ti.

Como se puede apreciar en los códigos identificados, éstos se pueden clasificar en Variables exógenas al estudio, Variables Independientes propias de la investigación y Palabras Claves que tienen relación con la temática abordada.

Dentro de las primeras se encuentra la “Participación Ciudadana” (27), “Confusión de funciones” (16), “Necesidad de los IPT” (16), “Desafíos Regionales” (14), “Insatisfacción de Políticas Regionales” (14), “Impactos Pandemia-Estallido” (12), “Asimetría de información-decisión” (10) y “Visión limitada y críticas del proceso” (8).

Respecto a las Variables Independientes del Estudio, se identifican las subvariables de la variable “Recursos” (1): “Recursos Humanos” (20) y “Liderazgo” (12)¹⁵, “Recursos Económicos” (12) “Recursos Tecnológicos” (6), “Coordinación Interagencial” (15) y “Marco Normativo” (17).

Por último, dentro de los conceptos claves destacan “Planificación Territorial” (26), “Descentralización-Transferencia competencias” (19) y “Ordenamiento Territorial” (14).

Además, analizando el diagrama, se puede observar que las “Variables Exógenas” poseen mayor ocurrencia que las Variables Independientes del Estudio, así como también, las palabras claves que buscan generar un complemento a los hallazgos encontrados.

6.2.2 Sobre Recursos

6.2.2.1 Recursos Humanos:

Referente a la Subvariable de Recursos Humanos, los encuestados, específicamente funcionarios de las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional dieron cuenta que, la cantidad de funcionarios que poseen conocimientos y se encargan de ver materias asociadas a planificación y ordenamiento territorial son de 1 a 5 funcionarios por Gobierno Regional. Respecto a este rango, la cantidad que más se repite son 2 funcionarios. A esto, se le suma que los funcionarios que expusieron una cantidad superior a los 4 funcionarios detallan que

¹⁵ La variable “Liderazgo” responde a un indicador presente en la subvariable “Recursos Humanos” dentro del estudio, por lo que su utilidad se enmarca como variable complementaria a esta.

estos, además de realizar funciones en la materia, también realizan funciones compartidas, como, por ejemplo, en materias medioambientales.

Teniendo estos valores en cuenta, el objetivo de la variable sería determinar si estos profesionales cuentan con la expertiz y especialización necesaria para asegurar el éxito de la transferencia de la competencia. Respecto a la anterior, lo que exponen las encuestas es la existencia de un problema evidente relacionado a la ausencia de “profesionales idóneos” para los cargos relacionados al ordenamiento y planificación territorial.

Por ejemplo y de acuerdo a lo descrito por los Consejeros Regionales de las regiones mencionadas, “lo principal es contar con los recursos necesarios ya sea de personal (...) para realizar un trabajo bien hecho” (Consejero Regional O’Higgins). A la vez, se percibe una “falta de profesionales para apurar los procesos” (Consejero Regional Maule) y “carencias importantes de profesionales en instancias técnicas relevantes para su adecuada planificación y desarrollo” (Consejero Regional Ñuble). En ese sentido, y de acuerdo a la visión de los Consejeros asociados a las comisiones encargadas de la planificación y ordenamiento del territorio, hay carencias importantes de personal para afrontar la competencia traspasada.

Teniendo la perspectiva del mismo panorama, los funcionarios de DIPLADE aseguran que esto se ve agravado debido a la “falta de personal idóneo para abordar este tipo de materias, al no contemplar ninguna de las competencias transferidas la posibilidad de aumentar la planta del GORE” (funcionario N°3 de DIPLADE O’Higgins), catalogando a este proceso de transferencia como complejo e inviable, lo que “incorpora mayor incertidumbre, por no contar con recursos humanos disponibles dentro del servicio y tampoco recursos para contratar a estos profesionales” (funcionario N°2 de DIPLADE O’Higgins).

Con respecto a los datos mostrados en el capítulo anterior, se presumiría que no hay variación en funcionarios profesionales que se encargan de estas materias. Esto pues, la transferencia de competencias no contempla la posibilidad de aumentar el número de funcionarios encargados de estas competencias.

A esto se le suma que, las competencias traspasadas a estos profesionales “corresponden netamente a temas administrativos más que de fondo” (funcionario N°1 de DIPLADE

Maule), “poca capacitación de los equipos de gobierno regional” (funcionario N°3 de SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule) y una falta “retroalimentación de la competencia en forma efectiva a los profesionales que se harían cargo” (funcionario N°2 de DIPLADE Maule).

Algunos actores como el “funcionario encuestado N°2 de DIPLADE de la Región de O’Higgins” expresa una visión más crítica del proceso, asumiendo que la transferencia de este tipo de materia no ayuda en sí a los Gobiernos Regionales, ya que la SEREMI de Vivienda y Urbanismo cuenta con personal, instrumentos y recursos para abordar la competencia, lo que se contrasta con un Gore que no posee profesionales suficientes e idóneos para abordar dichos temas.

No obstante, el funcionario encuestado N°1 del Dpto. de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de Ñuble apela a que el Gobierno Regional debiera profesionalizar a las unidades encargadas del ordenamiento del territorio.

Por tanto, la pregunta que resurge es: ¿Cómo profesionalizar si la transferencia de competencias del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal no incorpora recursos para la generación de profesionales idóneos?

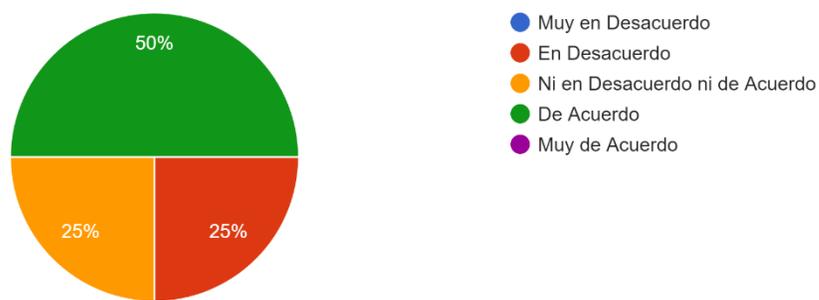
Otra de las posibles respuestas sería saber si se cuentan con los “liderazgos” necesarios para asegurar el éxito del traspaso y posterior implementación. De acuerdo a lo comunicado por el Consejero Regional del Maule este traspaso se vería más como un obstáculo, pero que podría ser una oportunidad, si es que hubiera liderazgo y preocupación de parte los Gobernadores Regionales. En complemento, la Cámara Regional de la Construcción de la misma región señala que “El Gobernador Regional debiese tener un rol muy importante y cercano a este tipo de decisiones. Debe partir de una visión” (Socio Cámara Regional de la Construcción de la Maule).

Además y recurriendo a los resultados en la plataforma de Google Forms, se pueden observar los siguientes gráficos referidos a la presencia de liderazgos a partir de la información proporcionada de funcionarios de DIPLADE y los Consejeros Regionales de las Comisiones encargadas de la planificación y ordenamiento territorial:

Figura N°7: Gráfico pregunta Liderazgo a funcionarios de DIPLADE

6. Existen o existieron liderazgos dentro del organismo, los cuales permitieron tomar una decisión adecuada a las orientaciones del Gobierno Regional en materia de planificación territorial.

4 respuestas

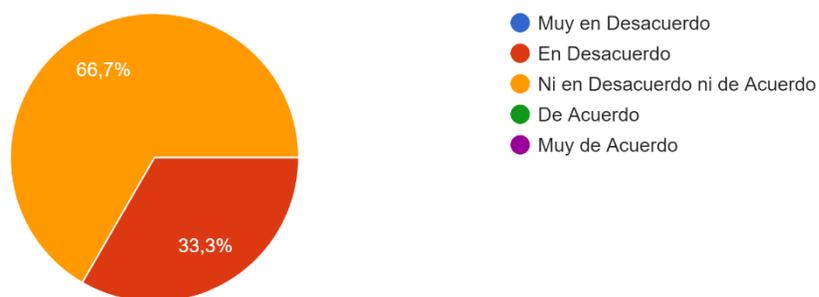


Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Figura N°8: Gráfico pregunta Liderazgo a Consejeros Comisiones

5. Existen o existieron liderazgos dentro del organismo, los cuales permitieron tomar una decisión adecuada a las orientaciones del Gobierno Regional en materia de planificación territorial.

3 respuestas



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Observando ambos gráficos, se aprecia que la mayoría de los funcionarios de DIPLADE de los Gobiernos Regionales de las 3 regiones estudiadas están de acuerdo con la existencia de

liderazgos para tomar decisiones adecuadas en materia de planificación territorial, mientras que, la mayoría de los Consejeros integrantes de las Comisiones encargadas de la Planificación y Ordenamiento Territorial, están ni en desacuerdo ni de acuerdo con la presencia de estos liderazgos.

Es por ello que, de acuerdo a lo revisado, se evidencia una problemática relevante en torno a los RR.HH, traducidos en profesionales escasos para desarrollar la competencia transferida, y que a la vez, no son idóneos o no reciben las herramientas suficientes para manejar con expertiz dichas materias, afectando en el desempeño de esta. A su vez, no está claro si efectivamente existieron liderazgos, ya que, aunque los funcionarios de DIPLADE afirman en su mayoría la existencia de este, los Consejeros dejan en la interrogante la presencia de estos liderazgos.

Nuevamente, se vuelve a la pregunta: ¿Cómo profesionalizar si la transferencia de competencias del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal no incorpora recursos para la generación de profesionales idóneos?, y ¿Qué tan necesarios serán los liderazgos para el éxito de la competencia?

6.2.2.2 Recursos Tecnológicos:

Respecto a la subvariable “Recursos Tecnológicos”, el “funcionario encuestado de DIPLADE de Ñuble” señalan que simplemente no existen, es decir, no hay software adecuado para trabajar en dicha materia, mientras que el “Consejero encuestado de la Comisión de Infraestructura y Vivienda del Gobierno Regional del Maule” menciona la no existencia de estos recursos, debido principalmente a la no existencia de recursos humanos y económicos.

No obstante, el funcionario encuestado N°2 del Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región del Maule señala que hubo trabajos en forma remota, lo que dio la “posibilidad de efectuar participaciones ciudadanas vía remota, lo que permitió que procesos administrativos de elaboración de instrumentos de planificación territorial no fueran cancelados o suspendidos”. Esto comprendió “Procesos desde el desarrollo de las bases técnicas” (funcionario N°3 SEREMI

de Vivienda y Urbanismo Maule), pero que terminó siendo un fracaso desde el inicio, principalmente en comunas rurales.

Por tanto, el acercamiento más próximo a la utilización de recursos tecnológicos se traduciría en la realización de estas instancias a través de vía remota para la elaboración de IPT, junto a procesos administrativos y el desarrollo de bases técnicas. Sin embargo, distan de ser recursos tecnológicos adecuados, considerando la inexistencia de software para la realización de la competencia y a la vez, la misma percepción de fracaso por parte de los funcionarios.

6.2.2.3 Recursos Económicos:

De acuerdo a los actores involucrados, las perspectivas asociadas a los recursos económicos y costos implicados para la transferencia e implementación de la competencia denotan que:

Por un lado, los funcionarios de DIPLADE del Gobierno Regional de O'Higgins y Ñuble respectivamente expresan que “No existen costos monetarios asociados hasta el momento” (funcionario N°3 DIPLADE O'Higgins) y “No han habido hasta el momento costos asociados” (funcionario DIPLADE Ñuble).

En el caso de O'Higgins, se debe principalmente a que no se ha ejercido la competencia debido a que fue devuelta a su SEREMI de Vivienda y Urbanismo correspondiente, pero que, “En el caso que la competencia se active, habría que determinar los recursos que debiera incurrir la institución, que básicamente debieran estar asociados a talleres y publicaciones” (funcionario N°3 DIPLADE O'Higgins).

En tanto, en el Gobierno Regional de Ñuble y como se comentaba dentro del planteamiento del problema, esto se debe particularmente que la competencia no se ha puesto en práctica, pero aún se mantiene como competencia en su Gobierno Regional.

Por su parte, en el Gobierno Regional de Maule, al no desarrollarse la competencia, no hay información certera que avale un posible costo de implementación y ejecución.

Por tanto y tomando en cuenta los datos descriptivos, no hay aumentos de presupuesto regional para efectos de traspaso e implementación del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal a los Gobiernos Regionales desde el nivel central y, a su vez, no existen costos

involucrados para la correcta transferencia de la competencia. Frente a lo anterior, no se podría suponer la existencia de costos “suficientes” para el correcto traspaso e implementación del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal. De acuerdo, a la perspectiva del Consejero del Gobierno Regional de O’Higgins, la competencia es una oportunidad, pero que es necesario tener recursos monetarios para su implementación, vinculando, según el funcionario encuestado N°2 DIPLADE del Gore de O’Higgins, principalmente la necesidad de contratación personal y profesionales idóneos para encargarse de las tareas correspondientes. Si no se llegara a contar con estos recursos existiría más incertidumbre, lo que dista de un trabajo bien hecho y de la consecución y cumplimiento de estos desafíos asociados a mejorar la planificación territorial regional.

En síntesis, si la misma transferencia de competencias no integra la distribución de recursos económicos que impliquen costos de implementación y ejecución, será inviable el éxito de una buena política de planificación territorial.

6.2.3 Sobre Marco Normativo

En torno al conocimiento de las leyes relacionadas a la transferencia de competencias y Plan Regulador Intercomunal, se distingue una diferencia importante dentro de los conocimientos de cada uno de los organismos regionales:

En general, los Gobiernos Regionales desconocen las normativas asociadas a la transferencia de competencias y el Plan Regulador Intercomunal. Solamente el funcionario encuestado de DIPLADE del Gobierno Regional de Ñuble distingue la ley N°21.074 de 2018 sobre fortalecimiento regional (Transferencia de competencias) y la “LGUC”, más conocida como Ley General De Urbanismo Y Construcciones (que regula al Plan Regulador Intercomunal).

Mientras que, los funcionarios de los Dptos. de Desarrollo Urbano e Infraestructura de las tres SEREMIS de Vivienda y Urbanismo tienen nociones claras acerca de las leyes aplicables, tanto de la transferencia de competencias como del Plan Regulador Intercomunal:

- SEREMI Vivienda y Urbanismo O'Higgins:
 - a) *“Ley N°19.175 modificada por la Ley N°21.074, Elaborar el anteproyecto de plan regulador intercomunal o metropolitano, o sus modificaciones, según corresponda, en aquella etapa del procedimiento de formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, y dirigir su proceso de consulta pública”* (Funcionario N°1 SEREMI Vivienda y Urbanismo O'Higgins).
 - b) *“DECRETO N°62 D.O. 29.07.19, Ley N°19.175 modificada por la Ley N°21.074, Artículos 21 bis a 21 octies. Decreto Supremo N°62, de 1° de febrero de 2019, del Ministerio del Interior. 28 Octies LGUC, numerales 2, 3, 4 y 5”* (Funcionario N°1 SEREMI Vivienda y Urbanismo O'Higgins).
 - c) *“28 Octies LGUC”* (Funcionario N°1 SEREMI Vivienda y Urbanismo O'Higgins).

- SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule:
 - a) *“498 Lguc, 19.300 mma, 21078 Mercado de suelo”* (Funcionario N°3 SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule).
 - b) *“21396”* (Funcionario N°3 SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule).
 - c) *“OGUC, LGUC, DS32 de 2015 del MMA”* (Funcionario N°2 SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule).
 - d) *“Ley 21.074”* (Funcionario N°1 SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule).
 - e) *“LGUC y OGUC, ley 19300 sobre Bases del Medio Ambiente: en Instrumentos de Planificación Territorial”* (Funcionario N°3 SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule).

- SEREMI Vivienda y Urbanismo Ñuble:
 - a) *“la Ley 19.300, la LGUC y la LOCGAR”* (Funcionario N°1 SEREMI Vivienda y Urbanismo Ñuble).
 - b) *“La ley N° 21.074, la LOCGAR, la LGUC, LA LEY n° 19.300 y diversos decretos de traspasos de competencias”* (Funcionario N°1 SEREMI Vivienda y Urbanismo Ñuble).
 - c) *“Ley N° 21.074 «FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS», que consiste en instalar competencias técnicas, hasta ahora sectoriales, en los gobiernos regionales del país, fortaleciéndolos desde el análisis y decisión técnica de sus territorios, entregando mayor autonomía en su gestión y aumento de funciones y atribuciones”* (Funcionario N°2 SEREMI Vivienda y Urbanismo Ñuble).
 - d) *“artículos 34° y 35° de la LGUC y 2.1.7. y 2.1.8. de la OGUC”* (Funcionario N°2 SEREMI Vivienda y Urbanismo Ñuble).

Como es posible apreciar, frente a las dos normativas identificadas por los Gobiernos Regionales, los funcionarios de los Dptos. de Desarrollo Urbano e Infraestructura identifican las ocho normativas principales que definen el ordenamiento territorial en el país, vale decir las LGUC y OGUC (reglamento de la Ley General de Urbanismo y Construcciones), las Leyes N°19.175, N°21.074 y N°21.396 referidas a la administración regional y sus modificaciones, la ley N°19.300 (Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente), la ley N°21.078 sobre Transparencia Del Mercado Del Suelo E Impuesto Al Aumento De Valor Por Ampliación Del Límite Urbano, y los decretos N°32 sobre Evaluación Ambiental (Reglamento) y N°62, el cual individualiza las competencias del MINVU a los Gobiernos Regionales.

Por tanto, existe una asimetría de información entre los actores involucrados encargados de la planificación y ordenamiento territorial, lo que da paso a nuevas interrogantes: ¿Es necesario que los funcionarios de los Gobiernos Regionales posean conocimientos normativos para la aplicabilidad de las competencias traspasadas?, ¿Esta cantidad de cuerpos legales y sus modificaciones representan una dificultad para Gobiernos Regionales que

reciben competencias netamente administrativas y no fiscales, acomplejando el panorama de respuesta por parte de su personal encargado?, y ¿Es adecuada la aplicación de estas leyes para el estableciendo de un cuerpo legal suficiente?

Probablemente, la respuesta se podría identificar a través del funcionario encuestado N°2 de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Ñuble:

“no quedan materias por abordar, de hecho creo que con el paso de los años las modificaciones legales y los nuevos cuerpos normativos solo han añadido más complejidad y responsabilidad de respuestas a los instrumentos, en circunstancias que no cuentan con las competencias ni atribuciones para ello, dilatando cada vez más, su elaboración y aprobación” (funcionario N°2 de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Ñuble).

Por tanto, se deja en entretener una más de las problemáticas que evidencia una transferencia “de oficio”, probablemente condicionando el éxito del traspaso e implementación de la competencia.

6.2.4 Sobre Coordinación Interagencial

Se podría pensar que la Coordinación Interagencial es la variable más importante del estudio, dada la cantidad de actores que integran y toman decisiones en esta transferencia de competencias de carácter territorial.

Sin embargo, el panorama desde el Primer Foro de Descentralización de junio de 2022 no ha sido alentador, “Se transfirieron temas de planificación y ordenamiento territorial, lo que fue una medida un poco arbitraria, ya que no fue conversada con los Gobiernos Regionales” (funcionario N°2 DIPLADE O’Higgins).

Esta transferencia “de oficio” se ha percibido como una desconexión importante desde nivel central y regional-sectorial con las realidades regionales, lo que se traduce en la “escasa pertinencia con las funciones estratégicas de los Gobiernos Regionales, lo que se debe a la nula participación de estas instituciones en el diseño del proceso que dio origen al traspaso de competencias” (funcionario N°3 DIPLADE O’Higgins).

La mayoría de los funcionarios de DIPLADE encuestados apelan a una poca coordinación intergencial entre la SEREMI de Vivienda y Urbanismo con los Gobiernos Regionales, principalmente dentro de la región de O’Higgins:

“Han sido muy pocas las instancias de coordinación, básicamente al principio del proceso se generaron algunas instancias de trabajo entre el nivel central del MINVU y los Gobiernos Regionales (2 o 3), donde se explicaron, de manera MUY GENERAL, en que consistían las 5 competencias transferidas. Claramente, estas instancias no fueron ni cercanamente lo necesario para entender y asumir técnicamente la competencia” (funcionario N°3 DIPLADE O’Higgins).

En el caso de la Región del Maule, no cambia demasiado la percepción de los funcionarios. Según el funcionario encuestado N°2 de DIPLADE del Gobierno Regional, la SEREMI nunca realizó reuniones de coordinación, ya que se estaban desarrollando estudios de Planes Reguladores Intercomunales previos a la fecha de transferencia. Además, añade que “el sector se comprometía a entregar información, y nunca entregó documentos” (funcionario N°2 de DIPLADE Maule). La problemática se atenúa cuando los mismos funcionarios de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo reconocen que no hubo mayor interés en coordinación:

“En este proceso hubo una sola instancia donde se planteó que no había cartera de IPTs. No se habló más del tema” (funcionario N°2 SEREMI Vivienda y Urbanismo Maule).

Por el contrario, y de acuerdo al socio de la Cámara Chilena de la Construcción de la Región del Maule, existe buena, frecuente y adecuada relación, acompañada de instancias de diálogo y coordinación con estas entidades subnacionales, por lo que la problemática se estaría percibiendo dentro de los mismos organismos públicos, no así en el caso de entidades involucradas del sector privado en materia de planificación y ordenamiento del territorio. Recordar lo que menciona Montecinos (2021) en cuanto a que, los Instrumentos de Planificación Territorial serán insuficientes por sí solos, si no cuentan con mecanismos

formales de coordinación basados en instancias que le den coherencia y legitimidad a la planificación territorial.

En torno a la Región de Ñuble, el funcionario encuestado N°1 de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo describe la existencia de reuniones y capacitaciones en apoyo de SUBDERE a los Gobiernos Regionales, lo que se condice con los descrito por funcionarios de DIPLADE, los cuales señalan que “Han habido varias reuniones para comprender el proceso” (funcionario DIPLADE Ñuble).

Respecto a este último caso y de acuerdo con los datos del capítulo descriptivo se podría entender que, en una región con un Gobierno Regional que posee una data de aproximadamente 6 años (en contraste con Maule y O’Higgins con más de 30 años), ha experimentado una relativa coordinación entre sus organismos regionales, lo que está más cerca de lo que señala Waissbluth (2008) como el uso instancias de coordinación prácticas, simples y concretas, en un intento por “hacer las cosas bien”, evidentemente por una urgencia regional por tratar de buscar soluciones a problemas que la sitúan como la región de estudio con peores indicadores de pobreza e ingreso, menor PIB y PIB per cápita regional y mayor nivel de ruralidad.

A esto, se le suma lo mencionado por el Consejero Regional de Ñuble pues, precisa en la necesidad de una potente coordinación, particularmente debido a la emergencia de muchos y nuevos asentamientos urbanos, provocando una escalada parcelación de áreas rurales producto de lo ocurrido en el país durante el 2019-2022.

Por tanto, requerirá que los Gobiernos Regionales sean los protagonistas, pues son quienes “conocen la realidad del territorio y tienen la expertiz necesaria para proponer algunos desafíos a trabajar en esa área” (funcionario N°2 DIPLADE O’Higgins). Esto no sólo debiera aplicar a los sectores meramente rurales (aunque probablemente sea lo más urgente), sino que también, se requiere potenciar el desarrollo urbano lo que requiere “consenso entre los diferentes actores involucrados, voluntad política” (funcionario N°1 DIPLADE O’Higgins).

En síntesis, establecer mecanismos de Gobernanza Multisectorial, pero también territorial; como menciona Ubilla (2016) la cohesión territorial será relevante entre los diferentes niveles

de gobierno (central-sectorial, regional y local), incorporando las perspectivas de otros sectores como el privado y la participación ciudadana, pero a su vez, llama a que los Gobiernos Regionales tengan mayor incidencia dada su relativa cercanía y conocimientos de las regiones y su población, cuya utilidad recaería en equilibrar la asimetría de información que posee frente a otros organismos regionales, lo que llevaría a un intercambio relevante de conocimientos para potenciar y mejorar políticas de planificación y ordenamiento del territorio.

6.2.5 Sobre Variables y Conceptos hallados

En pos de evitar un desvío a análisis de mayor profundidad teórica y conceptual acerca del proceso de transferencia y planificación y ordenamiento del territorio, para efectos de la investigación, solamente se tomarán en cuenta variables que a apreciación del investigador, podrían determinar el desempeño de la competencia transferida de una manera más práctica. Estos códigos/variables serían:

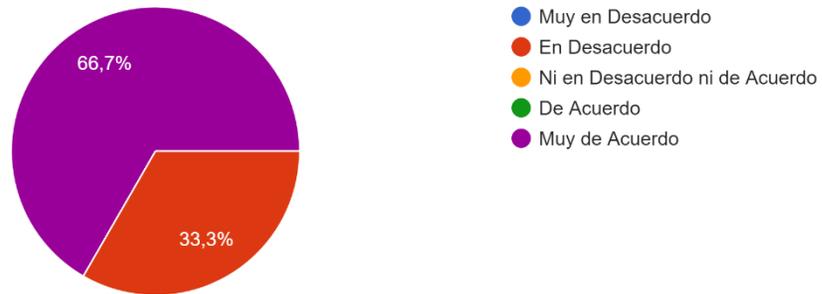
“Participación Ciudadana” (26), “Confusión de funciones” (16), “Impactos Pandemia-Estallido” (12), y “Visión limitada y críticas del proceso” (9).

6.2.5.1 Participación Ciudadana:

Respecto a la Participación Ciudadana (código que más se repite a partir de las perspectivas de los encuestados) se enmarca de forma preliminar a través de una pregunta que sugiere la anticipación de toda cuestión política y sectorial, priorizando las necesidades de la población. En torno a las respuestas de los organismos y sus integrantes, se establecieron los resultados mediante los siguientes gráficos:

Figura N°9: Gráfico pregunta N°14 a Consejeros Regionales

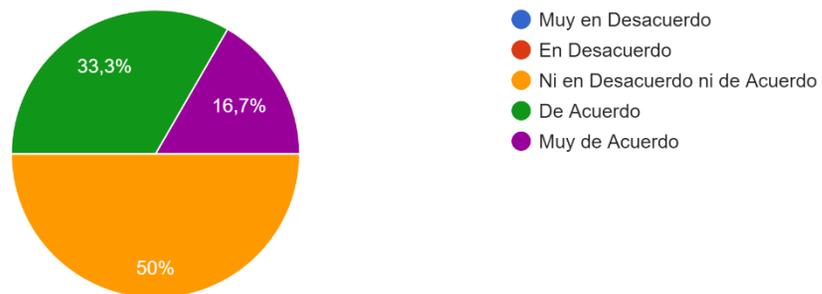
14. El proceso decisional, en torno a la planificación y ordenamiento territorial, debiera estar orientado a las necesidades de la población, y no a orientaciones y directrices políticas y sectoriales.
3 respuestas



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Figura N°10: Gráfico pregunta N°14 a funcionarios DIPLADE

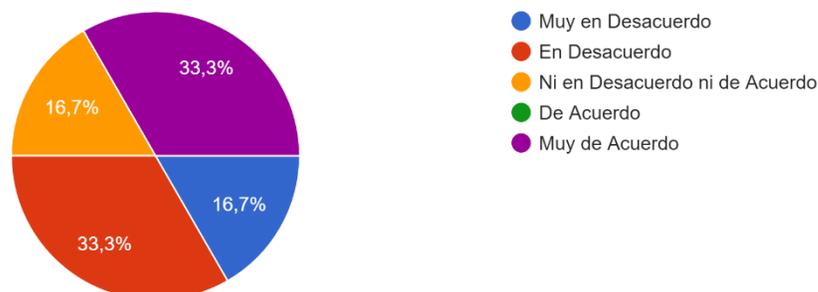
14. El proceso decisional, en torno a la planificación y ordenamiento territorial, debiera estar orientado a las necesidades de la población, y no a orientaciones y directrices políticas y sectoriales.
6 respuestas



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Figura N°11: Gráfico pregunta N°14 a funcionarios Dpto. Desarrollo Urbano e Infraestructura-SEREMI Vivienda y Urbanismo

14. El proceso decisional, en torno a la planificación y ordenamiento territorial, debiera estar orientado a las necesidades de la población, y no a orientaciones y directrices políticas y sectoriales.
6 respuestas



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Observando el gráfico, tanto los Consejeros Regionales de las Comisiones asociadas a la planificación y ordenamiento del territorio, como funcionarios de DIPLADE de las tres regiones estudiadas, al menos el 50% de ellos estaría “De acuerdo” con que las necesidades de la población son primordiales para el avance de las regiones en dichas materias. En contraposición, los funcionarios de la respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo no lo tienen tan claro, ya que al menos el 50% de estos declara que no estaría de acuerdo con priorizar a la población, sino más bien, responder a una serie de directrices políticas y sectoriales desde el nivel central. Esto, se podría responder con lo que comenta Orellana, Vicuña & Moris (2017) señalando que la lógica de planificación predominante sigue siendo “Top Down” de parte de los organismos sectoriales regionales mandatados por las directrices del nivel central.

Al ser una pregunta introductoria, el objetivo era determinar si la población regional es un factor que condiciona la labor pública regional en estas materias, cuestión que ocurre en los

primeros actores. Sin embargo, priorizar estas necesidades podría o no contemplar directamente la participación ciudadana regional.

A partir de esa disyuntiva, se desprenden dos perspectivas en los actores, enfatizando la necesidad de incorporar a las comunidades dentro de las fases decisionales relativas a la planificación y ordenamiento territorial, así como también, de los propios instrumentos que la regulan y ejecutan:

- a) Por un lado, la visión de los actores de los Gobiernos Regionales apela a que la ciudadanía debe tener un rol más preponderante, dado que son estos los que conocen y viven de las particularidades del territorio:

“siento necesidad de las comunidades el poder realizar estudios fundados que avalen su aplicación o no” (Consejero Regional O’Higgins).

“La aplicación de consultas ciudadanas que sea. Realmente vinculantes, ya que son los cuidados los que mejor conocen lo que necesita su territorio” (Consejero Regional O’Higgins).

- b) Por el otro, una visión más “precauida” a partir de los encuestados de las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo, en la cual, será de suma importancia “educar” y proveer de conocimientos a la ciudadanía antes de entregar un margen de acción en los IPT’s:

“Incorporar de manera más decidida mecanismos de acción estratégica. Mejorar la gestión en la elaboración y aprobación de IPT’s (...) educar a la ciudadanía para que sean actores relevantes en la toma de decisiones” (funcionario N°2 SEREMI Maule).

“Educar a la ciudadanía en materias asociadas al desarrollo urbano más allá de las obras urbanas” (funcionario N°2 SEREMI Maule).

De acuerdo a lo anterior, hay un margen importante para vincular el desarrollo del territorio con la población regional. Por tanto, existe una predisposición de los organismos regionales por incluir a la ciudadanía, lo que debería configurarse con nuevos marcos y mecanismos de gobernanza institucionalizados en los cuerpos legales y los IPT’s.

6.2.5.2 Confusión de funciones:

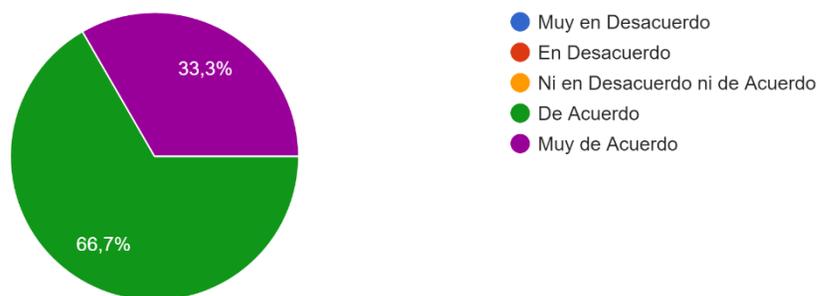
La poca claridad en las funciones de cada uno de los organismos involucrados podría ser un condicionante para la transferencia de una competencia, donde cada uno de los actores tiene funciones con posibilidad de interpolación si no hay una coordinación, o si la competencia transferida no se ha efectuado en niveles óptimos de divulgación de información dentro de un sistema complejo como podría ser un IPT.

Las siguientes figuras se obtuvieron de acuerdo a las perspectivas de los actores involucrados respecto a la confusión de funciones entre los organismos regionales:

Figura N°12: Gráfico pregunta N°12 a Consejeros Regionales sobre confusión de funciones

12. Existe una confusión de funciones en el proceso de creación, definición, implementación y ejecución de la planificación territorial entre los diferentes organismos presentes en las regiones.

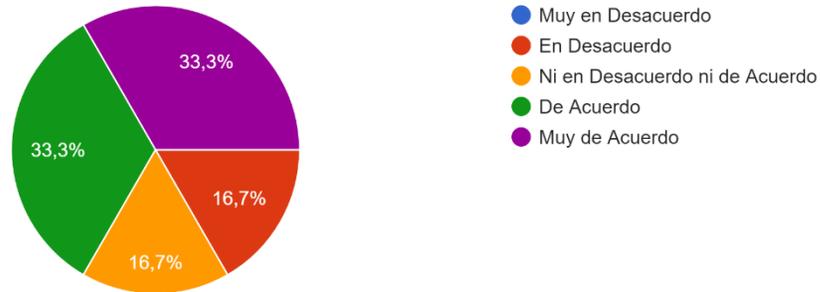
3 respuestas



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Figura N°13: Gráfico pregunta N°12 a funcionarios DIPLADE sobre confusión de funciones

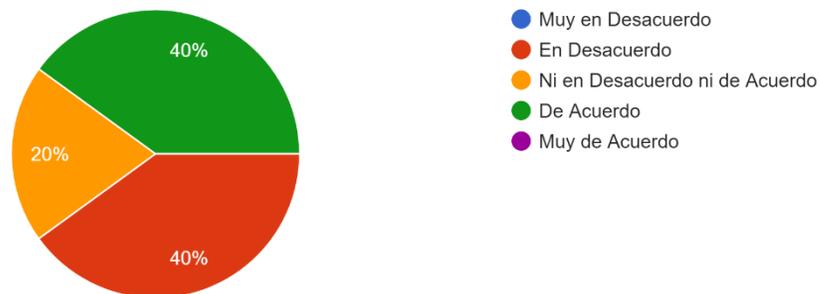
12. Existe una confusión de funciones en el proceso de creación, definición, implementación y ejecución de la planificación territorial entre los diferentes organismos presentes en las regiones.
6 respuestas



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Figura N°14: Gráfico pregunta N°12 a funcionarios del Dpto. de Desarrollo Urbano e Infraestructura (SEREMI) sobre confusión de funciones

12. Existe una confusión de funciones en el proceso de creación, definición, implementación y ejecución de la planificación territorial entre los diferentes organismos presentes en las regiones.
5 respuestas

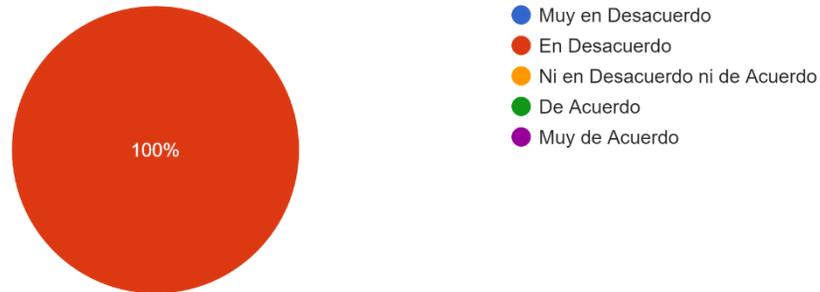


Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

Figura N°15: Gráfico pregunta N°12 a socio Cámara Regional de la Construcción Maule sobre confusión de funciones

12. Existe una confusión de funciones en el proceso de creación, definición, implementación y ejecución de la planificación territorial entre los diferentes organismos presentes en las regiones.

1 respuesta



Fuente: Gráfico obtenido a partir de elaboración propia de formulario de Google Forms.

En este caso, sucede algo similar al caso de la participación ciudadana; más del 50% de los Consejeros y funcionarios de DIPLADE encuestados ratifican la existencia de una confusión de funciones en los diferentes procesos asociados a la planificación territorial de los organismos participantes en el ámbito regional. En el caso contrario, los funcionarios de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo muestran una dispersión de opiniones, mientras que la Cámara Regional de la Construcción de Maule está en desacuerdo con esta confusión.

Como mencionaba Waissbluth (2008), el “despelote” de funciones derivado por conflictos de interés, descontrol y baja efectividad eventualmente tendría consecuencias dentro de la planificación territorial y en el traspaso de eventuales IPT’s dentro de las regiones, cuya consecuencia se enmarca en lo que plantea Espinoza (2019) respecto a que los instrumentos priorizan la zonificación más que a marcos de acción *ad-hoc* a las necesidades regionales.

6.2.5.3 Efectos Pandemia-Estallido:

Si bien, dentro de los códigos/variables de los apartados anteriores se han dado algunas razones o condicionantes del desempeño de la transferencia de competencias, y específicamente del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal, es necesario precisar en

algunos efectos del proceso de transferencia de la competencia, producto de dos eventos importantes que afectaron el país como son el Estallido Social de 2019 y la Pandemia de 2020-2022.

Los actores involucrados sostienen que estas situaciones país establecieron un “mal inicio” a la aplicación de la normativa, pero también, introdujo cambios importantes de entender en la planificación del territorio.

Por un lado, el estallido de 2019 provocó cambios particularmente en la planificación urbana de las comunas. Así lo define el socio encuestado de la Cámara Regional de la Construcción de Maule con que esta situación generó un “Deterioro físico de los cascos históricos de las ciudades, aumento en la tasa de motorización”. Algo parecido menciona un funcionario de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de O’Higgins con la “Destrucción del Mobiliario del espacio público, deterioro en barrios de sectores vulnerables de la infraestructura de ciudad, pérdida de plazas, Inseguridad Ciudadana” (funcionario N°1 SEREMI O’Higgins).

Sin embargo, es la pandemia la cual cambiaría de mayor manera las dinámicas del territorio, en la cual se “elevó enormemente los costos a las acciones de inversión” (Consejero Regional Ñuble), basado en “reasignar recursos en post de la emergencia sanitaria” (funcionario N°1 DIPLADE Maule).

No solamente llevó a la elevar y reasignar costos, sino que también, como señala el funcionario encuestado de DIPLADE del Gobierno Regional de Ñuble “Ambas situaciones obligaron a repensar los temas que estaban tratados en la Estrategia Regional de Desarrollo”, lo que conllevó esfuerzos importantes por redefinir las prioridades regionales con el hallazgo de nuevas problemáticas que eventualmente no se establecerían como una necesidad regional a la cual paliar y potenciar.

Como se había señalado en la problematización de este estudio, el impacto en la planificación más importante fue una migración importante desde los núcleos urbanos a zonas rurales:

“permitió que mucha población que habitaba áreas urbanas cambiaran de residencia a áreas rurales antes no habitadas, esto prolifera una venta indiscriminada de predios con uso agrícola para uso residencial, propiciando

crecimiento urbano en áreas no planificadas para ello” (funcionario N°1 SEREMI Maule).

Es por ello, que el desafío en dicha materia sería conocer si estos cambios en la configuración del territorio se han podido actualizar con la utilización de los IPT's o con la Estrategia Regional de Desarrollo, y determinar si estos eventos afectaron en los recursos regionales, cuestión que no se ha podido analizar, dado los retrocesos y devoluciones de las competencias.

6.2.5.3 Visión limitada y críticas del proceso:

En tanto, si anteriormente se pudieron observar causas, efectos y factores condicionantes de la no aplicación, aplicación parcial o devolución del anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal y las consecuencias dentro de la planificación y ordenamiento territorial, bastaría presentar las críticas del proceso, lo cual puede establecer ciertas observaciones del desempeño de la competencia.

A partir de la crítica y visión de los actores, el desempeño no ha sido el esperado; el socio encuestado de la Cámara Regional de la Construcción de Maule define este proceso como “Bajo, lento y desconectado de la realidad regional y sus potencialidades de crecimiento. Sobre todo en materia de densidades urbanas”.

Esto ha dado como resultado que, los Gobiernos Regionales, en vez de tener una predisposición optimista a recibir y aplicar la competencia, como señala el funcionario encuestado de DIPLADE del Gobierno Regional de Ñuble, termine siendo un “procedimiento de escasa relevancia para generar las acciones necesarias de ordenamiento territorial. Esto ha llevado a pensar, complementa el mismo funcionario, que estos instrumentos de planificación territorial son “absolutamente insuficientes para anticipar, regular, orientar y proteger situaciones de interés territorial”.

A esto, se le suma las confusiones acerca de la interdependencia de funciones, generando eventuales retrasos y sin una visión compartida que se exprese en mecanismos de Gobernanza Territorial:

“El esquema es demasiado engorroso demora años en aprobarse los nuevos instrumentos, de alguna manera se aprueban vencidos, hay poca incidencia de macro visiones y voluntades políticas regionales, cada organismo impone su punto de vista, se construye con opinión de los diversos entes, pero como parcelas no en un todo con visión compartida” (Consejero Regional Ñuble).

Esta insularidad recaería en asimetrías de información, pero también, en una falta de buscar diálogos y consensos entre los organismos por priorizar cuestiones de planificación territorial, imposibilitando la búsqueda de nuevo esquemas que se focalicen en el trabajo coordinado y articulado.

6.2.6 Síntesis de los resultados y desafíos

En síntesis, se entiende que el desempeño de esta transferencia dentro de los Gobiernos Regionales no ha sido el esperado.

Por el lado de los recursos, en los Gobiernos Regionales no hay suficiente personal idóneo, capacitado y especializado con el cual definir parámetros de planificación territorial, como si lo realiza la respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Se suma a esto, una inexistencia de recursos tecnológicos para establecer un mayor análisis y diagnósticos de la situación regional, lo que ha quedado relegado en simplemente, trabajo remoto.

A su vez, la ley no permite la agregación de recursos económicos para integrar y potenciar a estos profesionales, lo que dificulta el trabajo a realizar pues, la descentralización de temas administrativos no se consolida en el tiempo si es que no hay una descentralización fiscal que la complemente a través de recursos. Sin estos recursos, es complejo que se puedan solucionar las históricas brechas de conocimiento, información y expertiz en materia de planificación y ordenamiento del territorio regional.

Por otro lado, no hay un conocimiento claro de las materias regionales en los Gobiernos Regionales, no así en las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo, las cuales demuestran comprensión de los cuerpos legales. Esta problemática, sumada a la confusión de funciones producto de estas asimetrías de información, se agrava aún más cuando no existen o son muy pocas las instancias de coordinación entre las principales entidades regionales.

Una de las soluciones la propone el Consejero Regional de Ñuble, quien enfatiza en que se requiere un organismo especializado que se encargue de la fase decisional y elaboración de los IPT's. Que éstos recojan las visiones regionales y que no se elaboren a partir de las rigideces de los órganos administrativos del nivel. A su vez, señala el consejero, también se requerirá de la orientación técnica de los organismos sectoriales, lo cual se podría traducir en instancias regionales prácticas que dupliquen los esfuerzos actuales, en pos de potenciar procesos de dialogo e integración de una visión territorial compartida.

Aunque el panorama de esta transferencia dentro de los Gobiernos Regionales no es alentador, desde los Gobiernos de Maule y O'Higgins se llama a buscar una nueva oportunidad de "hacer las cosas bien" mediante la creación, definición y focalización de otros instrumentos de planificación territorial como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial "PROT":

"Nos queda abordar el Prot, la Región tiene una reciente Estrategia Regional de Desarrollo y hay que territorializarla y esto se logra a través del Prot"
(funcionario N°1 DIPLADE Maule).

"Poder discutir el Reglamento del PROT, para que tenga una bajada regional y pueda incluir las realidades de los territorios, lo que hoy no reconoce. Además, poder tener un trabajo en conjunto con el MINVU, de la visión, de cómo enfrentar y trabajar los IPT, tanto comunales como intercomunales"
(funcionario N°2 DIPLADE O'Higgins).

De la misma manera que se llama a buscar instancias de coordinación intergencial en la planificación territorial, vincular a la ciudadanía será fundamental para generar mejores mecanismos y definiciones de los IPT's, creando diagnósticos más sustanciales y adecuados a las particularidades de los territorios, por lo que se hace relevante contar con las realidades territoriales desde perspectivas "Bottom Up" que integren perspectivas del proceso que no se contemplaban anteriormente.

El proceso llama a ser participativo y coordinado con una multiplicidad de actores y utilizando mecanismos de gobernanza multinivel, tanto verticalmente como horizontalmente,

como también, una óptica y cohesión territorial a través de mecanismos de gobernanza territorial.

Finalmente, dadas las problemáticas anteriormente mencionadas y que inciden directa e indirectamente en el desempeño de la transferencia del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal desde las SEREMI de Vivienda y Urbanismo a los Gobiernos Regionales, se presume que no hay evidencia suficiente que permita determinar una influencia relevante en la planificación y ordenamiento territorial en las regiones de Maule, Ñuble y O'Higgins en los años 2019 y 2023. Si bien, la investigación da cuenta de posibles indicios negativos en la planificación, la corta data de aplicación del traspaso, sumado al poco avance efectuado en los años del Estallido Social y la Pandemia, complejiza el hallazgo de posibles influencias, lo que solo podría determinarse mediante el seguimiento de la competencia en futuros estudios en los siguientes años.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Apreciaciones de Cierre:

La transferencia de competencias bajo la ley 21.074 de 2018 se creó bajo la idea de fortalecer la regionalización en el país, así como también, proveer de nuevas funciones y atribuciones a los Gobiernos Regionales, con el objetivo que estos sean los “protagonistas” en la escena regional. La importancia de este traspaso radica en la necesidad de acercar a las entidades subnacionales a la realidad de la población regional, promoviendo la descentralización desde el nivel central al nivel regional.

En torno a la transferencia estudiada, correspondiente al Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal, se buscaba incorporar una “imagen objetivo” del territorio físico urbano-rural a partir del diagnóstico y análisis desde los Gobiernos Regionales, y con ello tener una óptica territorial más integrada para la posterior elaboración del Plan Regulador Intercomunal a cargo de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo y que, a su vez, dicho IPT sea aprobado por los mismos Gores.

Entonces: ¿En qué medida se explica el desempeño de la competencia transferida (elaboración del anteproyecto de los Planes Regionales Intercomunales) en los Gobiernos Regionales de Maule, Ñuble y O’Higgins, y el modo en que ésta pudo haber influido en la planificación y ordenamiento territorial en sus regiones entre los años 2019 y 2023?

Respecto a la pregunta de investigación, el presente estudio permitió evidenciar y corroborar que el desempeño de esta transferencia se ha visto debilitado por diversos factores que condicionaron el traspaso e implementación durante los últimos 4 años. En torno a este contexto y en pos de aportar en el mejoramiento de este traspaso, se propone fortalecer los puntos anteriormente mencionados en los resultados en contraste con los objetivos propuestos en la investigación.

Sobre la identificación del estado de avance del Anteproyecto del Plan Regulador Intercomunal se puede precisar que no existen avances asociados a la competencia, dado que

Maule y O'Higgins rechazaron el traspaso, mientras que Ñuble aún no la ha puesto en práctica. Se espera y recomienda que Ñuble pueda aplicar la competencia una vez finalizado la elaboración y eventual aprobación del Plan Regulador Intercomunal de Chillán-Chillán Viejo pues, se observa que hay un intento por parte de las autoridades por generar instancias de cooperación y planificación entre los organismos involucrados.

Por otro lado, en torno a las causas que condicionaron el traspaso de la competencia se evidencian a partir del Estallido Social y la Pandemia, lo que trajo consigo efectos importantes en la infraestructura de las ciudades urbanas y migraciones a zonas periurbanas y rurales-agrícolas, afectando en la sostenibilidad del uso del suelo regional, lo que se constituye como un desafío intentar construir ciudades más inteligentes y mitigar los efectos de estas migraciones a través de los mismos IPT's.

7.2 Recomendaciones y Proposiciones:

En el caso de los efectos, factores e implicancias, se proponen una serie de recomendaciones para potenciar la ley 21.074, los IPT's y la planificación y ordenamiento territorial.

En primer lugar y para evitar la negativa de los Gobiernos Regionales como en lo sucedido en el Primer Foro de Descentralización de junio de 2022 realizado en la Región O'Higgins, se deberían realizar instancias de diálogo y cooperación entre los Gores y el nivel central, fomentando, en mayor medida, transferencias a solicitud del Gobierno Regional. Esto pues, se necesita fortalecer políticas públicas, planes o programas que estén focalizados en las necesidades particulares que cada región posee dado su contexto geográfico, económico, cultural y social. Si en el caso que, se volvieran realizar transferencias de oficio por parte del ejecutivo, se debería contar con un buen diagnóstico y análisis de los problemas públicos de las regiones, en pos de evitar una nueva y masiva devolución de competencias.

En ese sentido y de acuerdo a los resultados, se aprecia que los Gobiernos Regionales muestran preocupación y descontento por este tipo de competencias dedicadas a la planificación del territorio.

Por un lado y puesto que, los presupuestos de los Gobiernos Regionales se encuentran centralizados en el Ministerio del Interior, se debería incluir un sub-título destinado en gastos por concepto de transferencia de competencias, lo que requeriría un trabajo legislativo importante. Una de las posibles soluciones sería incorporar a la ley 21.074 la posibilidad de modificar el presupuesto regional para proveer de recursos a los Gobiernos Regionales en pos suplir las necesidades que contempla un adecuado traspaso e implementación de dicha competencia. En ese caso, los recursos irían destinados principalmente a la incorporación de personal idóneo para la realización de las funciones correspondientes, y también, en la provisión de recursos destinados, por ejemplo, en tecnologías para realizar de mejor manera esta “imagen objetivo” contemplada en la competencia. Por tanto, la idea es equilibrar las brechas de información relacionadas a la planificación territorial, conocimientos de los cuerpos legales y expertiz que poseen las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo quienes, antes de la ley, se encargaban de realizar los diagnósticos y análisis preliminares del Plan Regulador Intercomunal.

También, se recomienda una serie de instancias de diálogo, cooperación y coordinación entre los organismos encargados de la fase decisional en materias de planificación y ordenamiento territorial, vale decir, los Gobiernos Regionales a nivel regional, las SEREMI de Vivienda y Urbanismo del nivel central y las Cámaras Regionales de la Construcción del sector privado. Se requieren instancias concretas, prácticas y formales, que sirvan para generar los insumos necesarios en materia de planificación, y además, lograr una cohesión territorial, en pos de evitar confusiones de funciones que puedan generar conflictos y desintereses por continuar con el traspaso y el desarrollo de la competencia. En ese caso, se propondría la realización de nuevos Foros de Descentralización, en los cuales puedan participar la mayoría de estos organismos para discutir materias sustanciales en las regiones, con pleno respaldo y apoyo de la COMICIVYT. Se espera que en estos foros aparezcan verdaderos liderazgos por parte de los Gobernadores Regionales, los cuales impulsen estas instancias y puedan dar cuenta de las realidades de los territorios regionales.

Por otro lado, en materia de participación ciudadana, se requiere de mayores esfuerzos por tratar de considerar e integrar las perspectivas de la población regional en materias de

planificación del territorio. Si bien, se ha intentado fomentar la cooperación entre los Gobiernos Regionales y los habitantes de las regiones a través del trabajo remoto, sumado a que en la elaboración del Plan Regulador Intercomunal existen instancias de consulta ciudadana, se requerirán más y mejores instancias donde se pueda llegar a acuerdos con los organismos involucrados. Como bien mencionan algunos “stakeholders”, la ciudadanía tiene la predisposición en participar en los procesos de la competencia, pero adicionalmente, sería fundamental proveer de conocimientos y educar a la población para que puedan ser parte de la toma de decisiones bajo lógicas “Bottom Up”. En ese sentido, se podría considerar la realización de más consultas ciudadanas destinadas a la divulgación de información y a la generación de consensos, con el objetivo de incluir las perspectivas de la población en el diagnóstico y análisis de la “imagen objetivo” del IPT.

Si bien, el panorama de la competencia es poco alentadora, se debe intentar crear un nuevo proceso de transferencia, en el cual los Gobiernos Regionales puedan priorizar algunas materias asociadas al ordenamiento del territorio. La efectividad de esta transferencia y la implementación de esta ha sido bajo, insuficiente y desconectado de la realidad presente en las regiones. Probablemente, el objetivo principal será analizar si es necesario una descentralización fiscal que complemente a la descentralización administrativa que se realizó durante este proceso de transferencia. En el supuesto que, la transferencia no logre abordar nuevamente la implementación de la competencia, se requerirá focalizar mayores esfuerzos en un PROT que sea capaz de identificar y sentar las directrices y orientaciones para fortalecer la planificación y ordenamiento territorial en las regiones.

Por último y con respecto a la competencia y de acuerdo a los hallazgos y descubrimientos, si no hay un interés territorial, que tome en cuenta mecanismos de gobernanza multinivel y territorial, será imposible anticipar, regular y orientar el desarrollo urbano y rural de forma óptima en la regulación del uso de suelo. El rol que tomen cada uno de los organismos involucrados será vital para continuar fomentando procesos descentralizadores en nuestro país.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 nov. en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>. 16/01/2016.
- Asesoría Técnica Parlamentaria. (Agosto de 2020). Procedimiento de aprobación de Planes Reguladores Intercomunales. (V. d. Mellado, Ed.) Obtenido de Revisión de las modificaciones vigentes: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29216/1/BCN__procedimientos__planes_intercomunales__definitivo.pdf
- Banco Central de Chile. (s.f.). *Base de datos Estadísticos*. Obtenido de Regionales: https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_ESTADIST_REGIONAL/MN_REGIONAL1/EST_REG_POB_TOT?cbFechaInicio=2017&cbFechaTermino=2023&cbFrecuencia=ANNUAL&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=
- BCN. (30 de Julio de 2023). Región de Ñuble. Obtenido de Reporte Regional 2023: https://www.bcn.cl/siit/reportesregionales/reporte_final.html?anno=2023&cod_region=16
- BCN. (30 de Julio de 2023). Región del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins. Obtenido de Reporte Regional 2023: https://www.bcn.cl/siit/reportesregionales/reporte_final.html?anno=2023&cod_region=6
- BCN. (30 de Julio de 2023). Región del Maule. Obtenido de Reporte Regional 2023: https://www.bcn.cl/siit/reportesregionales/reporte_final.html?anno=2023&cod_region=7
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). Región de Ñuble. Obtenido de Chile Nuestro País: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region16>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Obtenido de Chile Nuestro País: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region6>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). Región del Maule. Obtenido de Chile Nuestro País: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region7>

- BOISIER, SERGIO. 2004. Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico. Estudios Sociales.
- CENSO. (2017). Instituto Nacional de Estadísticas. Resultados CENSO 2017. Obtenido de Maule: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R07>
- CENSO. (2017). Instituto Nacional de Estadísticas. Resultados CENSO 2017. Obtenido de Libertador General Bernardo O'Higgins: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R06>
- CENSO. (2017). Instituto Nacional de Estadísticas. Resultados CENSO 2017. Obtenido de Ñuble: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R16>
- Centro de Estudios Agrarios y Ambientales. (s.f.). *Zonificación de ecosistemas*. Obtenido de <https://www.ceachile.cl/zonificacion.htm>
- Cilliers, P. (1998). Complexity and postmodernism. Routledge.
- Constitución Política de la República de Chile. Artículo. 114. Modificado el 28 de mayo de 2009 (Chile).
- Decreto N°458 de 1976. APRUEBA NUEVA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES. Artículo 34. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>
- Decreto N°458 de 1976. APRUEBA NUEVA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES. Artículo 36. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>
- Decreto N°62 de 2019. INDIVIDUALIZA LAS COMPETENCIAS RADICADAS EN EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, A TRANSFERIR A LOS GOBIERNOS REGIONALES DE ACUERDO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY N° 21.074 SOBRE FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS. Artículo 1. 29 de Julio de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134330>
- Decreto Supremo 656. “REGLAMENTO QUE FIJA LAS CONDICIONES, PLAZOS Y DEMÁS MATERIAS CONCERNIENTES AL PROCEDIMIENTO DE TRANSFERENCIA DE

- COMPETENCIAS”. Artículo. 12. 17 de septiembre de 2020 (Chile). Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149580&idParte=&idVersion=>
- DFL N°1-19.175. “FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO, SISTEMATIZADO Y ACTUALIZADO DE LA LEY N° 19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL”. Artículo. 21 septies. 8 de noviembre de 2005 (Chile). Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>
- DFL N°1-19.175. “FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO, SISTEMATIZADO Y ACTUALIZADO DE LA LEY N° 19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL”. Artículo. 43. 8 de noviembre de 2005 (Chile). Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>
- DIPRES. (2022). Ley de Presupuestos para el Sector Público 2023. Dirección de Presupuestos. Obtenido de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-316305_doc_pdf.pdf
- DIPRES. (2023). PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2024. Dirección de Presupuestos. Obtenido de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-318948_doc_pdf.pdf
- Espinoza, C. (2019). LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (IPT) Y SU APOORTE AL ORDENAMIENTO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO. Tesis, Universidad del Bío-Bío, Concepción. Obtenido de <https://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/3984/3722>
- Farinós, Joaquín (2008). “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”. Boletín de la A.G., N° 46.
- FAU UCHILE. (28 de Julio de 2022). NOTICIAS. Obtenido de La pandemia y el teletrabajo produjeron una migración a suburbios que exige una nueva planificación: <https://fau.uchile.cl/noticias/188621/la-pandemia-y-el-teletrabajo-produjeron-una-migracion-a-suburbios->
- Fernández M y Weason M. (2012): “Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial”. Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- FERRAO, J. O Ordenamiento do territorio como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

- Ferrero, Mariano (2010). “Gobernando (en) un Mundo en Globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales”, en: *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Gerardo Ubilla-Bravo, Rodrigo Villegas-Salgado. Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: servicios ecosistémicos y desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago. *Revista Geográfica Venezolana*, 2017, 58 (1), pp.62-85. ffhalshs-01572189v2f
- Gobierno Regional de O'Higgins. (2023). Plan Regional de Desarrollo Rural. Obtenido de <https://www.goreohiggins.cl/component/content/article/723>
- Gobierno Regional del Maule. (2023). PLANES REGULADORES COMUNALES. Obtenido de <https://www.goremaule.cl/goremauleVII/planes-reguladores-comunales/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5° Ed.). México, D.F., México: McGraw Hill Interamericana.
- Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial de Colombia. *Justia Juris*, 7, pp. 37-45.
- IDE Chile. (23 de Diciembre de 2021). Zonificación Planes Reguladores Comunales Región del Libertador Bernardo O'Higgins. (I. d. Geoespaciales, Productor, & Ministerio de Bienes Nacionales) Obtenido de <http://catalogo.geoportal.cl/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid={F05B767D-2C11-46AB-817A-BDBF7EF3B342}>
- IDE Chile. (9 de Marzo de 2022). Zonificación Planes Reguladores Comunales Región de Ñuble. (I. d. Geoespaciales, Productor, & Ministerio de Bienes Nacionales) Obtenido de <http://catalogo.geoportal.cl/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid={2FB15D61-D6B3-4A38-9D5F-72AF95280289}>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (s.f.). *Ruralidad en Chile*. (V. y. Comisión Interministerial de Ciudad, Ed.) Obtenido de *Clasificación comunal y proporción de población rural por región*: <https://masvidarural.gob.cl/ruralidad-en-chile/>
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (2012). “Transición Política y Gobernanza Territorial en México”, en: *Planeación, Participación y Gestión en los Procesos Urbanos Actuales: Una Visión*

Iberoamericana, Chaparro Gutiérrez, José Juan (Coordinador). Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional.

La Discusión. (3 de Junio de 2022). Cien días tendrán el gobierno central y los Gores para definir listado de competencias a transferir. Obtenido de <https://www.ladiscusion.cl/cien-dias-tendran-el-gobierno-central-y-los-gores-para-definir-listado/>

Ley N°21.074 de 2018. FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS. Artículo Quinto Transitorio. 15 de febrero de 2018. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>

Ley N°21.074 de 2018. FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS. Artículo 16. 15 de febrero de 2018. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>

Ley N°21.074 de 2018. FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS. Artículo 17. 15 de febrero de 2018. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>

Ley N°21.074 de 2018. FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS. Artículo 18 letra f). 15 de febrero de 2018. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>

Ley N°21.074 de 2018. FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS. Artículo 37. 15 de febrero de 2018. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>

Márquez Poblete, M. A., & Veloso Pérez, E. (2021). EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ESTADO DEL ARTE. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, (35), pp. 139–. Recuperado a partir de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61424>

Márquez, M. (1997). El ordenamiento territorial en el país: Algunos elementos para la formulación de una política de Estado. *Revista Norte Grande*. 24, pp. 28-42.

Márquez M. (1999): “El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande* N°26, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

MARSHALL, C. La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional en Chile; efectos sobre la planificación y gestión subnacional. Tesis de

- doctorado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista electrónica de Geografía*, VI (125). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Maya, J. C., Alanís, H. C., Ferrusca, F. R., & Sánchez, P. J. (2019). ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA TERRITORIAL DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO URBANO. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, (31), pp. 175–210. Recuperado a partir de <https://revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/53699>
- Montecinos, E. (2021). Planificación territorial en Chile: Del modelo Top Down a los desafíos de articulación multinivel. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVII(2), 484-500.
- OBSERVA. Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (Julio de 2022). PIB total y per cápita regional. Obtenido de PIB per cápita por región: <https://observa.minciencia.gob.cl/indicadores/contexto-socioeconomico/pib-per-capita-regional>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (s.f.). Plan Regulador Intercomunal de Chile. (CEPAL) Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-regulador-intercomunal-de-chile>
- Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022). CASEN 2022. Obtenido de Medición de Pobreza por Ingresos: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Presentacion%20de%20resultados%20Casen%202022.pdf>
- Orellana, A., Arenas, F., & Moreno, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. Pontificia Universidad Católica de Chile, Núcleo de Investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (NUGOT). Santiago: *Revista de Geografía Norte Grande*. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n77/0718-3402-rgeong-77-31.pdf>
- Orellana, A., Vicuña, M., y Moris, R. (2017). Planificación urbana y calidad de vida: aproximación al estado de la planificación local en Chile. *Cuadernos de Vivienda y urbanismo*, 10(19), 88-109. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu10-19.pucv>

Poder y Liderazgo. (7 de Junio de 2022). Gobernadores Regionales devuelven 15 competencias que les fueron impuestas en el Gobierno anterior por considerarlas “inconsultas e inapropiadas”. Obtenido de <https://www.poderyliderazgo.cl/gobernadores-regionales-devuelven-15-competencias-que-les-fueron-impuestas-en-el-gobierno-anterior-por-considerarlas-inconsultas-e-inapropiadas/>

REHREN, A., ORELLANA, A., ARENAS, F. & HIDALGO, R. La regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de criterios de zonificación para el caso chileno. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2018, N°69, p. 191-209

Salzwedel, H., Zapata R., M. Eilbrecht y A. M. Arzola. (2002). *Zonificación del Borde Costero. Guía metodológica para el nivel comunal: La experiencia de la Región del Bío Bío*. Santiago, Chile: Proyecto de Cooperación Técnica chileno-alemana.

SUBDERE. (2022). *Orientaciones para Gobiernos Regionales*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Desarrollo Regional. Universidad del Desarrollo. Obtenido de https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/3676/4mar-libro_completo-ORIENTACIONES_PARA_GOBIERNOS_REGIONALES-SUBDERE-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011): “Guía Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.

Ubilla-Bravo, G. *Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile*. Seminario Sustentabilidad y Gobernanza, Universidad de Chile, Sep 2016, Santiago, Chile. 15 p., ff10.5281/zenodo.164823ff. fffalshs-01389912f

Waissbluth, Mario. *Sistemas complejos y gestión pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago (2008).

9. ANEXOS

9.1 Anexo N°1: Formulario y Resumen respuestas funcionarios DIPLADE Gobiernos Regionales Maule, Ñuble y O'Higgins:

Disponible en : https://docs.google.com/forms/d/13kp_BWaQNsOPeEBnSpjZeiQk3ypNTh-yWwPSJw84/edit?usp=drive_open

9.2 Anexo N°2: Formulario y Resumen respuestas Consejeros Regionales Maule, Ñuble y O'Higgins:

Disponible en: https://docs.google.com/forms/d/16LniEFsQ50Xj8KbiPTayQhM8L0JrOtt_HrivytCVXCE/edit?usp=drive_open

9.3 Anexo N°3: Formulario y Resumen respuestas Dpto. de Desarrollo Urbano e Infraestructura Maule, Ñuble y O'Higgins:

Disponible en: https://docs.google.com/forms/d/1nEXfuOhPOQP6ieKTntvoIBQ9_rh8SeSCarHWWVUysM/edit

9.4 Anexo N°4: Formulario y Resumen respuestas socio Cámara Regional de la Construcción Maule:

Disponible en: https://docs.google.com/forms/d/1KtzzXtdFzTk14gMzJN5Mq1vrLDseLqBtdoy8bddenCCc/edit?usp=drive_open

9.5 Anexo N°5: Proyecto Atlas.Ti:

Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1r1e40eUQ3YbjBcX8e0FHlrlYmA7D-6ui?usp=sharing>