



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE**  
**Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos**

**La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa  
y de planificación urbano-regional en Chile; efectos sobre la  
planificación y gestión subnacional**

Catalina Marshall Manríquez

Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos

Profesor Guía: Dr. Arturo Orellana O.

Comité de Tesis: Dr. Federico Arenas V.  
Dr. Luis Fuentes A.

Profesor invitado: Dr. Heinrich von Baer v.L.

Santiago de Chile | Agosto de 2018

© 2018. Catalina Marshall Manríquez

*Dedicado a mi madre, Pilar  
Gracias por tanto*

## **Agradecimientos**

A Tomas, y nuestros hijos Christian y Mathias, por el amor y alegría.  
A mi padre Guillermo, por creer en mí y ser mi guía.  
A mis hermanos Guillermo y Santiago, por su pasión por el conocimiento.  
A Inga Burmeister y Pilar Manríquez, por su apoyo y dedicación.  
A Luis Manríquez y Ximena Burgos, por el amor y cariño.  
A mi abuela Filomena Rivera, desde arriba conmigo.  
A Roland Möller-Holtkamp, desde lejos, por su mirada sensible hacia las cosas.  
A Lidia Fuentes, por tanto cariño y generosidad.

A Fernando Pérez, por abrirme la puerta a un camino de descubrimiento.  
A Jose Rosas, por su constante apoyo y amistad.  
A Andrea Masuero y Jacqueline Bigorra, por facilitar el camino y el seguir adelante.  
A grandes profesores como Wren Strabucchi y Alejandro Crispiani, por ser inspiración hacia el aprendizaje.

A CONICYT, por haberme beneficiado con la Beca de Doctorado Nacional CONICYT 2013. Esta tesis obtuvo también el apoyo del proyecto Anillos SOC1106.

A todas las personas que amablemente aceptaron ser entrevistadas para esta Tesis, provenientes de distintas partes de nuestro Chile; Sergio Boisier, Manuel Tobar, Heinrich von Baer, Carlos de Mattos, José Antonio Ábalos, Bettina Horst, Esteban Valenzuela, Matías Garretón, Sergio Baeriswyl, Patricio Gross, Constanza Viejo, Ricardo Jordán, Claudio Jara, Danilo Vargas, David Belmar, Galvarino Melo, Alex Saldivia, Matías Fortuño, Vicente Joannon, Carlos Marianjel y Sigifredo Brito.

A mis amigos y amigas del Doctorado, en especial a Francisca Avilés, Paula Vera, Cecilia Vera, Mônica Virginia de Souza, Alejandra Sandoval, Mariana Rodríguez y Filipe Temtem.

A todas las personas que colaboraron como ayudantes de investigación y facilitando acceso a información para la Tesis: Carla Andrade, Daniela Zaviezo y Mario Pezoa.

A Magdalena Vicuña, Luis Fuentes, Alfredo Rehren, Raúl Mora, Paqui Céspedes y David Belmar, por las conversaciones aclaradoras, consejos y aportes significativos.

A Federico Arenas, Luis Fuentes y Heinrich von Baer, por aceptar integrar el Comité de Evaluación de Tesis y siempre entregar aportes tan valiosos para el avance del trabajo.

Finalmente, a Arturo Orellana, por ser un maestro y tutor incansable en este camino.

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b>   | 7  |
| <b>Parte I</b>  |    |
| <b>CAPÍTULO I: Descentralización administrativa y planificación urbano-regional: Formulación de una problemática de investigación</b> | 15 |
| <b>I.1 Descentralización Administrativa y Planificación Urbano-Regional: Definiciones claves</b>                                      | 17 |
| I.1.1 Descentralización en la democracia y gobernanza moderna   | 17 |
| I.1.2 Las bases de la planificación urbano-regional   | 21 |
| Planificación urbano-regional; el caso de Chile   | 23 |
| <b>I.2 Enfoque de la investigación</b>  | 25 |
| I.2.1 Propósito de la investigación   | 25 |
| I.2.2 Relevancia del problema y de la investigación   | 25 |
| I.2.3 Descripción de los trabajos previos y su relación con este trabajo  | 26 |
| <b>I.3 Preguntas, hipótesis y objetivos de investigación</b>  | 28 |
| I.3.1 Preguntas de investigación  | 28 |
| I.3.2 Hipótesis de trabajo  | 28 |
| I.3.3 Objetivos de la investigación   | 29 |
| <b>I.4 Entrevistas exploratorias</b>  | 31 |
| <b>CAPÍTULO II: Bases teóricas y contextos comparativos</b>   | 33 |
| <b>II.1 Marco Teórico</b>   |    |
| II.1.1 Aproximaciones a los procesos de descentralización en Latinoamérica y Chile  | 35 |
| Características del caso chileno  | 36 |
| ¿Cómo continuar descentralizando en Chile?  | 38 |
| Últimos avances en materias de descentralización en Chile   | 39 |
| II.1.2 Aproximaciones a la teoría y práctica de la planificación urbano-regional en Chile   | 40 |
| Desafíos de la planificación urbano-regional en el siglo XXI  | 41 |
| Últimos avances en materias de planificación urbano-regional en Chile   | 42 |
| <b>II.2 Hacia una planificación descentralizada. Estudio de casos comparados: Francia y Colombia</b>                                  | 44 |
| II.2.1 Descentralización Gubernamental  | 45 |
| El caso de Francia, 1960-2016   | 45 |
| El caso de Colombia, 1980-2016  | 47 |
| II.2.2 El ordenamiento territorial y el derecho urbano en una Francia descentralizada   | 49 |
| II.2.3 La planificación urbana en el modelo de descentralización en el caso colombiano  | 52 |
| II.2.4 La relación entre descentralización y planificación  | 53 |
| II.2.5 Instrumentos legislativos como medio para un vínculo estrecho entre descentralización y planificación                          | 54 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>CAPÍTULO III: Enfoque metodológico</b>  | 59  |
| <b>III.1 Líneas de investigación y metodologías</b>  | 61  |
| III.1.1 Línea de investigación 1: Revisión histórico-legislativa (1925-2012)   | 61  |
| Revisión histórico-legislativa y Análisis de Contenidos  | 62  |
| Análisis cartográfico y demográfico  | 62  |
| Entrevistas semi-estructuradas   | 62  |
| III.1.2 Línea de investigación 2: Revisión desde la práctica actual (2016-2017)  | 65  |
| Encuesta nacional y Análisis de Contenidos   | 65  |
| Entrevistas semi-estructuradas   | 65  |
| <br>   |     |
| <b>Parte II</b>  | 71  |
| <br>   |     |
| <b>CAPÍTULO IV. Los procesos de descentralización y de planificación urbano-regional en la historia (1925-2014)</b>  | 73  |
| <b>IV.1 Periodo 1925-1973: Esbozos de una administración descentralizada y desarrollo de un país urbano</b>  | 78  |
| IV.1.1 Contexto histórico  | 78  |
| IV.1.2 Aspectos institucionales, normativos y de gestión para la planificación urbano-regional entre 1925-1974   | 79  |
| IV.1.3 Procesos pro-descentralización; un denominador común a los gobiernos presidenciales (1925-1973)   | 97  |
| <b>IV.2 Periodo 1974-1992: Regionalización de Chile, liberalización de la planificación normativa, y transición</b>  | 105 |
| IV.2.1 Contexto histórico  |     |
| IV.2.2 Legislación y acciones para la planificación urbano- regional   | 105 |
| IV.2.3 Legislación y acciones para la descentralización  | 116 |
| <b>IV.3 Periodo 1992-2014: El retorno a la democracia y a la planificación de ciudades: avanzando hacia la descentralización administrativa</b>              | 124 |
| IV.3.1 Contexto histórico  | 124 |
| IV.3.2 Legislación y acciones para la planificación urbano- regional   | 124 |
| IV.3.3 Legislación y acciones para la descentralización: Hacia una descentralización democrática   | 135 |
| <b>IV.4 Síntesis de capítulo</b>   | 147 |
| <br>   |     |
| <b>CAPÍTULO V. La agenda de la descentralización administrativa en Chile y su incidencia en los procesos de planificación: Desde la mirada de expertos</b>   | 151 |
| <b>V.1 Perfil de los entrevistados y entrevistadas</b>   | 153 |
| <b>V.2 Doce miradas a la situación pasada, presente y futura</b>   | 154 |
| V.2.1 Sobre la relación (o no relación) entre los procesos de descentralización y los procesos de consolidación de la planificación urbano-regional en Chile | 154 |
| V.2.2 Sobre las diferencias entre los procesos de descentralización y planificación en Chile   | 162 |
| V.2.3 Sobre el origen de las iniciativas que buscan vincular la descentralización con la planificación   | 164 |
| V.2.4 Sobre acciones legislativas que buscan vincular la descentralización con la planificación  | 166 |
| V.2.5 Sobre el impacto de los procesos en el desarrollo sustentable  | 167 |
| V.2.6 Sobre otros temas relevantes   | 169 |
| <b>V.3 Síntesis de capítulo</b>  | 171 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Parte III</b>  | 177 |
| <b>CAPÍTULO VI. Efectos de una disociación histórico-legislativa; aproximación a la planificación local</b>     | 179 |
| VI.1 Formulación problemática   | 181 |
| VI.2 Prioridades de los temas de planificación urbano-regional  | 182 |
| VI.3 Responsabilidades sobre decisiones de planificación urbana y regional                                      | 188 |
| VI.4 Reacciones frente a una iniciativa de planificación centralizada   | 194 |
| VI.5 Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)  | 200 |
| VI.6 Nivel de contacto para proyectos en ejecución  | 206 |
| VI.7 Nivel de receptividad de observaciones y reparos   | 211 |
| VI.8 Efectos de la centralización sobre la planificación urbano-regional  | 216 |
| VI.9 Impacto de los proyectos sectoriales en la planificación local   | 222 |
| VI.10 Síntesis de capítulo  | 228 |
| <b>CAPÍTULO VII. El modelo centralizado desde el nivel local: Seis casos a nivel municipal</b>                  | 235 |
| VII.1 Hacia una cultura de ciudad y trabajo colaborativo en Concepción  | 237 |
| VII.2 Avanzando hacia una coordinación para una remediación de las problemáticas urbanas en La Pintana          | 240 |
| VII.3 Plan de Zonas Extremas como herramienta democrática del desarrollo en Punta Arenas                        | 241 |
| VII.4 Dificultades de coordinación y participación en Longaví   | 242 |
| VII.5 Avanzando hacia una mayor incidencia y participación en Penco   | 243 |
| VII.6 Coordinación para proyectos de gran escala en Vitacura  | 244 |
| <b>Capítulo VIII. Espacios de nexos en un Chile centralizado: Análisis de resultados y conclusiones finales</b> | 249 |
| VIII.1 Hacia un mapa temporal del desarrollo de la descentralización de la planificación urbano-regional        | 251 |
| VIII.2 Espacios de nexo puesto en contexto con la mirada de expertos  | 255 |
| VIII.3 Los avances de relacionamiento en Chile puesto en contexto con los casos comparados                      | 258 |
| VIII.4 Hacia una tipología: Estudiando como las comunas chilenas se ven afectadas por el esquema actual         | 260 |
| VIII.5 Conclusiones y sugerencias a partir de seis casos de profundización                                      | 263 |
| VIII.6 Resultados de la investigación en contraposición a las hipótesis iniciales                               | 265 |
| VIII.7 ¿Cómo seguir avanzando en estas materias? Líneas para futura investigación                               | 266 |
| <b>Bibliografía</b>   | 269 |
| <b>Anexos</b>   | 291 |



# Introducción



Los procesos de descentralización en el ámbito de la gobernanza, han cobrado especial interés a partir de las últimas décadas del siglo XX. Con el objetivo de plasmar las últimas propuestas teóricas y prácticas en torno a la eficiencia y efectividad de la administración pública, varios países de América Latina comenzaron un proceso de experimentación con respecto a la estructura de la geografía política a nivel subnacional. También se hicieron ajustes con respecto a las facultades políticas, administrativas y fiscales que se le podían otorgar a los gobiernos subnacionales. En relación a la democracia moderna, las bases de las reformas descentralizadoras que se implementaron en América Latina, se pueden encontrar en planteamientos introducidos en países del hemisferio norte durante el siglo XVIII.

En Chile se pueden detectar propuestas con respecto a la organización del Estado y de los niveles subnacionales de gobierno a partir del siglo XIX<sup>1</sup>. Fue en dicho periodo que se comenzaron a concretar y oficializar en la legislación, los intereses aún conservadores de descentralizar la administración del país. Entre los planteamientos, destacan el otorgamiento de facultades administrativas a las comunas, unidad básica de la administración local en Chile.

El proceso de descentralización administrativa en Chile es la temática general en la que se contextualiza esta investigación. Más específicamente, se propone analizar si los procesos de descentralización han considerado en su formulación a través del tiempo, temáticas de carácter territorial. Ello implica analizar si las políticas de descentralización se han desarrollado de manera coordinada con respecto a la planificación urbano-regional y sus principales instrumentos en Chile.

Se propone analizar dicha temática a partir del año 1925, dado el cambio de rumbo del modelo de Estado, producto de la aprobación de la Constitución Política de 1925. Ésta asentó las bases de un sistema presidencialista, a diferencia del sistema de carácter parlamentarista que había imperado en el país desde 1891. La nueva Constitución incidió en la estructura político-administrativa e institucional del momento; ejemplo de ello es la relocalización de la figura de la Asamblea Provincial, las cuales se ubicarían en cada comuna del país (en vez de en las provincias) y ejercerían como las instituciones encargadas de la administración local.

A modo de premisa y a partir de una argumentación sobre la importancia de la descentralización para el desarrollo de los territorios (Tocqueville, 1835; Borja y Castells, 1998; OECD, 2006, entre otros), se plantea que avanzar hacia un mayor entendimiento sobre la relación entre los procesos de descentralización y los procesos de la planificación urbano-regional puede ser beneficioso para analizar cuáles son los vacíos que inciden en el ejercicio de la planificación actual y luego para avanzar hacia un escenario en que incrementalmente el desarrollo local se vaya produciendo acorde a las necesidades locales.

La propuesta de investigación de esta Tesis surge por tanto, del diagnóstico de que a diferencia de otros países, en Chile aún predomina una estructura institucional que no favorece la coordinación de temas de descentralización y desarrollo de las regiones con aquellos de la planificación urbano-regional. Esto queda reflejado al observar como los ministerios sectoriales (principalmente Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transporte y Telecomunicaciones) junto a y mediante sus Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) abordan

---

<sup>1</sup> Se entiende gobiernos subnacionales como todos los niveles de gobierno bajo el nivel del gobierno central.

temáticas relacionadas a la planificación urbano-regional, prácticamente en paralelo al actuar de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE), la cual aborda temáticas relacionadas con descentralización y el desarrollo regional. Adicionalmente, los marcos legislativos son distintos.

Igualmente el lector podría preguntarse, ¿por qué es necesario coordinar los procesos de descentralización y planificación urbano-regional? ¿Cuál es el beneficio de coordinar los procesos de descentralización y planificación urbano-regional? O bien incluso podría preguntarse ¿por qué es necesaria la descentralización y la planificación? Asumiendo que la segunda pregunta constituye otra discusión en sí misma, se responderá a la primera pregunta con los siguientes fundamentos preliminares:

La primera razón surge a partir del principio de que las distintas regiones cuentan con características particulares propias y disímiles, debido a la naturaleza de su geografía, de sus actividades económicas e industriales, y debido a sus características demográficas. De este modo, su organización se ve favorecida cuando son los(as) mismos(as) actores(as) locales, tanto públicos como privados, los(as) que cuentan con un grado significativo de injerencia en las decisiones en torno a su desarrollo y proyección. Este principio se conoce como “Neo institucionalismo” y se basa en la idea de que el desarrollo económico no sólo requiere del interrelacionamiento entre industrias y empresas, sino también en la interacción con organizaciones políticas, sociales o educativas (Boisier, 2010:53).

Bajo esta lógica, un desafío importante y constante en Chile es la planificación de las zonas urbanas, en particular dada la alta tasa de población urbana (sobre 85%). Además, las zonas urbanas, en especial las ciudades intermedias y metropolitanas, constituyen una oportunidad para el desarrollo socio-económico regional y suprarregional. De esta manera, urge que los procesos de descentralización se ajusten a estas dinámicas, y no sólo al nivel de instrumentos de gobernabilidad, normativa y gestión. También resulta importante el reconocimiento de las particularidades territoriales, en especial las ciudades metropolitanas, intermedias y futuras ciudades metropolitanas, mediante las definiciones de la geografía política.

Otro fundamento, guarda relación con una condición inherente de la planificación urbano-regional, que es su necesidad de estar asociada a instrumentos. A su vez, la razón de ser de los instrumentos se debe a que resulta más eficiente descentralizar información y la toma de decisiones con respecto a acciones que realizan diversos actores sobre la ciudad y el territorio. La información se descentraliza al especificarse una normativa imperante a distintas escalas de aproximación y las tomas de decisiones se descentralizan en la medida que haya una estructura jerárquica de autoridades subyugadas unas bajo otras en materias de planificación, pero donde rige una legislación que las incumbe a todas.

Con respecto a los estudios anteriores sobre la relación entre descentralización y planificación urbano-regional, éstos se han enfocado en los siguientes temas: (1) La descentralización en Chile y sus múltiples relaciones con el Ordenamiento Territorial (F. Arenas, varios); (2) La historia de la política territorial en Chile, su interpretación y propuestas para mejorar la eficiencia de la intervención social en temas de desarrollo territorial (Boisier, 2010); (3) La influencia de políticas de ordenamiento territorial, políticas macroeconómicas y políticas sectoriales sobre los distintos tipos de descentralización en Chile desde 1964

(Rodríguez, 1995)<sup>2</sup>.

A pesar de la presencia de una vasta literatura sobre la descentralización por un lado y la planificación urbano-regional por otro, los estudios mencionados arriba son los principales que han abordado ambos temas en conjunto. De esta manera, esta investigación busca seguir avanzando en esta línea, a partir de una mirada específica puesta en como los procesos se fueron desarrollando, complejizando y luego como el modelo existente en Chile afecta la planificación urbano-regional que se busca hacer desde el nivel local.

De esta manera, las preguntas principales que se plantean en esta Tesis son: (1) ¿Cuál ha sido la incidencia de los procesos de descentralización en la planificación urbano-regional en Chile, desde 1925? y (2) ¿Cómo incide la planificación urbano-regional centralizada en las decisiones de planificación urbano-regional en el nivel local? La segunda pregunta surge a partir de las conclusiones de la primera parte de la Tesis, en que se sostiene que el predominio de procesos dicotómicos, contribuye a un rol aún predominante por parte del Estado central y los ministerios sectoriales, en temas de planificación urbana-regional en el país en la actualidad.

### **Estructura**

Esta Tesis se encuentra estructurada en tres partes. En la Parte I, se presenta la temática general de la Tesis, la problemática de investigación, el enfoque de la investigación y los conceptos a abordar durante el análisis. En el *Capítulo I. Descentralización administrativa y planificación urbano-regional: Formulación de una problemática de investigación*, se sitúa el problema de investigación en la temática de los procesos descentralizadores en el ámbito de la democracia y la gobernanza moderna, se plantean los conceptos base de la planificación urbano-regional, y para ámbos temas se especifican particularidades del caso chileno. También se presenta el propósito de la investigación, la relevancia del problema, una descripción de los trabajos previos y su relación con el trabajo presentado. A su vez, en este capítulo se presentan las preguntas, hipótesis y objetivos de investigación de la Tesis.

El *Capítulo II. Bases teóricas y contextos comparativos*, se centra en especificar cuáles son las aproximaciones a los procesos de descentralización en América Latina y Chile, como también detallar aproximaciones a la teoría y práctica de la planificación urbano-regional en Chile. Se acompaña dicha revisión teórica de un análisis de casos comparados internacionales.

En el *Capítulo III. Enfoque metodológico*, se presenta el enfoque metodológico de la Tesis, el cual es de carácter mixto, con un énfasis en métodos de carácter cualitativos.

En la Parte II, se presenta la primera línea de investigación, la cuál busca responder a la Pregunta de Investigación I mediante una revisión y análisis de índole histórico-legislativo. Dicho análisis se acompaña de la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves. El *Capítulo IV. Los procesos descentralizadores y de planificación urbano-regional en la historia (1925-2014)*, se enfoca en revelar como se denotan tres periodos importantes en el periodo a analizar, y cómo los procesos estudiados se desarrollan a lo largo

---

<sup>2</sup> La tesis doctoral de Claudia Rodríguez (1995), trata sobre la influencia de políticas de ordenamiento territorial, políticas macroeconómicas y políticas sectoriales sobre los distintos tipos de descentralización en Chile y si éstos son resultados de estas políticas o bien de las propuestas de proyecto de Regionalización de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA).

del siglo.

El *Capítulo V. La agenda de la descentralización administrativa en Chile y su incidencia en los procesos de planificación urbano-regional: Desde la mirada de expertos*, busca dar cuenta de las diversas miradas y perspectivas propias de informantes claves desde los ámbitos de la academia y del servicio público en Chile.

En la Parte III, se presenta el análisis correspondiente a la Línea de Investigación II, la cual percibe la problemática ahora desde otra perspectiva: desde el nivel local. De esta manera, se busca responder a la Pregunta de Investigación II que cuestiona ¿cómo incide la planificación urbano-regional centralizada, en la planificación urbana local? El *Capítulo VI. Efectos de una disociación histórico-legislativa: Experiencias desde el nivel local*, expone un trabajo analítico para más de cien municipalidades en Chile, en que se propone entender de mejor manera cómo influye la actual estructura de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional de diferentes maneras según características particularidades de las comunas en cuestión.

El *Capítulo VII. El modelo centralizado desde el nivel local: Seis casos a nivel municipal*, busca complementar el análisis del capítulo anterior, de modo de dar cuenta con mayor detalle, cómo distintos tipos de comunas, se ven influenciadas por el accionar del gobierno central (específicamente en materias de formulación, diseño y gestión de proyectos de carácter urbano financiados sectorialmente) de distintas maneras.

Finalmente el *Capítulo VIII. Espacios de nexos en un Chile centralizado: Análisis de Resultados y Conclusiones Finales*, pone en relación los resultados y conclusiones de cada capítulo analítico (Capítulos IV, V, VI, VI), revisa los resultados de la Tesis en contraposición de las hipótesis iniciales, plantea reflexiones finales y revisa líneas para futura investigación.

## **Parte I**



## **Capítulo I**

Descentralización administrativa y planificación urbano-regional: Formulación de una problemática de investigación



## I.1 Descentralización Administrativa y Planificación Urbano-Regional: Definiciones claves

A continuación, se propone aclarar la interpretación y aplicación de dos conceptos básicos para la Tesis: Descentralización Administrativa y Planificación Urbano-Regional. Esta sección se enfocará en dicha aclaración conceptual tomando en cuenta un debido contexto teórico, de modo de poder proseguir con el planteamiento general, las respectivas justificaciones, preguntas, hipótesis y objetivos. El Marco Teórico se presentará en el Capítulo II de la Tesis.

### I.1.1 Descentralización en la democracia y gobernanza moderna

Este trabajo se centrará en la aplicación del concepto de descentralización en los ámbitos de la geografía, ciencias políticas y administración pública. Específicamente se enfocará en un tema transversal a las tres disciplinas mencionadas: La descentralización en la gobernanza<sup>1</sup>. Para entender cómo se relacionan los conceptos de descentralización y gobernanza, es necesario revisar el concepto de gobernanza, el cual no tiene una definición unívoca.

En un principio, se entendió la gobernanza como el modelo de gobernabilidad, es decir, las herramientas, instituciones y políticas, a través de las cuales el estado hacía efectiva su política para alcanzar la gobernabilidad de los ciudadanos, es decir, se definía desde un paradigma *top-down*. Una vez que se comenzó a usar el concepto de gobernanza de manera más extendida en distintas disciplinas y se comenzó a cuestionar la visión jerárquica de la misma, ésta se fue volcando a definiciones que agregaban nuevos matices para su comprensión.

Estas últimas definiciones, fueron principalmente vinculadas a la idea de una gobernanza democrática, entendida como una estructura o modelo de gobernabilidad que no considera al Estado como la única institución gobernante a cargo de la toma de decisiones, sino que involucra a una multiplicidad de actores, incluyendo privados y a la ciudadanía. En ese sentido, la pluralidad de voces en la toma de decisiones es central en su definición y es lo que aleja el concepto de prácticas jerárquicas en la planificación (De la Maza, 2016; Mayntz, 2005).

Fue así como de un paradigma *top-down*, la gobernanza se empezó a comprender como un trabajo en red entre las instituciones públicas y privadas y los ciudadanos, teniendo éstos una participación en la toma de decisiones en temáticas en las que ellos estaban involucrados. Con estas transformaciones en

---

<sup>1</sup> Para el Banco Mundial, la gobernanza se define como: “Las tradiciones e instituciones con que la autoridad de un país es ejercida. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas razonables; y el respeto de los ciudadanos y del estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos”. Esta última definición aclara la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza, siendo esta última una herramienta para alcanzar la gobernabilidad de una sociedad o grupo humano (Banco Mundial, 2014).

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad guarda estrecha relación con actores que puedan colaborar en responder a demandas socio-económicas: “La gobernabilidad democrática en la región dependerá de los actores sociales y políticos para lograr consensos o pactos fiscales que aseguren al Estado los ingresos tributarios generados equitativamente, para responder a las demandas sociales” (OEA-PNUD, 2009).

la comprensión del concepto es que la temática de la descentralización hizo eco en las nuevas formas de gobernanza, que por lo menos en el continente europeo se estaban adoptando (Mayntz, 2005).

El concepto de gobernanza y su relación con la descentralización aún es un tema en discusión en tanto implica generar un equilibrio entre la autorregulación de la ciudadanía, del mercado y la presencia del Estado a través de las políticas sectoriales. Este equilibrio es lo que Mayntz llama gobernanza moderna, sobre la cual comenta:

“La gobernanza moderna puede surgir y funcionar únicamente cuando se satisfacen algunos pre-requisitos institucionales y estructurales, tanto del lado de la estructura política como del lado de la sociedad. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes y competentes, pero ni arbitrarias ni omnipotentes. Deben tener frente a ellas una sociedad civil en la que los individuos gocen de igualdad como ciudadanos, y en la que los intereses privados encuentren una expresión organizada” (Mayntz, 2001).

En esta misma línea es que se identifica a la descentralización política como una posibilidad de mayor gobernanza, en tanto se posibilita una mayor legitimidad entre los representantes electos y los territorios. Sin embargo, también se reconoce que la descentralización, tanto fiscal como administrativa, implica una coordinación mucho mayor entre niveles intergubernamentales. Esta coordinación frecuentemente produce una dificultad y un desequilibrio en la capacidad y el tipo de gobernanza en los distintos territorios y sus representantes (Montecinos, 2005; Vazquez, A. & Montoya, M., 2016).

La teoría de la descentralización como método para la organización de la democracia se atribuye a una corriente que se fundamenta en el poder local y la práctica del autogobierno, la cual fue influyente sobre todo en países anglosajones. La primera persona que vincula el potencial del concepto de descentralización con el desarrollo de la democracia fue Alexis de Tocqueville. Aquello queda reflejado en su obra *Democracia en América* (1835), la cual se basó en el principio de la soberanía del Estado como aquella que estaba presente en cada individuo como miembro de una sociedad (Borja, 1984; Finot, 2001; Boisier, 2010).

Más específicamente, Tocqueville analiza el caso de los gobiernos locales en Nueva Inglaterra de esa época (las llamadas *counties*), expresión de descentralización en que la participación de los individuos permite ejercer el derecho del autogobierno que se plantea como esencial (Tocqueville, 1835). A partir de entonces, el concepto se ha aplicado en numerosas áreas del conocimiento, como las ciencias políticas, administración pública, geografía, economía, estudios de derecho, y estudios tecnológicos.

En el contexto de la aplicación al tema de gobernanza, las principales organizaciones internacionales han adoptado el concepto de descentralización entre sus políticas y planteamientos. Por una parte, las Naciones Unidas define descentralización como:

“La reestructuración o reorganización de la autoridad, de modo que haya un sistema de corresponsabilidad entre las instituciones de gobernanza, entre los niveles centrales, regionales y locales, de acuerdo a los principios de subsidiariedad, mientras se amplía la calidad general y efectividad del sistema de gobernanza, y mientras aumenta la autoridad y capacidades de los niveles

subnacionales”(PNUD, 1997).

Por otra parte, el Banco Mundial define el concepto de descentralización como:

“El traspaso de autoridad y responsabilidad para las funciones públicas desde el gobierno central a gobiernos intermedios y locales, u organizaciones gubernamentales quasi-independientes o del sector privado” (Banco Mundial, 2001).

Adicionalmente, esta última organización plantea que el término abarca una variedad de conceptos que deben ser analizados cuidadosamente para el caso de cada país antes de determinar si proyectos y programas deben soportar la reorganización de finanzas, administración, o servicios.

Desde la academia, entre algunas definiciones predominantes se destaca Rondinelli (1989), quien define descentralización como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación, y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”. Para Ábalos (1990), la descentralización consiste en “un traspaso de atribuciones y recursos desde una organización a otra distinta, que no le está subordinada jerárquicamente, que tiene autonomía y personalidad jurídica”.

Desde la academia también se ha procurado especificar y definir la aplicación del concepto de descentralización. Con respecto a esta dimensión, Boisier (2010:46) distingue entre descentralización política, económica y político-administrativa. El autor plantea que en relación a la descentralización política, ésta se construye sobre la base del aporte de Alexis de Tocqueville hacia la idea de la descentralización como medio para ejercer la democracia en Nueva Inglaterra. La aproximación económica de la descentralización estaría basada en la problemática de la decisión sobre la asignación de bienes y fondos públicos y cómo las unidades menores de gobierno podrían responder de manera más acertada sobre las demandas territoriales diferenciadas. Finalmente con respecto a la descentralización político-administrativa, en América Latina se plantea como un elemento fundamental del proceso de democratización que siguió a la crisis del centralismo (Boisier, 2010:54).

Con respecto al caso chileno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) define tres tipos de descentralización: Descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal. La descentralización *política* es el conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones públicas de carácter políticas sean tomadas por la institucionalidad descentralizada del territorio bajo estudio, establecidas democráticamente. La descentralización *administrativa* es el conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones administrativas sean tomadas por la institucionalidad descentralizada del territorio bajo estudio. Incluye en el aspecto formal el traspaso de competencias, atribuciones y funciones desde el nivel central al nivel descentralizado. Por último, la descentralización *fiscal* es el conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones fiscales sean tomadas por la institucionalidad descentralizada del territorio bajo estudio (SUBDERE, 2002).

Para Tobar (2015), son principalmente dos tipos de descentralización: Descentralización política y descentralización administrativa. La descentralización política guarda relación con la presencia de legislación propia en los niveles subnacionales, aunque esté supeditada a la legislación del nivel de gobierno central; de esta manera afirma que no solamente se trata de la capacidad que la legislación dota para llevar a cabo la elección democrática de

las autoridades de una unidad de gobierno subnacional. El autor plantea que la descentralización administrativa es aquella que más se ha avanzado en el caso chileno y que la descentralización fiscal es en realidad una subcategoría de la descentralización administrativa.

Con intención de continuar la especificación del tema, en especial con respecto a los grados de descentralización de la gobernanza, diversos autores han aportado a avanzar hacia una clasificación. Primeramente, Rondinelli (1989) plantea cuatro formas o grados de descentralización: Desconcentración, delegación, devolución y privatización<sup>2</sup>. A su vez, Palma y Rufián (1989) plantean tres tipos de transferencia de competencias desde la autoridad central: Descentralización, delegación y desconcentración<sup>3</sup>. Desde otra mirada, Boisier (1990), distingue tres formas de traspaso de competencias mediante la descentralización, desconcentración y deslocalización<sup>4</sup>.

Desde una perspectiva crítica hacia la clasificación del tema de la descentralización, Montecinos (2005) plantea que los estudios se han ordenado principalmente en cinco grupos: Estudios con un enfoque económico concentrándose en el federalismo fiscal y el regionalismo; los estudios de carácter sociológicos; aquellos de enfoque relacionado a la nueva gestión pública; aquellos de enfoque politológico; y finalmente los estudios de enfoque del llamado optimismo multilateral.

El autor enmarca en el primer grupo el tema del regionalismo, y describe esta línea de investigación como una que relaciona “la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural de la región”. Esta aproximación se inspira del tema de los “territorios competitivos”, que se base en parte sobre la relación que pueda haber entre sectores públicos y privados y en el fortalecimiento del rol del Estado mediante el aumento de atribuciones y competencias para los gobiernos subnacionales.

Montecinos (2005), basándose en De Mattos (1989) y Boisier (1999 y 2001), plantea que el enfoque del regionalismo explica el fenómeno de la descentralización como una fuerza que surge del proceso de globalización y en la consolidación de modelos posfordistas, exigiendo a las formas de producción para adaptarse a las tendencias mundiales. Por tanto, la descentralización es

---

<sup>2</sup> Para Rondinelli (1989): (1) Desconcentración se refiere a la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital; (2) Delegación es la transferencia de poder de decisión y administración - incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste; (3) Devolución es la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales, particularmente a gobiernos que eligen alcalde y concejos, cobran impuestos y toman sus propias decisiones fiscales; (4) Privatización es la política de que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias, individuos, pequeñas empresas informales y otros tipos de organizaciones no gubernamentales.

<sup>3</sup> Para Palma y Rufián (1989): (1) Descentralización es la transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente; (2) Delegación es la transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega; (3) Desconcentración es la transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

<sup>4</sup> Para Boisier (1990): (1) Descentralización es cuando hay un traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propio. Ésta puede ser funcional, territorial o política; (2) Desconcentración es el traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial. (3) Deslocalización es el simple traslado de actividades recreativas, sin poder de decisión (en Finot, 2001).

entendida como un medio para permitir la competitividad en los territorios, donde el aprovechamiento de los recursos endógenos y el fomento de la innovación se potencian desde su aproximación local (Vásquez-Barquero, 2000; Silva, 2002 y 2003; Alburquerque et al., 2001; Montecinos, 2005).

El enfoque del regionalismo y descentralización que identifica Montecinos (2005), conforma el grupo de estudios desde el cual surgen los argumentos justificativos de esta Tesis, que al concentrarse en la importancia de la relación entre descentralización y planificación urbano-regional, apuesta por describir sus principales beneficios como aquellos de crecimiento regional en su sentido socio-económico, mejora en planificación ambiental y mejora de la calidad de vida, pensando que estas virtudes provienen de un crecimiento que surge de la capacidad de competitividad de los territorios.

En el contexto de la gobernanza moderna, y tomando en cuenta las definiciones preponderantes de la literatura, se definirá el concepto de descentralización como el conjunto de acciones que buscan organizar la administración de un territorio y por tanto definen: (1) la estructura de la geografía política de un país, y (2) la distribución de poder, instrumentos y bienes relacionados a la política, administración y financiamiento del Estado desde la unidad gubernamental central a gobiernos en los niveles subnacionales.

### **1.1.2 Las bases de la planificación urbano-regional**

Para objetivos de esta Tesis, el concepto de planificación urbano-regional se refiere a aquella planificación de todos los sistemas que permiten la existencia, el desarrollo y el funcionamiento de los asentamientos humanos, tanto en áreas urbanas como rurales. Se entenderá este concepto como la planificación del medio entorno construido; es un proceso que nace a nivel técnico-político y finalmente se llega a concretar mediante la implementación de planes y programas ligados a dichas políticas.

La planificación urbana fue entendida en un primer momento como un ejercicio racional, en el cual el planificador, el arquitecto o urbanista podía construir una ciudad desde un papel en blanco, apoyado en normativas y en principios funcionales (Greene, 2005). Esta idea poco a poco se fue encontrando con la realidad de ciudades que ya existían y tenían sus propias dinámicas “no planificables”, lo que obligó a los expertos abordar el fenómeno urbano desde otra perspectiva (De Mattos, 2004).

Frente a la constatación de que el modelo racional normativo de planificación no hacía frente a la realidad de las ciudades y dada la coyuntura política en América Latina, el mercado fue avanzando en la regulación y construcción de la ciudad. El ejercicio de pensar la ciudad se transformó en la construcción de ésta según la oferta y la demanda de suelo en las distintas comunas y la promoción de la inversión privada en la ciudad. Como reconoce de Mattos (1999), este abordaje y repliegue del sector público en la planificación de la ciudad fue corto, en tanto las consecuencias de la aplicación de esta perspectiva generaron problemáticas urbanas. Así se genera un modelo de planificación que aún prevalece en la región, el cual funciona de manera mixta, guiándose por principios y dinámicas del mercado los cuales se arraigaron fuertemente en la manera de construir ciudad, a la vez que se aplica un enfoque normativo de ésta (De Mattos, 1999).

Otro de los paradigmas que se levantó con respecto a la planificación y que hoy tiene una importante influencia particularmente en el mundo académico, fue el de la ciudad justa o equitativa, en el cual una de sus principales exponentes

es Susan Fainstein, quien define la planificación urbana como “la formulación voluntaria de medios y propósitos para el desarrollo metropolitano, independiente de si la determinación de los mismos es conducida por planificadores oficialmente reconocidos o no” (Fainstein & Fainstein, 1994).

Para la autora, el ejercicio de planificación requiere de liderazgo y un ejercicio de poder, sin que esto implique una planificación totalmente racional y que no incorpore principios participativos, siendo éstos centrales para la planificación de una ciudad equitativa y justa. Es importante de todas maneras aclarar que la autora no plantea que la participación intrínsecamente conlleve a una planificación más justa, por lo que es importante que la ciudadanía sea habilitada para participar, es decir, dotada de los recursos económicos, institucionales y de formación necesarios para que realmente sea un aporte (Fainstein, 2003). Esta idea de planificación es también reaccionaria ante el avance del mercado como regulador de la ciudad, dando la autora un rol capital al Estado en la construcción de una ciudad equitativa (Ibid).

Para Arenas (1990), la iniciativa de la planificación urbano-regional se influencia fuertemente con el diagnóstico—realizado por la Comisión Económica para Europa en 1953— sobre las desigualdades territoriales, tras la Segunda Guerra Mundial. Más concretamente, se trata de alcanzar la organización de la actividad económica en el territorio; y esta idea es relativamente nueva (Monod y De Castelbajac, 1973; Arenas, 1990). En este contexto, la planificación urbano-regional no se refiere a un fin, si no un medio para alcanzar un nivel de organización del desarrollo en el territorio (Von Baer, 2015).

Otra definición es de Lira (1990), que al incluir el concepto de cambio social, considera tanto la planificación urbano-regional como el ordenamiento territorial como una sola cosa:

“La planificación es una actividad técnico-política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y funcionamiento; en esta actividad tecno-política participan diversos actores con distintas racionalidades y por lo tanto una de sus funciones principales debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos. De esta manera, planificar no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado, sino más bien una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores reales, públicos y privados, como también por la difusa y creciente gama de las entidades no gubernamentales”.

Basándose en éstas definiciones, se plantea que la planificación urbano-regional tiene tres campos de acción, los cuales mediante instrumentos buscan como objetivo:

(1) *Diagnosticar* el espacio regional y urbano en cuestión, a la luz de las políticas nacionales imperantes en materias de ordenamiento territorial, de modo de levantar información de base demográfica, económica, medio ambiental, físico-espacial, entre otras, que permita planificar la localización de los asentamientos humanos, la actividad industrial y la localización de la inversión pública, entre otros, de manera equitativa, eficiente y efectiva;

(2) *Organizar* los múltiples sistemas de infraestructura como transporte, telecomunicaciones, vialidad, vivienda, industria, comercio, espacio público,

entre otras múltiples acciones e iniciativas de carácter público y privado en el territorio, tomando en cuenta las condiciones medio-ambientales, zonas de riesgo, entre otros;

(3) *Proponer* a base de las políticas y estrategias socio-económicas imperantes, proyectos de desarrollo en la escala regional o urbana, tanto a base de fondos públicos como privados. En ese sentido, también debiera especificar mecanismos de gestión y coordinación para la realización de proyectos de desarrollo.

Para llevar a cabo los objetivos mencionados, la planificación urbano-regional deberá contar con instituciones y autoridades que estén a cargo de la planificación, antes que deberán contar con instrumentos normativos e instrumentos de gestión para concretar las intenciones.

### **Planificación urbano-regional; el caso de Chile**

Actualmente en Chile, la planificación urbano-regional, se lleva a cabo mediante múltiples instrumentos, los cuales no se encuentran siempre coordinados. Aludiendo a este punto, para Bustos (1998), es necesario reconocer que la materia relacionada al accionar sobre el territorio tiene dos componentes generales: Uno de carácter doctrinal, donde estén los principios que como sociedad nos damos para ocupar nuestro territorio, y otro de carácter ejecutivo y práctico. El primero es *ordenamiento* y el segundo es *planificación*.

El ordenamiento territorial correspondería a la articulación disciplinaria orientada a establecer el cuerpo conceptual, los parámetros y criterio que permitan compatibilizar y hacer sustentable el desarrollo de las actividades humanas, y de éstas con el medio natural. Por lo tanto, es una acción con una alta cuota de responsabilidad de la comunidad científica.

En cambio, la definición de objetivos y su aplicación a través de planes y estrategias, es el ámbito propio de la planificación urbano-regional, acción por tanto de carácter técnico-político, donde los actores públicos, específicamente el Estado, son en gran parte responsables.

Para objetivos de la Tesis, tomaremos en consideración los ámbitos detallados en la Tabla 1 como aquellos de mayor relevancia para la planificación urbano-regional. Es decir, en el ámbito de Desarrollo Territorial y Económico, la planificación urbano-regional comienza en la implementación de la Estrategia Regional de Desarrollo al nivel de Gobiernos Regionales en Chile. En el caso chileno, en orden de jerarquía, el siguiente instrumento de este tipo es a nivel municipal, con el llamado Plan de Desarrollo Comunal. En este ámbito pronto se incluirá la futura Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), la cual está a la fecha en proceso de revisión por parte de la Contraloría General de la República de Chile.

En el ámbito del desarrollo urbano, son varios los instrumentos de planificación; entre ellos se encuentra la Política Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal, el Plan Regulador Metropolitano, el Plan Regulador Comunal, entre otros. En este ámbito se incluirá en un futuro cercano, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), los cuales serán desarrollados por los Gobiernos Regionales (GORE).

Tabla 1. Ámbitos de la Planificación Urbano-Regional en Chile

| Ámbito                                    | Gobernanza (autoridades)  | Instrumentos de Planificación (Indicativos y Vinculantes)                 |   |   |  | Instrumentos de Financiamiento Proyectos  |
|---|---|---|---|---|--|---|
|   |   | Nivel Nacional  | Nivel Regional  | Nivel Subregional   | Nivel Comunal  |   |
| <b>Desarrollo Territorial y Económico</b> | <i>Presidente(a) de la República</i><br><br><i>Ministerios</i><br><br><i>SEREMI</i> |   | Estrategia Regional de Desarrollo <i>GORE</i> (Aprueba CORE)          |   | Plan de Desarrollo Comunal <i>Municipalidad</i>                          | <i>Inversión Ministerial</i><br><br><i>Fondo Nacional de Desarrollo Regional (GORE)</i> |
| <b>Desarrollo Urbano</b>                  | <i>Intendente</i>   | Política Nacional de Desarrollo Urbano <i>MINVU</i>                       | Plan Regional de Desarrollo Urbano <i>SEREMI MINVU</i> (Aprueba CORE) | Plan Regulador Intercomunal/ Metropolitano <i>SEREMI MINVU</i> (Aprueba CORE)   | Plan Regulador Comunal/Plan Seccional/Límite Urbano <i>Municipalidad</i> | <i>Convenios de Programación</i><br><br><i>Fondo Regional de Iniciativa Local</i>       |
|   | <i>Alcalde</i><br><br><i>Concejo Municipal</i>                                      |   | Plan Regional de Ordenamiento Territorial <i>GORE</i>                 |   | Plan Urbano Estratégico <i>SEREMI MINVU</i>                              | <i>Inversión de Decisión Regional</i>   |
| <b>Infraestructura</b>                    |   | Plan Director de Infraestructura <i>Dirección de Planeamiento del MOP</i> | Plan Regional de Infraestructura <i>SEREMI MOP</i>                    | Planes especiales <i>Servicios involucrados o Dirección de Planeamiento MOP</i> |  | <i>Fondo Común Municipal (Municipalidad)</i>  |
| <b>Transporte</b>                         |   | Política Nacional de Transportes <i>MTT</i>                               |   | Plan Estratégico Ciudad Modelo <i>MTT</i>                                       |  |   |
|   |   |   |   | Planes Maestros de Transporte Urbano <i>SECTRA</i>                              |  |   |

Fuente: Elaboración propia en base a Tello (2013) y otras fuentes primarias.

Adicionalmente en Chile, en el ámbito de Infraestructura contamos con el Plan Director de Infraestructura, el Plan Regional de Infraestructura, los Planes Especiales; en el ámbito de Transporte contamos con la Política Nacional de Transportes, el Plan Estratégico Ciudad Modelo y Planes Maestros de Transporte Urbano.

A estas políticas y planes, se suman los Instrumentos de Financiamiento de proyectos, como son la misma inversión ministerial sectorial, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los Convenios de Programación, el Fondo Regional de Iniciativa Local, los fondos de Inversión de Decisión Regional, y el Fondo Común Municipal.

## I.2 Enfoque de la Investigación

### I.2.1. Propósito de la investigación

El propósito de la investigación es avanzar hacia un mayor conocimiento sobre la relación que ha habido (o no ha habido) entre el desarrollo de los procesos de descentralización y la planificación urbano-regional en Chile y por consiguiente estudiar la manera en que resulte necesario coordinar sus respectivas políticas para facilitar aspectos de gobernabilidad, establecimiento de normativa y gestión de proyectos y programas públicos.

El aporte aquí es poner en relación dos temas que no han sido abordados frecuentemente, y aportar mediante el trabajo investigativo a un mayor conocimiento no solo en torno a la relación entre los procesos de la descentralización por un lado y la planificación urbano-regional por otro, sino también a construir un material recopilatorio que reúna y sintetice material existente pero disgregado e inconexo y que trate sobre cómo se han desarrollado estos procesos en el contexto histórico del país durante el siglo XX. De esta manera, se busca entregar un trabajo exhaustivo, que sirva en el ámbito de la elaboración de estudios y políticas públicas. Un ejemplo, con respecto al capítulo de revisión histórico-legislativo, es la reconstrucción que se realizará de los procesos de planificación urbano-regional (entendida como los diversos ámbitos), es un trabajo que no se ha escrito (hasta el momento se han escrito cosas enfocadas más bien a la planificación en el ámbito urbano solamente).

### I.2.2 Relevancia del problema y de la investigación

¿Por qué es importante relacionar los temas de descentralización y planificación urbano-regional?

En el debate actual en Chile, pocas veces escuchamos nombrar las palabras descentralización y planificación urbano-regional en una misma frase. Si bien han habido importantes esfuerzos por situar los problemas del esquema de descentralización existente en el debate público, sigue imperando una dicotomía entre los conceptos; un ejemplo de ello es el nombramiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y la Comisión Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional como dos mesas de trabajo distintas al comienzo del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet el año 2013.

Desde una perspectiva teórica, en la literatura existe una postura que se basa en los aportes de Alexis de Tocqueville quien plantea el principio de que “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”. En este sentido, la descentralización es beneficiosa para el desarrollo local en la medida en que el gobierno central tiene una capacidad limitada al momento de abordar los detalles de problemáticas locales urbanas. Un gobierno central puede llegar hasta cierto nivel de gestión, y en realidad son los mismos municipios los que cuentan con herramientas para dirigir la gobernabilidad, planificación y gestión de sus territorios. En el contexto de la planificación de las ciudades en Chile, los planes reguladores y planes seccionales serían un ejemplo de herramientas que concretan dicha autonomía.

Otra postura argumenta en relación al desarrollo económico en los territorios, contexto en el cual las ciudades y regiones cobran un rol protagonista. La OECD (2006) identifica la importancia de perseguir el crecimiento regional mediante la competitividad regional, en especial para ciudades metropolitanas, dado a que éstas son importantes generadoras de riqueza, empleo y crecimiento productivo—entendidas como los motores de las economías subnacionales y

nacionales.

Borja & Castells (1998), argumentan que las ciudades cada día cuentan con un mayor protagonismo en la vida política, económica, social, cultural y mediática; se puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales. Por último, hay una conciencia a nivel ciudadano sobre la importancia de planificar para tener ciudades funcionales, equitativas, armónicas, y sustentables, ya sea mediante la formación de barrios residenciales con buen equipamiento, una densificación en zonas con acceso al transporte público, o una consideración hacia la conservación del patrimonio, etc.

Hoy día, se reconoce el crecimiento económico en ciudades como clave para el desarrollo económico de la región que la contiene. Por lo tanto, la planificación de dicha ciudad, o conjunto de ciudades, no es menor. La ciudad puede ser una herramienta para la descentralización y el crecimiento socio-económico del país. La manera de planificar dicho territorio es a su vez una oportunidad para una mejor calidad de vida. Por lo tanto, la planificación del territorio debiese ser clave para el deseo de descentralización de país.

### **1.2.3 Descripción de los trabajos previos y su relación con este trabajo**

El tema de la descentralización y la planificación urbano-regional han sido estudiados de manera extensa pero por separado. A continuación se detallarán las investigaciones previas que tienen relación con el problema en cuestión.

En relación a la metodología usada para identificar investigaciones similares a la propuesta en esta tesis, se utilizaron dos aproximaciones: (1) Mediante la revisión bibliográfica de investigaciones citadas o mencionadas en las bibliografías de las fuentes consultadas para la tesis, (2) Mediante la búsqueda por catálogos bibliotecarios a nivel nacional e internacional. Estas búsquedas por palabras clave se llevaron a cabo en los idiomas Español, Inglés, y Portugués.

A partir de esta búsqueda, se encontró que en la década de los noventa, se llevaron a cabo dos investigaciones que propusieron analizar temas de descentralización desde una perspectiva espacial, específicamente desde el desarrollo territorial y la planificación urbana. La tesis doctoral de Claudia Rodríguez Seeger<sup>5</sup>, realizada en la Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, en Alemania, se titula “El desarrollo espacial y políticas de descentralización en Chile (1964-1994)”<sup>6</sup>. En ella, explora “la influencia que han tenido las políticas de ordenamiento territorial, las políticas macroeconómicas y algunas políticas sectoriales sobre los distintos tipos de descentralización observados” (Rodríguez, C; 1995). Rodríguez orienta su análisis a entender si la descentralización espacial y político-administrativa en Chile en ese periodo, consecuencia de las políticas de ordenamiento territorial de los gobiernos entre 1964 y 1994, se debe al accionar de las políticas o dinámicas económicas orientadas hacia el mercado externo desde fines de 1973, o bien se debe a la descentralización territorial propuesta por el proyecto de Regionalización de la CONARA. Finalmente analiza si la

<sup>5</sup> Claudia Rodríguez Seeger es Geógrafa, Licenciada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la misma casa de estudios, doctorada en la Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Alemania.

<sup>6</sup> Título original “Raumentwicklung und Dezentralisierungspolitik in Chile (1964-1994)”. Existe un artículo que resume la tesis de Claudia Rodríguez, publicado en revista EURE (Vol. XXI, No 64), pp. 91-102, Santiago de Chile, diciembre 1995.

descentralización espacial y político-administrativa tuvo apoyo de las políticas sectoriales durante el periodo de 1964 y 1994.

Por otra parte, la investigación de Juan Carlos Rodríguez Vásquez sobre la planificación urbana y descentralización político-administrativa en Venezuela (entre 1984 y 1994), se enfoca en entender cómo la planificación urbana descentralizada puede favorecer la descentralización político-administrativa<sup>7</sup>. Si bien este trabajo se enfoca en el caso de Venezuela, resulta importante plantearlo como antecedente por las temáticas que cruza. Analiza las propuestas de la Comisión para la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), para poder conceptualizar los aportes de la planificación urbana a las propuestas de descentralización. Analiza el sistema imperante en Venezuela en 1995 para temas urbanos y finalmente analiza dos proyectos para la descentralización de la planificación urbana en Venezuela (Rodríguez, J; 1995).

Más recientemente, la publicación de Sergio Boisier Etcheverry titulada “Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad”, se concentra en describir el proceso histórico que lleva a entender la política territorial de Chile, también busca interpretar esa evolución y por último en proponer acciones para mejorar la eficacia de la intervención social hacia temas de desarrollo territorial (Boisier, 2010).

Adicionalmente en el año 2008, se publicó un libro editado por Victoria Beard, titulado “Planeamiento y Descentralización”<sup>8</sup> y examina la intersección entre planeamiento y descentralización en el Sur Global. Entre los artículos que se reúnen, se revisan casos de Argentina (Buenos Aires), Bolivia, Chile. El artículo sobre Chile es de Anny Rivera-Ottenberger titulado “Descentralización y Democracia Local en Chile: Dos comunidades activas y dos modelos de gobernabilidad local”<sup>9</sup>. El artículo sobre Buenos Aires, de Nora Libertun de Duren, que se titula “Planificación descentralizada y crecimiento metropolitano: pobreza y riqueza en los suburbios de Buenos Aires”<sup>10</sup>, se enfoca en analizar cómo los procesos de descentralización como la devolución de poder de los gobiernos centrales a los locales para una distribución de recursos más equitativa, justamente ha hecho lo contrario. Se basa en el ejemplo del desarrollo de comunidades cerradas, gestionadas por municipios empobrecidos de la periferia urbana de Buenos Aires Metropolitano con las nuevas regulaciones de manejo de uso de suelo.

Otro trabajo más reciente, que se suma a una serie de trabajos previos con respecto al tema, es el artículo del Dr. Federico Arenas (2009), publicado en la revista Estudios Geográficos, el cual realiza una revisión de los principales hitos que llevaron a la construcción de las regiones chilenas, analizando el contexto político económico; el trabajo también indaga en ámbitos de ordenamiento territorial a lo largo del siglo XX. Este trabajo, junto al aporte de Sergio Boisier, sin duda son las bases preliminares más significativas, las cuales se

<sup>7</sup> Para mayor detalle, ver artículo publicado en revista EURE (Vol. XXI, No 64), pp. 37-60, Santiago de Chile, diciembre 1995.

<sup>8</sup> Título original “Planning and Descentralización, Contestes spaces for public action in the global south”.

<sup>9</sup> Título original “Decentralization and local democracy in Chile: two active communities and two models of local governance”.

<sup>10</sup> Título original “Decentralized planning and metropolitan growth: poverty and wealth in Buenos Aires suburbs.”

propone complementar y sobre las cuales se propone humildemente aportar a la discusión entorno a la descentralización administrativa y la planificación urbano-regional en Chile.

## **I.3 Preguntas, hipótesis y objetivos de investigación**

### **I.3.1 Preguntas de investigación**

I. ¿Cuál ha sido la incidencia de los procesos de descentralización en la planificación urbano-regional en Chile, desde 1925?

Asumiendo que de la Pregunta I se sostiene la hipótesis de que los procesos de la descentralización administrativa y los de planificación urbano-regional más bien se han desarrollado en paralelo, y que una consecuencia de ello es la polarización de las acciones planificadoras en dos gobiernos (principalmente entre el gobierno central y tímidamente de los gobiernos locales) se plantea la Pregunta de Investigación II:

II. ¿Cómo incide la planificación centralizada en las decisiones de planificación urbano-regional a nivel local?

IIa. ¿Cómo y en qué medida, los gobiernos locales internalizan las decisiones de planificación urbano-regional que vienen emanadas desde el gobierno central? ¿Cuáles son las dificultades que dicha incidencia conlleva?

IIb. ¿Qué condicionantes desde el punto de vista políticos, económicos, sociales y/o territoriales explican dicho nivel de internalización?

La Pregunta de Investigación II surge a partir de las conclusiones del Análisis Histórico Legislativo, en que se sostiene que la dicotomía de ambos procesos mencionados, contribuye a un rol predominante por parte del Estado y los ministerios sectoriales, en temas de planificación urbana-regional en el país. Aún se observa una fuerte presencia de los ministerios en la administración de recursos, diseño y aplicación de instrumentos de planificación urbana y regional.

### **I.3.2 Hipótesis de trabajo**

Hipótesis para la Pregunta de Investigación I:

El desarrollo de los procesos de descentralización administrativa en Chile no han considerado en mayor grado, lineamientos tanto de propuestas de implementación o de elementos de coordinación con la institucionalidad de la planificación urbano-regional. Los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional, se han desarrollado de manera paralela, a partir de iniciativas políticas y figuras legislativas diferentes.

Hipótesis para la Pregunta de Investigación II:

La planificación centralizada incide en las decisiones relacionadas con la planificación urbano-regional a nivel local de distintas maneras según características de localización y socioeconómicas de las comunas. Se plantea a modo general que a mayor cercanía a la Región Metropolitana u a otra área metropolitana, a mayor población, mayores recursos y calidad de vida en la comuna, mayor es la capacidad de diálogo entre distintos niveles de gobierno

y menor es la incidencia unilateral del gobierno central en la planificación urbano-regional y en las decisiones que ello conlleva.

### **I.3.3 Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo general:**

Analizar la incidencia de los procesos de descentralización administrativa en la planificación urbano-regional en Chile.

#### **Objetivos específicos en relación a la Pregunta de Investigación I:**

1. Analizar el desarrollo de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile entre los años 1925 y 2014, y la naturaleza de su relación (o ausencia de relación), desde una perspectiva histórica y legislativa.
2. Analizar en paralelo, los procesos de transformación espacial y las dinámicas demográficas de las principales ciudades del país.

#### **Objetivos específicos en relación a la Pregunta de Investigación II:**

1. Analizar la manera en que inciden las decisiones territoriales centralistas en la acción planificadora del nivel local.
2. Analizar cómo y en qué medida los municipios internalizan decisiones con respecto a temas de planificación urbana y regional, provenientes desde el nivel central.
3. Analizar cuáles son las condicionantes o los factores políticos, económicos, sociales y/o territoriales que explican dicha incidencia.
4. Extraer lecciones y experiencias a partir de los casos de comunas que han logrado un mayor diálogo, acción y decisión bi-lateral para la planificación urbano-regional local.

Para una mejor lectura, la siguiente Tabla 2 organiza por línea de investigación, tanto las preguntas de investigación, como las hipótesis y los objetivos generales y específicos.

Tabla 2. Líneas de Investigación, Preguntas de Investigación, Hipótesis y Objetivos de la Tesis

| Línea de Investigación | Preguntas de Investigación  | Hipótesis de Trabajo   | Corresponde al capítulo: | Marco Temporal | Escala de análisis | Objetivo (s)  |
|------------------------|---|--|--------------------------|----------------|--------------------|---|
| <b>I</b>               | Pregunta I. ¿Cuál ha sido la incidencia de los procesos de descentralización en la planificación territorial en Chile, desde 1925?  | Hipótesis para la Pregunta de Investigación I:<br>El desarrollo de los procesos de descentralización administrativa en Chile no han considerado en mayor grado, lineamientos tanto de propuestas de implementación o de elementos coordinación con la institucionalidad de la planificación urbano-regional. Los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional, se han desarrollado de manera paralela, a partir de iniciativas políticas y figuras legislativas diferentes.   | Capítulo IV y V          | 1925 - 2014    | Nacional           | 1. Conocer el desarrollo de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile entre los años 1925 y 2014, y la naturaleza de su relación (o ausencia de relación), desde una perspectiva histórica y legislativa.<br>2. Conocer en paralelo, los procesos de transformación espacial y las dinámicas demográficas de las principales ciudades del país.  |
| <b>II</b>              | Asumiendo que de la pregunta I se sostiene la hipótesis de que los procesos de la descentralización administrativa y los de planificación urbano-regional mas bien se han desarrollado en paralelo, y que una consecuencia de ello es la polarización de las acciones planificadoras en dos gobiernos (principalmente entre el gobierno central y tímidamente de los gobiernos locales) se plantea la pregunta de investigación II:<br><br>II. ¿Cómo incide la planificación centralizada en las decisiones de planificación urbano-regional a nivel local?<br>IIa. ¿Cómo y en qué medida, los gobiernos locales internalizan las decisiones de planificación urbano-regional que vienen emanadas desde el gobierno central? ¿Cuáles son las dificultades que dicha incidencia conlleva?<br>IIb. ¿Qué condicionantes desde el punto de vista políticos, económicos, sociales y/o territoriales explican dicho nivel de internalización? | Hipótesis para la Pregunta de Investigación II:<br>La planificación centralista incide en las decisiones relacionadas con la planificación urbano-regional a nivel local de distintas maneras según características de localización y socioeconómicas de las comunas. Se plantea a modo general que a mayor cercanía a la Región Metropolitana u a otra área metropolitana, a mayor población, mayores recursos y calidad de vida en la comuna, mayor es la capacidad de diálogo entre distintos niveles de gobierno y menor es la incidencia unilateral del gobierno central en la planificación urbano-regional y en las decisiones que ello conlleva. | Capítulo VI y VII        | 2016-2017      | Comunal            | 1. Conocer cómo inciden las decisiones territoriales centralistas en la acción planificadora del nivel local.<br>2. Conocer cómo y en qué medida los municipios internalizan decisiones con respecto a temas de planificación urbana y regional, provenientes desde el nivel central.<br>3. Conocer cuáles son las condicionantes o los factores políticos, económicos, sociales y/o territoriales que explican dicha incidencia.<br>4. Extraer lecciones y experiencias a partir de los casos de comunas que han logrado un mayor diálogo, acción y decisión bi-lateral para la planificación urbano-regional local. |

## I.4 Entrevistas exploratorias

Para favorecer la formulación de la investigación, se llevaron a cabo entrevistas exploratorias a tres expertos en temas de descentralización y/o planificación urbano-regional. Por una parte, el Dr. Sergio Boisier, Economista, Magíster en Ciencias Regionales y Doctor en Economía Aplicada, pudo aportar su perspectiva como experto en temas de descentralización y ciencias regionales. También su experiencia como Director de la Dirección de Políticas y Planificación Regional del ILPES durante la década de 1990 y su trabajo como asesor de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), favorecieron y aportaron a un primer entendimiento sobre los procesos de descentralización y planificación urbano-regional en Chile durante el siglo XX.

A su vez, el Dr. Heinrich Von Baer, Profesor Titular de la Universidad de la Frontera, Presidente Nacional de la Fundación Chile Descentralizado Desarrollado..., autor y editor de importantes libros especializados en los procesos de descentralización en Chile y exVicePresidente de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional en 2014, también pudo aportar su perspectiva con respecto al tema de investigación de esta Tesis, así como acerca de sus reflexiones sobre los principios expuestos por la Comisión Asesora Presidencial en materias de Planificación Urbano-Regional.

Por último, el Sr. Manuel Tobar Leiva, Consejero Regional de la Región de Valparaíso, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de la Región de Valparaíso (CER) y ex Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, también aportó comentarios positivos con respecto a la problemática de investigación propuesta, con respecto a clarificar ciertos conceptos o confusiones en relación a la descentralización en Chile en comparación con casos internacionales.

Metodológicamente hablando, las entrevistas se estructuraron en base a primero una breve presentación de la problemática de investigación, y luego una serie de preguntas que abrieran el debate con respecto a: (1) La atingencia de que los procesos de descentralización en Chile aborden temas de planificación urbano-regional; y (2) Las maneras en que se relacionan los procesos de descentralización y la planificación urbano-regional.

En resumen, las miradas de los expertos con respecto a la importancia de la descentralización de instrumentos de planificación urbano-regional fue unánime; sin embargo cada uno planteó diferentes desafíos, complejidades y oportunidades que ello conlleva. Con respecto a la pregunta sobre las maneras en que se relacionan los temas de descentralización y planificación, cada uno de los entrevistados aportó ya sea desde una perspectiva histórico-profesional (Dr. Boisier), una perspectiva desde la academia y desde las propuestas de la Comisión Asesora (Dr. Von Baer) y desde el ámbito político (Sr. Tobar). Los contenidos de las entrevistas se utilizaron para completar el Marco Teórico de esta Tesis, así como para complementar apartados del Capítulo IV, *Los procesos de descentralización y planificación urbano-regional en Chile (1925-2014)*.



## **Capítulo II**

### **Bases teóricas y contextos comparativos**



## II.1 Marco Teórico

### II.1.1 Aproximaciones a los procesos de descentralización en Latinoamérica y Chile

En el subcapítulo del marco conceptual, se intentó clarificar el origen del concepto de descentralización, las definiciones predominantes y su aplicación en el ámbito de la gobernanza. También se especificaron los distintos tipos de clasificaciones en torno al concepto, para llegar a plantear una definición particular para efectos de esta tesis. Es así como se definirá la descentralización como: El conjunto de acciones que buscan organizar la administración de un territorio y por tanto definen: (1) La estructura de la geografía política de una nación, y (2) la distribución de poder, instrumentos y bienes relacionados a la política, administración y financiamiento del Estado desde la unidad gubernamental central a gobiernos en los niveles subnacionales.

A continuación, se revisarán los procesos de descentralización de la gobernanza en el contexto de América Latina, y se revisarán las particularidades del caso chileno, tanto en los aspectos históricos como la discusión actual y los desafíos futuros.

Si bien los procesos de descentralización tuvieron amplio alcance y influencia a partir del surgimiento de sus planteamientos en América del Norte y Europa, el desarrollo histórico-geográfico particular de América Latina llevó a que el proceso tuviera sus propias particularidades. Una característica importante son los procesos políticos, y el hecho de que la región se volviera a democratizar en particular durante la década de 1980, ante la disminución del papel de las fuerzas militares en la toma de decisiones; estas reformas posaron la responsabilidad de la aplicación de la descentralización sobre las nuevas organizaciones políticas civiles (Nickson, 2003).

La estructura de la gobernanza imperante en América Latina hasta dicho periodo, en particular con respecto a los países colonizados por la Corona Española, se fue desarrollando a partir de una base extremadamente centralizada de la administración imperial, expresado mediante el conocido Consejo de Indias; sin embargo, no fue fácil la consolidación de este modelo, lo cual influyó en el auge del Cabildo, organizaciones locales que debían intentar defender con dificultades sus intereses frente al Corregidor, representante de los Gobernadores reales. Al final del periodo de la Colonia los cabildos cobraron mayor fuerza; sin embargo, tras la independencia los cabildos tampoco tuvieron mayor espacio para la difusión del poder local—en algunos casos como Chile (1830-1861), Argentina (1820-1853) y Bolivia (1843-1861), los dirigentes de los nuevos Estado-nación optaron por reprimir por completo los gobiernos locales (Nickson, 2003).

Otros plantean la idea de que en América Latina prevalece el centralismo debido a la ausencia de grandes transformaciones sociales como la Revolución Industrial, la Revolución Francesa, la Reforma Protestante y la presencia histórica del Feudalismo. Estos hitos habrían abierto espacios para los procesos de desconcentración o descentralización, al redistribuir el poder territorial, al crear nuevas clases sociales y al modificar la naturaleza del gobierno (Véliz, 1984 en Boisier (2010:84)).

Posteriormente, a fines del siglo XIX, las ideas de Tocqueville sobre la importancia del rol de los gobiernos locales para la democracia cobraron importancia en círculos intelectuales de la región, en especial en la ciudad de Buenos Aires, lugar donde llegó una traducción al español de la obra de dicho autor (Nickson,

2003). Para este autor, el desarrollo de la labor de los gobiernos locales en el periodo se veía enfrentado con dificultades, principalmente producto de la falta de recursos producto de que la tradición centralista permanecía con fuerza; a su vez el clientelismo dificultaba las labores administrativas y el gobierno central intercedía en las elecciones de sus autoridades.

A eso siguió el desarrollo de los procesos de industrialización y por consiguiente los procesos de urbanización tras las fuertes migraciones rural-urbano, dejando a los gobiernos locales incapacitados de contener los crecientes complejidades. Frente a los procesos de industrialización y urbanización, a partir de la década de 1940, prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos reaccionaron no consolidando los gobiernos locales si no que creando nuevos órganos a nivel Estatal que cumplieran con el rol de otorgar servicios a nivel local. Este proceso llegó al extremo de que se generara un proceso de “desmunicipalización”, en que el suministro de bienes como agua potable, vivienda popular, salud primaria y educación se transfiriera al nivel central nuevamente (Nickson, 2003).

La descentralización ha sido una bandera en América Latina como un mecanismo para la promoción del desarrollo local y de una gobernanza más efectiva y arraigada en los territorios, sin embargo, también se ha posicionado como una bandera de lo que Carlos de Mattos (1990) identifica como fuerzas neoliberales. Frente a las transformaciones económicas vinculadas al paso del fordismo al post fordismo, las economías nacionales debieron enfrentarse al desafío de la globalización.

Este último implicó no sólo la generación de competitividad entre los territorios nacionales, sino también los territorios locales, a su vez el aparato burocrático del Estado comenzó a identificarse como un obstáculo para el desarrollo local, lo que exigió por parte del sector privado una gobernanza que entregara más atribuciones al capital y empresariado que opera en los territorios (Boisier, 1999 en Montecinos, E., 2005). Sin embargo Montecinos (2005) no sólo identifica al privado como promotor de este tipo de descentralización, sino que la gobernanza impulsada por los gobiernos ha buscado entregar atribuciones a representantes de niveles subnacionales para generar estas alianzas público-privadas con el fin de aumentar la productividad y competitividad de los territorios locales.

Esta última reflexión es quizás una de las lecturas más críticas de la descentralización, no considerando ésta como un paradigma dañino en sí mismo, sino haciendo una crítica a cómo y con qué propósito se ha llevado a cabo en la región. Esto mismo ha tenido como resultado que la descentralización como proceso sea experimentado de formas muy distintas, no sólo entre países de la región, sino entre las ciudades o regiones de una misma nación.

### **Características del caso chileno**

La influencia del centralismo en algunos países de América Latina como Chile, no sólo se debe al denominador común de ser territorios americanos originalmente conquistados por la corona española, sino que más específicamente se remonta al momento político que se vivía en Europa. La etapa de la Reconquista en España determinó el carácter del país, donde se priorizaba conformar, “una potencia centralizada, burocrática y uniformemente estructurada en torno a una cultura y una región” (Boisier, 2010). De estos postulados, surgen mecanismos que buscaban asegurar la prevaencia de las ideas Borbónicas del centralismo en América, por ejemplo, el hecho de que los conquistadores traían consigo un instructivo para organizar la administración de los nuevos asentamientos (Villalobos et. al, 1974) en (Boisier, 2010:84).

Para Ábalos (en Arenas, 1990), los efectos espaciales del régimen político que se desarrolló en Chile a partir de la independencia, influyen en la conformación de un esquema presidencialista, con elementos similares al ejecutivo del caso Estado Unidense, en conjunto con un esquema prefectorial Francés con los intendentes repartidos en el territorio como representantes del presidente. Este esquema genera una matriz administrativa funcional y territorialmente concentrada dependientes del ejecutivo. El régimen político también habría influido en la conformación de los partidos políticos, el sistema nacional de partidos, los cuales se destacan por ser de carácter nacional más que regionales; las provincias y después regiones no eran espacios de la gestión social-política previo a 1990 (Ábalos en Arenas, 1990).

El proceso que viviría Chile, al intentar acomodar los requerimientos de cada periodo al modelo administrativo heredado, no estaría exento de intentos de reformas con respecto a la descentralización de poder y recursos, siendo las más tempranas en el siglo XIX, para luego concluir en el siglo XX con la definición y oficialización de un proyecto integral para la descentralización—con un énfasis administrativo. Sin embargo, diversos hitos legales se destacan durante las décadas previas a 1970. En ese sentido, para Arenas (2009), los primeros intentos por establecer una regionalización propiamente tal se cristalizaron en los esfuerzos de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas en la década de 1950. Estas iniciativas siguieron desarrollándose con la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) en la década de 1960 y 1970, mediante el proyecto “Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado”, luego durante el gobierno del Presidente Salvador Allende con el proyecto de “Desarrollo Regional Integrado”, y posteriormente con la “Estrategia de Regionalización” desarrollada por la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) (Arenas, 2009).

Para este periodo, también se plantea la hipótesis de que la presencia de terremotos y maremotos requirió y por lo tanto aceleró el proceso de descentralización. Por ejemplo, tras el terremoto de 1960, nueve provincias del sur de Chile se encontraban en estado de emergencia. Debido a ello, el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, reestructura el Ministerio de Economía para adicionarle tareas de fomento y reconstrucción. También se le entrega a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) responsabilidades en la reconstrucción, pasando a ser las secretarías técnicas de los nuevos Comité Provinciales de Desarrollo, los COPRODE (Boisier, 2010).

Luego, los años de la década de 1990 se caracterizaron por el surgimiento de dos nuevos factores que fortalecieron los procesos de descentralización; los resultados espaciales de una rápida urbanización y la falta de regulación de parte de los gobiernos locales debilitados; la planificación urbana se había resuelto de manera sectorial prácticamente sin coordinación entre los diversos organismos estatales que influían en la provisión de servicios o desarrollo urbano. Esta baja calidad de vida se trataría de enfrentar mejorando el gobierno local, la cual se creía la única institución capaz de enmendar los problemas y dotar de una planificación urbana a los territorios, también intentando hacer frente al creciente proceso de globalización llevó a concientizar a los gobiernos centrales y locales de las nuevas condiciones de competitividad, urgiendo un desarrollo de infraestructura de transporte, salud, agua, y comunicaciones de calidad. En este contexto, surgen las asociaciones entre gobiernos locales y entidades y empresas privadas para poder llevar a cabo el mejoramiento de los servicios dada la falta de presupuesto desde el nivel central y comienza a surgir la participación ciudadana (Nickson, 2003).

Volviendo al contexto de América Latina, los procesos se concentran en el

perfeccionamiento del funcionamiento democrático de los países, y en eso la descentralización política es un medio. Se trata de una lucha de poder que se da mediante dos tipos de movimientos que cuestionan el centralismo en América Latina: los tradicionales movimientos regionales que buscan concentrar poder para redistribuirlo entre varios centros y los movimientos democráticos que buscan localizar el poder en las manos de la ciudadanía, donde las organizaciones del Estado sean herramientas para el autogobierno (Finot, 2001:82).

Haciendo un balance con respecto al alcance de los procesos de descentralización de la región, el tema de la descentralización política aún es incipiente especialmente en los países unitarios. Hay dificultades para la descentralización fiscal, muchas veces resultando una descentralización meramente administrativa. Adicionalmente, los procesos actuales no están orientados a asegurar que la provisión local se realice descentralizada y democráticamente sobre la base de los distintos tipos de iniciativas y recursos locales, por lo que no se han conseguido los resultados esperados en términos de participación, eficiencia y control de la corrupción. Finalmente, ocurre frecuentemente que: “los sistemas de compensación no alcanzan a reducir las desigualdades territoriales y son disfuncionales respecto a los objetivos propios de la descentralización política” (Ibid).

### **¿Cómo continuar descentralizando en Chile?**

Analizando con mayor precisión la discusión actual sobre los procesos de descentralización en Chile, el diagnóstico del estudio sobre el desarrollo económico del año 2009 de la OCDE define el marco estatal financiero y administrativo vigente en Chile como uno que impone constricciones muy severas para que los gobiernos municipales y regionales puedan movilizar eficazmente las potencialidades locales. Se plantea que la descentralización por sí misma no conduce necesariamente ni a la eficiencia ni a la producción de políticas integrales de base territorial y que implica que el gobierno central fije un marco legal general que posibilite relaciones virtuosas entre los distintos niveles de gobiernos, entre las distintas políticas nacionales y entre las distintas regiones y municipalidades.

Por lo tanto, una mayor descentralización requiere de: gobernanza multinivel, mayores capacidades en los gobiernos territoriales, clara asignación de responsabilidades, competencia y recursos. En relación a los diferentes niveles de gobierno en Chile, los resultados del estudio señalan que se requiere de un marco institucional mucho más fuerte a nivel subnacional y que las municipalidades no tienen ni los recursos ni los incentivos para invertir en las iniciativas de desarrollo económico local. En relación a la gobernanza regional, el informe plantea que hay que crear vínculos más estrechos entre la planificación regional y los portafolios de inversión con el fin de que los gobiernos regionales puedan jugar un mayor rol en la orientación de una aproximación integrada al desarrollo regional (OCDE, 2009).

Desde el punto de vista de algunos autores, el informe de la OCDE del 2009 sobre gobernanza en Chile significa un espaldarazo técnico a la convicción de la descentralización y resalta la idea de que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino el medio obligado para ampliar la base productiva del país y el empleo de calidad, mejorar la inserción internacional de la economía chilena, destrabar la concentración capitalina y familiar del poder político, avanzar la democracia al permitir que las personas en el territorio sean protagonistas también de sus propios destinos, disminuir las desigualdades territoriales, económicas, sociales y culturales (Prats i Catalá, 2009). El académico señala que para que la descentralización pueda contribuir a la superación positiva de todos los desafíos nacionales, es necesario renovar la noción existente

de la descentralización y avanzar hacia la idea de “descentralización como reconceptualización de Chile y los intereses de su gente”. También plantea la urgencia de erradicar la vieja idea de que “las regiones sólo deben ocuparse de sí mismas y que los intereses generales de Chile solo se entienden y defienden desde Santiago”. En su artículo sobre el caso Chileno, concluye con el diagnóstico de que “Hoy, los diversos niveles de gobierno no son compartimentos estancos y debemos re-organizar y complejizar la institucionalidad para acoger las nuevas dinámicas” (Ibid).

El interés o al menos la noción de la urgencia por ajustar diversos temas legislativos e institucionales, se puede corroborar en los años siguientes, con el planteamiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile (PNDU, 2013). En el capítulo de Institucionalidad y Gobernanza de dicha política, se diagnostica la existencia de “una institucionalidad fragmentada, reactiva, centralista e informativa” en materias de planificación urbano-regional. Se plantea también la “necesidad de un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial”.

### **Últimos avances en materias de descentralización en Chile**

En materias de avances en los procesos de descentralización, en los últimos diez años los hitos más importantes han sido primero la Ley 20.678 del año 2013, que definió una Reforma Constitucional en la cual se promovió la Elección de los Consejeros Regionales directamente por la ciudadanía. Las primeras elecciones de Consejeros Regionales se realizaron el año 2013, bajo la administración del Presidente Sebastián Piñera. El siguiente año, recién asumido el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se hizo una modificación a la Ley de Gobierno y Administración Regional, lo cual definió la figura del Presidente del Consejo Regional. Pasaron unos años, hasta que en 2017, con la Ley 20.990 se impulsó una nueva Reforma Constitucional, la cual establece principalmente: La elección de un Gobernador Regional para liderar el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y presidir el Consejo Regional. Serán representantes del Presidente de la República el Delegado Presidencial Regional en las regiones y los Delegados Presidenciales Provinciales en las provincias. Esta reforma también entrega al Consejo Regional la facultad fiscalizadora de los actos del Gobierno Regional a través del procedimiento formal que se establece, e impide a la posibilidad de ser candidatos a estos cargos mencionados a diputados y a senadores, para evitar el uso electoral de dichos cargos públicos.

Luego, el proyecto que regula la elección de Gobernadores Regionales (Ley 21.073), ingresó al Congreso Nacional el 18 de abril de 2017 y fue despachado el 20 de diciembre de 2017. Esta ley establece que la primera elección de Gobernadores Regionales se efectuará por primera vez en octubre del año 2020 junto con las elecciones municipales.

Por último, el proyecto sobre Fortalecimiento de la Regionalización, que busca fortalecer la gestión de los Gobiernos Regionales (GOREs), de modo de adaptarlos a la figura de una autoridad regional electa, fue ingresado al Congreso Nacional el 5 de octubre del año 2011. Se le realizaron modificaciones a fines del año 2014, cuando la Presidenta Michelle Bachelet le introdujo una indicación sustitutiva que buscaba fortalecer a los gobiernos regionales. Este proyecto fue despachado por el parlamento el 12 de diciembre del año 2017. Este ley finalmente fue promulgada y publicada en el Diario Oficial en febrero del año 2018.

De esta manera, la nueva Ley 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización, establece nuevas competencias legales para los gobiernos regionales, incluyendo: (a)Diseño, elaboración, aprobación y aplicación de

políticas, planes, programas y proyectos; (b) Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculante; (c) Facultad para decidir localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios; (d) Elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. Otro aspecto atinente con el tema de planificación urbano-regional es que regula gobernanza de áreas metropolitanas, con procedimiento para su creación vía Decreto Supremo. Se le podrá otorgar a las áreas metropolitanas facultades en materias de residuos, movilidad y transporte público y medio ambiente. También elimina la denominación numérica de las regiones (SUBDERE, 2018).

### **II.1.2 Aproximaciones a la teoría y práctica de la planificación urbano-regional en Chile**

En comparación con la mayoría de los países de América Latina, en Chile se desarrolló una temprana urbanización, la cual se intensificó con los procesos de industrialización a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los cuales gatillaron un pronunciado crecimiento poblacional, debido a las tendencias migratorias rural-urbano (Geisse y Valdivia, 1978). En ese contexto, se evidenció la necesidad de coordinar múltiples cuestiones de planificación y comenzar por las ciudades.

Además de la condición de urgencia del desarrollo de políticas para la planificación urbano-regional, en particular para ciudades, a partir de la década de 1920 hubo fuertes influencias ejercidas por los Congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo. En ellos se denunciaron los problemas sociales asociados al desarrollo territorial, así como la importancia de la profesión del arquitecto y de la enseñanza del urbanismo. Sin embargo, dados los limitados recursos económicos del Estado, las presiones de los grupos de poder, los avances tecnológicos y la falta de un modelo de ciudad, llevó a un énfasis de soluciones técnicas a los problemas urbano más que un enfoque basado predominantemente en los aspectos estéticos (Gross, 1991).

Para abordar el caso de la planificación urbana de la ciudad de Santiago, en 1929 se creó la Sección de Urbanismo del Departamento de Arquitectura de la Dirección de Obras Públicas; un joven arquitecto llamado Rodolfo Oyarzún sería el principal gestor de la contratación del urbanista austriaco Karl Heinrich Brunner en 1929, respondiendo a la creciente concientización de que el urbanismo era una disciplina que favorecería y solucionaría los crecientes problemas de la expansión y densificación urbana (Pavez, 1993). Brunner alentó el estudio riguroso de la ciudad, mediante un catastro de la realidad de la urbe capitalina (Cáceres, 1995).

Entre 1931 y 1935, el proceso migratorio aún era un reto para quienes gobernaban las ciudades, acompañado de una fuerte crisis económica; el gobierno buscó ajustar los instrumentos legales para enfrentar la problemática urbana de mejor manera; es así como la primera Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) es dictada en 1931 con el objetivo de organizar la planificación urbana y la edificación. Más tarde, en 1952 se hicieron ajustes a la ley, precisando por primera vez los conceptos de metrópolis, inter-municipio, micro-región, y región, acción que refleja una necesidad de acercarse a una nueva escala de planificación (MINVU, 2015).

Más adelante, en 1960 el Departamento de Planificación del Ministerio de Obras Públicas desarrolló el primer Plan Intermunicipal de Santiago (PRIS 1960), en el cual se establecía que el crecimiento de la ciudad se debía regular para proteger tierras agrícolas y áreas ecológicas sensibles. Durante esa misma década, otras ciudades en Chile también comenzaron a concebir planes

intercomunales; se formula el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso de 1965 y el Plan Regulador Intercomunal de Concepción de 1963.

Durante la década de 1970, tanto a nivel mundial como en Chile, se desacredita la planificación por la noción de su asociación con los modelos de dirigismo estatista; también se comienza a resignar la idea de que la planificación urbano-regional se puede desarrollar de manera independiente de la política, frente al surgimiento de diferentes frentes de interés de parte de la sociedad civil (Gross, 1991). En el plano local, finales de 1970, se dicta una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, para coordinar las acciones ministeriales, con las políticas económicas del periodo. Estas ideas fueron aplicadas a los planes reguladores intercomunales (PRI), mediante una nueva modificación en 1979, que liberalizó los límites de la ciudad bajo el principio económico de que “el suelo urbano no es un bien escaso”. En dicho contexto, la planificación urbana se encuentra supeditada a los lineamientos de la política económica de mercado (en un enfoque neoliberal), donde el rol del Estado es el de actuar por subsidiariedad para corregir las imperfecciones que inevitablemente van surgiendo en el sistema, a fin de asegurar condiciones de competencia semejantes para todos los ciudadanos” (Gross 1991).

Durante la década de 1990, se desarrollan nuevos planes metropolitanos para las principales ciudades de Chile; para Santiago, el primer Plan Regulador Metropolitano (PRMS) entra en vigencia en 1994 y reemplaza el Plan Intermunicipal de Santiago (PRIS). El proceso de actualizar el plan ha sido continuo, con ajustes en 1997, 2006 y 2013 con la Modificación N°100. Este último ajuste aumenta el área urbanizable de la ciudad en aproximadamente 10.200 hectáreas, con el objetivo de adaptarse al continuo crecimiento de la Región Metropolitana de Santiago. Este proceso no ha estado exento de crítica, en especial la Modificación N°100 al PRMS, debido a las implicancias de la expansión del límite urbano sobre el funcionamiento de la metrópolis, sobre los niveles de congestión, y en relación a los intereses inmobiliarios y el aumento de valor del suelo que se incorporó.

En la actualidad, la institucionalidad de la planificación urbana se ha caracterizado por ser primordialmente de estructura sectorial y se ejerce principalmente mediante tres ministerios y sus respectivas secretarías territoriales; Vivienda y Urbanismo (MINVU), Obras Públicas (MOP), y Transporte y Telecomunicaciones (MTT). El MINVU cumple un rol protagonista en la dinámica de la planificación urbana, en el sentido que cuenta con el Departamento de Desarrollo Urbano (DDU), el cual está encargado de aclarar el significado de las secciones específicas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). A nivel nacional, la LGUC regula todas las instituciones públicas y privadas, funcionarios públicos, profesionales y particulares que realizan acciones relacionadas con la planificación urbana, el desarrollo y la construcción, tanto a nivel nacional, regional, como municipal. A nivel subnacional, las oficinas regionales realizan la lectura en los diferentes Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) en caso de falta de definición.

### **Desafíos de la planificación urbano-regional en el siglo XXI**

En el contexto de una paulatina disminución del rol del Estado en asuntos de planificación y desarrollo urbano—a partir de la implementación de las políticas económicas de mercado post-1973, que alentaron la participación del actor privado (Borsdorf & Hidalgo, 2013)—en Chile la estructura de la institucionalidad de la planificación urbano-regional se ha caracterizado por ser primordialmente de estructura sectorial.

Con respecto a la institucionalidad, Arenas (2008) plantea que ésta no se

ha adaptado a la misma velocidad de las transformaciones o mutaciones urbanas en las ciudades metropolitanas en Chile, es decir, cada vez hay una mayor distancia entre la “ciudad institucional y la ciudad real”. Con respecto a esta afirmación, entre los principales desafíos con que se enfrentan las instituciones están aquellos relacionados a la incidencia de los instrumentos de la planificación urbano-regional en la configuración socio-espacial y morfología urbana, que últimamente influyen en la calidad de vida de los habitantes en el nivel local. Esto se debe a que si bien los instrumentos de planificación urbano-regional existentes constituyen el principal marco normativo, éstos no siempre están concebidos para considerar los fenómenos y dinámicas presentes en el actuar público y privado sobre el suelo urbano.

Las principales limitaciones tienen que ver con el diseño de las herramientas, en que no se considera la gestión de proyectos de base espacial como una arista indispensable. Por otra parte están las limitaciones relacionadas a la aplicación de los instrumentos, donde los efectos directos y deseables también pueden estar acompañados por efectos indirectos e indeseables. Finalmente, existen también las limitaciones temporales, que tienen que ver con la complejidad de aprobar instrumentos en territorios que ya vienen con ciertas tendencias de desarrollo, donde algunos gobiernos subnacionales tienen mayor poder político para ajustar los instrumentos a su parecer. Esto lleva a que las acciones de cada unidad, afecta los procesos de planificación urbano-regional coordinados, gatillando principalmente consecuencias en el ámbito urbano, con la fragmentación de los usos de suelo, de la morfología edificatoria y a los patrones del espacio público.

Por último, el número creciente de organizaciones que representan intereses diversos ha tornado a la planificación urbano-regional en una cuestión compleja, en donde distintos actores intentan imponer líneas de acción en un ambiente cada vez más fragmentado, contrastando fuertemente con el carácter jerárquico de la planificación que imperó en Chile durante parte importante del siglo XX. Esto ha significado una creciente politización de la planificación y una abierta competencia entre distintas escalas institucionales (Zunino, 2001).

### **Últimos avances en planificación urbano-regional en Chile**

En relación a los últimos avances en materias de planificación urbano-regional, se plantea que han sido tres los principales aportes: (1) La formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 2014 y la creación del Consejo Asesor de la Presidenta de la República; y (2) La conformación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) en 2015; y (3) la formulación de la nueva Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

La Política Nacional de Desarrollo Urbano fue elaborada con el objetivo de dotar de una guía que fije “principios rectores, conceptos y objetivos comunes” para la legislación regulatoria en existencia en materias de desarrollo de ciudades. El objetivo central de la política es “Mejorar la calidad de vida de las personas en base al desarrollo sustentable (PNDU, 2014). Para asegurar la implementación de la PNDU, en el mismo decreto que la aprueba se especifica la creación de un Consejo Asesor de la Presidenta de la República, denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). Este consejo es un órgano consultivo y asesor que de forma permanente se encargará de hacer propuestas de reformas y verificará el avance en la implementación y el cumplimiento de la PNDU (CNDU, 2018).

Más específicamente, el CNDU deberá proponer reformas concretas, reconociendo necesidades institucionales para la acción del Estado en materias

de vivienda, desarrollo urbano, transporte y obras públicas. También deberá estudiar las políticas sectoriales en aquellas materias que tengan incidencia en el desarrollo de las ciudades y el territorio, haciendo las proposiciones pertinentes; deberá estudiar la legislación nacional vigente aplicable al desarrollo urbano y territorial y proponer las reformas y perfeccionamientos que sea pertinente, tanto en el ámbito institucional como legal y funcional; por último, convocar a mesas de trabajo regionales para asegurar que las realidades regionales sean tomadas en cuenta en las proposiciones que haga el CNDU (CNDU, 2018).

A su vez, la conformación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) el año 2015, significó que por primera vez se crea una instancia interministerial, “de coordinación en materia de políticas, planes y programas relacionados con el desarrollo y ordenamiento del territorio, tanto urbano como rural, incluyendo la infraestructura necesaria para ello, con el objetivo de obtener incrementos significativos en los estándares de calidad de vida y reducir brechas en materia de equidad urbana y territorial en el país” (Decreto 34, 2015). De esta manera, la Comisión coordina al sector público en los ámbitos de infraestructura y ordenamiento territorial, potenciando inversiones en proyectos de corto, mediano y largo plazo que reduzcan las brechas en materia de equidad urbana y territorial. En el Decreto se estipula que: “Tanto los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Energía, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Minería y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (por medio de la SUBDERE) tienen competencias relacionadas con la planificación, ejecución y gestión de políticas, programas e inversiones en materias de desarrollo urbano, rural y ordenamiento territorial, en tanto que al Ministerio Secretaría General de la Presidencia le compete la coordinación interinstitucional para dar cumplimiento a los compromisos gubernamentales” (Decreto 34, 2015).

Mediante una Secretaría Técnica, compuesta por representantes designados por los integrantes de la comisión, la COMICIVYT apoyó a las quince regiones en la elaboración de los Planes Regionales de Infraestructura Urbana y Territorial. También ha sido la entidad responsable de coordinar la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (COMICIVYT, 2018). Más recientemente, en mayo de 2017, se constituyó el Consejo Consultivo para la futura Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Se incorporó a 26 representantes de distintos sectores del país, para construir consensos sobre la futura PNOT (MINVU, 2018).

## II.2 Hacia una planificación descentralizada. Estudio de casos comparados: Francia y Colombia

El objetivo de este subcapítulo es llevar a cabo una revisión de los procesos de descentralización en países con gobiernos de carácter unitario-centralizado pero que han llevado a cabo procesos de descentralización, ya sea por iniciativas de origen estatal-ejecutivo, de origen legislativo, o de la sociedad civil.

Se propone analizar el caso francés y el colombiano; el primero por ser un referente histórico para el caso chileno y por ya contar con más de tres décadas de reformas en materias de descentralización y planificación, como por ejemplo la Ley de Descentralización que traspassa a los Consejos Regionales la responsabilidad de los planes de ordenamiento territorial. Se elige también por ser un referente en materias de división político-administrativa para Chile.

Se propone analizar el proceso colombiano, por ser uno de los países de América Latina que ha avanzado más en la coordinación entre la descentralización y planificación mediante su legislación hace ya dos décadas. Mediante modificaciones constitucionales durante la década de 1990, Colombia propuso fijar parámetros en cuanto a la descentralización y la planificación, para profundizar la importancia del municipio y el rol complementario de los departamentos como mediadores entre el nivel central y el nivel municipal.

Ambos países han llevado adelante procesos descentralizadores y procesos re-centralizadores, en una búsqueda de un equilibrio, aunque en marcos temporales diferentes (el proceso de descentralización francés comienza antes que el de Colombia). El objetivo es rescatar la manera en que se organiza el marco legislativo y las instituciones con injerencia de la planificación urbano-regional en las diferentes entidades subnacionales y en la estructura de gobernanza descentralizada y comprobar que esto sí se puede realizar, y que las preguntas de investigación de la tesis se refieren a una materia concreta y abordable.

En particular, se analizará si ha habido un trabajo de concebir la planificación urbano-regional como una serie de herramientas que se formulan desde la descentralización del Estado, o bien son procesos más bien independientes. A continuación en la Tabla 3, se pueden apreciar los tres casos comparados y los niveles político y/o administrativos con que cuentan. Para el caso de Chile, bajo el gobierno central existen tres niveles (Región, Provincia y Comuna). Para el caso de Francia existen dos niveles (Región Metropolitana o Departamento, y Comunas - Pays - Aglomeración). Para el caso de Colombia, existen tres niveles (Departamento, Distritos y Municipios - Áreas Indígenas).

Tabla 3. Estructura Subnacional: Chile, Francia, Colombia

| Niveles de gobierno | Chile      | Francia                            | Colombia  |
|---------------------|------------|------------------------------------|---|
| 1                   | Región     | Región Metropolitana, Departamento | Departamento                                      |
| 2                   | Provincias | Comunas - Pays, Aglomeración       | Distritos (Capital, Especial, Área Metropolitana) |
| 3                   | Comunas    |                                    | Municipios y Áreas Indígenas                      |

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes.

## II.2.1 Procesos de descentralización gubernamental

### El caso de Francia

La tendencia descentralizadora en Francia comienza en la década de 1960<sup>1</sup>, y si bien es posible ubicar sus principales hitos en las reformas de los años 1982-1983 y 2003-2004, ha sido un proceso continuo hasta la actualidad. Desde la Revolución Francesa en el siglo XVIII, el Estado de carácter fuertemente unitario había tenido una marcada presencia en la organización política del país. El año 1982, el parlamento francés dictó la Ley Relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones (Ley de Descentralización), la cual significó un cambio jurídico, pero también cultural, en el sentido de que otorgaba mayor protagonismo a las comunidades en las decisiones tanto domésticas como generales.

La promulgación de esta ley respondió a una iniciativa política de la izquierda francesa, particularmente de Gastón Defferre, alcalde de Marsella en ese momento y luego Ministro de la Descentralización hasta el año 1986. La Ley de Descentralización afectó principalmente a las entidades territoriales ya existentes, las cuales obtuvieron mayores facultades en pos de una mayor democratización y participación de los ciudadanos en los asuntos del país (Meyson-Renoux, 1994).

Previo a la promulgación de la Ley de Descentralización, Francia se dividía en comunas y departamentos y en cada uno de estos últimos había un Prefecto, representante del poder central, quien tenía el poder de aprobar o vetar las decisiones a nivel local. En ese contexto, París tenía un protagonismo indiscutido en las decisiones sobre el resto del país, dadas sus condiciones geográficas, económicas y políticas. Con la Ley de Descentralización, se creó un cuerpo de leyes llamadas *Leyes Defferre*, y se agregó la figura de las regiones, resultando así una división administrativa basada en regiones, departamentos y comunas, en orden decreciente en cuanto a tamaño<sup>2</sup>.

Además, la ley supuso: 1) La creación de consejos regionales, departamentales y comunales elegidos popularmente mediante elecciones, 2) la supresión de la tutela ejercida *a priori* sobre las comunas, departamentos y regiones (exceptuando la comuna de París) por parte del poder central, 3) reducción de las funciones de los prefectos y asignación de recursos fiscales a cada entidad territorial. También se les cedió el poder ejecutivo a los presidentes de las consejos o territoriales regionales, departamentales y comunales. Cada consejo territorial es elegido por sufragio universal y tiene una duración de seis años, a su vez es el consejo—ya sea regional, departamental o comunal—el que elige a su presidente, en el caso del consejo municipal, el presidente es el Alcalde, el cual a su vez es el representante del Estado en la comuna.

En cuanto a las atribuciones de cada entidad territorial, se determinó un bloque de competencias a cada nivel administrativo, incluyendo al Estado. A la comuna le corresponde la gestión de la vida cotidiana (Meyson-Renoux, 1994: 57), es decir gestión y administración del sistema educativo primario, transporte urbano, establecimiento de recreación, entre otros, además de ser la exclusiva administradora del suelo y por ende la única entidad territorial con

<sup>1</sup> Con la creación de la Délégation à l'aménagement de territoire et à l'action régionale (DATAR) o la Delegación de la administración del territorio y la acción regional.

<sup>2</sup> Las regiones había sido creadas mediante un decreto el año 1922, pero estas tenían amplias funciones y atribuciones en el ámbito económico y comercial, es decir, eran una entidad económica, no político-administrativa.

poder sobre las temáticas urbanas. Para recalcar, desde la reforma del año 1982 los prefectos pierden atribuciones, sin embargo aún participan del control de la legitimidad del manejo comunal y de la aprobación del presupuesto comunal (Muller, 1995).

Al departamento le compete la provisión de servicios sociales: vivienda, servicios para la tercera edad, políticas de salud, gestión y administración de las escuelas superiores y del transporte escolar, y la construcción de las vías departamentales y gestión y administración del transporte interurbano. Además esta entidad coopera en el diseño y aplicación de planes de ordenamiento territorial.

Finalmente, la región cuenta con atribuciones principalmente en el ámbito de la planificación: ordenamiento territorial a nivel regional, colaboración con los planes económicos nacionales, programas de capacitación que no sean de interés nacional, construcción habitacional (siempre considerando los planes de vivienda comunales) y construcción y administración de universidades regionales, liceos, y escuelas especiales. Es importante dar cuenta de que las tres colectividades territoriales existentes poseen autonomía en cuanto a sus atribuciones, es decir que sin importar su extensión territorial, ni regiones, ni departamentos, tienen poder entre ellas o sobre las comunas.

Durante los años que siguieron, distintas leyes y textos fueron promulgándose para completar la reforma descentralizadora, hasta el año 2003 en el cual se aprueba una reforma constitucional que versa sobre la organización descentralizada de la República Francesa con el objetivo de reafirmar el carácter diverso dentro del territorio en un Estado unitario como el francés. Ésta se completa con cuatro leyes orgánicas, las cuales introducen flexibilidad en cuanto a la creación de nuevas colectividades territoriales, modificación de sus atribuciones y funciones, incluso la posibilidad de sustituir una colectividad territorial por otra (Zoco, 2004). Otras modificaciones importantes de la reforma constitucional de los años 2003-2004 es la introducción del derecho de experimentación, el cual propone que una colectividad territorial puede derogar las disposiciones legislativas y reglamentarias sobre una temática específica por un tiempo determinado, con el fin de la experimentación y la posibilidad de las autoridades locales de generar referéndum vinculados a decisiones locales.

En relación al presupuesto y al financiamiento de las acciones de las colectividades territoriales, éstas también funcionan de forma autónoma. La ley de los años 1982-83 entregaba autonomía respecto al presupuesto sobre el cual se componía de las transferencias del Estado, los impuestos locales y el sistema de préstamos. La Ley Orgánica 2004-758, aprobada el año 2004, profundiza la autonomía fiscal de las entidades territoriales, fijando un mínimo de un 50% del presupuesto de la colectividad como parte del recaudo propio de impuestos, es decir sólo un 50% del presupuesto puede provenir de transferencias desde el Estado Central (Zoco, 2004). Esta regulación va acompañada de dos de las reformas más polémicas: La ley dicta autonomía total con respecto al uso del presupuesto, además de libertad para aumentar los impuestos locales.

Hasta ahora, se ha revisado el proceso de descentralización en Francia. Sin embargo, en esa nación se ha presenciado un proceso recentralizador de la gobernanza en el último tiempo. Más precisamente, en el mes de enero del año 2016, se hizo efecto mediante la aprobación de la *Assemblée Nationale* (cámara baja del Parlamento Francés), una significativa reforma a la configuración de las regiones en Francia. Se reduce el número de regiones de 22 a 13; si bien algunas de las regiones no se modificaron, otras se juntaron y se debieron renombrar. Si bien la reforma busca hacer más eficiente la gobernanza, reducir costos y disminuir la burocracia gubernamental en ciertas materias, no ha estado exenta

de crítica ya que en varios casos, se fuerza la convergencia de regiones con un fuerte orgullo identitario propio.

### **El caso de Colombia**

Por otra parte, el modelo de gobernabilidad y su alcance territorial en Colombia se ha concebido desde la década de los 1980 como un modelo que la literatura describe como descentralizado (Fuentes & Orellana, 2013; Gutierrez, 2010). Particularmente desde la Constitución de 1991, Colombia se proclama como una República Unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. Particularmente desde el año 1983, Colombia comenzó un progresivo proceso de descentralización como resultado de distintos movimientos y tendencias políticas que atravesó el país: En primer lugar, el cambio político *de facto* que vivía el país vinculado a la inserción de éste en el fenómeno de la globalización; en segundo lugar, la búsqueda de un sistema promotor de legitimidad y de eficiencia por parte de distintos agentes; y en tercer lugar el surgimiento de movimientos cívicos que alegaban mejores servicios por parte del Estado (Gutiérrez, 2010).

A nivel general, la modernización del Estado colombiano conllevó a que el gobierno central se preocupara de la coordinación y orientación general del país, del manejo macroeconómico de éste y la creación de condiciones para la prestación de servicios a nivel global y que los municipios, como piedra angular del Estado moderno, fueran los que se preocuparan de garantizar la prestación de los servicios públicos locales con especial énfasis en la salud y la educación (Devia, 2006:1)

El proceso de descentralización no surgió repentinamente, sino que se fueron tomando medidas y generando leyes que aportaron en este proceso hasta llegar a la Constitución de 1991 donde se cristalizó en gran medida el proyecto modernizador del Estado y la descentralización del país. El primer instrumento legal enfocado en la descentralización, se dictó a principio de la década de 1980, y se configuró como una reforma fiscal, la cual delegó el recaudo de recursos económicos a las entidades territoriales subnacionales de forma autónoma. Siguió la votación popular de los alcaldes, lo cual fue acompañado con la inclusión de medidas participativas para el tratamiento de temas locales.

Ya en la década de 1990, se incluyó la votación popular de otras autoridades territoriales, profundizando el proceso de descentralización y promoción de la participación. Finalmente se descentralizó la provisión de servicios, en pos de hacer el sistema de transferencia más eficiente y combatir la corrupción que sufría este proceso. Así se generó un sistema de transferencia de servicios que determinaba la proporción en que el municipio invertía los recursos, cubriendo educación, salud, agua potable y saneamiento y cultura.

En la actualidad, son reconocidos como entidades territoriales de segundo nivel, los departamentos y los distritos, y de tercer nivel los municipios y las áreas indígenas, a través del Artículo 286 de la Constitución Nacional de 1991 y a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Son reconocidos también los Corregimientos Departamentales (unidades territoriales que no alcanzan a conformar un municipio), y las áreas metropolitanas (unión de dos o más municipios con intereses o problemáticas en común). Además se establece que podrán obtener la categoría de entidad territorial las regiones y las provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. La ley establece además que cada entidad territorial tendrá los siguientes derechos: gobernación autónoma, ejercicio de competencias que le correspondan, administración de los recursos y establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, además de participar de las

rentas nacionales (Constitución Política de Colombia, 2015).

Los departamentos son las entidades que median entre el gobierno central y los municipios, tienen autoridades elegidas por votación popular y tienen autonomía para planificar y promover planes de desarrollo social y económico, según sus planes seccionales, además son las encargadas de coordinar, articular y propiciar el desarrollo de su territorio. Al igual que la nación y por ser intermediarios de ésta, los departamentos, deben cumplir funciones de subsidiariedad, concurrencia y coordinación.

El municipio también es una entidad autónoma, la cual cuenta con su propio régimen político, fiscal y administrativo, siempre dentro de los límites de la Constitución del país. Los municipios siempre han tenido un papel protagonista para el desarrollo social, económico y cultural de los territorios, ya que son los principales proveedores de los servicios públicos a la población local. Tanto municipios como distritos son los encargados de generar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), con apoyo del departamento al que pertenecen.

Los Territorios Indígenas se conforman como entidades territoriales por medio de la LOOT y una comisión integrada por el gobierno central y representantes de las comunidades indígenas que ocupan el territorio en particular, previa revisión de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Dentro de los territorios indígenas rige la propiedad colectiva gobernada por consejos conformados según sus costumbre y reglas (Maldonado, 2009).

El distrito es una unidad territorial “especial”, la cual es caracterizada por su importancia a nivel nacional, ya sea política, económica, cultural o históricamente, entre otras dimensiones (Fuentes & Orellana, 2013). Desde el año 2013, se establecieron 5 distritos (antes había 10 distritos), siendo el Distrito Capital de Bogotá uno de ellos.

Caso especial dentro de Colombia es el Distrito Capital de Bogotá (desde ahora DCB), debido a que tiene la particularidad de contar con un Alcalde Mayor y un Consejo Distrital, ambos escogidos por voto popular (declarada en el Régimen Especial para el DCB en la ley promulgada en el año 1993). La estructura administrativa del DCB se compone del sector central—compuesto por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos el sector descentralizado—los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, los entes universitarios autónomos, las sociedades de economía mixta y las localidades, las cuales cuentan con un alcalde, sin embargo este es designado por el Alcalde Mayor del DCB.

El alcalde es acompañado por una junta administradora la cual es elegida popularmente (Fuentes & Orellana, 2013). El Alcalde Mayor del DCB tiene amplias atribuciones en cuanto a la administración de ciudad las cuales son posible de llevar a cabo a través de un régimen fiscal propio en el cual es posible establecer, determinar y cobrar tributos, gravámenes, impuestos, tasas y sobretasas en las áreas de industria y comercio, propiedad urbana (impuesto predial), sobretasas a la gasolina, valorización de propiedades por obras públicas, construcciones y peajes (Fuentes & Orellana, 2013, pág. 116). Las atribuciones del Alcalde Mayor abarcan cinco principales áreas de desarrollo metropolitano: Desarrollo económico o competitividad, Transportes e infraestructura, Ordenamiento territorial, Desarrollo social y Medio ambiente.

Antes del comienzo del proceso de descentralización nacional en Colombia, al igual que en la actualidad, se reconocían dos niveles de entidades territoriales:

El segundo nivel o nivel intermedio, en el cual estaban los departamentos, las comisarías y las intendencias (los cuales en la actualidad se unificaron bajo la entidad departamental) y el tercer nivel o nivel local, en el cual se ubican los municipios y los distritos (al igual que ahora).

Las consecuencias de la descentralización han sido transversales a todas las dimensiones que esta misma afectó, algunos efectos fueron los esperados y otros han generado nuevas problemáticas que han llevado a la generación de medidas re-centralizadoras estos últimos años. Como propone Gutiérrez (2010) una de las consecuencias más importantes fue el término del bi-partidismo que caracterizaba a Colombia y el surgimiento de líderes locales independientes, produciendo una fragmentación política. También se ha generado una disminución del poder fiscalizador del Estado, lo que dió paso al surgimiento del clientelismo, mismo efecto negativo del que se quería escapar con las medidas descentralizadoras. Finalmente la autonomía de cada municipio y distrito llevó a que se generaran diferenciales en el nivel de desarrollo territorial, pues este comenzó a depender de la capacidad de cada entidad territorial de regulación y fiscalización de la transferencia de servicios y el recaudo de recursos, el grado de penetración de las fuerzas ilegales, principalmente paramilitares y narcotraficantes, y la producción de materias primas de los distintos territorios (Gutiérrez, 2010).

## **II.2.2 El ordenamiento territorial y el derecho urbano en una Francia descentralizada**

El ordenamiento del territorio en Francia es atribución del gobierno central. No hay documento que estipule reglas o normas sobre el tema, por lo que es el gobierno durante los llamados Comités Interministeriales para la Ordenación del Territorio (*Comité interministériel de l'aménagement du développement du territoire, CIAT*), quien promueve las principales iniciativas en relación a la planificación del territorio francés, las decisiones responden tanto a coyunturas, como a procesos orientados por la racionalidad económica, como a proyectos estructurales de planificación. Durante los CIAT participan todos los ministerios y organismos vinculados al Ordenamiento Territorial, teniendo un rol central el Ministerio de Ecología, Ministerio de Desarrollo Durable y Energía, y Ministerio de Agricultura. Además participan de este comité la Agencia Nacional para la Renovación Urbana, la Comisión General para la Igualdad de los Territorios, y la Agencia de Financiamiento de Infraestructuras de Transporte en Francia, entre otras. Desde 1963, las decisiones y proyectos vinculados al Ordenamiento Territorial las presenta la *Délégation à l'aménagement de territoire et à l'action régionale (DATAR)*, la cual sirve al Primer Ministro y tiene dos objetivos principales: Reforzar la atraktividad de los territorios y asegurar la cohesión del territorio francés, mediante el trabajo coordinado con las autoridades locales.

En Francia, el instrumento legal que engloba todas las leyes y legislaciones vinculadas al urbanismo es el Código del Urbanismo (*Code d'urbanisme*), el cual fue creado el año 1954. En 1967 se dictó la *Ley Loi d'Orientation Foncière* una suerte de “carta magna” para el urbanismo francés que principalmente regulaba el tema de los inmuebles, construcción y propiedad. Además entregaba el marco legal para la urbanización y vinculó esta con la generación de planes territoriales (*Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, SDAU*) y municipales (*Plan d'Occupation des Sols, POS*), estos último supeditados a los primeros. A través de estos planes se intentó regular los usos de suelo en un contexto en que la demanda por vivienda en la ciudad aumentaba rápidamente. La *Loi d'Orientation Foncière*, sin embargo, no propuso una idea integral de ciudad, sino más bien una serie de orientaciones y directrices funcionales apoyadas en la herramienta de la zonificación.

Durante la década de 1970, comenzó un importante movimiento social proveniente de las problemáticas vinculadas a la segregación socio-espacial producto en parte de la zonificación. Desde la ciudadanía y desde la academia se comenzó a cuestionar las formas de construir ciudad, y comenzaron a relevarse las formas locales de hacer ciudadanía. Estas transformaciones fueron llamadas *Projet Urbain* (proyecto urbano) y si bien no provocaron un cambio legislativo en los instrumentos de planificación, si se convirtieron en un espacio de discusión social que sirvió como precedente para éste.

Las reformas de los años 1982-1983 introdujeron importantes transformaciones en la concepción estatista del ordenamiento territorial que primaba hasta la fecha. En la nueva Ley de Descentralización, era el Consejo Regional (o Consejo General) el que diseñaba el Plan de Ordenamiento Territorial para la región y el cual negociaba con el gobierno central a través del prefecto. A su vez, el plan regional debe estar acorde con las orientaciones del CIAT. En relación a la planificación urbana, la mayoría de las atribuciones en esta materia son transferidas a la comuna, siendo éste el encargado de los POS y la consecuente administración y gestión de los permisos de construcción en la ciudad. Sin embargo, al ser una comuna una unidad territorial tan pequeña, se hizo difícil la planificación urbana y territorial de manera integral, a partir de lo cual se relevó la necesidad de crear instrumentos legales que reforzaran la coherencia entre las unidades municipales (Fernández, 2013).

El año 1999 se promulgaron las leyes: *Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* y la *Loi Relative à la Simplification et au Renforcement de la Coopération Intercommunale*. El objetivo de la primera de ellas era la profundización de las capacidades locales frente a la planificación urbana, pudiendo llevar a cabo ésta, de manera coherente con su contexto. El documento definió dos nuevas unidades territoriales: *Le pays* y *la aglomeración* (ambas se consideran geográficamente una comarca, sin embargo el *pays* se constituye de territorios principalmente rurales, mientras que la *aglomeración* tiene un carácter más urbano), las cuales si bien no tienen personalidad jurídica y no se configuran como entes político-administrativos, sí son unidades territoriales construidas para la cooperación y cohesión entre las comunas, particularmente en los temas de desarrollo, políticas urbanas y sociales y planificación espacial (Fernández, 2013).

La segunda ley mencionada dispone la posibilidad para las comunas de organizarse y asociarse en establecimientos públicos de cooperación intercomunal (EPCI), los cuales tienen como uno de sus objetivos la planificación urbana. Esta nueva figura territorial tiene amplias atribuciones en materia urbana, además de tener fiscalidad propia, pueden acceder a financiamiento estatal<sup>3</sup>. En la actualidad hay distintos tipos de EPCIs, los cuales tienen distintas funciones y distinta escala territorial: la comunidad de comunas, agrupación de comunas colindantes que se asocian en pos de un proyecto común de desarrollo y de la gestión del ordenamiento del espacio; la comunidad de aglomeración, agrupación de comunas alrededor de una ciudad (más 50.000 habitantes), las cuales tiene como principal atribución y deber, el ordenamiento territorial y la planificación urbana; la comunidad urbana (más 250.000 habitantes); y por último la recientemente agregada, metrópolis (más 500.000 habitantes).

Acompañando las reformas de orden administrativo en cuanto a la planificación

---

<sup>3</sup> Las EPCIs se construyen sobre entidades territoriales creadas con anterioridad, sin embargo que no tenía la categoría de EPCI.

urbana, a principios del siglo XXI, se comenzaron a generar nuevos instrumentos en esta temática. La *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)* dictada el año 2000, tenía como objetivo reforzar la coherencia con el proyecto urbano a partir de la generación de vivienda mixta (evitar la segregación) y mejorar el transporte (generar ciudades menos vehiculizadas). Esta reforma descansa sobre el actuar del Estado y las comunas (también las EPCIs), y son el alcalde y el prefecto velar porque esto se cumple, particularmente la mixtura de la vivienda. Una de los cambios más importantes que introdujo esta ley a las antiguas reglamentaciones urbanas, fue la descentralización del transporte; si bien el Estado sigue siendo garante del transporte, son las regiones las que desde el año 2002 se ocupan del financiamiento y gestión del transporte regional.

Dada la gran cantidad de figuras territoriales y de leyes que hasta aquí actuaban sobre el territorio y la planificación urbana, se generaban problemas de coherencia en la aplicación de los instrumentos de planificación urbana, pues hasta principios del siglo XXI seguían funcionando: la *Loi d’Orientation Foncière* (promulgada en 1967), a nivel territorial el *Schéma Directeur d’Aménagement et d’Urbanisme (SDAU)*, y a escala municipal, el *Plan d’Occupation des Sols (POS)*. Con la promulgación de la SRU, los dos últimos fueron reemplazados por el *Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)* y el *Plan Local d’Urbanisme (PLU)*, respectivamente. Además del cambio de enfoque que estos nuevos instrumentos suponían, hacia un enfoque integral de planificación urbana, también implicaron un cambio de escala, y por ende un traspaso de atribuciones.

En la actualidad, tanto los esquemas de coherencia territorial (SCOT) como los planes locales de urbanismo (PLU) son llevados a cabo por las entidades intermunicipales, según las potencialidades de cada unidad territorial, pudiendo esta variar (Fernández, 2013). Esto último se complementó con la flexibilización de la planificación, pues la SRU concibió la generación de planes territoriales y comunales como un proceso de retroalimentación continuo, entre distintas escalas de tiempo y escalas espaciales. Los planes territoriales a su vez, se dividen en dos partes: el *Projet d’Aménagement et de Développement Durable (PADD)*, el cual integra el diagnóstico del territorio sobre el cual se quiere planificar, y luego los instrumentos (presupuestos, planes seccionales, etc.) para llevarlo a cabo en un horizonte de 10 a 20 años.

El año 2003 fue instituido por el gobierno francés El Programa Nacional para la Renovación Urbana con el fin de identificar zonas urbanas sensibles e intervenirlas en pos de mejorar su calidad de vida<sup>4</sup>. Para esta tarea se creó la Agencia Nacional para La Renovación Urbana, la cual en conjunto con las comunas, EPCIs y el sector privado llevan a cabo proyectos de intervención urbana en zonas con problemáticas socioeconómicas. En los años 2009 y 2010 se dictaron dos nuevas leyes que influirán en el desarrollo urbano, particularmente en su dimensión medioambiental<sup>5</sup>. Ya desde el año 2005, el gobierno francés había instaurado la Carta del Medio Ambiente, la cual adosada a la Constitución, afecta al Código Urbano. Se instaura la obligatoriedad de realizar evaluaciones medioambientales, tanto para generar los SCOTs y los PLUs, además de las evaluaciones medioambientales, la Carta del Medio Ambiente integrara el principio de participación en las decisiones que afecten tanto a los territorios urbanos como rurales. En relación a las leyes de los años 2009 y 2010, éstas integran concepciones de desarrollo sustentable como

<sup>4</sup> *Le Programme National pour la Rénovation Urbaine*

<sup>5</sup> *Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement y la Loi portant engagement national pour l’environnement.*

requisito en la planificación, gestión y construcción del territorio, propiciando el equilibrio entre las distintas escalas territoriales.

### **II.2.3 La planificación urbana en el modelo de descentralización en el caso Colombiano**

Los efectos que ha tenido el modelo de descentralización en la planificación de las ciudades en Colombia, tienen relación principalmente con las atribuciones otorgadas a las autoridades subnacionales y nacionales en la temática, particularmente la importante autonomía entregada a los municipios y distritos la cual repercutió en la implementación de medidas para el ordenamiento territorial.

Antes de que se comenzara a concretar el proceso de descentralización del país, existieron distintas leyes que incidieron en el tema de la planificación urbana y el ordenamiento territorial. El año 1978 se dictó la Ley 61 la cual otorga a los municipios la potestad de crear códigos normativos, los cuales establecían normas generales de construcción en la ciudad. Dada la generalidad y poca claridad de esta ley y la importancia que ganaba el ordenamiento territorial para la concreción de las tendencias descentralizadoras, se configuraron distintas propuestas que no vieron la luz hasta el año 1989, cuando se dictó la Ley 9ª llamada Reforma Urbana, la cual determinó que los municipios debían adoptar planes en congruencia con las políticas de los niveles de organización territorial superiores. Además esta herramienta legal permitió modificar e integrar temas de ordenamiento territorial en los planes de desarrollo municipales y departamentales (García, 2008).

La Constitución Nacional de 1991, propuso fijar algunos parámetros en cuanto al ordenamiento territorial y la planificación urbana, para lo que el Congreso por encargo del ejecutivo generó una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la ya mencionada LOOT. A través de ésta se relevó y profundizó la importancia del municipio y el rol complementario que asumía la entidad departamental como intermediadora entre la nación y el municipio. Además, a través de la Constitución se flexibilizó el modelo de ordenamiento territorial, dejando abierta la opción de crear nuevas entidades territoriales administrativamente, a partir de la asociación de municipios o departamentos si benefician y facilitan los planes de desarrollo de cada entidad (la región y la provincia). Además la Constitución de 1991 creó la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual fue creada para guiar y orientar a través de la investigación, los procesos, de creación de instrumentos de ordenamiento territorial.

Ninguno de los instrumentos legales presentados hasta aquí había atribuido con claridad la potestad a alguna unidad de gobierno o local sobre el ordenamiento territorial: Había problemas de superposición de atribuciones, pues el departamento y el municipio se ocupaban de las mismas dimensiones de desarrollo territorial, sólo que a diferente escala. Tampoco se contaba con un plan integral o un objetivo-país en cuanto a la planificación urbana y el ordenamiento territorial, o con un reconocimiento real de las capacidades de cada municipio, pues éstos eran tratados de manera igualitaria, cuando en la realidad y en consideración a distintos factores, estos tienen distintas capacidades de gestión y administración de los recursos (Duque, 2012, Maldonado 2009, García 2008)

Con el objetivo de mejorar la repartición de atribuciones a los distintos niveles de ordenamiento territorial, incluidas las áreas metropolitanas, el año 1997 se dicta la Ley 388 de Desarrollo Territorial, la cual releva nuevamente el papel de la Nación como coordinadora de las regiones y de las ciudades existentes, además el gobierno central debiese apoyar la aplicación de proyectos por parte

de los departamentos y municipios de la política urbana y de los instrumentos legislativos (García, 2008; Maldonado 2009). A su vez, en la misma ley ya mencionada, se planteó que los departamentos propusieran políticas para los centros urbanos contenidos en sus límites, de manera de menguar entre el desarrollo de los municipios. El departamento debía coordinar y evaluar los impactos de los grandes proyectos de infraestructura en coordinación con los municipios que los acogerán y además, debía elaborar directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio (sea parcial o globalmente) de manera de armonizar con el plan de desarrollo los planes sectoriales y planes de desarrollo tanto de la entidad nacional, como de las entidades municipales que comprendiera. Finalmente los municipios y distritos eran los encargados de generar los POT, los cuales a su vez regularían los usos de suelo de las áreas urbanas, de expansión y áreas rurales y llevar a cabo los planes sectoriales (García, 2008)

Luego de varias tentativas de proyectos de Ley para la reformulación de la LOOT, el año 2011 se introduce una nueva ley orgánica para hacer cambios en las atribuciones de las entidades territoriales. Sin embargo, también da continuidad a la Ley 388 de 1997. La nueva LOOT le asigna a la nación la generación de una Política General de Ordenamiento Territorial, la administración y gestión de proyectos de infraestructura, de urbanización, proyectos en el área de seguridad y defensa y en las áreas de conservación y protección histórica y cultural. A nivel intermedio, es decir a los departamentos—en consonancia con la Ley 388—se les otorgan funciones de generación de directrices de ordenamiento del territorio, localización de infraestructura, políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, proyección espacial de planes sectoriales programas para la conservación y recuperación del medio ambiente, y adopción de los planes de ordenamiento territorial en la totalidad o porciones de su territorio (Duque, 2012: 182).

Los municipios mantuvieron las funciones y atribuciones estipuladas en la Ley 388, sin embargo, los distritos a partir de la LOOT del año 2011, tuvieron que distribuir el territorio en localidades, además de poder convertirse en un área metropolitana si lo ameritaba. En esta nueva versión de la LOOT, se repite la consignación de la nación como promotora de la subsidiariedad, coordinación y concurrencia. Sin embargo, los principios no llevaron aparejados instrumentos o contenidos. Más complejidad se agrega en el panorama, en tanto además desde el gobierno central actúan sobre el territorio otra instituciones relevantes en cuanto a la planificación urbana, cómo lo es el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Transportes, los cuales al igual que como propone la LOOT, deben generar políticas generales (ya que la administración y gestión se hace a nivel de planes sectoriales en las entidades territoriales subnacionales) (Fuentes & Orellana, 2013).

## **II.2.4 La relación entre descentralización y planificación**

Finalmente, con respecto a la relación entre descentralización y planificación urbano-regional, si bien Francia lleva varias décadas bajo el régimen de descentralización, aún hay complejidades que se expresan en el modelo de gobernanza. En ese sentido, la gestión de la planificación urbano-regional parece ser un ejemplo. La cantidad abrumadora de leyes que inciden en la planificación han dificultado la claridad al momento de definir atribuciones. Si bien en conjunto con la descentralización llevada a cabo durante los años 1982 y 1983 hubo un traspaso de atribuciones desde el Estado hacia los municipios, se generaron en el tiempo, distintas leyes que modificaron este traspaso.

Es importante reconocer que las modificaciones de las leyes urbanas y la creación de éstas, particularmente durante la primera década del siglo XXI han reconocido la diversidad del territorio y en ese sentido se han cuadrado con los principios de descentralización. El reconocimiento de la cooperación intermunicipal y la creación de los EPCIs han impulsado el proceso de descentralización, reconociendo las necesidades de que la planificación urbana provenga de quienes tiene mayor y mejor conocimiento del territorio.

Sin embargo, aún quedan dimensiones en que la descentralización no está completa y en que el Estado limita la acción de las entidades subnacionales. Las leyes ambientales aprobadas los años 2009 y 2010 se consideran una vuelta al Estado (Morand-Deviller, 2009), lo que complejiza el panorama de la planificación urbana. En ese sentido, se esperaría que las leyes ambientales avanzaran en dirección a la descentralización. Es importante recordar también que el ordenamiento del territorio francés es realizado desde el gobierno, particularmente por el Primer Ministro y la CIAT. La existencia de Agencias Nacionales en materias de cohesión social, medio ambiente y vivienda dan cuenta de que si bien, la planificación urbana se encuentra descentralizada, debe responder a objetivos de desarrollo propiciados por el gobierno central.

La relación entre el modelo de descentralización y el ordenamiento territorial, que se ha impuesto en Colombia desde fines de la década de 1980 y en particular con la Constitución del año 1991 es compleja. Si bien, como ya se mencionó, la Constitución de 1991 posiciona al municipio como principal entidad para llevar a cabo los planes de desarrollo, estos se enfocan principalmente en planes seccionales que atañen más que nada a los servicios de educación y salud. Es por eso que si bien la LOOT responde a un modelo descentralizado, ésta no ha avanzado paralelamente a las tendencias que han afectado al modelo de gobernabilidad colombiano, ya que el ordenamiento territorial se constituyó como una prioridad nacional posterior a las tendencias descentralizadoras que se impulsaron desde el gobierno.

En ese sentido, el ordenamiento territorial y subsecuentemente la planificación urbana sí se ha concebido descentralizadamente, sin embargo, ha habido un desfase con los procesos nacionales, en tanto si bien aún Colombia es un país descentralizado, si ha habido tendencias re-centralizadoras en la creación de instrumentos legislativos, especialmente en el ámbito económico (Gutiérrez, 2010).

Duque (2012) plantea que hay una combinación de dos concepciones de ordenamiento territorial que confluyen en la sobreposición de la LOOT de la Constitución de 1991 y la LOOT del año 2012:

[Sobre la LOOT promulgada el año 2012] “ya que aunque introduce una definición general del ordenamiento territorial entendida desde la óptica político-administrativa, que es el propósito que planteó la Constitución de 1991 para esta norma, la distribución de competencias que realiza más adelante, está referida al ordenamiento como instrumento para el desarrollo económico y social basado en el espacio territorial, cuyo tratamiento tuvo lugar en el pasado mediante la Ley 388 de 1997” (Duque, 2012, 182).

## **II.2.5 Instrumentos legislativos como medio para un vínculo estrecho entre descentralización y planificación.**

Para el caso de Francia, los procesos de los años 1982-1983 son especialmente significativos en relación a la vinculación entre reformas descentralizadoras y de temas de ordenamiento y planificación; cómo se mencionaba anteriormente,

durante los años 1982-83 se llevaron a cabo importantes cambios en la concepción del ordenamiento territorial. El vínculo se forma cuando la nueva Ley de Descentralización dicta que es el Consejo Regional (o Consejo General) el que estaría a cargo del diseño de un plan de ordenamiento territorial para la región y debía negociar con el gobierno central a través del prefecto. A su vez, el plan regional debe estar acorde con las orientaciones del CIAT (Comités interministeriales para la ordenación del territorio). Aquí no sólo ocurre que una ley que define cómo se organiza la descentralización aborda la ejecución de planes de ordenamiento territorial; hay una ley que define la manera en que se debe llevar a cabo la coordinación entre el plan regional y las orientaciones del CIAT.

En el mismo periodo en Francia, en relación a la planificación urbana, la mayoría de las atribuciones son transferidas a la comuna, siendo ésta la encargada de los POS (Plan de Ocupación del Suelo) y la consecuente administración y gestión de los permisos de construcción en la ciudad. Sin embargo, al ser una comuna una unidad territorial tan pequeña, se hizo difícil la planificación urbana y territorial de manera integral, a partir de lo cual se relevó la necesidad de crear instrumentos legales que reforzaran la coherencia entre las unidades municipales (Fernández, 2013). Aquí si bien se lleva a cabo desde la Ley de Descentralización una definición de las atribuciones de las comunas, queda claro que también se lleva a cabo la creación de nuevos instrumentos en materias de planificación urbana *ex post*, para enmendar una situación de la coherencia entre unidades municipales. Es un proceso flexible, en el cual se proponen ajustes.

Otro ejemplo de la relación entre descentralización y planificación urbana se da cuando se promulgaron las leyes: Loi d’Orientation sur l’Aménagement et le Développement Durable du Territoire y la Loi Relative à la Simplification et au Renforcement de la Coopération Intercommunale. El objetivo de la primera de ellas era la profundización de las capacidades locales frente a la planificación urbana, pudiendo llevar a cabo ésta, de manera coherente con su contexto. Después, el documento definió dos nuevas unidades territoriales: *le pays y la aglomeración* (ambas se consideran geográficamente una comarca, sin embargo el *pays* se constituye de territorios principalmente rurales, mientras que la *aglomeración* tiene un carácter más urbano), las cuales son unidades territoriales construidas para la cooperación y cohesión entre las comunas, particularmente en los temas de desarrollo, políticas urbanas y sociales y planificación espacial (Fernández, 2013).

Así mismo, a comienzos del siglo XXI, surgen variados ejemplos de la descentralización de la planificación urbana, en materias de renovación urbana con la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains y en la descentralización del financiamiento y gestión del transporte público. Otro punto a destacar es la coordinación entre los principio de diversidad que plantean las reformas descentralizadas y las modificaciones de las leyes urbanas y la creación de éstas, particularmente durante la primera década del siglo XXI para encajar mejor con estos planteamientos. El reconocimiento de la cooperación intermunicipal y la creación de los EPCIs han impulsado el proceso de descentralización, reconociendo las necesidades de que la planificación urbana provenga de quienes tiene mayor y mejor conocimiento del territorio.

Para el caso de Colombia, la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), es un ejemplo de vínculo entre ambos procesos; la Constitución Nacional de 1991, propuso fijar algunos parámetros en cuanto al ordenamiento territorial y la planificación urbana, para lo que el Congreso por encargo del ejecutivo generó la LOOT. A través de ésta se relevó y

profundizó la importancia del municipio y el rol complementario que asumía la entidad departamental como intermediadora entre la nación y el municipio. Además, a través de la Constitución se flexibilizó el modelo de ordenamiento territorial, dejando abierta la opción de crear nuevas entidades territoriales administrativamente, a partir de la asociación de municipios o departamentos si benefician y facilitan los planes de desarrollo de cada entidad (la región y la provincia). Además la Constitución de 1991 creó la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual fue creada para guiar y orientar a través de la investigación, los procesos, de creación de instrumentos de ordenamiento territorial.

Luego de varias tentativas de proyectos de Ley para la reformulación de la LOOT, el año 2011 se concreta una nueva ley orgánica que introduce algunos cambios en las atribuciones de las entidades territoriales. Sin embargo, también da continuidad a la Ley 388 de 1997. La nueva LOOT reorganiza atribuciones, sin embargo, los principios no llevaron aparejados instrumentos o contenidos. Adicionalmente, tomando en cuenta los planteamientos de Duque (2012) mencionados anteriormente sobre la sobreposición de la LOOT de la Constitución de 1991 y la LOOT del año 2012, si se lleva adelante una distribución de competencias. Pero, para el desarrollo económico y social basado en el espacio territorial, no tanto así de los aspectos espaciales-morfológicos y de uso de suelo.

A ello se suma el hecho de que el escenario se vuelve más complejo sobre el ordenamiento territorial y planificación urbana, ya que desde el gobierno central, actúan sobre el territorio otras instituciones como el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Transportes, los cuales al igual que como propone la LOOT, deben generar políticas generales (Fuentes & Orellana, 2013). Este punto refleja las complejidades del caso de Colombia, donde aún no hay una relación clara entre propuestas de principios y objetivos generales, y los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo en materias de ordenamiento y planificación.





## **Capítulo III**

### **Enfoque metodológico**



### III.1 Enfoque metodológico

A modo general, se puede definir la investigación realizada en esta Tesis como una de carácter deductiva y aplicada (Garza, 1996), la cual se desarrollará usando métodos mixtos, en la cual el investigador recolecta y analiza datos, integra hallazgos y genera inferencias usando aproximaciones cualitativas y cuantitativas en un mismo estudio (Creswell, 2008). Como se mencionaba en el Capítulo I, esta Tesis se estructura en torno a dos preguntas de investigación, las cuales buscan mirar la problemática principal de la Tesis, desde dos perspectivas diferentes en cuanto a ámbito temporal y en cuanto a enfoque de la problemática.

Una primera perspectiva es desde el estudio de lo que ha sido la relación entre los procesos descentralizadores y los de planificación urbano-regional en Chile entre el año 1925 y 2014, es decir un estudio de carácter retrospectivo. Una segunda perspectiva es desde el estudio de algunos de los efectos del modelo de Estado predominantemente centralizado para la Planificación; dicho estudio también tiene un carácter retrospectivo, sin embargo en un periodo de análisis más reciente (2016-2017).

Cada perspectiva (o Línea de Investigación), cuenta con sus propias metodologías, las cuales buscan en su conjunto abordar el problema de investigación de manera complementaria. La primera perspectiva se basa en metodologías de carácter cualitativas, ya sea mediante la conducción de Análisis de Contenidos, tanto en material de carácter histórico-legislativo como de datos obtenidos a partir de entrevistas.

A su vez, la segunda perspectiva de esta Tesis busca la integración de métodos complementarios, que para Bericat (1998) define como una aproximación cuando “en el marco de un mismo estudio, se obtienen dos imágenes, una procedente de métodos de orientación cualitativa y otra de métodos de orientación cuantitativa y otra de métodos de orientación cuantitativa en que complementamos nuestro conocimiento” (Bericat, 1998).

Con el objetivo de describir las aproximaciones metodológicas con mayor detalle, a continuación se describirán las dos líneas de investigación con las respectivas metodologías asociadas a cada una de las actividades propuestas. En la Tabla 4 se podrá visualizar las dos líneas de investigación, en conjunto con las respectivas preguntas de investigación, hipótesis, objetivos y metodologías empleadas.

#### III.1.1 Línea de Investigación I: Revisión Histórico-Legislativa (1925-2012)

El objetivo de esta línea de investigación es hacer una exhaustiva revisión de los marcos legislativos que fueron configurando los procesos de la descentralización en Chile. Para poder ordenar los hitos legislativos, se realizará primero un análisis de antecedentes históricos enfocados particularmente a asuntos relacionados a la descentralización y la planificación urbana en Chile. Estos antecedentes permitirán contextualizar de mejor manera el análisis legislativo.

Para abordar la revisión de los marcos legislativos, entre los documentos oficiales que se revisarán están aquellos que corresponden a Leyes, Decreto Ley, Decreto con Fuerza de Ley y Leyes Orgánicas Constitucionales. Adicionalmente, se revisarán los actas que den cuenta de toda la discusión del proyecto de ley en el Congreso (historia de la ley). Esto último no se da para el caso de los decreto, decreto ley, decreto con fuerza de ley, ya que éstos son mandatos directos del

poder ejecutivo, quedando fuera de discusión parlamentaria.

Para abordar la revisión de antecedentes históricos, se consultarán principalmente fuentes de segunda orden como libros de historia, historia urbana, historia legislativa e historia institucional de Chile. También se consultaron artículos académicos e información gubernamental. Con respecto a la búsqueda de información en artículos académicos, se consultaron los catálogos de las principales revistas de Geografía y Urbanismo en Chile (Revista AUCA, Revista EURE, Revista de Geografía Norte Grande, entre otras).

Se complementará la revisión histórico-legislativo con ilustraciones y tablas que caractericen los principales procesos físicos y demográficos de las tres principales ciudades del país, de modo de poder ir visualizando los procesos de transformación que iban ocurriendo en el territorio. Por una situación de disponibilidad de información, el análisis basado en cartografía se realiza a partir de 1970. El análisis demográfico se realiza a partir de 1925 para el Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

Específicamente, se trabajará con datos demográficos a nivel de país y a nivel de área metropolitana. Se consultaron los censos de población (previo a 1982 de manera agregada, 1982-2012 de manera desagregada o en mayor detalle), junto con datos ya agregados, a partir de fuentes secundarias. Se explorarán datos ministeriales, si es que son relevantes y aportan a mejor explicar la situación del país en el periodo a estudiar.

### **Revisión Histórico-Legislativo y Análisis de Contenidos**

Reconstrucción de los procesos de descentralización administrativa, detallando los principales hitos y realizando análisis de contenidos de los documentos legislativos pertinentes. Reconstrucción de la historia del planeamiento en Chile a partir de 1925, desde las preguntas sobre la gobernabilidad, planificación-normativa, y gestión de la planificación urbano-regional. Si bien esta línea aborda la escala país, se puede ir ejemplificando con el caso de la ciudad de Santiago donde se han formulado una mayor cantidad de experiencias e instrumentos de planeamiento.

### **Análisis cartográfico y demográfico**

Mediante un trabajo cartográfico, se busca ilustrar cómo se fueron desarrollando las áreas metropolitanas del país (Gran Valparaíso, Gran Concepción y Gran Santiago), en la medida que se reconstruye la historia de la descentralización administrativa y la planificación urbano-regional.

### **Entrevistas semi-estructuradas**

Obtención de información de primera orden con respecto a la(s) pregunta(s) de investigación, para complementar y contrastar con la información histórico-legislativa.

A continuación se detalla el diseño de las entrevistas, conformando una metodología de carácter cualitativa. Se propone realizar entrevistas semi-estructuradas, es decir, se propone un guión previamente diseñado por el investigador, con el objetivo de conseguir un cierto carácter y tipo de información por parte del entrevistado. A diferencia de la entrevista sin estructura o de la entrevista estructurada o encuesta, se plantea que esta metodología es la más adecuada de modo de encausar la conversación en el tema que propone el investigador, no obstante dota al entrevistado de oportunidades para exponer aspectos que no se esperaban o conocían por parte del investigador.

A continuación se propone también una pauta de la estructura de la entrevista:

Tabla 4. Propuesta Metodológica

| Línea de Investigación | Preguntas de Investigación  | Hipótesis de Trabajo   | Objetivo(s) Específicos   | Metodología (s)   |
|------------------------|---|--|---|---|
| <p><b>I</b></p>        | <p>Pregunta I. ¿Cuál ha sido la incidencia de los procesos de descentralización en la planificación territorial en Chile, desde 1925?</p>   | <p>Hipótesis para la Pregunta de Investigación I:<br/>El desarrollo de los procesos de descentralización administrativa en Chile no han considerado en mayor grado, lineamientos tanto de propuestas de implementación o de elementos de coordinación con la institucionalidad de la planificación urbano-regional. Los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional, se han desarrollado de manera paralela, a partir de iniciativas políticas y figuras legislativas diferentes.</p>  | <p>1. Conocer el desarrollo de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile entre los años 1925 y 2014, y la naturaleza de su relación (o ausencia de relación), desde una perspectiva histórica y legislativa.<br/>2. Conocer en paralelo, los procesos de transformación espacial y las dinámicas demográficas de las principales ciudades del país.</p>  | <p>1. Análisis histórico-legislativo de los procesos de descentralización y los procesos de la planificación urbana y regional mediante el análisis de contenidos de la legislación y fuentes secundarias. (Cap. 4)<br/>2. Exposición e interpretación de datos cartográficos que revelan los procesos de transformación de las principales ciudades del país y las dinámicas demográficas. (Cap. 4)<br/>3. Entrevistas semi-estructuradas (Cap. 5)</p> |
| <p><b>II</b></p>       | <p>Asumiendo que de la pregunta I se sostiene la hipótesis de que los procesos de la descentralización administrativa y los de planificación urbano-regional mas bien se han desarrollado en paralelo, y que una consecuencia de ello es la polarización de las acciones planificadoras en dos gobiernos (principalmente entre el gobierno central y tímidamente de los gobiernos locales) se plantea la Pregunta de Investigación II:<br/>II. ¿Cómo incide la planificación centralizada en las decisiones de planificación urbano-regional a nivel local?<br/>IIa. ¿Cómo y en qué medida, los gobiernos locales internalizan las decisiones de planificación urbano-regional que vienen emanadas desde el gobierno central?<br/>¿Cuáles son las dificultades que dicha incidencia conlleva?<br/>IIb. ¿Qué condicionantes desde el punto de vista políticos, económicos, sociales y/o territoriales explican dicho nivel de internalización?</p> | <p>Hipótesis para la Pregunta de Investigación II:<br/>La planificación centralista incide en las decisiones relacionadas con la planificación urbano-regional a nivel local de distintas maneras según características de localización y socioeconómicas de las comunas. Se plantea a modo general que a mayor cercanía a la Región Metropolitana u a otra área metropolitana, a mayor población, mayores recursos y calidad de vida en la comuna, mayor es la capacidad de diálogo inter-gubernamental y menor es la incidencia unilateral del gobierno central en la planificación urbano-regional y en las decisiones que ello conlleva.</p> | <p>1. Conocer cómo inciden las decisiones territoriales centralistas en la acción planificadora del nivel local.<br/>2. Conocer cómo y en qué medida los municipios internalizan decisiones con respecto a temas de planificación urbana y regional, provenientes desde el nivel central.<br/>3. Conocer cuáles son las condicionantes o los factores políticos, económicos, sociales y/o territoriales que explican dicha incidencia.<br/>4. Extraer lecciones y experiencias a partir de los casos de comunas que han logrado un mayor diálogo, acción y decisión bi-lateral para la planificación urbano-regional local.</p> | <p>1. Realización de una encuesta nacional a nivel municipal para asesores urbanos y SECPLAN (Cap. 6)<br/>2. Análisis de contenidos y construcción de patrones de hallazgos. Definición de tipología de comunas según el nivel de internalización y los factores que así lo determinan. (Cap. 6)<br/>3. Entrevistas semi-estructuradas (Cap. 7)</p>   |

-Realizar una declaración inicial. Se da a conocer el punto de vista del investigador con respecto a un tema, para ver a partir de ello qué aspectos le resulta al entrevistado significativos de comentar al respecto.

La tesista introduce al entrevistado en el tema de la investigación, dejando clara la pregunta(s) de investigación, la(s) hipótesis de trabajo, los objetivos generales y específicos, y la aproximación metodológica a la investigación.

-Realizar la interrogación.

a) Desde sus conocimientos, ¿cuál ha sido la relación entre los procesos de descentralización y los procesos institucionales de la planificación urbano-regional en Chile?

b) ¿Considera usted algunas diferencias sustantivas entre los procesos de descentralización y su relación con la planificación urbana y la planificación regional?

c) Desde su punto de vista, si han habido iniciativas que han intentado vincular la descentralización con la planificación, ¿han surgido de iniciativas presidenciales, sectoriales o de alguna institución en específico? Si es posible, ejemplifique casos.

d) Desde su experiencia, ¿hubo acciones legislativas en el pasado que intentaron vincular la descentralización más estrechamente a instrumentos de planificación urbano y/o regional?

e) Desde su punto de vista, ¿ha sido un acierto o no para el desarrollo sustentable de nuestras urbes que los procesos de descentralización no hayan ido tan estrechamente ligados a la planificación urbana en particular? ¿Por qué?

-Reiteración. Es la repetición de un punto de vista ya expuesto, que la tesista identifica como importante y que se puede explorar más.

Será una entrevista de tipo objeto-sujeto, en que lo que le interesa al investigador es aprender sobre el tema o situaciones propuestas por el entrevistado. El material obtenido después se analiza según temas que surgen del propio contenido obtenido, no se intenta clasificar los resultados.

Con respecto al análisis de los datos obtenidos, basándose en Fernández (2006), Álvarez-Gayou (2005), Rubin y Rubin (1995), y Miles y Huberman (1994), para la obtención de la información se realizará:

a) Registro sistemático a partir de la realización de las entrevistas mediante grabación de audio. Se procurará tomar las precauciones debidas y exigidas de resguardo y confidencialidad de la información.

b) Captura, transcripción y organización de la información.

c) Codificación de la información, proceso que consistirá en agrupar la información obtenida en categorías que concentran las ideas, conceptos o temas similares y aquellos descubiertos.

d) Integración de la información, proceso en que se busca relacionar las categorías obtenidas tras la codificación. Para eso, la información obtenida se pondrá en relación entre sí para generar una discusión y luego se realizarán tablas de síntesis para facilitar el entendimiento de las conclusiones obtenidas.

La entrevista será dirigida a dos tipos de entrevistados:

a) Académicos y expertos en el tema de la descentralización administrativa, que tengan experiencia y entendimiento sobre las características de la planificación urbano-regional en Chile.

b) Autoridades y/o funcionarios públicos, con experiencia en los temas mencionados (incluyendo personas que ya no ejercen el cargo). Para el caso de los funcionarios, se procurará entrevistar a funcionarios o ex funcionarios que hayan ejercido cargos tanto en los Ministerios atinentes al tema, en Comisiones Presidenciales, como también en los Gobiernos Regionales y Municipalidades.

### **III.1.2 Línea de Investigación II: Revisión desde la práctica actual (2016)**

Para abordar la segunda línea de investigación se plantea trabajar con los siguientes métodos de investigación:

#### **Encuesta Nacional y Análisis de Contenidos**

Para abordar la segunda línea de investigación se trabajó metodológicamente con una encuesta nacional a los asesores(as) urbanistas y/o a los(as) directores(as) de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) de todas las comunas del país. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas a asesores(as) urbanistas y/o a los(as) directores(as) de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) de un conjunto de municipalidades específicas. El objetivo de esta metodología es contribuir a los tres objetivos de la Línea de Investigación II y profundizar en sentido transversal a la Pregunta de Investigación II.

A partir de los resultados de la encuesta, se realizó un análisis de contenidos de carácter cuantitativo, el cual se detallará a continuación. Se revisaron las respuestas de manera agregada y luego se contrastaron según características, como por ejemplo:

-Si la comuna pertenece o no a la Región Metropolitana (RM).

Se propone analizar según este criterio por el interés que puede haber en contrastar las respuestas de comunas de la RM con aquellas no pertenecientes a la RM. Para el caso chileno, el nivel de contraste de diversos factores como población, recursos, la presencia del gobierno central en la RM, marcan contrastes con las comunas del resto del país.

-Si la comuna pertenece o no a un área metropolitana. De manera similar al caso anterior, este criterio busca analizar las respuestas entre comunas pertenecientes a un área metropolitana (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción) y aquellas que no pertenecen. Aquí las diferencias también tienen relación con los tamaños de las economías locales, el tamaño poblacional, servicios, equipamiento, infraestructura, entre otros.

-Si la comuna se encuentra a una distancia mayor a 75 kilómetros con respecto a la capital regional. Contrastar las comunas que se encuentran cercanas a la capital regional con aquellas más distantes, puede resultar interesante para ver si la distancia física con respecto a la sede del Gobierno Regional (GORE) respectivo o las oficinas de las Seremis, tiene algún grado de influencia sobre el nivel de internalización de la planificación proveniente del nivel central.

-Si la comuna concentra una población menor a 70.000 habitantes, una población entre 70.000 y 150.000 hab., o una población mayor a 150.000 hab. Se propone contrastar según este criterio, para analizar posibles diferencias

en el grado de internalización, dependiendo si se trata de áreas muy pobladas o menos pobladas. Se tomó en consideración el criterio establecido en la Ley Orgánica Municipal, DFL 1 (2006) - Ley 18.695, que determina que las comunas con población menor a 70.000 habitantes, deberán elegir 6 concejales municipales, con población entre 70.000 hab. y 150.000 deberán elegir 8 concejales y sobre 150.000 hab. deberán elegir 10 concejales.

-Si el ingreso del municipio proveniente del Fondo Común Municipal (FCM) es superior a 50% del ingreso municipal total. Este último criterio busca permitir analizar si el nivel de recursos con que cuenta una comuna incide en el nivel de internalización de la planificación proveniente del nivel central. Se asume que a mayor dependencia del FCM, menor es la capacidad de la comuna para generar recursos propios, lo que se asocia con ser comunas de bajos ingresos.

Las características mencionadas se definen para contrastar cómo responden las diferentes comunas a las preguntas de la encuesta y si estas características son condicionantes (cómo se plantea en la Pregunta de Investigación IIb) frente a distintos niveles de internalización de decisiones del gobierno central en los municipios y eventualmente para ver si hay comunas más afectadas que otras. En esta metodología también se analizará el contenido de las respuestas por escrito que los encuestados registraron.

Tras el análisis de las respuestas de la encuesta se procurará agrupar en tipología de comunas, de modo de poder seleccionar aquellas a las cuales se harán entrevistas semi-estructuradas, de modo de profundizar en el análisis.

Se diseñó una encuesta en que se incluyen preguntas sobre la comuna, sobre los proyectos de índole territorial ejecutados desde los ministerios en las comunas, preguntas sobre la relación entre la localización y la gestión de proyectos territoriales en las comunas. Las preguntas se detallan a continuación:

- 1) ¿Cuáles son los temas de planificación urbano-regional que tienen mayor prioridad en su comuna? (se puede marcar más de una opción)
- 2) En su municipio, ¿quiénes deciden sobre los temas de planificación territorial y localización de infraestructura pública, de transporte, de vivienda y de espacios públicos? (se puede marcar más de una opción)
- 3) Cuando se anuncia o se averigua sobre un nuevo proyecto sectorial de impacto territorial en su comuna, ya sea de infraestructura/obras públicas, transporte, vivienda, áreas verdes y espacios públicos, ¿cuál de las siguientes alternativas se aproxima más a la posición que se adopta?
- 4) Cuando nos informamos sobre un proyecto sectorial con impacto territorial, nosotros adoptamos la siguiente postura...
- 5) Cuando el proyecto sectorial (ministerial) está en ejecución, nosotros...
- 6) Con los proyectos sectoriales que se realizan en nuestra comuna nosotros...
- 7) Para el caso de su comuna, ¿cómo influye en su capacidad para incidir en los proyectos sectoriales de incidencia territorial, el hecho de que el país sea centralizado?
- 8) ¿Cómo calificaría en general el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de su comuna?

En total, se obtuvieron 111 respuestas a la encuesta, logrando respuestas de 101 comunas diferentes, lo que significa un 29.1% de cobertura con respecto a las 346 comunas en todo Chile.

### **Entrevistas semi-estructuradas**

El objetivo de las entrevistas es para contribuir a los tres objetivos planteados en la Línea de Investigación II y para profundizar en las preguntas de investigación.

Se procurará entrevistar a profesionales y funcionarios que se han desempeñado en labores de planificación y/o coordinación con profesionales y funcionarios de ministerios y SEREMI, de modo de conocer cuál ha sido la experiencia, cuáles han sido las dificultades, cómo el municipio aborda la ejecución de un proyecto ministerial en su comuna, etc.

A continuación se propone un conjunto de preguntas, las cuales buscan indagar sobre la manera en que los gobiernos locales internalizan la acción urbano-regional del gobierno central. Se tomaron en cuenta los resultados de la encuesta realizada en el capítulo anterior, para entender a grueso modo cuál es la tendencia de respuesta hacia ciertos temas.

Se parte primero por recordar el objetivo de las entrevistas que será: Entender de mejor manera cómo las municipalidades internalizan la acción planificadora (desde los temas de gobernabilidad, normativa y gestión), en su propia planificación local. Se busca entender cuáles son las dificultades para internalizar y cuáles son los factores que influyen en el nivel de internalización.

¿Por qué se considera este último punto cómo algo importante? Se plantea que a mayor internalización de la acción central, mayor beneficio para la planificación y calidad de vida en esa localidad, ya que eventualmente habría una mayor coordinación y diálogo sobre las necesidades y planes locales, y un mayor ajuste de la acción central hacia ello.

Una primera pregunta a modo introductorio para comentar con el(la) entrevistado(a) es la siguiente:

¿De qué manera(s) incide y/o influye la gobernabilidad, planificación y gestión de proyectos urbanos sectoriales, sobre la planificación urbano-regional de su comuna? La respuesta general a esta pregunta y que se planteará a los(as) entrevistados(as) es la idea de clasificar el accionar del gobierno central en tres dimensiones<sup>1</sup>:

(a) **Gobernabilidad:** Accionar que guarda relación con la dinámica en torno a la toma de decisiones políticas, y la capacidad de los gobiernos locales (en este caso) de utilizar competencias, facultades y atribuciones para coordinar diferentes actores públicos y privados para la ejecución de la planificación urbano-regional.

(b) **Normativa:** Accionar que guarda relación con los instrumentos normativos e indicativos que establecen las condiciones de uso de suelo y criterios de materialización del territorio.

(c) **Gestión de política pública:** Accionar que se basa en recursos humanos,

<sup>1</sup> Las tres dimensiones mencionadas se toman de la metodología de análisis planteada para el Capítulo IV de esta Tesis, y se definen a partir del trabajo de investigación realizado en el Proyecto Anillos SOC 1106.

técnicos y financiaron para impulsar proyectos y programas públicos, y/o en la fiscalización de servicios otorgados por entidades no gubernamentales.

En relación a cada una de estas dimensiones, se estructurará la entrevista en torno a las siguientes preguntas:

a) Sobre gobernabilidad

—¿En qué aspectos inciden los ministerios y SEREMIS sobre la gobernabilidad de su comuna?

—¿Ustedes asimilan (y cómo asimilan) esas directrices de gobernabilidad?

—¿Ustedes consideran que tienen injerencia sobre esas directrices?

—¿Por qué creen que tienen (o no tienen) esa injerencia?

—Puede dar ejemplos de situaciones positivas o negativas que surgen de la incidencia sobre la gobernabilidad de su comuna, proveniente desde el nivel central?

b) Sobre normativa

—¿En qué aspectos inciden los ministerios y SEREMIS en temas de instrumentos de planificación urbano-regional de su comuna?

—¿Ustedes asimilan (y cómo asimilan) esas directrices normativas?

—¿Ustedes consideran que tienen injerencia sobre esas directrices normativas?

—¿Por qué creen que tienen (o no tienen) esa injerencia?

—Puede dar ejemplos de situaciones positivas o negativas que surgen de la incidencia normativa proveniente desde el nivel central?

c) Sobre gestión de política pública

—¿En qué aspectos inciden los ministerios y SEREMIS en relación a temas de gestión de su comuna?

—¿Ustedes consideran que tienen injerencia sobre esos programas y proyectos?

—¿Por qué creen que tienen (o no tienen) esa injerencia?

—Puede dar ejemplos de situaciones positivas o negativas que surgen de la ejecución de esos proyectos?

—¿De qué manera podría ser mejor? ¿Qué facultades y atribuciones necesitarían ustedes traspasadas desde el nivel central para que la planificación sea más eficiente para las dos partes?





## **Parte II**



## **Capítulo IV**

### **Los procesos de descentralización y planificación urbano- regional en Chile (1925-2014)**



El contenido y análisis presentado en este Capítulo, busca responder a la Pregunta de Investigación I, la cual cuestiona la incidencia de los procesos de descentralización administrativa en la planificación urbano-regional en Chile a partir de 1925. El análisis histórico-legislativo se abordará en tres periodos de análisis. Para poder analizar la presencia de discusión, planteamientos o consideraciones con respecto a la planificación urbano-regional en los planteamientos de la formulación de la descentralización administrativa en Chile, se deberá primero entender los aspectos de formulación y funcionamiento de la planificación urbano-regional para los tres periodos a analizar. En ese sentido, se revisará primero este aspecto, para luego continuar con el análisis entorno a los procesos de descentralización en la segundo apartado de cada subcapítulo.

De esta manera, se estudiará en paralelo dos aspectos: (1) Aspectos histórico-legislativos relacionados a los procesos de planificación urbano-regional, y (2) aspectos histórico-legislativos relacionados a los procesos de descentralización. Se seleccionarán los hitos legislativos de mayor impacto para cada proceso, basándose también en aquellos con mayor mención en la literatura. El análisis se complementará con cartografía y datos demográficos de las tres áreas metropolitanas de mayor tamaño (tanto actualmente como a lo largo del siglo XX) en Chile: Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción. Esto, con el objetivo de entrelazar los hechos legislativos e históricos con evidencia sobre los procesos de transformación territorial a modo de evidencia para fundamentar una necesidad latente de planificar desde el nivel subnacional.

Finalmente, se complementará este capítulo con la realización de entrevistas semi-estructuradas que permitan reconstruir vacíos en el relato, como también complementar, triangular o corregir información. La estructura de la entrevista se encuentra descrita en detalle en el Capítulo III sobre la metodología.

Se propone comenzar el análisis de este capítulo en 1925, momento en el cual se promulga la Constitución Política de 1925 y se introduce el concepto y mandato de la descentralización administrativa. Como se puede apreciar en la Tabla 5, el primer periodo que se define para analizar es de 1925 a 1973, desde la promulgación de la Constitución de 1925 a la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). El segundo periodo es desde 1974 hasta 1991, desde la creación de la CONARA hasta la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) 18.695 y la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) 19.175. Un tercer periodo es desde 1992 a 2014, desde las modificaciones a la LOCM y LOGGAR hasta la promulgación de la Ley 20.678 que establece la elección directa de los Consejeros Regionales.

Tabla 5. Periodos de Análisis – Capítulo IV – Análisis Histórico Legislativo

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>1925 - 1973</b> | Constitución de 1925 - Creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)  |
| <b>1974 - 1991</b> | Creación de la CONARA - Modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) 18.695 y la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) 19.175 |
| <b>1992 - 2014</b> | Modificaciones a la LOCM y LOGGAR - Promulgación de la Ley 20.678 de elección directa de los Consejeros Regionales   |

Fuente: Elaboración propia.

Revisando más en detalle el criterio con el cual se analizarán los aspectos de la planificación urbano-regional para cada periodo, se tomará en cuenta que se incluyen las escalas de la planificación urbana y regional, entendiendo ésta como el proceso que diagnostica, organiza y propone el desarrollo físico en el territorio.

Volviendo a la Tabla 1 (página 24), para cada uno de estos ámbitos (Infraestructura Pública, Transporte, Desarrollo urbano, y Desarrollo Territorial), se revisarán aspectos relacionados a tres dimensiones de importancia: Aspectos de la gobernabilidad e institucionalidad, características de la normativa y los instrumentos; y aspectos de la gestión de las políticas públicas. Para cada dimensión, se plantean entre dos a tres preguntas que permitan estructurar de mejor manera la información relativa a cada periodo<sup>1</sup>:

a) Gobernabilidad e Institucionalidad

Se refiere a las capacidades que tienen los gobiernos (nacionales, regionales y locales) para conducir el proceso de transformación urbano y territorial de las ciudades tanto bajo un criterio técnico-político como también en la participación del sector privado y la ciudadanía en la toma de decisiones.

Las preguntas que se plantean para guiar el análisis serán: ¿Cuáles eran las instituciones que llevaban a cabo el planeamiento en la época?, ¿A quienes empoderaban a nivel institucional?, ¿Qué competencias, responsabilidades, facultades, etc. tenían las instituciones y autoridades?

b) Normativa e Instrumentos

Se refiere al marco de instrumentos normativos e indicativos que establece las condiciones de uso de suelo y criterios de materialización del espacio urbano y territorial, sobre los cuales los gobiernos (nacionales, regionales y locales) tiene facultades de crear, aplicar y/o modificar.

¿Cuáles eran los instrumentos normativos que regían?, ¿Cuánto regulaban las normativas que tenían esos instrumentos?

c) Gestión de la política pública

Se condiciona a los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispone la institucionalidad (nacional, regional y local) para impulsar actuaciones transformadoras en el medio urbano y/o fiscalizar las acciones que realizan otros actores no institucionales.

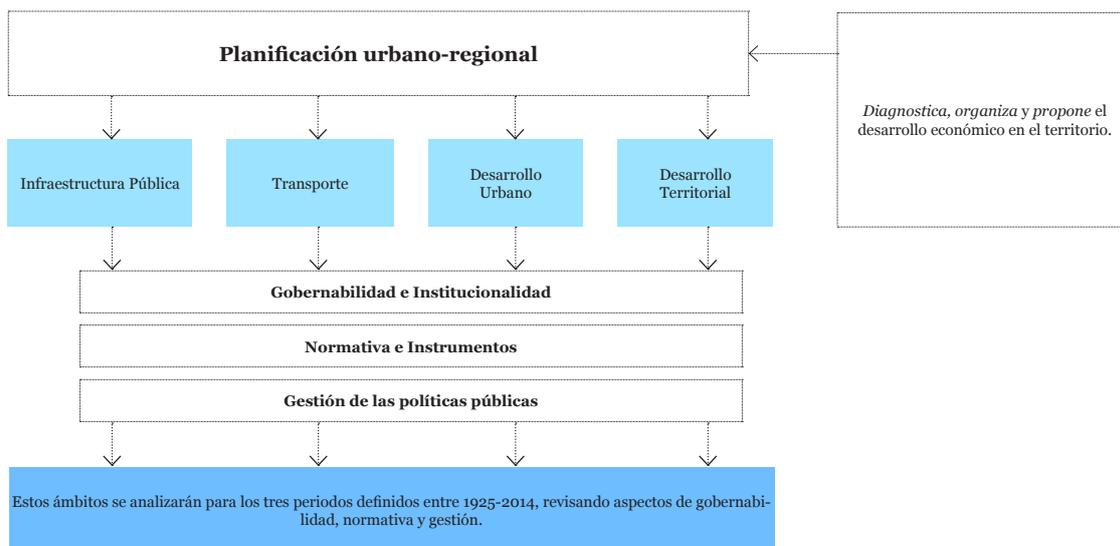
¿Cuáles eran los programas y políticas públicas que se desarrollaban en el periodo? Por ejemplo: En temas de vivienda, transporte, espacio público verde, etc. ¿Cómo se financiaban los programas y políticas públicas mediante cuales instrumentos? ¿Quién tenía poder de decisión sobre la asignación de fondos?

Adicionalmente, cada subcapítulo estará ordenado por la siguiente estructura: (1) Contexto histórico del periodo; (2) Análisis de los procesos de descentralización; (3) Análisis de los procesos de planificación urbano-regional.

---

<sup>1</sup> La metodología de analizar aspectos de Gobernabilidad, Normativas e Instrumentos y Gestión de la política pública, se basa en la metodología definida en el Proyecto Anillos de Investigación SOC1106 de 2011.

Figura 1. Planificación urbano-regional: Dimensiones y ámbitos



Fuente: Elaboración propia

Revisando más en detalle el análisis de los procesos de descentralización, así como se menciona en el marco conceptual, el análisis sobre la descentralización se enfocará en su dimensión administrativa. Se analizarán los contenidos histórico-legislativos tomando en cuenta las siguientes preguntas:

1. ¿De qué manera las propuestas de descentralización previo a 1974 (incluyendo aquellas que no fueron oficializadas), han considerado aspectos de la planificación urbano-regional?
2. ¿De qué manera han incidido las facultades, competencias y atribuciones otorgadas por ley a los gobiernos subnacionales, en la planificación urbano-regional?

Como se mencionaba en el capítulo metodológico, una vez identificada la legislación pertinente, se procederá a realizar Análisis de Contenidos de cada documento, de modo de contestar las preguntas indicadas arriba. Luego, para los casos pertinentes y en la medida que exista discusión de los hitos legislativos aún en su condición de proyecto de ley, se procederá a analizar la completitud de las actas de discusión en el parlamento. El capítulo concluye con las conclusiones obtenidas del trabajo de análisis.

## **IV.1 Periodo 1925-1973: Esbozos de una administración descentralizada y desarrollo de un país urbano**

### **IV.1.1 Contexto histórico**

Entre 1925 y 1973, Chile se vio enfrentado a variados procesos políticos, económicos y sociales de carácter exógenos y endógenos; múltiples y complejos acontecimientos a nivel mundial y en la escala local, influyeron en las prioridades del Estado y gobierno, en el desarrollo de la economía y el desarrollo de ciudades. Tras un período de fuerte crecimiento económico producto de los holgados excedentes tributarios de la industria del salitre desde fines de siglo XIX, la fluctuación y baja del precio del nitrato en mercados internacionales significó un periodo de inestabilidad y devaluación monetaria en el país, impactando fuertemente el ingreso fiscal (Correa et. al, 2001: 24).

En este periodo, Chile ya contaba con un alto porcentaje de población urbana con respecto a la población total (sobre el 35%), asemejándose a las proporciones de población urbana de Argentina y Uruguay, situación que influyó en el desarrollo industrial a lo largo del siglo XX (Geisse y Valdivia, 1977: 18). El auge económico de fines del siglo XIX, no dejó de hacer presencia en estas ciudades, aunque con su “hegemonía política, poder económico y liderazgo cultural”, Santiago se vio más favorecida que las ciudades de Valparaíso y Concepción (Correa et. al, 2001: 24). En 1925, Santiago tenía aproximadamente 600.000 habitantes (MINVU, 2015).

Asimismo, la inequidad en distribución económica también se vio reflejada en la distribución de ingresos por grupos socioeconómicos, por lo que a pesar del bienestar que prevaleció a fines de siglo XIX y comienzos del XX, no se disipó el movimiento de “La Cuestión Social”, el cual cobró fuerzas con el objetivo de mejorar la situación precaria de las clases bajas y obreras. Estos lineamientos se fueron incorporando lentamente en la agenda nacional y legislativa de la época y de las décadas que siguieron.

En materias políticas, la Revolución de 1924 dejó una Junta de Gobierno encabezada por militares, gatillando el “auto-exilio” del Presidente Arturo Alessandri. Tras el derrocamiento de la Junta por parte del llamado Comité Militar, se decide solicitar el regreso del Presidente Alessandri para que culmine su periodo. En este clima, se facilitó la consolidación de su principal proyecto de reforma institucional del país: La modificación del texto normativo de mayor importancia en el país, la Constitución de 1925 (BCN, 2012).

### IV.1.2 Aspectos institucionales, normativos y de gestión para la planificación urbano-regional entre 1925-1974

Antes de revisar los planteamientos descentralizadores del periodo comprendido entre 1925 y 1974, revisaremos las características de la planificación urbano-regional y las dinámicas socio-económicas en el territorio, marcadas por el desarrollo industrial, la expansión de asentamientos urbanos, procesos migratorios urbano-rural y fuertes cambios en la distribución socio-económica en el territorio.

En relación a las dinámicas de crecimiento poblacional en áreas urbanas en el país, se puede apreciar en la Tabla 6 que entre la década de 1930 y 1970, el porcentaje de población urbana total a nivel país aumentó aproximadamente en un 50%, pasando de un 49,2% en 1930 a un 74,7% en 1970. De la totalidad de población urbana, el porcentaje de población metropolitana no aumentó drásticamente, pasando de un 34,6% en 1930 a un 42,4% en 1970. El aumento que sí fue significativo fue el porcentaje de población metropolitana en el país, con respecto al total de población, pasando de un 17,03% en 1930 a un 31,7% en 1970, aumentando casi en un 100%.

Tabla 6. Datos demográficos de Chile entre 1920-1970.

| Año  | Pob. Total | Pob. Urbana | Pob. Rural | Pob. Metro. | %Pob. Urb/Total | %Pob. Metro/ Urbana | %Pob. Metro/ Total |
|------|------------|-------------|------------|-------------|-----------------|---------------------|--------------------|
| 1930 | 4.287      | 2.109       | 2.178      | 730         | 49,2            | 34,6                | 17,0               |
| 1940 | 5.024      | 2.570       | 2.454      | 1.003       | 51,2            | 39,0                | 19,9               |
| 1950 | 6.091      | 3.559       | 2.532      | 1.0434      | 58,4            | 40,3                | 23,5               |
| 1960 | 7.374      | 4.989       | 2.385      | 2.069       | 67,7            | 41,5                | 28,0               |
| 1970 | 8.885      | 6.640       | 2.245      | 2.817       | 74,73           | 42,4                | 31,7               |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de censos de población y Puncel (1994).

Revisando más detenidamente algunas características de la configuración del territorio urbano (en cuanto a tamaño de población, área y densidad), se puede apreciar en la Tabla 7 que entre las tres principales áreas metropolitanas del país, aquella con mayor población era el Gran Santiago con 2.629.432 habitantes, seguido por el Gran Valparaíso con 529.780 habitantes, y el Gran Concepción con 339.314 habitantes.

Las tres áreas metropolitanas ya contaban con áreas sobre las 3.000 hectáreas a fines del periodo, en 1970, siendo el Gran Santiago la de mayor tamaño con un área de 34.138 hectáreas, seguida por el área del Gran Concepción con un área de 19.282 hectáreas y finalmente el Gran Valparaíso con un área de 3.526 hectáreas. El tamaño del Gran Valparaíso incidía en que ésta se configuraba como la ciudad más densa entre las tres, con una densidad de 150 habitantes por hectárea, seguido por el Gran Santiago con una densidad de 77 habitantes por hectárea, y finalmente Gran Concepción con una densidad de 17 habitantes por hectárea<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> El propósito de los datos cartográficos y demográficos expuestos es de otorgarle al lector una información complementaria sobre la realidad de las principales urbes del país y sus procesos de transformación en el periodo estudiado.

Tabla 7. Características ciudades metropolitanas en Chile -1970.

| <b>Valparaíso</b> |                  |                  |                          |  |
|-------------------|------------------|------------------|--------------------------|--|
| <b>Año</b>        | <b>Población</b> | <b>Área (Há)</b> | <b>Densidad (Pob/Há)</b> |  |
| 1970              | 529.780          | 3.526,59         | 150                      |  |
| <b>Santiago</b>   |                  |                  |                          |  |
| 1970              | 2.629.432        | 34.138,30        | 77                       |  |
| <b>Concepción</b> |                  |                  |                          |  |
| 1970              | 339.314          | 19.282,67        | 17                       |  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos XLAB UC, 2012

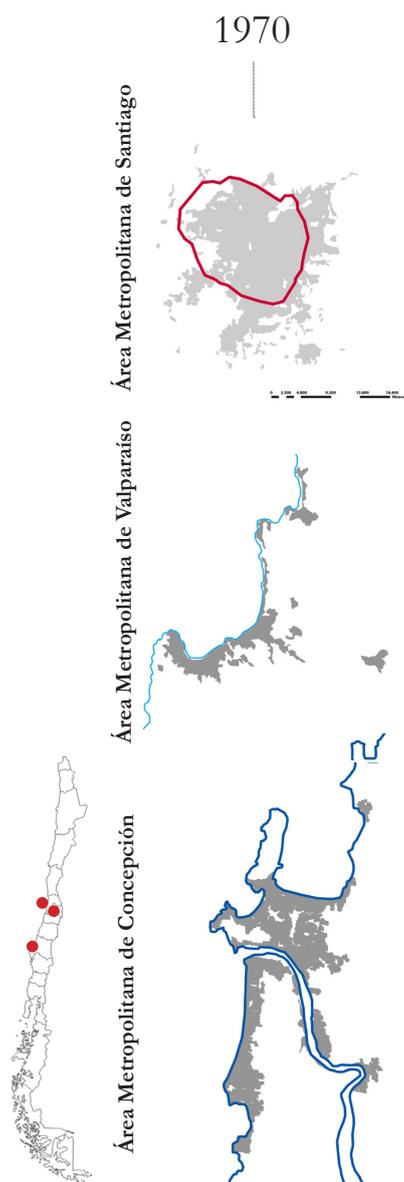


Figura 2. Elaboración propia en base a datos XLAB UC., 2012

#### IV.1.2.1 Desarrollo Territorial y Económico

En esta sección se procurará describir la institucionalidad que se desarrolló para abordar la planificación del territorio, a nivel regional y municipal. Es un enfoque que va más allá de la planificación física, e incluye objetivos relacionados a la planificación del crecimiento socio-económico, cultural, educativo, de modo de generar territorios con igualdad de condiciones en el acceso a calidad de vida, servicios, educación, salud, entre otros servicios.

#### Institucionalidad y gobernabilidad

La planificación del desarrollo territorial, surge recién a mediados de siglo XX, y fue pensada como una herramienta vinculada a la planificación física del territorio, que involucra la distribución espacial de todas las actividades humanas y la toma de decisiones respecto de los usos óptimos del espacio regional o nacional (FerradaNehme, 2011). Es en esa época que se comienzan a hacer esfuerzos teóricos y prácticos para vincular la planificación económica con la planificación física del territorio (Gómez, 2007).

El Ministerio de Obras Públicas crea, en el año 1952, la Dirección de Planeamiento para estudiar una posible división del territorio, de modo de planificar y coordinar el desarrollo socio-económico del país (Arenas, 2009). Es así como se crean las Microregiones, cuyos resultados no fueron los esperados (Ibid). Si bien algunos ministerios habían creado oficinas regionales, fue principalmente la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), la que incidió en el tema del desarrollo regional, principalmente mediante la administración de créditos (Gajardo, 1981; Arenas, 2009). Más tarde, en 1960, la CORFO—fundada en 1939 para la promoción de la industria manufacturera—crea los Institutos CORFO y franquicias a lo largo del país; el desarrollo regional o planificación regional se pone de moda y desde ellos surgen grandes expectativas en el mejoramiento de la situación regional, mediante el estudio de la prioridad correcta de inversión para cada zona geográfica (Arenas, 2009).

La Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), es otra entidad con incidencia en la planificación del desarrollo regional, que se crea en 1966, desde donde surge la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado, que como planteábamos anteriormente, es la primera estrategia de desarrollo regional en Chile (Arenas, 2009). Ésta se componía de tres niveles independientes (Gajardo, 1981 y Arenas, 2009): El nivel global (debía coordinar los trabajos preparatorios, ya que el objetivo era la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Socio-económico y la formulación de una proyección de la realidad económica y social a largo plazo; el nivel sectorial, elaboraba los planes sectoriales a corto y largo plazo, con un énfasis en la creación de instructivos técnicos que guiasen en la elaboración de los planes sectoriales; y el nivel regional que formulaba los

planes de desarrollo para cada una de las regiones de planificación del país, a corto y largo plazo (realizaba los estudios metodológicos y creaba normas técnicas para orientar la acción de las oficinas regionales de planificación). Sin embargo, algunos académicos han reconocido una situación en que los cambios de gobierno han impedido que las estrategias se consoliden y desarrollen (Gajardo, 1981; Arenas, 2009).

Los Polos de Desarrollo identificados en la estrategia mencionada anteriormente eran de cuatro tipos: (1) Polos de desarrollo a nivel nacional (Santiago); Polos de desarrollo de nivel inter-regional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción); Polos de desarrollo de nivel regional (Arica, Iquique, La Serena, Coquimbo, Rancagua, Talca, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas); Polos de desarrollo de nivel intra-regional (Tocopilla, Calama, Copiapó, Vallenar, Ovalle, Quillota, La Calera, San Felipe, Los Andes, San Antonio, Rengo, San Fernando, Curicó, Linares, Chillán, Los Ángeles, Angol, Ancud, Puerto Aysén y Coyhaique). Estos polos influyeron después en la conformación de las regiones, de modo que se tomó en cuenta un cierto nivel mínimo de actividad económica y una posición estratégica para el transporte.

Para algunos académicos, la estrategia mencionada, fracasó por la ineficiencia de su proceso de formulación, las modalidades de su implementación y su falta de continuidad (Boisier, 1984). También se hace mención al hecho que es una estrategia elaborada y aplicada desde el centro, sin considerar las diferencias geográficas a lo largo del país (Arenas, 2009).

### **Instrumentos y normativa**

Los aportes de Perroux (1955) con respecto a la idea de los Polos de Desarrollo o Polos de Crecimiento, influyeron en la planificación regional; esta idea consiste en la presencia de un espacio urbano y industrial como motor que influye en el desarrollo del entorno regional. El desarrollo no aparece en todas partes, y aparece con diferentes niveles de intensidad. En este contexto, la labor del desarrollo regional es elegir correctamente la actividad industrial o actividad económica—la cual se multiplicaría e impulsaría—el desarrollo en el territorio (Mateaccioli, 1981; Arenas, 2009).

De la estructura regional establecida por la ODEPLAN en la década de 1960, surge la Política de Desarrollo Regional, la cual trataba de identificar actividades regionales prioritarias y de asignar sus funciones como polos de desarrollo (Arenas, 2009).

De manera más indirecta, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la cual fue creada en 1939 para impulsar la industria manufacturera, también influyó fuertemente en el proceso de desarrollo urbano que se vivía en las principales ciudades chilenas (MINVU, 2014). En la época, la acción ministerial que más prevaleció en la promoción del desarrollo regional, fue la de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (Arenas, 2009). Fue creada en abril de 1938, como el primer instrumento importante de planificación a nivel país y marca el comienzo de la planificación regional en Chile (Gajardo, 1981; Arenas, 2009). En 1940, los ministerios aún eran débiles como instituciones ejecutoras de las políticas públicas en materias de desarrollo urbano y regional. Es así como la CORFO llenó un vacío, volviéndose una institución multisectorial. Durante los siguientes veinticinco años, construirá infraestructura de distintos tipos, como de transporte, vialidad, comunicaciones, minería, electricidad, entre otros, sin mayor competencia con los ministerios sectoriales. Esta situación cambiaría a partir de la década de 1960 (Cleaves, 1974).

La institución también jugó un rol importante en las tareas de fomento y reconstrucción tras el terremoto de Valdivia de 1960 (Boisier, 2010, 33). En esa época también actúa como secretaría técnica de los recién formados Comités Provinciales de Desarrollo (COPRODE) (Boisier, 2010, 33).

Para Gross (1991), era una época de plena vigencia del modelo sustitutivo de importaciones. La creación de la CORFO, simbolizó la conducción del Estado sobre la planificación del desarrollo económico en el país, y estimuló la actividad productiva e industrial, acentuando la migración rural urbana y una acelerada urbanización. El autor también señala que el auge empresarial, tanto público como privado producto del desarrollo impulsado por la CORFO, tuvo un fuerte impacto en las ciudades, especialmente en la capital (Gross, 1991).

La idea de la planificación institucionalizada se tradujo, entre otras medidas, en la creación de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) en 1965, con el fin de racionalizar, coordinar y proyectar las políticas de gobierno (Gross 1991). Boisier (2010, 34) plantea que la ODEPLAN fue creada para poner en práctica el plan de gobierno del Presidente Frei y para llevar a cabo la planificación a nivel nacional. Jorge Ahumada fue el primer director, quien realiza la propuesta de la creación de cuatro polos de crecimiento a lo largo del país (Antofagasta, Valparaíso, Concepción y Puerto Montt). Entre los objetivos de este proyecto estaba el de fomentar el desarrollo productivo regional (Boisier, 2010: 38). Aquí la labor de John Friedmann y Walter Stöhr fue de gran importancia, como también lo fue en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (Ibid).

La idea de los polos de desarrollo o polos de crecimiento, influyó en la definición de varias propuestas contemporáneas y locales. Una de ellas fue la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado (1964-1970) que se basó en la idea de los polos de desarrollo y se basaba en tres niveles de acción: 1) Nivel global; 2) Nivel sectorial y 3) Nivel regional (Gajardo, 1981; Arenas, 2009: 67). Sin embargo, no se plasmaron en estos instrumentos aspectos relacionados a la definición de uso de suelo, sino más bien un enfoque de planificación a corto, mediano y largo plazo, del desarrollo económico y social en el territorio.

Refiriéndose al periodo entre 1964-1969, Friedmann (1970) plantea que el marco urbano-regional que se aplicó en Chile fue un intento de réplica a dos problemas complejos de la época; el problema de marginalidad que afectaba a un porcentaje importante de la población urbana y la brecha que separaba las condiciones de vida rurales y urbanas.

El marco urbano-regional contenía las siguientes políticas: (1) Política Económica, para guiar la localización de las nuevas actividades económicas; (2) Política de migración y radicación, para guiar el proceso migratorio; (3) Política de desarrollo urbano, para guiar la evolución de la estructura interna de las comunidades urbanas y metropolitanas en la medida en que puedan actuar como un medio ambiente vivo o ecosistema; (4) política habitacional, guiar la provisión de techo y servicios públicos de carácter local y la construcción de medios ambientes comunitarios para facilitar los procesos sociales básicos, tales como la formación de familias, la crianza de hijos, la adquisición de cultura, la movilidad social y las organizaciones comunitarias; (5) Política del suelo urbano, para controlar el patrón de crecimiento de las ciudades a través de controles del uso del suelo y de las densidades del patrón de ocupación; (6) Política de desarrollo administrativo y político, para guiar los procesos de descentralización de los servicios administrativos y devolución del poder a los gobiernos locales; (7) Política de desarrollo social, para guiar los procesos que aseguren la participación activa de todos los sectores sociales en aquellos asuntos vitales para sus intereses y bienestar.

Durante el gobierno del Presidente Salvador Allende (1970-1973), se destacó el proyecto para el Desarrollo Regional Integrado (Arenas, 2010; Nogueira, 197-). Su principal objetivo era llevar a cabo la modificación de las estructuras económicas regionales según las nuevas dinámicas de producción, de las necesidades de los sectores de población más vulnerables, llevar a cabo la descentralización de las dinámicas demográficas, fomentar empleos en regiones, explotar recursos sub-utilizados (ODEPLAN, 1971; Arenas, 2009).

Desde el punto de vista de otros académicos, el gobierno de Salvador Allende sí contó con políticas a favor de la descentralización del desarrollo; uno de los hechos más importantes fue el fomento de la participación ciudadana, tanto en los centros industriales como en cada unidad geo-política; surgen los cordones industriales, con el objetivo de desarrollar el “poder popular” sobre los territorios (Arenas, 2009). En las oficinas de la ODEPLAN a nivel regional, también se implementan los esquemas de participación, mediante la creación de un comité que vinculaba la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), con la ODEPLAN. Luego, durante 1970 y 1973, la ODEPLAN desarrolla la Estrategia de Desarrollo Regional Integral, la cual contaba con una base similar a la Estrategia Regional de Desarrollo Polarizado, pero además incluía herramientas de participación ciudadana, en especial a nivel campesino. Aquí la Central Única de Trabajadores (CUT) incidía en los organismos superiores de planificación del desarrollo nacional, regional y sectorial y sobre la ODEPLAN misma.

Luego, en 1972 recién se precisó la función de la planificación regional, con la publicación de la denominada “Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo” (Bedrack, 1974; Arenas, 2009). Esta estrategia intentaba coordinar objetivos socio-económicos globales al nivel regional, definir los roles de las regiones buscando la armonía entre los intereses locales y regionales y los objetivos; construir un marco de referencia para la acción de los organismos de decisión regional descentralizados; entregar la verdadera dimensión del desarrollo regional y racionalizar la utilización de los recursos financieros y humanos en función de los objetivos globales de desarrollo (Arenas, 2009).

La estrategia también hace propuestas para las ciudades, proponiendo que los centros urbanos localizados en el “corredor del desarrollo”, deberán cumplir funciones de producción, elaboración y utilización de los recursos naturales, al mismo tiempo que recibir los flujos migratorios dirigidos hacia las áreas metropolitanas y absorber su propio crecimiento demográfico; para las ciudades en las zonas norte y austral, el esfuerzo debe estar dirigido a reforzar centros industriales y mejorar los servicios; para La Serena-Coquimbo, Concepción-Talcahuano y Valdivia-Osorno-Puerto Montt, asumir un crecimiento demográfico para lograr una mayor descentralización de Santiago (Arenas, 2009). A este programa le ocurre lo mismo que los anteriores desarrollados durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei; el corto tiempo de implementación.

En la Figura 4 se resumen los principales hitos relacionados al desarrollo territorial y económico. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del Estado, Institucionalidad y Gobernabilidad, Instrumentos y normativa, y Programas de Gestión de Políticas Públicas.

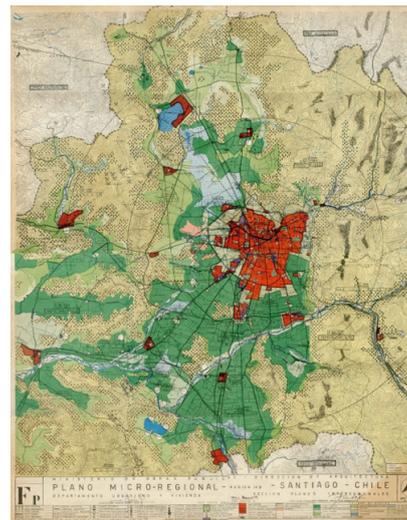
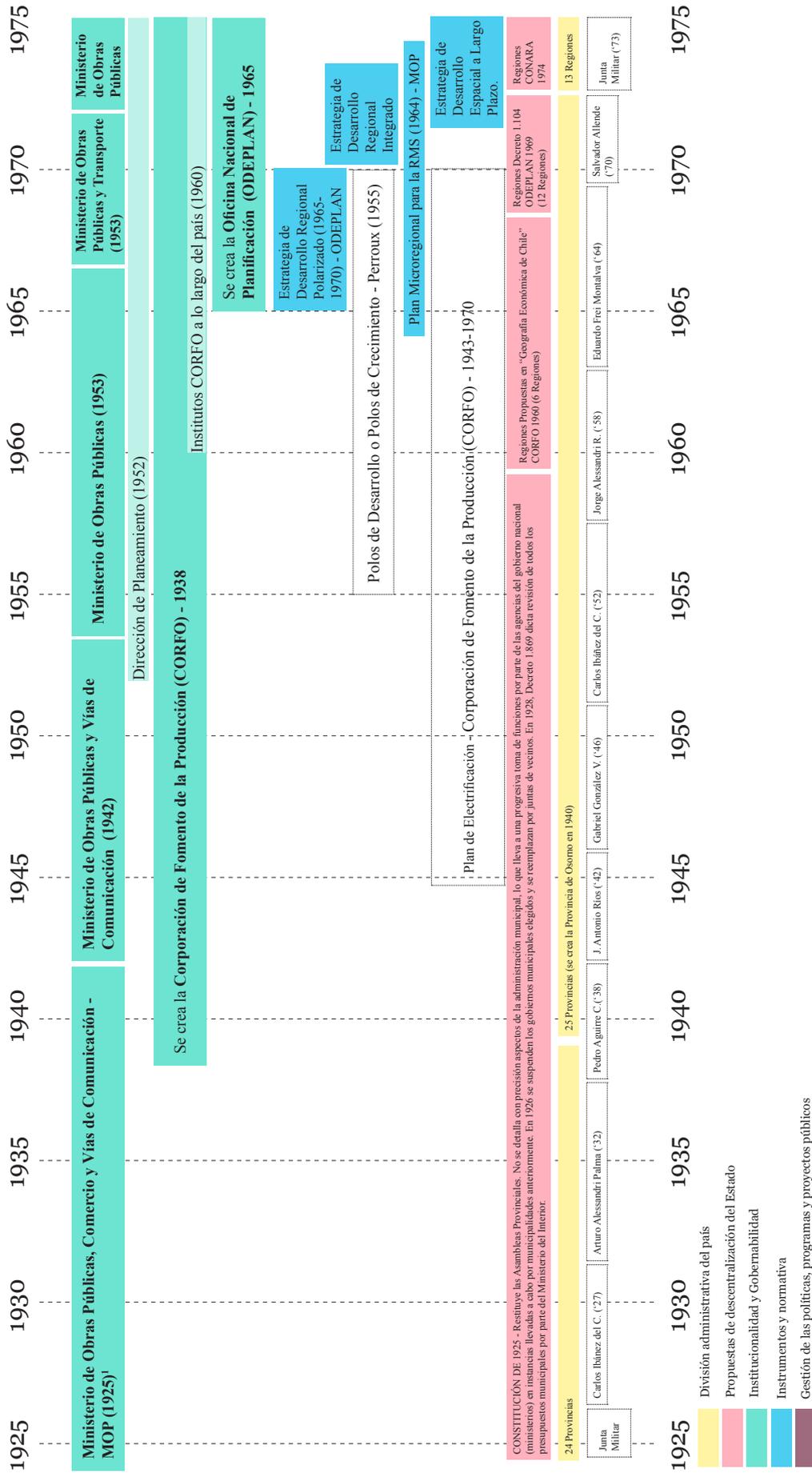


Figura 3. Plano Micro-Regional, Región IV-B, Santiago de Chile, 1960.

**Figura 4. Línea Temporal 1. Desarrollo Territorial y Económico 1925-1973**



#### IV.1.2.2 Desarrollo Urbano

En esta sección revisaremos la institucionalidad que se desarrolló para el ejercicio de una planificación física del territorio, tanto en la escala de la región completa como las ciudades y localidades. Este es el ámbito de la planificación urbano-regional que cobró mayor protagonismo en especial a principios del siglo XX.

##### **Institucionalidad y gobernabilidad**

En 1925, el Departamento de Santiago ya estaba constituido por gran parte de las comunas que hoy conforman el Área Metropolitana de Santiago. La máxima autoridad de cada comuna era el alcalde y también existían los regidores (entre 5 y 15 según municipalidad), pero tras los hechos políticos de 1924, se reemplazó por el sistema de junta de vecinos (elegidos por el ejecutivo) y un sólo alcalde por comuna (Municipalidad de Santiago, 2015). En 1925, el alcalde de la comuna de Santiago era Luis Phillips.

Entre 1925-1974, las principales instituciones que llevaban a cabo la planificación urbana eran los ministerios de Obras Públicas (MOP) y Vivienda y Urbanismo (MINVU), aunque éste último se creó recién en la década de 1960. En sus respectivos momentos, ambas administraban fuertes inversiones en materias de infraestructura a nivel nacional (Cleaves, 1974, 137). Esta última aseveración también la respalda Valenzuela (1977), al plantear que tras la Constitución de 1925, y durante el transcurrir del siglo XX, la expansión de la autoridad del gobierno central, permitió el involucramiento de éste en funciones relacionadas a la planificación y desarrollo territorial, las que se realizaban por las municipalidades previamente (Valenzuela, 1977)<sup>3</sup>.

Una consecuencia lógica de la expansión de la autoridad del gobierno central mediante los ministerios sectoriales en materias de planificación, fue la limitación de las facultades municipales<sup>4</sup>. En este contexto, el rol del Intendente tampoco era muy influyente en asuntos relacionados a planificación urbano-regional; como figura designada por el Presidente, procuraba no contradecir las decisiones locales de los municipios, para no generar la noción que el gobierno central se oponía al desarrollo local, y evitar enfrentamientos con la oposición en estas materias (Valenzuela, 1977: 33).

Hasta la década de 1920, no habían habido bases legales significativas para la planificación del desarrollo urbano en Chile; también eran escasos los datos estadísticos o estudios socioeconómicos. Los aspectos de vialidad o de la zonificación no se consideraban como aspectos que debían abordarse desde la planificación urbana; tampoco se abordaba la relación de la ciudad con la región en que se ubicaba (Hofer, 2006:28).

<sup>3</sup> Algunos ejemplos de éste fenómeno se pueden ver tras el involucramiento y complejización de la planificación urbana por parte del Ministerio de Obras Públicas y luego el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Por ejemplo, la Dirección General de Pavimentación estaría a cargo de las obras de pavimentación de calles y veredas, y la Subsecretaría de Transportes tomó control sobre la fijación del precio del transporte público en el nivel local (Valenzuela, 1977).

<sup>4</sup> Un ejemplo es el caso de una municipalidad que no pudo expropiar una porción del terreno adyacente a un hospital local perteneciente al Servicio Nacional de Salud con motivos de ampliar el hospital. Más específicamente, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Ley 14.171 de 1955), decía específicamente que las municipalidades solamente podían expropiar terrenos para establecer parques, o construir edificios para el funcionamiento del mismo gobierno municipal. Para poder llevar a cabo el deseo de ampliar el hospital, se habría tenido que llevar a cabo un proceso de legislación al nivel nacional (Valenzuela, 1977).

Varios factores influyeron en que se tomaran medidas con respecto a esta situación; por una parte, los procesos de la industrialización y en particular en Chile, el declive de las fuentes laborales de la industria del salitre, gatillaron migraciones rural-urbano, llevando a situaciones de hacinamiento habitacional y falta de infraestructura urbana en las principales zonas urbanas del país, en particular en Santiago. A su vez, la influencia de los Congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo de la década de 1920, crean conciencia y ambición entre los urbanistas del momento, para mejorar el diseño y las condiciones urbanas en las principales ciudades del país (MINVU, 2015). Un tercer factor, que gatilló la toma de acción en la elaboración de legislación urbana, fueron los terremotos de La Serena y Coquimbo de 1922 y de Talca y Constitución en 1928 (Hofer, 2006:28).

Por consiguiente, para contar con una estrategia planificadora, en 1929 se creó la Sección de Urbanismo del Departamento de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. Un joven arquitecto llamado Rodolfo Oyarzún sería el principal gestor de la contratación de Karl Brunner en esos años, respondiendo a la creciente concientización de que el urbanismo era una disciplina que solucionaría los crecientes problemas de planificación urbana, como también de expansión y densificación (Pavez, 1993). Brunner comenzó a analizar la ciudad desde sus propias características y proponer una perspectiva crítica de la forma en que debía continuar desarrollándose y ampliándose (Gross, 1991). Alentó el estudio riguroso de la ciudad, mediante un catastro de la realidad de la urbe capitalina (Cáceres, 1995). En 1930, en la ciudad de Santiago, aproximadamente un 40% vivía en conventillos (Hofer, 2006:33).

Entre 1931 y 1935, el proceso migratorio aún era un reto para quienes gobernaban las ciudades y el país se encontraba sumergido en una fuerte crisis económica, gatillada por la crisis a nivel mundial tras la gran recesión de 1929. En este contexto, el gobierno buscó ajustar los instrumentos legales para enfrentar la problemática urbana de mejor manera; es así como el DFL 345, la primera Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización (OGUC) es dictada en 1931, con el objetivo de organizar la planificación urbana y la edificación. Más tarde, en 1952 se hicieron ajustes a la ley, precisando por primera vez los conceptos de metropolis, intermunicipio, micro-región, y región, acción que refleja una necesidad de acercarse a una nueva escala de planificación (MINVU, 2015).

La contratación de Brunner fue clave para fijar los cimientos de un pensamiento crítico sobre el futuro de la ciudad de Santiago, que hasta el momento se tendía a pensar sobre la planificación de la ciudad desde la perspectiva de referentes extranjeros (Gross, 1991). Brunner trabajó en la Dirección de Obras Públicas con el cargo de Consejero Urbano del Supremo Gobierno de Chile; también participó en la redacción de la LGUC y OGUC mencionadas arriba y en la formulación de planes reguladores.

Para abordar principalmente el problema de la escasez de vivienda y la formación de “tomas” y campamentos sin urbanización en las ciudades, se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 1965. Entre 1964-1973, para organizar la planificación de la inversión local con recursos del gobierno central, el ministerio crea las Oficinas Locales de Programación, las que abordaban la gestión en conjunto con las municipalidades (Gross 1991). Para Friedmann (1970), éstas eran las delegaciones zonales y mediante ellas se canalizaban todas las operaciones relacionadas a la gestión de la política de vivienda de la época.

En la época, la CORFO también reforzó sus oficinas regionales, otorgándoles

más autonomía de decisión.

A pesar de dichos esfuerzos, para Friedmann (1970) el problema de la expansión metropolitana había sido prácticamente ignorado en Chile; en resumidas cuentas, los esfuerzos se habían puesto en fomentar el desarrollo económico de regiones periféricas y en desarrollar vivienda. Con el crecimiento poblacional en estas áreas, y la expulsión de las industrias al campo periférico a las metrópolis, se desarrollarían una serie de desafíos de movilidad propias de un complejo urbano-industrial (Friedmann, 1970).

En relación a los desafíos metropolitanos, Friedmann (1970) plantea que radican en los siguientes puntos: (1) Planificación de la forma física del crecimiento, (2) Red de Transporte, (3) Usos de suelo urbano y agrícola, (4) Suministro de agua para el consumo y para la actividad agrícola, (5) Recursos turísticos, (6) Sistemas de comunicaciones, (7) Desarrollo eficiente de la administración pública.

A fines la década de 1960, se crea la Central de Información de Vivienda y Urbanismo (CIVU), bajo la Dirección General de Planificación y Presupuesto del MINVU (Vázquez, 1970 en Friedmann, 1970).

Finalmente, entre 1970 - 1973, el proceso urbano se coordinó con las políticas económicas, al lograr un funcionamiento conjunto entre ODEPLAN y la Dirección de Desarrollo Urbano a nivel nacional (Gross 1991).

La organización interna del nuevo Ministerio de Vivienda y Urbanismo no fue fácil; entre 1965 y 1968, planificadores urbanos y expertos en vivienda del partido político de la Democracia Cristiana, intentaron reorganizar variados instituciones públicas para unificarlas en el nuevo ministerio (Cleaves, 1974, 138). La idea era que el MINVU fuese la institución que construyera vivienda, infraestructura comunitaria y que pudiera proveer de servicios urbanos. En ese periodo, 23 instituciones públicas, bajo ocho ministerios trataban temas de vivienda y urbanismo, lo que frecuentemente conllevaba problemas de descoordinación (Cleaves, 1974: 139).

Las instituciones o agencias que realizaban las funciones de mayor importancia y que se transfieren posteriormente al MINVU (con excepción de la Agencia de Arquitectura y la de Trabajos Sanitarios del MOP) fueron las siguientes (Cleaves, 1974: 156)<sup>5</sup>:

-La Corporación de la Vivienda (CORVI): Fue creada en 1953 como un organismo semi-fiscal y autónomo. Era la agencia de desarrollo de vivienda por excelencia, encargada de revisar cada aspecto del desarrollo de vivienda—desde la adquisición del terreno hasta el cobro de los préstamos hipotecarios. Era financiada por subsidios, impuestos extraordinarios, entre otros recursos. En la década de 1960, la situación en la que se encontraba la Corporación de la Vivienda (CORVI), también fue motivación para la creación del MINVU (Cleaves, 1974, 139). La CORVI manejaba desde sus oficinas en Santiago, todas las fases del desarrollo de vivienda de familias con ingresos bajos y

<sup>5</sup> Para Ponce y Pumarino (1968), la planificación urbana de las tres principales ciudades del país en la década de 1960, se ejerce a través de las Oficinas de Plan Intercomunal dependientes de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. En relación al contexto económico a nivel nacional, plantean que las áreas metropolitanas son consideradas como polos de crecimiento de gran influencia multiregional e importancia nacional, por lo que su comportamiento futuro será dependiente y a la vez motor de las decisiones que se tomen sobre el desarrollo nacional y regional.

medios (Cleaves, 1974: 139). Ante la creciente necesidad de construir mayor cantidad de vivienda en 1964, los ejecutivos a cargo de la institución se vieron sobrepasados por la diversidad de funciones que debían ejercer en el desarrollo de sus proyectos (Cleaves, 1974: 139).

-La Fundación de Vivienda y Asistencia Social (FVAS): Fue creada en 1949, de menor tamaño que la CORVI y su financiamiento provenía de contribuciones caritativas e impuestos y daba asistencia a personas consideradas muy pobres para entrar al programa de la CORVI.

-Agencia de Pavimentos Urbanos: Asistía a las municipalidades más pequeñas en la mantención y mejoramiento de calles y sus recursos provenían del gobierno central.

-Agencia de Aguas: Construía alcantarillado y distribuía agua potable a prácticamente todo el país; La Empresa de Agua Potable de Santiago suplía de agua a algunos sectores de la capital. Su subsidiaria El Canelo, realizaba los empalmes a las viviendas; a estas agencias se suman una serie de empresas de agua de menor tamaño, las cuales abastecían ciudades y pueblos de menor tamaño, como también ciudades mineras;

-Agencia de Arquitectura: Encargada de construir equipamiento comunitario y edificios públicos como colegios, complejos administrativos, retenes de carabineros, cárceles, oficinas del correo, estadios, estaciones de bomberos y áreas recreacionales en zonas urbanas.

-Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos: Pertenecía al Ministerio de Educación y planificaba y construía colegios en zonas urbanas;

-Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios: Pertenecía al Ministerio de Salud y construía hospitales y postas médicas en zonas urbanas.

-Servicio de Electricidad y Gas: Pertenecía al Ministerio del Interior y regulaban la provisión de electricidad y gas en zonas urbanas;

-Caja Central de Ahorros y Préstamos: Pertenecía al Ministerio de Hacienda y promovía un sistema de ahorro y préstamos orientados a la construcción de vivienda.

### **Instrumentos y normativa**

Como se mencionó anteriormente, hasta 1928, no existían bases legales significativas para la planificación del desarrollo urbano; fue precisamente después del terremoto de Talca de 1928, que se dicta la Ley 4.563, que dispone que toda ciudad con más de 20.000 habitantes deberá elaborar un Plan General de Transformación (MINVU, 2015).

Entre los primeros instrumentos, se dicta en 1931 desde el Ministerio del Interior la primera Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), el DFL 345. Su principal objetivo es presentar las disposiciones relativas a la planificación urbana, urbanización y construcción en el territorio nacional. La LGUC se diseñó con tres niveles de acción que prevalecen hasta hoy: (1) La Ley General, que contiene los: “principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones entre otras normas, que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción”; (2) La Ordenanza General, que “regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño

y construcción exigibles en los dos últimos”; y (3) Normas Técnicas, que “definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, de acuerdo a los requisitos de obligatoriedad que establece la Ordenanza General”. La LGUC definió que todas las municipalidades con poblaciones mayores a 8.000 habitantes, debían elaborar un plano oficial de urbanización que debía ser aprobado por el Presidente de la República (Petermann, 2006: 2010). El plano debía establecer límites urbanos, sin embargo éstos los podía definir la misma municipalidad.

Entre los primeros instrumentos normativos de carácter regulatorios, estuvo el Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago (P.O.U. 1939) (Figura 5). Las principales materias que se regularon fueron la zonificación de la edificación según alturas, número de subdivisiones permitidas, coeficiente de ocupación de predios, zonificación de acuerdo a la modalidad de equipamiento (continuo o aislado), clasificación y zonificación industrial y el plan de vialidad y de áreas verdes (Gross, 1991).

En la década de 1940, los planes reguladores comunales contaban con su respectiva ordenanza y se oficializaban por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas.

A fines de 1951 se comienzan a estudiar las modificaciones a la LGUC de 1931, y entre los ajustes más trascendentales, se agregan los conceptos de Metrópolis, Intercomuna, Microregión y Región. Estas modificaciones se concretan en 1953, con el DFL 224, que establece que la planificación de las áreas metropolitanas ya estaría a cargo de los municipios sino del gobierno central (Petermann, 2006). De este punto en adelante, mediante la Dirección de Planeamiento del MOP con la Junta Regional, planificaría los temas urbanos y definiría el Límite; en 1953 aparece por primera vez la idea del Límite Urbano Intercomunal (Ibid).

En 1960, el Departamento de Planificación del Ministerio de Obras Públicas desarrolló el primer Plan Intercomunal de Santiago (PRIS 1960) (Figura 6), el cual se implemente mediante el Decreto Supremo 2.387 (MOP), el cual establecía que el crecimiento de la ciudad se debía regular para proteger tierras agrícolas y áreas ecológicas sensibles. La zonificación identifica barrios industriales y un cinturón suburbano. Se representó una red de transporte, a nivel regional, intercomunal y comunal. Por último, se definió el espacio verde público, centros cívicos, y zonas comerciales (MINVU, 2015). Es primera vez que se define un Límite Urbano al conjunto de comunas que conformaban el Área Metropolitana de Santiago (Petermann, 2006: 207)

Sin embargo, la ausencia de un marco institucional para la gobernabilidad metropolitana fue una de las principales debilidades del plan. La duplicación de la acción y la deficiencia de la coordinación subsistió a través de los organismos estatales que supervisaban los instrumentos de planificación, lo que impidió una adecuada vinculación entre la planificación urbana y finanzas urbanas (Gross, 1991).

Durante la década de 1960, otras ciudades en Chile también comenzaron a concebir planes intercomunales, con el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso de 1965 y el Plan Regulador Intercomunal de Concepción de 1963. Debido al hecho de que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se crea recién en 1965, el Ministerio de Obras Públicas era protagonista en el desarrollo de variados aspectos de la planificación e infraestructura en Chile.

Desde el punto de vista de Gross, el PRIS se desarrollaba en el siguiente contexto:

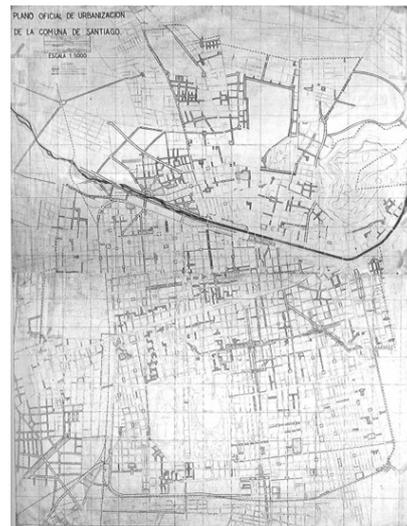


Figura 5. Plano oficial de urbanización de la comuna de Santiago, K.H. Brunner, 1939, escala 1:5000

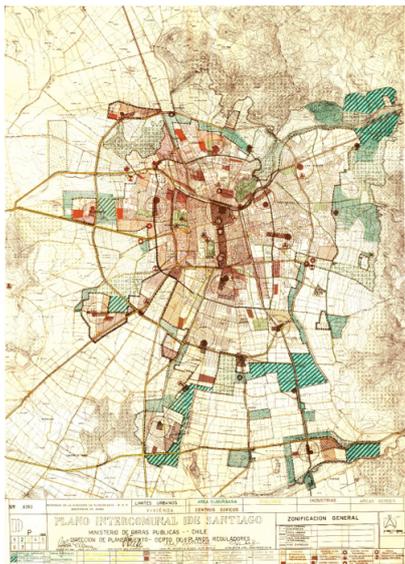


Figura 6. Plano Intercomunal de Santiago, 1958-60.

“El Plan se formuló inserto en un modelo económico de corte liberal moderado, con un sistema de propiedad privada en el cual el mercado era el principal asignador de recursos, mientras que el Estado sólo intervenía a través de la fijación de políticas económico-administrativas o mediante la provisión gratuita en la asignación de bienes básicos como vivienda, educación y salud. Aunque el Estado debió tener una injerencia mayor en la planificación urbana, en este caso careció de una posición definida al respecto y delegó toda su responsabilidad en el equipo técnico a cargo de la formulación del Plan, equipo que ocupaba el vacío dejado por los seguidores de Karl Brünner. En la práctica, el no tuvo polémicas públicas ni contradictores que hubieran permitido enriquecer sus postulados” (Gross, 1991).

El autor plantea también que la ausencia de un gobierno metropolitano en los planteamientos del PRIS 1960 fue una de sus mayores debilidades y al final la principal coordinación intermunicipal fue la que se “logró en la medida en que se incorporaron las zonificaciones, usos de suelo y trazados contemplados en el PRIS a los respectivos planes reguladores comunales (Gross, 1991, 153).

Entre 1964-1973, se formulan planes que buscan basarse en metodologías de base científica, con aportes de las ciencias sociales y con modelos matemáticos que buscan recrear el funcionamiento de las dinámicas urbanas; sin embargo, esta aproximación que frecuentemente requería de mayores plazos y recurso, quedaba en segundo plano ante la urgencia de la escasez de vivienda (Gross 1991).

### Gestión de políticas, proyectos y programas públicos

En cuanto a la gestión local, la paulatina disminución de poder autoritario y de recursos para el financiamiento local, no dejaron indiferentes a los alcaldes y regidores. Así lo argumenta Valenzuela (1977), quien plantea el rol que adquieren estas autoridades como emprendedores políticos y como personas que apoyarían a la población local en sus trámites y necesidades cívicas, muchas de las cuales sólo podían realizarse en Santiago (Valenzuela, 1977).

El autor también muestra evidencia de la importancia en la iniciativa local, por parte de las autoridades municipales, en vez de iniciativas por parte de los ministerios sectoriales hacia las localidades. Ante su falta de influencia, las autoridades locales acudían a los legisladores, los miembros del Congreso, más que a los Intendentes para conseguir los recursos y la atención de los diferentes departamentos pertenecientes a los ministerios sectoriales o en otras instituciones gubernamentales como el Banco Central y el Banco del Estado de Chile (Valenzuela, 1977). Incluso, en el contexto de la creación de la ODEPLAN, habían algunos funcionarios públicos a nivel central que cuestionaban la necesidad de planificar, siendo que las personas en sus localidades, hacían ruido cuando necesitaban algo, y ellos sabían mejor que los técnicos, qué era lo necesario (Valenzuela, 1977).

Otro problema al cual se enfrentaban las municipalidades en relación a la implementación de proyectos relacionados a la planificación urbano-regional, era la frecuente carencia de recursos, al ser éstos recolectados por el gobierno central y no devueltos en su completitud (Valenzuela, 1977: 45). En la Tabla 8 se puede apreciar como el presupuesto se mantuvo casi en el 10% hasta la década de 1940, y en la década de 1950 el porcentaje baja el 7%.

La situación de las municipalidades se agravó en la década de 1970, con el quiebre financiero de varias de éstas, a pesar de un aporte extraordinario de USD \$10 millones durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva.

Tabla 8. Presupuestos municipales como porcentaje de los gastos gubernamentales totales.

| Año        | 1986  | 1937 | 1945 | 1956 | 1963 | 1967 |
|------------|-------|------|------|------|------|------|
| Porcentaje | 11.40 | 9.66 | 9.22 | 6.90 | 6.93 | 6.40 |

Fuente: Oficina Central de Estadísticas, Dirección General de Estadísticas y Cleave (en Valenzuela, 1977: 46)

Según Valenzuela (1977), durante el gobierno del Presidente Salvador Allende, no se le otorgó mayor prioridad al problema del financiamiento municipal.

Algo que era común en la época era el copago por parte de las comunidades locales (no necesariamente la municipalidad), para la realización de alguna obra de urbanización (Valenzuela, 1977: 150). Un ejemplo de lo anterior eran las extensiones de agua potable realizadas por la Dirección de Servicios Sanitarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con un copago de la comunidad o individuos interesados en el servicio (Valenzuela, 1977: 150). La Dirección definía el copago, y después de que el 40% de éste era depositado, recién se realizaba el estudio técnico. Cuando el 70% del pago se realizaba, comenzaban las obras (Valenzuela, 1977: 150).

Aquí el tema de los partidos políticos era clave, no sólo en relación al alcalde y el congresista, quienes tenían mayores posibilidades de obtener recursos de un ministerio liderado por un miembro del mismo partido, sino también en el sentido que los diferentes ministerios tenían diferentes simpatizantes políticos; por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo era de tendencia Demócrata Cristiano, mientras que los radicales eran bien influyentes en el Ministerio de Obras Públicas y en el Ministerio de Educación (Valenzuela, 1977).

En el ámbito de la planificación urbana, el tema de vivienda era urgente y se le dió significativa prioridad. El año 1925 mediante la Ley 308 de Fomento de las Habitaciones Baratas, se crea el Consejo Superior de Bienestar Social. Con financiamiento de la Caja de Crédito Hipotecario se construyen 43 poblaciones con sus respectivos equipamientos (Gross, 1991). Es en este momento que el Estado inicia la construcción de poblaciones y equipamiento comunitario (Vasquez, 1970 en Friedmann, 1970).

“Consecuentemente con el carácter dictatorial del gobierno del general Ibáñez, en 1930 un Congreso designado por el Ejecutivo aprueba en sólo treinta y dos días la ley de transformación del Barrio Cívico y la Casa Presidencial, contrastando con las largas tramitaciones a que eran sometidos los proyectos urbanos durante el régimen parlamentario anterior” (Gross, 1991).

Para enfrentar las migraciones rural-urbano de la primera mitad de siglo, se crea la Junta Central de Habitación Popular del MOP en 1935, la cual otorga préstamos a 27 años plazo, dejando el predio hipotecado como garantía bancaria (MINVU, 2015). De la Junta Central de Habitación Popular van a depender las Juntas Provinciales, Departamentos y Comunas.

En 1932, se crea por Decreto Ley el Departamento de la Habitación, para centralizar toda la actividad estatal de fomento de la Habitación Popular (Vasquez, 1970 en Friedmann, 1970).

En 1936, se realizan ajustes a la Caja de la Habitación Popular, que reemplaza a los antiguos organismos y define nuevas modalidades de financiamiento (Cajas de Previsión, Fisco, impuesto del 5%) (Vasquez, 1970 en Friedmann, 1970).

Ese mismo año, con motivo del terremoto de Chillán, se crean la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y el Departamento de Habitaciones Populares de la CORFO (Vasquez, 1970 en Friedmann, 1970).

En 1941, la Ley 6.640 autoriza al Presidente de la República para contratar préstamos bancarios destinados a levantar viviendas populares; en este contexto se construyen alrededor de 6.000 unidades habitacionales (MINVU, 2015). En 1943, se reestructura la Caja de la Habitación Popular, modelo que concede franquicias tributarias a la llamada habitación económica, lo que incentiva a las empresas inmobiliarias (MINVU, 2015). En 1948 se dictó la Ley Pereira, que incentivó la construcción de vivienda con un enfoque hacia la clase media (MINVU, 2015).

Se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953, con la fusión de la Caja de la Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (Vasquez, 1970 en Friedmann, 1970). Según el Decreto Ley que la crea, la CORVI debía velar por la ejecución, urbanización, reestructuración, remodelación y reconstrucción de barrios y sectores, así como el estudio y el fomento de la construcción de viviendas económicas.

En la Figura 7 se resumen los principales hitos relacionados al desarrollo urbano de este periodo. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del estado, institucionalidad y gobernabilidad, instrumentos y normativa, y programas de gestión de políticas públicas.

Entre 1957-1959, comienzan los conflictos por tener acceso a la tierra urbana (MINVU, 2015); surgen las tomas de terreno y aumenta el número de campamentos. Ante esta realidad surge el MINVU.

“Alessandri Palma impulsa con energía la gestión de la ciudad e inicia un período en que resulta difícil marcar fronteras entre las iniciativas urbanísticas de un gobierno y de otro, debido, especialmente, a que las ideas de remodelación son de dominio común; la concreción de las propuestas demoran generalmente un tiempo mayor del que permanecen los presidentes y los proyectos de transformación urbana superan, en muchos casos, las voluntades partidistas” (Gross, 1991).

“Para Alessandri llegó a ser un imperativo dotar de casas a la población, lo que constituía un signo de integración social. En este predicamento le correspondió realizar un vigoroso plan de viviendas, que, apoyado por la CORVI, llevará a materializar un gran número de poblaciones populares, que, a su vez, duplicarán las construidas en el gobierno anterior. Con el eficiente sistema de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que proporcionan ayuda financiera a largo plazo, y la promulgación en 1960 del D.F.L. 2 con sus franquicias tributarias, existían dos instrumentos que beneficiaban directamente al sector de medianos recursos. La clase media, ya estabilizada, puede alcanzar una vivienda confortable eligiendo de preferencia sitios individuales alejados del centro que permiten jardines privados, con lo que se construyen gran parte de los nuevos sectores de la capital. La generosidad y amplitud de las disposiciones del D.F.L. 2 y el no haber restringido su aplicación a ciertas áreas de la ciudad permitió su utilización también por las clases de altos ingresos, que se localizaron especialmente en el área oriente, incrementando el proceso de segregación espacial” (Gross, 1991).

En 1960, se crea la Caja Central de Ahorro y Préstamos (Vasquez, 1970 en



Friedmann, 1970). También son de la época la Corporación de Obras Urbanas (COU), encargada de ejecutar y mantener obras de infraestructura en áreas urbanas. También la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), cuya finalidad es efectuar planes y proyectos de remodelación y mejoramiento urbano (Vasquez, 1970 en Friedmann, 1970).

Entre 1964 y 1969, el gobierno había hecho un esfuerzo por identificar las ciudades más importantes del país aparte de las áreas metropolitanas, con la idea de desarrollar programas de inversión en vivienda y equipamiento urbano (Friedmann, 1970). El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), desarrolló convenios con las municipalidades, estableciendo oficinas de programación de la inversión en más de 80 ciudades, e incluso hubo participación de los funcionarios y comunidad local para la selección de proyectos y la prioridad de asignación (Friedmann, 1970). La condición para ser beneficiario de estos proyectos de desarrollo de infraestructura de vivienda y urbanización en ciudades, era contar con ahorro (Friedmann, 1970). El gobierno procuró crear un mecanismo de adquisición de terrenos en áreas centrales, y se intentó elevar las densidades de las áreas centrales de las ciudades (Friedmann, 1970).

Para Stöhr (1970), en la década de 1960, en Chile el 97,9% del gasto público aún se decidía a nivel nacional (en contraste con el 57% de Brasil, 70% de Colombia, 87% de Venezuela y 90% de México), dejando el 2,1% a los gobiernos municipales para gastos corrientes menores como los de iluminación de calles y recolección de basura.

Entre 1970 y 1973, bajo el concepto de habitaciones cercanas a las fuentes de trabajo y con participación activa de las cooperativas y de los sindicatos, a lo largo del país se dotó a gran parte de los empleados y obreros de viviendas, de acuerdo a los planes propuestos por el gobierno (Gross 1991). Entre los objetivos centrales del gobierno del Presidente Salvador Allende, estaba el de construir y reparar viviendas en mal estado, como también mejorar la infraestructura urbana en los sectores más pobres (MINVU, 2015). En 1971, mediante el Plan de Ahorro Popular, se modifica la reglamentación del régimen de postulaciones y asignaciones de vivienda (MINVU, 2015).

#### **IV.1.2.3 Infraestructura y Transporte**

En este periodo, el desarrollo de infraestructura y de medios de transporte público, así como por un tiempo el desarrollo urbano, se concentró bajo la acción del Ministerio de Obras Públicas (MOP), instituciones públicas, y de agencias semi-fiscales.

Para el caso del Ministerio de Obras Públicas (MOP), se desarrollaron departamentos específicos para abordar los requerimientos de infraestructura, y aproximadamente hasta la década de 1960 fue fuertemente asistido por la labor de la Corporación de Fomento de la Producción en el ámbito del desarrollo de infraestructura tanto de escala urbana como rural en provincias. Durante la década de 1960, algunas de las agencias semi-fiscales proveedoras de servicios públicos fueron integradas al naciente Ministerio de Vivienda y Urbanismo, así como también se produce una reorganización interna en diversos ministerios sectoriales, para concentrar en un sólo ministerio los departamentos que ejercían labores relacionadas a la vivienda y otros elementos de equipamiento urbano.

#### **Institucionalidad y gobernabilidad**

En 1925, el Ministerio de Obras Públicas que conocemos hoy, se llamaba Ministerio de Obras Públicas, Comercio y Vías de Comunicación. A lo largo

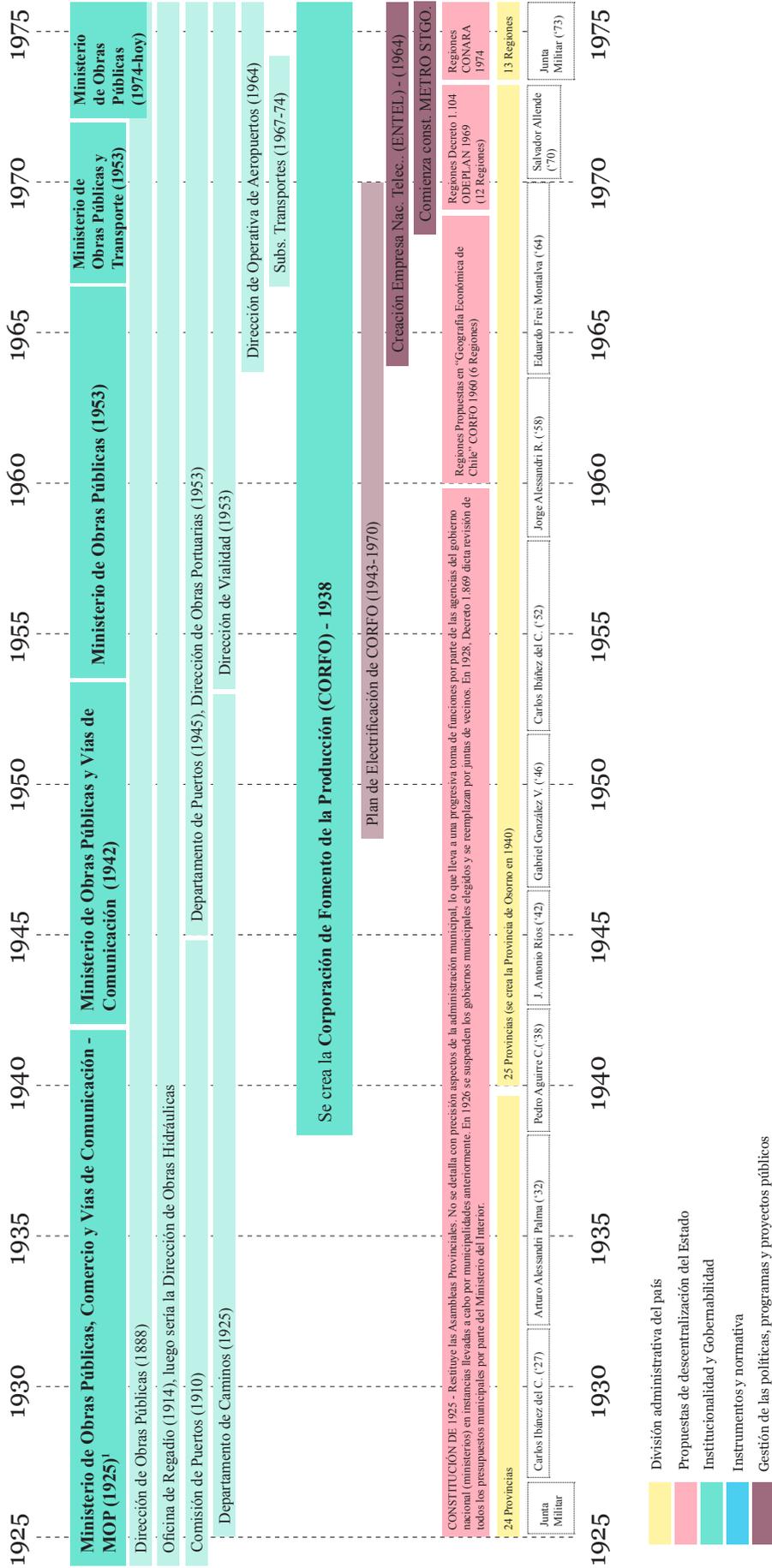
del siglo, éste fue transformándose según las necesidades de infraestructura urbana y rural que fueron surgiendo. Con respecto a infraestructura vial, en 1925 se creó el Departamento de Caminos, que emprendió la modificación y pavimentación de rutas como Santiago-Valparaíso y Santiago-San Antonio. Desde agosto de 1953 pasó a ser la Dirección de Vialidad. Con respecto a infraestructura portuaria, se creó la Comisión de Puertos en 1910, la cual derivó en el Departamento de Puertos en 1945 y en la Dirección de Obras Portuarias a partir de 1953. La Dirección Operativa de Aeropuertos surgió en 1964 y debió llevar a cabo la (Arturo Merino Benítez, a partir de 1980); previo a ello, el antiguo Departamento de Caminos atendía los requerimientos de construcción y mantención de campos aéreos (MOP, 2015).

Fue durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, que se plantea la idea y se concreta la creación del nuevo Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para ordenar bajo un mismo ministerio los departamentos que ejercían la gestión de vivienda. La idea se planteó inicialmente en 1958, durante la primera candidatura presidencial del mandatario (Cleaves, 1974:138). También se propuso la idea de crear un nuevo Ministerio de Transporte, lo cual generó profundos conflictos al interior del Ministerio de Obras Públicas de la época, ya que significaba que éste dejaría de tener sentido de ser tras la creación del MINVU (Ibid: 150). Los hechos finalmente definieron el destino, ya que las leyes normativas que el presidente quiso pasar por la Cámara de Diputados para cristalizar el proyecto del Ministerio de Transporte, se demoraron, llevaron a que finalmente las autoridades del MOP actuaran rápidamente para demostrar su importante función en el apoyo político que el presidente requería para llevar adelante otros proyectos de infraestructura y transporte. Así es como, tras una fuerte resistencia, los cambios se pospusieron, y nunca se llevaron a cabo (Ibid: 154). Sin embargo, igualmente se creó el MINVU en 1965, con la promulgación de la Ley 16.391.

En la Figura 8 a continuación se resumen los principales hitos relacionados al institucionalidad, instrumentos y gestión de la Infraestructura Pública, Transporte y Comunicaciones. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del estado, institucionalidad y gobernabilidad, instrumentos y normativa, y programas de gestión de políticas públicas.

**Figura 8. Línea Temporal 3. Infraestructura Pública, Transporte y Comunicaciones**

1925-1973



<sup>1</sup> Nombre primitivo fue Ministerio de Industria y Obras Públicas (1887), luego se llamó Ministerio de Obras Públicas y Ferrocarriles en 1910 (MOP, 2015).

### IV.1.3 Procesos pro-descentralización; un denominador común a los gobiernos presidenciales (1925-1973)

Previo a la Constitución de 1925, fueron varios los hitos que destacaron con respecto a la formulación legislativa para la administración territorial. Uno de los más importantes en el plano del modelo de Estado, es el proyecto impulsado por José Miguel Infante en 1826, el cual proponía constituir un Estado federal estructurado por ocho provincias (Coquimbo, Santiago, Concepción, Aconcagua, Colchagua, Maule, Valdivia y Chiloé) dirigidas por un Intendente y el cual permitía la transformación de las gobernaciones en provincias y (Arenas, 2009)<sup>6</sup>. También proponía la creación de las Asambleas Provinciales, con el objetivo de permitir mayor participación pública en la toma de decisiones con respecto a cuestiones políticas y económicas en cada provincia. Si bien el proyecto fracasó por falta de recursos en las provincias para consolidar la nueva estructura administrativa, reflejaba sentimientos regionalistas surgidos en Coquimbo y Concepción (Arenas, 2009).

Unos años antes, la Constitución de 1823 había establecido por primera vez la figura de la Municipalidad (Título XIX), cuyas autoridades no eran elegidas por votación popular sino por los Consejos Departamentales; producto de ello desaparecen los Cabildos, que desde la Colonia constituyeron la organización de los intereses locales en el país<sup>7</sup>. Luego, la Constitución de 1828, también conocida como la “Constitución Liberal”, simboliza y establece para algunos autores la descentralización administrativa en el país, debido a la creación de las Asambleas Provinciales y las Intendencias. Se mantuvieron las Municipalidades, cuya autoridad máxima es elegida por votación popular y cuyas atribuciones aumentan con respecto a la Constitución de 1823 (Tapia, 1961).

En 1826, la Comisión Constitucional del Congreso desarrolló el llamado “Proyecto de Constitución Federal para el Estado de Chile”, el cual proponía que el territorio de Chile se dividiera en 8 provincias (Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé). En la Constitución de 1833, se pone fin a un periodo de organización tras la independencia, y se consolida una estructura estatal que no sufrirá modificaciones por casi un siglo; también surgen los departamentos y las comunas (Arenas, 2009). Según Valenzuela (1977), la Constitución de 1933 le otorgó al poder ejecutivo, control sobre los gobiernos locales; hasta ese momento las localidades habían sido en su mayor parte autónomas e independientes de la autoridad nacional. En 1854, bajo la idea de extender el control del ejecutivo sobre los gobiernos locales, se dicta la primera Ley Municipal, dejando en manos del ejecutivo el desarrollo de políticas públicas locales, y las elecciones de autoridades locales (Valenzuela, 1977).

Luego en 1891 se promulga la Ley 5.357 de Organización y Atribuciones de las Municipalidades (Ley de la Comuna Autónoma), con la cual las municipalidades pasan a tener mayores atribuciones y autonomía en la colección de impuestos locales, y también en el manejo de las elecciones políticas, diferenciándose

<sup>6</sup> Las provincias propuestas por Infante en 1826 fueron: Coquimbo, Santiago, Concepción, Aconcagua, Cochagua, Maule, Valdivia y Chiloé (Arenas, 2009).

<sup>7</sup> El Artículo 215 detalla que habrán Municipalidades en todas las delegaciones y si es necesario en las subdelegaciones. El Artículo 218 señala que corresponderá a las municipalidades: ciudad de la policía, instrucción, costumbres, cobro de contribuciones, formación de ordenanzas municipales, y atención a los encargos hechos al Consejo Departamental. Otros puntos relacionados a la descentralización se ven en el Artículo 39, detallando que radica en el Senado las atribuciones para la formación de ciudades, villas y demarcación del territorio.

de los departamentos<sup>8</sup>. En relación a la planificación de sus territorios, en el Art. 25, la Ley dicta que las municipalidades, en su función de encargadas de cuidar de la comodidad, ornato, caminos y obras costeadas con fondos municipales, corresponderá fijar los límites urbanos de las poblaciones y determinar las condiciones en que pueden entregarse al uso público nuevos barrios; reglamentar la construcción de edificios y otras obras de las vías públicas, determinando las líneas correspondientes; fundar, sostener, dotar y reglamentar infraestructura como hospitales, asilos, cementerios, bibliotecas, museos, colegios, escuelas, instalaciones agrícolas e industriales, entre otros; adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos municipales. También se crean, y fijan los límites de 195 comunas.

En este periodo se refuerza el carácter centralizado del Estado, sin mayor participación ciudadana en las decisiones políticas, y el poder e intereses de la oligarquía exportadora en Santiago y Valparaíso en 1850 terminan por aplastar movimientos regionalistas de mineros y terratenientes, en el norte y sur del país (Arenas, 2009).

En materias de descentralización, la Constitución de 1925 simboliza la primera expresión—al menos por escrito—que la administración de los asuntos locales sería labor de la municipalidad, aunque no detalla qué conlleva dicha administración (Valenzuela, 1977). En ese momento, el país estaba dividido en 25 provincias, estructura que se mantuvo hasta 1974. Esta organización territorial, corroborada por la Constitución de 1925, que repitió el esquema definido en 1833, dividía el país en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, siendo las subdelegaciones el equivalente a las comunas. La autoridad máxima de las provincias era el Intendente y el de las comunas o agrupación de comunas, el Alcalde y Regidores.

Más específicamente, la Constitución restituye las Asambleas Provinciales (aunque con autoridades máximas designadas), se mantienen las municipalidades cuya finalidad era la administración comunal y en caso de contar con más de 100.000 habitantes, contará con un alcalde nombrado por el Presidente de la República. Sin embargo, no hubo mayor detalle con respecto a las implicancias de la administración municipal, y en la práctica, la nueva estructura legislativa que dio paso a una progresiva toma de funciones por parte de las agencias del gobierno nacional, que antes llevaba a cabo la municipalidad (Valenzuela, 1977).

Cuando asume la Presidencia Carlos Ibáñez del Campo en 1926, se suspenden los gobiernos municipales elegidos, y se reemplazan por las juntas de vecinos (Valenzuela, 1977). En 1928, mediante el Decreto 1.869, se dicta que todos los presupuestos municipales debían ser revisados por el Ministerio del Interior para su aprobación (Valenzuela, 1977 :217). Para el autor, el gobierno de Ibáñez fue muy influyente en aumentar la influencia de los ministerios sectoriales por sobre los gobiernos locales o municipales y definir y acotar la acción municipal.

Revisando más en detalle la Constitución de 1925, el Capítulo I, Art.1. de la Constitución dicta que el Estado de Chile es unitario, que su gobierno es republicano y democrático representativo. Con respecto a la organización del Gobierno Interior del Estado, el Capítulo VIII de la Constitución detalla que el territorio estaba dividido en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos.

---

<sup>8</sup> La Ley 6.425 modifica la Ley N°5.357 en 1939. Luego en 1941 el Decreto 1.472 detalla el texto definitivo.

El gobierno superior de cada provincia estaba compuesto por el Intendente, “agente natural e inmediato”, es decir representante del Presidente de la República. Sus obligaciones consistían en llevar a cabo la fiscalización de todas las obras y los servicios públicos del territorio provincial. La máxima autoridad de los departamentos era el Gobernador, subordinado al Intendente. Tanto el Gobernador como el Intendente duraban 3 años en sus funciones. Son nombrados por el Presidente de la República, tras propuesta del Intendente, quien podía removerlo del cargo en caso necesario, con aprobación de la máxima autoridad del país. Las subdelegaciones estaban a cargo de un subdelegado, bajo mandato del Gobernador y era nombrado por éste también. Además existía el cargo de Inspector, nombrado y removido por el Subdelegado, previa consulta con el Gobernador.

El “Régimen Administrativo Interior”, se plantea aparte del “Gobierno Interior del Estado”, correspondiendo lo primero a la descentralización política y lo segundo a la descentralización administrativa; para esto el territorio nacional se dividían en provincias y las provincias en comunas. Sólo una ley determina cuantas comunas habrán en cada provincia y cada territorio comunal corresponderá a una subdelegación completa.

A nivel de la Provincia, el Intendente será asesorado por la Asamblea Provincial (compuesta por representantes designados por las municipalidades de la provincia, y el número se establecía por ley), de la cual será el Presidente. A nivel de comuna, la administración residía en la municipalidad, siendo el Alcalde designado la máxima autoridad. En las ciudades de más de 50.000 hab. el Alcalde era nombrado por el Presidente de la República. Éste podía removerlo con acuerdo de la Asamblea Provincial. Las municipalidades contaban con Regidores, entre 5 y 15 en número y eran elegidos por votación directa. Entre las obligaciones de las municipalidades, estaba: (1) Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo; (2) Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio; (3) Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales; (4) Cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales; (5) Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley; (6) Formar las ordenanzas municipales junto a las consideraciones de la Asamblea Provincial. La Provincia podía imponer a cada Municipalidad una cuota proporcional a sus entradas anuales, para contribuir a los gastos generales de la Provincia.

Junto a la Constitución de 1925, el Decreto Ley 740 de 1934 también hizo alusión a temas de descentralización, dictando que en cada comuna o agrupación de comunas debía haber una municipalidad encargada de su administración local (Tapia, 1961). Revisando la ley más en detalle, ésta se titula “Normas relativas a las elecciones, registro, inscripciones, tribunal calificador de elecciones, requisitos e inhabilidades para ser elegido regidor; y sobre organización, instalación y constitución de las municipalidades”. El capítulo I trata sobre las elecciones de regidores municipales; para esto establece comunas a modo de “distritos electorales” en Santiago (éstas eran Santa Lucía, Santa Ana, Portales, Estación, Cañadilla, Recoleta, Maestranza, Universidad San Lázaro y Parque Cousiño) y Valparaíso (Las Zorras, Cordillera, San Agustín, Las Delicias, Barón). Diferencia las ciudades de Santiago y Valparaíso en el sentido de que éstas debían tener quince y doce regidores respectivamente, a diferencia de las demás comunas, que en caso de ser cabecera de la Provincia o Departamento, le correspondían nueve y siete regidores. Las comunas sin función particular, comunes y corrientes debían tener cinco regidores. Se planteaba que las elecciones de regidores estaban a cargo de las municipalidades. También se

detalla que en las municipalidades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, los Alcaldes serían nombrados por el Presidente de la República; según comuna, los alcaldes tenían remuneraciones diferenciadas.

Tras los planteamientos de la Constitución de 1925 con respecto a la descentralización administrativa, se comenzaron a formular ideas y propuestas concretas, a lo largo del siglo XX, con respecto al esquema territorial subnacional como herramienta para la mejor administración del Estado, culminando finalmente con el establecimiento del proyecto de Regionalización en 1974. En 1940, uno de los primeros ajustes fue cuando se creó la provincia de Osorno, la última de veinticinco provincias que permanecerán hasta mediados de la década de 1970 (González y Sagredo, 2006; Arenas, 2009).

Luego, tras dos propuestas de división territorial bajo una lógica de geográfica-física (Almeyda Arroyo en 1950, Fuenzalida Villegas 1952), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en abril de 1938, planteó una regionalización que se cristalizó en la obra "Geografía Económica de Chile" en 1960 (Arenas, 2009). En la Tabla 9 se puede apreciar que las seis regiones propuestas estaban definidas en base a un criterio que tuviera un sentido geográfico, demográfico y económico y se denominaron: Norte Grande, Norte Chico, Núcleo Central o Chile Central, Concepción y La Frontera, Región de Los Lagos, Región de los Canales. Se basaron en la organización provincial existente, es decir, cada región propuesta incluía algunas provincias existentes en el periodo. Si bien la propuesta no tuvo involucramiento en el ámbito político y menos en el legislativo, hubo una aceptación generalizada hasta el año 1965 (Ibid).

La obra, de carácter descriptivo más que propositivo, no incluye propuestas de descentralización política, administrativa o fiscal y consta de cuatro tomos; los primeros dos tomos tratan sobre factores naturales del territorio, demografía, economía y finanzas de las regiones. Los contenidos de los tomos tres y cuatro se concentran en un análisis del sector productivo y de servicios a nivel nacional, y en la descripción de la fisonomía geográfico-económica de cada región. Los múltiples datos de carácter cuantitativo abarcan la década entre 1940-1950.

El análisis por región incluye información sobre relieve, hidrografía, clima y vegetación, geografía humana, desarrollo demográfico y poblacional, economía y comunicaciones y agricultura. El criterio sobre el cual se basa la división de regiones se expresa en la siguiente cita:

"Dichas regiones no han sido, por cierto, arbitrariamente concebidas, sino que representan divisiones cómodas en las cuales se advierten ciertas homogeneidades que nos parecen dignas de respetarse. Llamamos la atención al hecho de que las zonas corresponden en el fondo a la consideración compleja de los factores económicos y geográficos de cada uno de ellos, y no a un factor aislado de la economía o de la geografía de las mismas. En cierto modo, estas demarcaciones corresponden, también, a divisiones tradicionales, aunque en sus límites han experimentado algunos retoques. Los nombres que hemos escogido para designarlas han sido tomados, en la medida posible, de la nomenclatura corriente, y sólo en casos muy contados hemos acuñado nuevos. En el capítulo siguiente, las regiones tratarán de ser justificadas siguiendo el método ideado por Otto Maull, y, por el momento nos limitaremos a señalar el ámbito de cada una de las referidas regiones y sus características" (Geografía Económica de Chile).

El aporte de la CORFO a partir de finales de la década de 1940, va mucho más

allá que la obra mencionada arriba. Este organismo implementó múltiples programas y proyectos, tanto de desarrollo económico como de infraestructura, que se encontraban detrás de una nueva idea de una política para el desarrollo regional, la cual se hizo más explícita en 1960, tras el terremoto de Valdivia (Boisier, 2000). Una clave para la implementación de los programas y proyectos de la CORFO fueron los Comités Provinciales de Desarrollo, cuyo propósito era: “equilibrar el desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país”, como también llevar a cabo estudios en conjunto con la Universidad de Chile, los cuales serían las bases de los estudios realizados posteriormente en la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN).

Durante el período presidencial de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se empezó a pensar en la descentralización como un instrumento que permitía la participación del individuo como objeto y sujeto de la planificación (ODEPLAN, 1968). Es así como se crea ODEPLAN para poner en práctica el plan de gobierno del Presidente Frei, el cual incluía por primera vez en la historia, un plan para el desarrollo regional y descentralización, formulado por la influencia intelectual de Jorge Ahumada (Boisier, 1993; Boisier, 2000)<sup>9</sup>.



Figura 9. Regiones propuestas por la CORFO en 1960.

Tabla 9. Geografía Económica de Chile. Regiones propuestas, 1960.

| Región                         | Provincias  |
|--------------------------------|---|
| Norte Grande                   | Tarapacá, Antofagasta   |
| Norte Chico                    | Atacama, Coquimbo   |
| Núcleo Central o Chile Central | Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule, Ñuble |
| Concepción y La Frontera       | Concepción, Bío-bío, Malleco, Arauco, Cautín  |
| Región de los Lagos            | Valdivia, Osorno, Llanquihue  |
| Región de los Canales          | Chiloé, Aysén y Magallanes  |

Fuente: Elaboración propia en base a Geografía Económica de Chile.

La ODEPLAN dependía de la Presidencia y equivalía a un ministerio (Arenas, 2009). Esta institución era una de tres instituciones miembros del Comité Económico, creado en 1964 para coordinar la elaboración de políticas públicas de corto plazo (Cleaves, 1974, 82). La Subdirección de Planificación Regional de la ODEPLAN asumió las tareas que habían estado en manos de la CORFO, y se inició un periodo de gran creatividad en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional, donde el concepto de la descentralización se empieza a escuchar (Boisier, 2000)<sup>10</sup>. Fue fundada por el partido Demócrata Cristiano para especificar las prioridades nacionales basadas en planes generales de desarrollo para identificar recomendaciones de presupuestos específicos (Valenzuela, 1977).

En 1969, mediante el Decreto 1.104, la ODEPLAN propuso once regiones más una metropolitana, con el objetivo de llevar a cabo la planificación regional. Estas fueron oficializadas, pero la política finalmente no fue implementada. Esta propuesta de división territorial estaba basada en una estrategia de uso del espacio nacional, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado

<sup>9</sup> La obra “En vez de la miseria” de Jorge Ahumada, fue un elemento clave para la formulación del programa del Presidente Eduardo Frei Montalva (Boisier, 2000).

<sup>10</sup> Para mayor información sobre las políticas de la ODEPLAN, ver la obra Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales.

(la primera estrategia de desarrollo regional explícita), fue más significativa que las anteriores y asentó las bases para el posterior plan de Regionalización (Arenas, 2009). Se estructura una política de desarrollo centralizada y apoyada en mecanismos de mercado, buscando lograr una adecuada integración física, económica y socio-política y un afianzamiento demográfico y económico de las regiones extremas del norte y del sur del país (Nogueira, 197-).

En el Decreto 1.104, se plantea una “división geoeconómica, que obedece a criterios sociales, económicos, técnicos, espaciales y administrativos que facilitarían el proceso de desconcentración administrativa y que agilizarán el funcionamiento de los Servicios del Estado a nivel regional (...) Ha sido recomendada al Supremo Gobierno por la Comisión Especial de Racionalización de la Administración Civil del Estado creada por decreto número 821, de 1965, del mismo Ministerio del Interior...”. Se plantea que: “Los servicios de la administración del Estado que en el futuro se regionalicen o modifiquen su actual estructura regional, deberán ajustarse a la división (aquí planteada). No obstante, y previo informe de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), podrá establecerse una regionalización distinta a la prevista en el presente decreto” (ver Tabla 10).

A diferencia de la propuesta de regiones de la CORFO, ésta distingue la provincia de Santiago como única provincia contenida en la “Zona Metropolitana Santiago”. Establece 12 regiones, cada una con entre una a cinco provincias.

Tabla 10. Regiones del Decreto 1.104, 1969 (ODEPLAN)

| Región                    | Provincia                                   |
|---------------------------|---|
| I                         | Tarapacá                                    |
| II                        | Antofagasta                                 |
| III                       | Atacama, Coquimbo                           |
| IV                        | Valparaíso, Aconcagua                       |
| V                         | O'Higgins, Colchagua                        |
| VI                        | Curicó, Talca, Linares, Maule               |
| VII                       | Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco |
| VIII                      | Cautín                                      |
| IX                        | Valdivia                                    |
| X                         | Osorno                                      |
| XI                        | Magallanes                                  |
| XII Zona Met. de Santiago | Santiago                                    |

Fuente: Elaboración propia en base a ODEPLAN, 1969.

En esta época que en Chile se empiezan a ocupar los términos descentralización, inequidades y desequilibrios regionales (Arenas, 2009). A su vez, en el periodo, la descentralización se manifiesta solamente en ciertas oficinas regionales sectoriales y en oficinas pertenecientes a otros organismos públicos como la CORFO y la Oficina General de Turismo (Arenas, 2009).

Para Stöhr (1970), la ODEPLAN y las Oficinas de Planificación Regionales (ORPLAN) que se fueron creando con el tiempo, tuvieron una serie de efectos colaterales en el plano local; por primera vez, las provincias chilenas no dependían exclusivamente de la actuación de sus representantes parlamentarios en Santiago para poder formular sus demandas y para referirlas a la acción del gobierno central, sino que tendrían su propia institucionalidad técnica, las que permitirían analizar sus potencialidades. También se comienzan a desarrollar

muy tímidamente comités interagenciales para la coordinación de la política regional; ejemplos fueron los de las regiones de Bío-Bío y Maule, donde el trabajo de ORPLAN había avanzado más (Stöhr, 1970).

Para Miller (1970), los esfuerzos en materias de descentralización hasta la época habían favorecido más el ámbito regional y urbano más que el nivel provincial y han sido de índole administrativa. En la Tabla 11 se puede apreciar como resume los cambios hasta la época en los siguientes categorías:

Tabla 11. Cambios en materias de descentralización hasta 1970

| Nivel Regional  | Nivel Provincial  |
|---|---|
| Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)   | Oficinas provinciales de los ministerios centrales  |
| Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN)   | Comités sectoriales de unidades administrativas descentralizadas a nivel provincial para resolver y buscar acción conjunta en el mismo sector.  |
| Oficinas descentralizadas de los ministerios centrales  | Nivel Municipal   |
| Oficinas zonales de empresas gubernamentales semi-fiscales (FF. del EE.)  | Convenios especiales entre las corporaciones ministeriales centrales (por ejemplo CORMU), y el gobierno municipal para la planificación y construcción de proyectos.  |
| Creación de los Consejos Regionales de Intendentes (COREI) para el estudio de los problemas de toda la región y de las responsabilidades en la resolución de problemas.   | Convenios de cooperación entre las municipalidades para impulsar los intereses comunes.   |
| Instituto Corfo del Norte (CONORTE), como esfuerzo coordinador de unidades administrativas centrales para discutir los diferentes programas sectoriales y colaborar en su implantación conjunta para el Norte de Chile. | Juntas especiales creadas por la legislación nacional, dotadas de recursos financieros y responsabilidades funcionales para hacer inversiones importantes con vista al mejoramiento local (Junta de Adelanto de Arica). |
| Comités sectoriales de unidades administrativas descentralizadas a nivel regional para analizar y buscar una acción conjunta en el mismo sector.  | Nivel de Barrio   |
| Corporaciones regionales especializadas con poderes descentralizados, incluyendo ciertos privilegios de impuestos y derechos para hacer inversiones de desarrollo económico y social (Corporación de Magallanes, etc.)  | Asistencia técnica de los organismos descentralizados a las Juntas para preparar proposiciones de proyectos.<br>Creación de Juntas de Vecinos.  |

Fuente: Miller, J. (1970) El Marco Urbano y Regional y la Estructura de la Descentralización.

Luego, durante el gobierno del Presidente Salvador Allende (1970-1973), se realizó una política de planificación regional y de descentralización fuertemente centradas en variables y objetivos globales económicos (Nogueira, 197-). Si bien en un discurso dirigido al país el día 5 de noviembre de 1970, el tema de la descentralización no se menciona, el Presidente Allende enfatizó reformas estructurales en relación a la participación de los diferentes actores sociales en la gobernabilidad del país, en especial los trabajadores (Cavada, 1989)<sup>11</sup>. Más específicamente, el programa de la Unidad Popular, utilizado por la alianza de izquierda en la campaña presidencial de 1970, toma en cuenta el tema regional y el de la descentralización, pero en un plano secundario (Cavada, 1989). En el programa se propone la descentralización inmediata y efectiva de la administración, la cual acompañada de una planificación democrática y eficiente, aliviará la estructura centralizada de la burocracia (Cavada, 1989). También se propone la modernización de la estructura de las municipalidades, el reforzamiento de su poder y coordinación con el conjunto de la

<sup>11</sup> Cavada, Juan (1989) EL Tema Regional en a Propuesta Programática del partido amplio de izquierda socialista, en La descentralización en el discurso político de la transición en Chile, ILPES

administración estatal, de modo que finalmente las municipalidades tengan los recursos financieros y el poder necesario para resolver problemas locales y en coordinación con las Juntas de Vecinos (Cavada, 1989). A nivel provincial, propone restablecer las Asambleas Provinciales de la Constitución de 1925. También en cuanto a la organización política, propone el restablecimiento de una forma unicameral de gobierno, con instancias de nivel nacional, regional y local. En cuanto a los logros del gobierno, destacó: La aprobación de una nueva regionalización (sin administración propia, solo proyectual)—la cual era muy similar a la anterior vigente—, se habían creado los Consejos de Desarrollo Regional, se habían creado oficinas regionales de planificación en todas las regiones en que estaban ausentes, y se avanzó en la definición de una estrategia nacional de desarrollo regional para cada región. Finalmente, se crearon varios organismos regionales de desarrollo, con patrimonio propio y con un fin y enfoque de fomento a la participación, sin embargo estas instituciones no llegaron a desarrollarse y fueron suprimidas en 1973 (Ibid).

Desde el punto de vista de Boisier (2000), la política de desarrollo regional de la administración del Presidente Allende, se basó en un intento no acabado y frustrado por alterar radicalmente el sistema y la manera en que se llevaban a cabo las políticas y programas del país. Desde el punto de Galilea (1990), la administración del Presidente Allende esboza algunos cambios para coordinar la política de desarrollo regional con el proyecto político de su gobierno<sup>12 13</sup>.

Boisier (2010, 39), en el periodo no se concretaron cambios más allá del planteamiento de una ideología que su gobierno tenía para la descentralización. Con respecto a dicha ideología, se alcanzaron a enunciar cambios a la institucionalidad del Estado mediante modificaciones a la Constitución, entre los cuales se proponía crear un régimen unicameral de carácter plural y ampliar la participación de la ciudadanía en toma de decisiones en las instancias dotadas por los órganos administrativos del Estado. Esto sería posible mediante la descentralización territorial y el funcionamiento de las Asambleas Provinciales creadas en la Constitución de 1925, dando pie a la participación social en la gestión municipal (Serani, 2008).

En relación a las autoridades municipales, para Valenzuela (1977), éstas fueron de las primeras instituciones en sentir el impacto de las transformaciones revolucionarias tras el golpe militar. Cientos de alcaldes y miembros de los concejos municipales adherentes a la Unidad Popular, fueron torturados, asesinados, o en el mejor de los casos, despedidos de sus trabajos y desterrados de la comunidad (Valenzuela, 1977: 222). Éstas autoridades fueron reemplazadas por oficiales militares, oficiales retirados, y civiles adherentes a la Junta Militar (Valenzuela, 1977: 222).

Con estas acciones, las redes facilitadoras de la gestión local, tejidas entre representantes locales y miembros del congreso y los diversos departamentos de los ministerios sectoriales, las cuales se fueron desarrollando y evolucionando en el tiempo, fueron desmanteladas (Valenzuela, 1977).

---

<sup>12</sup> Galilea 1990 en Boisier, 2000

<sup>13</sup> Ver Bedrack (1974), y Cavada, Marinovic y Rocha (1972)

## **IV.2 Periodo 1974-1992: Regionalización de Chile, liberalización de la planificación normativa, y transición**

### **IV.2.1 Contexto histórico**

El periodo comprendido entre 1973 y 1992 en Chile, está fuertemente marcado por dos hechos políticos, que tendrán una profunda incidencia en materias sociales, económicas, de derechos humanos, culturales, entre muchos otros. El primero fue la toma de poder por parte de la Junta Militar tras el derrocamiento del Presidente Salvador Allende, con la cual se llevaron a cabo profundas y dolorosas transformaciones a nivel país y en múltiples ámbitos de la vida de miles de civiles. Debido al golpe militar, el país estuvo 17 años en dictadura, y el desmantelamiento del esquema democrático no se vivió solo a nivel nacional sino también en el nivel local; ocho días después del golpe, la Junta erradicó los alcaldes elegidos democráticamente, desmanteló el cuerpo legislativo y algunos partidos políticos (Valenzuela, 1977).

En materias de política económica, se consolidó un modelo de desarrollo basado en la doctrina del libre mercado, que en contraposición con el estilo de sustitución de importaciones, buscaba lograr mayor crecimiento económico mediante la desregularización de la economía y la apertura al comercio exterior (Arenas, 2009). Para Gross (1991), la Junta respondió a los mismos principios políticos que inspiraron al gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, entre 1958-1964—aquellos formulados en la escuela económica libremercadista de Chicago—sin embargo esta vez sin contrapeso de la oposición.

El segundo hecho político, que no sólo marca el periodo, sino que las futuras décadas a nivel país, fue el regreso a la democracia con el gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Es así como comenzó una transición, la cual no se contraponía por completo a las reformas del Régimen Militar en una primera instancia (por ejemplo, se mantiene la Constitución de 1980 hasta el presente), sin embargo en la medida que transcurre la administración de Aylwin, se busca re-establecer el esquema democrático previo.

Estos hechos influyeron significativamente en los procesos de descentralización, en la medida que con la Regionalización de 1974 se genera un reordenamiento del territorio en cuanto a límites territoriales y en institucionalidad administrativa desconcentrada, y en la medida que en 1992-1993, la legislación define un nuevo esquema de gobiernos a nivel regional y se restablece la democracia al nivel local con la elección directa de alcaldes en las comunas.

### **IV.2.2 Legislación y acciones para la planificación urbano-regional**

En materias de planificación urbano-regional, el periodo comprendido entre 1973 y 1992 se caracterizó por contener abundantes ajustes en materias de planificación y regulación, debido en gran parte al nuevo modelo político-económico que en diversos ámbitos buscaba liberalizar regulaciones para una mayor participación del sector privado en el desarrollo y en la inversión. Estas políticas económicas también van a influir en los instrumentos de planificación, en especial en los de planificación urbana, siendo que las ciudades seguían en crecimiento, los flujos migratorios rural-urbano continuaban. Uno de los resultados más complejos de estas políticas, van a ser la proliferación y erradicación de campamentos de los sectores más desposeídos, a las afueras

de las ciudades, quedando excluidos de infraestructura urbana, conectividad y acceso a fuentes laborales, servicios y equipamiento.

Cuando la Junta Militar asume el poder total en 1973, también se asumen nuevas ideologías con respecto al desarrollo, y queda en evidencia un sentimiento anti-estatista, unido al descrédito de la planificación como instrumento que fomentaba la participación excesiva del Estado en el funcionar de los servicios (SUBDERE, 2002).

En este periodo, tanto a nivel mundial como en Chile, se desacredita la planificación por la noción de su asociación con los modelos de dirigismo estatista; también se comienza a resignar la idea de que la planificación urbano-regional se puede desarrollar de manera independiente de la política, frente al surgimiento de diferentes frentes de interés de parte de la sociedad civil (Gross, 1991).

A diferencia del periodo comprendido entre 1925-1973, la llegada del Régimen Militar significa el regreso a un esquema hegemónico, con una marcada línea ideológica, para el desarrollo de las ciudades, en especial Santiago (Gross, 1991). Al romperse la autonomía de los gobiernos locales, éstos quedaron sin representantes democráticamente elegidos, que velaran por los intereses de la comunidad en materias de planificación urbano-regional, los escasos planes y gestión que sí se llevó a cabo, llevaba a dudar sobre su formulación técnica y datos cuestionables.

En relación a las dinámicas del desarrollo territorial y demográfico, en el periodo comprendido entre 1974 y 1991, se genera un crecimiento de población urbana, pasando de 6.640.000 personas (de un total de 8.885.00 personas) en 1970 a 11.342.000 personas en 1992 (de un total de 13.232.000 personas). La población rural continúa disminuyendo de 2.245.000 en 1970 a 1.890.000 personas en 1992). La población metropolitana evidencia un alza de 2.817.000 personas en 1970 a 4.233.000 personas en 1992. El porcentaje de población urbana total en el país aumenta de un 74,73% en 1970 a un 85,7% en 1992. La población urbana-metropolitana se mantiene pasando de un 31,7% en 1970 a un 31,99% en 1992.

En las cartografías de la Figura 10, se puede apreciar información complementaria sobre la realidad de las principales urbes del país y sus procesos de desarrollo para el periodo analizado. Se puede apreciar el crecimiento de las manchas urbanas de las tres áreas metropolitanas analizadas también en la sección previa: Gran Santiago, Gran Valparaíso, Gran Concepción.

Tabla 12. Población Urbana y Rural (1930-1992) en miles.

| Año  | Pob. Total | Pob. Urbana | Pob. Rural | Pob. Metro. | %Pob. Urb/Total | %Pob. Metro/ Urbana | %Pob. Metro/ Total |
|------|------------|-------------|------------|-------------|-----------------|---------------------|--------------------|
| 1930 | 4.287      | 2.109       | 2.178      | 730         | 49,2            | 34,6                | 17,03              |
| 1940 | 5.024      | 2.570       | 2.454      | 1.003       | 51,2            | 39,0                | 19,96              |
| 1950 | 6.091      | 3.559       | 2.532      | 1.0434      | 58,4            | 40,3                | 23,54              |
| 1960 | 7.374      | 4.989       | 2.385      | 2.069       | 67,7            | 41,5                | 28,06              |
| 1970 | 8.885      | 6.640       | 2.245      | 2.817       | 74,73           | 42,4                | 31,7               |
| 1982 | 11.330     | 9.021       | 2.106      | 3.829       | 79,62           | 42,5                | 33,80              |
| 1992 | 13.232     | 11.342      | 1.890      | 4.233       | 85,7            | 37,3                | 31,99              |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de censos de población y Puncel (1994).

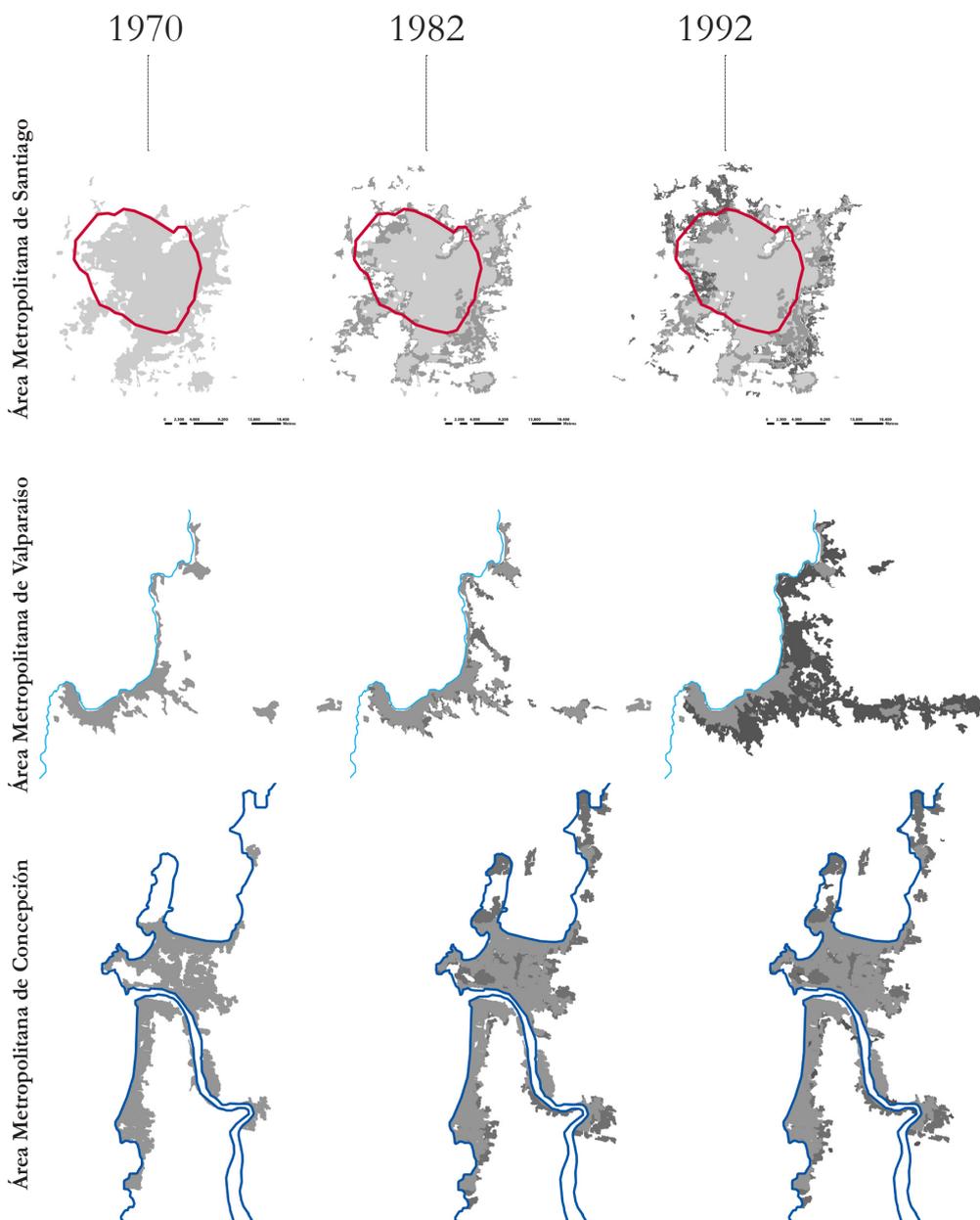


Figura 10. Elaboración propia en base a datos XLAB UC, 2012

Para el caso del Gran Valparaíso, se genera un aumento de población pasando de 529.780 personas en 1970 a 750.713 personas en 1992, con un aumento de más de 200.000 personas. El área urbana aumenta sustancialmente, pasando de un área de 3.526,59 hectáreas en 1970 a un área de 10.014,67 hectáreas en 1992, evidenciando un aumento de más de 6.000 hectáreas en el periodo. En respuesta a ello, la densidad disminuye, pasando de 150 personas por hectárea en 1970 a 77 personas por hectárea en 1992.

Para el caso del Gran Santiago, el aumento de población es significativo, pasando de 2.629.432 personas en 1970 a 4.775.829 personas en 1992, evidenciando un aumento de más de 2 millones de personas. En cuanto al crecimiento del área urbana, esta aumenta de 34.138 hectáreas en 1970 a 59.599 hectáreas en 1992, generándose un crecimiento de más de 24 mil hectáreas. A pesar de la expansión en área, la densidad aumenta levemente, pasando de 77 personas por hectárea a 80 personas por hectárea.

Tabla 13. Crecimiento Poblacional y Territorial

| Valparaíso |           |                        |                          |           |                 |                   |                   |                     |                   |
|------------|-----------|------------------------|--------------------------|-----------|-----------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Año        | Población | Diferencia Poblacional | %Crecimiento Poblacional | Área (Há) | Diferencia Área | %Crecimiento Área | Densidad (Pob/Há) | Diferencia Densidad | % Cambio densidad |
| 1970       | 529.780   | —                      | —                        | 3.526,5   | —               | —                 | 150,2             | —                   | —                 |
| 1982       | 655.804   | 126.024                | 19,2                     | 5.110,0   | 1.583,4         | 23,9              | 150,0             | -0,1                | -0,1              |
| 1992       | 750.713   | 94.909                 | 12,6                     | 10.014,6  | 4.904,6         | 121,4             | 77,5              | -72,4               | -93,4             |
| Santiago   |           |                        |                          |           |                 |                   |                   |                     |                   |
| 1970       | 2.629.432 | —                      | —                        | 34.138,3  | —               | —                 | 77,0              | —                   | —                 |
| 1982       | 3.956.400 | 1.326.968              | 33,5                     | 46.974,6  | 12.836,3        | 27,3              | 84,2              | 7,2                 | 8,5               |
| 1992       | 4.775.829 | 819.429                | 17,1                     | 59.599,3  | 12.624,6        | 21,1              | 80,1              | -4,0                | -5,1              |
| Concepción |           |                        |                          |           |                 |                   |                   |                     |                   |
| 1970       | 339.314   | —                      | —                        | 19.282,6  | —               | —                 | 17,6              | —                   | —                 |
| 1982       | 470.259   | 130.945                | 27,8                     | 30.304,3  | 11.021,7        | 36,3              | 15,5              | -2,0                | -13,4             |
| 1992       | 570.818   | 100.559                | 17,6                     | 31.859,2  | 1.554,8         | 4,8               | 17,9              | 2,4                 | 13,3              |

Fuente: Datos XLAB UC., 2012

Para el caso del Gran Concepción, se evidencia un aumento de población de más de 230 mil personas entre 1970 y 1992, el área metropolitana aumenta de 19.282 hectáreas en 1970 a 31.859 hectáreas en 1992. El mayor aumento se genera en el periodo comprendido entre 1970 y 1982, con un aumento de 11.021 hectáreas que se suman al área metropolitana. En total para el periodo, el Gran Concepción suma más de 12.000 nuevas hectáreas. La densidad población por hectárea se mantiene en 17 personas por hectárea, pasando por una disminución en 1982 de 15 personas por hectárea, para luego terminar en 17 personas por hectárea en 1992.

#### IV.2.2.1 Desarrollo Territorial y Económico

##### Institucionalidad y gobernabilidad

Desde el punto de vista del desarrollo regional, la estrategia adoptada para este periodo se denomina genéricamente como Regionalización, enmarcado en el discurso de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA). Sin embargo, desde otros sectores ministeriales se comenzaron a sembrar algunos instrumentos relacionados a la planificación y desarrollo regional que prevalecerán hasta el periodo presente.

Con el Decreto con Fuerza de Ley 458 de 1976, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se define en el Artículo 30 que la planificación regional es aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) se desempeñó como la institución encargada de organizar la planificación regional durante el Régimen Militar. Sin embargo la Ley 18.359 de 1984 creó el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo con “funciones de coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, colaborando además con el Ministerio del Interior en las funciones de modernización y reforma administrativa y en las de estudio, apoyo técnico y otras contenidas en la Ley 1.028 de 1975, así como las que el Presidente de la República determine”. Para Boisier (2000), la SUBDERE se transformará así en la heredera de la CONARA.

### **Normativa e instrumentos**

El DFL 458 también dicta en el Artículo 31 que la planificación urbano-regional se realizará por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), que fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, entre otros. El plan sería confeccionado por las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico. Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el Consejo Regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.

Otro instrumento que ya existía en este periodo es la Estrategia Regional de Desarrollo, que hasta el día presente, constituye un instrumento de planificación del desarrollo más que un instrumento de planificación regional del uso de suelo, cómo lo es de cierta manera el PRDU (FerradaNehme, 2011).

En la Figura 11 se resumen los principales hitos relacionados al desarrollo territorial y económico para el periodo entre 1974-1991. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del estado, institucionalidad y gobernabilidad, instrumentos y normativa, y programas de gestión de políticas públicas.

## **IV.2.2.2 Desarrollo Urbano**

### **Institucionalidad y gobernabilidad**

En 1976, se dicta el Decreto Ley 1.305 que reestructura y regionaliza el MINVU. Las cuatro corporaciones que lo formaban son eliminadas y se unifican en un mismo organismo, desde el cual surgen las SEREMI, los Departamentos de Desarrollo Urbano (DDU) y el Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) (Munizaga, 1979).

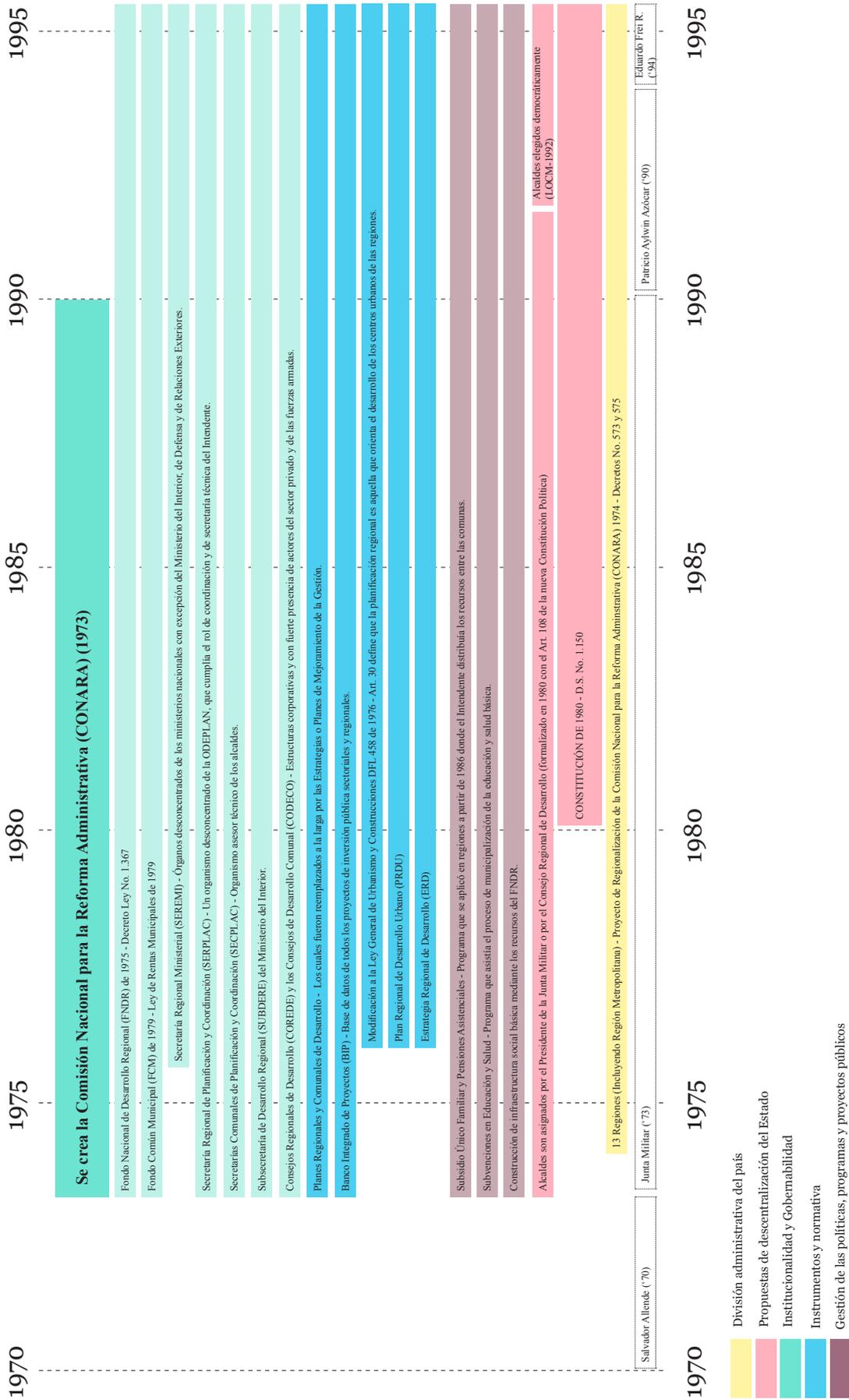
### **Normativa e instrumentos**

En esta misma línea, el Decreto Ley 671 de Octubre de 1974, solicita a las municipalidades del país, a realizar la recepción definitiva de poblaciones edificadas por las instituciones de vivienda de la época (letras b), c) y d) del Artículo 5 de la Ley 16.391). El Decreto plantea que las razones por las cuales las obras no han sido recibidas se deben al hecho de que no se han completado las obras de urbanización, las plantaciones y obras de ornato, sin embargo, en el Artículo 1, dicta que las municipalidades deberán recibir las obras, estén o no habilitadas y estén emplazadas o no en zonas residenciales.

En 1975, con la idea de detener el crecimiento de la ciudad, el D.S. 193 del MINVU congela el Límite Urbano. Desde el punto de vista de (Petermann, 2006) y basándose en una cita del MINVU, esta política se basó en la apreciación de que Santiago se había extendido por sobre de tierra agrícola valiosa, lo que afectaría el equilibrio ecológico. También el MINVU habría expresado el alto costo de urbanizar las áreas más periféricas (MINVU, 1977: 32). Ese mismo año, se inaugura la Línea 1 del Metro de Santiago.

Mediante el Decreto 458 publicado en abril de 1976, se promulga una nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. En ella, en el Artículo 3, se dicta que le corresponde al MINVU proponerle al Presidente de la República las modificaciones que la ley requiera para adecuarse al desarrollo nacional, por lo que la ley la dicta el MINVU, por orden del Presidente. El Art. 5 dicta que le corresponderá a las municipalidades del país aplicar la ley y sus componentes, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación

**Figura 11. Línea Temporal 4. Desarrollo Territorial y Económico 1974-1991**





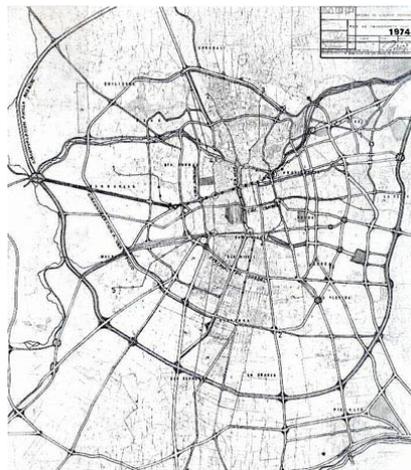


Figura 13. Red de transporte vial de Santiago, 1974, Dirección General de Metro - Oficina de Vialidad Urbana, MOP, escala 1:20.000.

Se observa, desde afuera hacia adentro, las circunvalaciones: "Anillo Exterior", "Anillo Parque", "Américo Vespucio", "Dorsal", "Interior", y "Central".

de crecimiento (Rodríguez, 1985; Arenas, 2009).

El D.S. 420 dividió el territorio del MINVU en tres áreas; urbana, de expansión urbana y rural. El área urbana sería aquella dentro del límite urbano donde se permitiría el desarrollo urbano y las autoridades financiarían las inversiones necesarias para apoyar vialidad, equipamiento y servicios públicos. En las áreas de expansión urbana, los privados podían urbanizar pero el Estado no costearía obras de infraestructura y tampoco quedaba asegurada su incorporación al límite urbano.

Frente a este escenario, el sector financiero vio oportunidades de rentabilidad en la inversión inmobiliaria. Con el nuevo desarrollo expansivo, y la adquisición de grandes paños de suelo en las áreas de expansión urbana, se comenzó a evidenciar las tendencias de segregación espacial de la ciudad (Donoso y Sabatini, 1980; Arenas, 2009).

Otro hito legislativo con fuerte incidencia en el desarrollo urbano es la aprobación del Decreto Ley 3516, que permitió la subdivisión mínima de predios rústicos a media hectárea, lo que gatilló el desarrollo de las parcelas de agrado alrededor del límite urbano de la ciudad de Santiago (Arenas, 2009).

En enero de 1985, mediante el Decreto 211, y tras las modificaciones del Decreto Supremo 420, se modifica nuevamente el Plan Intercomunal de Santiago (PRIS). Revisando la legislación, se puede ver que el MINVU es el organismo responsable y la SEREMI de la Región Metropolitana fue la institución que elaboró el plano con las modificaciones. También, mediante el Decreto Supremo 31 se dicta una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

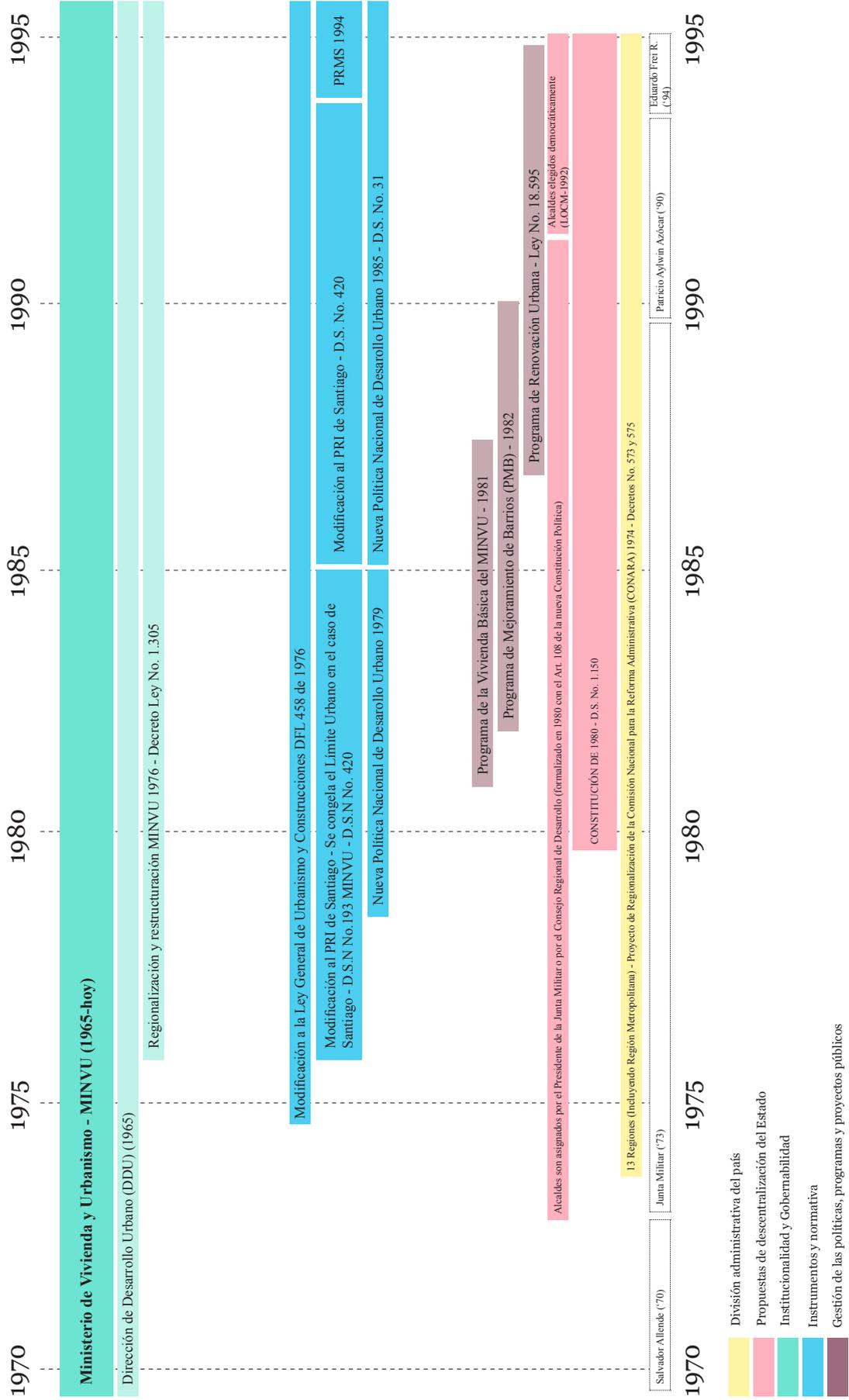
### Gestión de la política pública

En materias de gestión, se llevan a cabo programas de erradicación y radicación de campamentos desde las zonas centrales de la ciudad a las áreas periféricas, incorporando a su paso, 431 hectáreas de suelo agrícola (Larraín, 1987; Arenas, 2009).

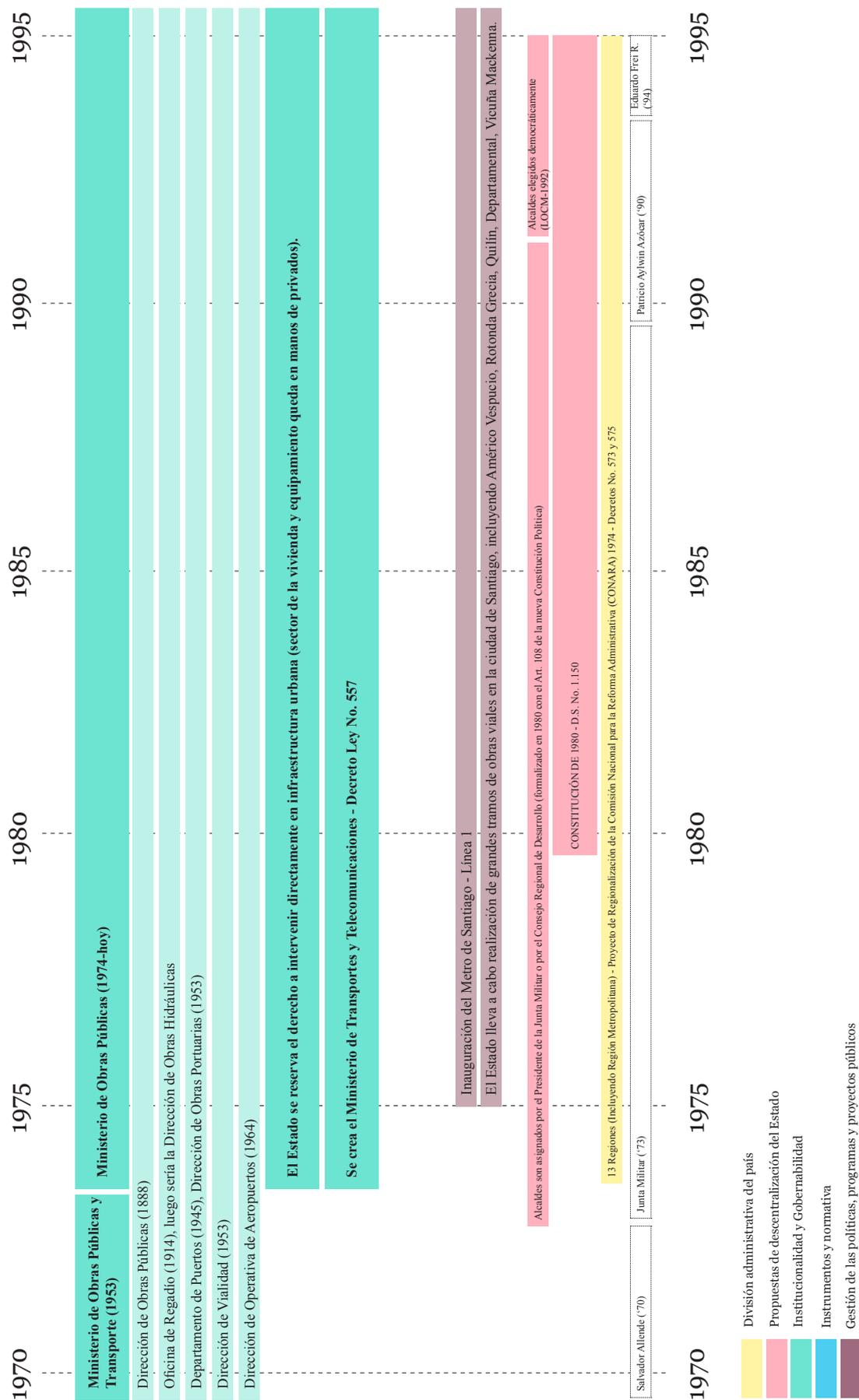
En 1981 se crea el Programa de Vivienda Básica del MINVU (MINVU, 2014). En materias de gestión, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), fue creado en 1982, con el objetivo de otorgar un saneamiento básico a sectores en extrema pobreza y que habita en condiciones de marginalidad sanitaria (SUBDERE, 2000).

En la Figura 14 se resumen los principales hitos relacionados al desarrollo urbano para el periodo entre 1974-1991. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del estado, institucionalidad y gobernabilidad, instrumentos y normativa, y programas de gestión de políticas públicas.

**Figura 14. Línea Temporal 5. Desarrollo Urbano 1974-1991**



**Figura 15. Línea Temporal 6. Infraestructura Pública, Transporte y Comunicaciones**



### **IV.2.2.3 Infraestructura y Transporte**

En cuanto al sector de Infraestructura y Transporte, el Estado se reservó el derecho de intervenir directamente en la ciudad, a diferencia de los sectores de vivienda y equipamiento (que quedaron en manos de privados) (Gross, 1991).

A partir del plan para una Red de Transporte Vial de Santiago, de 1974, elaborado por la Oficina de Vialidad Urbana del Ministerio de Obras Públicas (MOP), se realizan grandes tramos de la Circunvalación Américo Vespucio, las rotondas de Grecia, Quilín, Departamental, Vicuña Mackenna, Costanera Norte y Sur, el paso Tabancura, y el trébol Kennedy-Manquehue, entre otras continuaciones hacia el oriente (de las avenidas Vitacura, Kennedy y Apoquindo) (Gross, 1991).

Para el caso de Santiago, se lleva a cabo la construcción del Metro de Santiago, cuya Línea 1 se inaugura en 1975.

#### **Institucionalidad y gobernabilidad**

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones fue creado mediante el Decreto Ley 557, publicado en el Diario Oficial el 10 de julio de 1974.

El año 1984 se emitió el Decreto Supremo 249 el cual crea las Secretarías Ministeriales del Ministerio de Obras Públicas (MOP), además reconoce como servicios dependientes de éste las direcciones de Aguas y Obras Públicas, Fiscalía y las direcciones de Aeropuerto, Arquitectura, Contabilidad y Finanzas, Obras Hidráulicas, Obras Portuarias y de Vialidad.

En el sector de las telecomunicaciones durante la década de 1980 se privatizaron los principales medios de comunicación, proceso consolidado en la Ley General de Telecomunicaciones (18.168) el año 1982; esta ley ha sido la que ha entregado los principios rectores de la política sectorial hasta el día de hoy (Melo, 2002) Para el año 1990 se había privatizado las principales empresas estatales, incluyendo la de telefonía (CTC y Entel).

En la Figura 15 se resumen los principales hitos relacionados al desarrollo de infraestructura pública, transporte y comunicaciones para el periodo entre 1974-1991.

### IV.2.3 Legislación y acciones para la Descentralización

Hasta 1974, se podría decir que habían habido proyectos y propuestas para la formulación de un proceso descentralizador de la administración del país en el territorio, sin embargo no se habían oficializado estos esquemas en verdaderas expresiones legislativas o en estructuras administraciones a nivel subnacional.

Para el nivel regional, los procesos de descentralización contaban con algunos rasgos comunes, limitados por la legislación y la cultura de la época, de avanzar hacia: (1) El diseño de una arquitectura política, de carácter regional, que permitiera desencadenar procesos con el propósito de dinamizar las tareas del desarrollo, incorporando a las regiones con un papel más protagonista; (2) una voluntad política que descansaba principalmente en el soporte técnico provisto por los planificadores; y (3) la instalación incipiente del debate sobre el desarrollo nacional y el papel que las unidades subnacionales tenían en dicho proceso (SUBDERE, 2002).

Se genera un quiebre con el estilo de desarrollo que el país había venido adaptando, en el contexto de la revolución que significó el golpe, en múltiples y complejos sentidos (Boisier, 2000). En un principio, en la obra conocida El Ladrillo, elaborada por un grupo de economistas para una nueva política económica, entre ellos Arturo Fontaine Aldunate, se plantea como favorable el concepto de la descentralización (en el contexto de la teoría económica) (Boisier, 2000). Sin embargo, inicialmente no había referencia hacia la dimensión territorial de la descentralización, lo cual se desarrolla posteriormente con la propuesta de la Regionalización (Boisier, 2000).

En este contexto, se crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) en 1973, la cual estaría encargada de realizar la reorganización de la división político-administrativa del país y de los sistemas de gobierno y administración interior (Boisier, 2000). Tras diez meses de trabajo, después del 11 de septiembre de 1973, la CONARA hizo un diagnóstico que enfatizaba la existencia de un sector público gigantesco, ineficiente, y politizado (SUBDERE, 2002).

El 11 de julio de 1974, la CONARA da a conocer el proyecto de Regionalización, el cual se fundamentaba en la necesidad de modernizar el estado, en especial por sus peculiares condiciones geográficas, para el cual se requiere un sistema que permita el desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente, de modo que se materialice la coordinación y participación de las regiones en función de objetivos de integración, seguridad, desarrollo socioeconómico y de administración (CONARA, 1975).

Los objetivos de la propuesta de Regionalización, implicaban una organización administrativa descentralizada, con niveles de capacidad de decisión y en funciones de unidades territoriales definidas con tal fin; una jerarquización de las unidades territoriales; una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial, y la integración de todos los sectores, mediante instituciones (CONARA, 1975).

Para Boisier (2010), la CONARA sería responsable de aterrizar la creciente asociación entre las ideas de descentralización y de planificación regional de desarrollo, una propuesta que el núcleo duro de los "Chicago Boys" no desechó en la elaboración de la postura con respecto a la planificación a fines de la década de los setenta. Para Ábalos (1994), hasta la creación de la CONARA no habían existido verdaderas voluntades políticas para abordar temas de

descentralización y desarrollo regional como un problema fundamental y esencial del país.

Es así como la CONARA, establece trece regiones (ver Figura 16), con los Intendentes como máxima autoridad, con las Secretarías Regionales Ministeriales y Directores Regionales de los Servicios Nacionales. No es hasta la promulgación de las modificaciones de los Decreto Leyes 573 y 575 en 1974 que se oficializa la nueva estructura de la administración territorial. En 1978, el Decreto de Ley 2.093 convirtió a la CONARA en un servicio público dependiente directamente de la Presidencia y también se le atribuyó la representación oficial del gobierno ante organismos internacionales (MINVU, 2015). Luego, la Constitución de 1980 se refiere al proyecto de la Regionalización en las mismas líneas de la propuesta de la CONARA, lo cual termina por consolidar la propuesta.

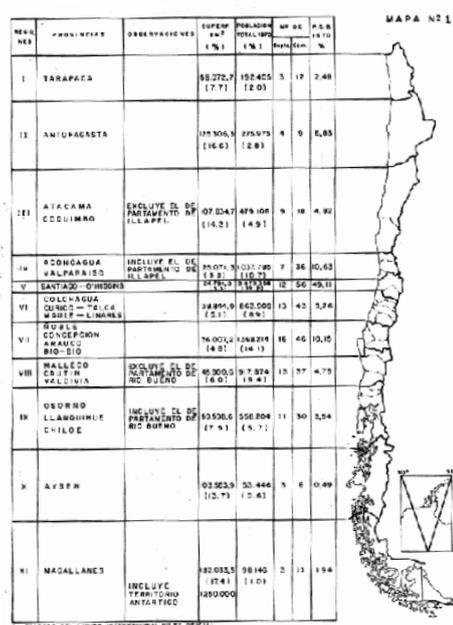
Para Balbontín (1983), la Regionalización establece, “una rígida jerarquización de autoridades y territorios, que va desde el Presidente de la República hasta los alcaldes y con capacidad de mando sobre el territorio nacional, desde el gobierno nacional hasta la comuna, en términos que una misma autoridad manda sobre un mismo territorio, todos sometidos a una única autoridad superior, lo cual produce una verticalidad paralizante y un predominio jerárquico por divisiones de unidades”.

Para Nogueira (197-), el proceso de Regionalización conforma un proceso de desconcentración administrativa, se descentralizan servicios y entidades gubernamentales, con algunas posibilidades de delegación de facultades, pero dentro de una estructura rigurosamente centralizada. Plantea que no existe la creación de entes territoriales autónomos a nivel regional ni de órganos políticamente representativos de la voluntad ciudadana de la región con capacidad de adoptar normas jurídicas obligatorias en el ámbito regional (potestad legislativa). Plantea que las autoridades regionales en Chile no tienen capacidad de administrar directamente. Sin embargo enfatiza que la estructura regional surge constitucionalmente en Chile por primera vez en la Constitución de 1980, la cual establece la región como un ente territorial.

Para Boisier (2000), más que un mero ajuste, la CONARA formuló aunque parcialmente, un nuevo ordenamiento territorial del país, el cual tenía una racionalidad bien estudiada para configurar las regiones (CONARA, 1976, 12). Se planteó también el concepto de la provincia como una microrregión.

Por otra parte, la política de desarrollo regional del Régimen Militar, planteó siete categorías de instrumentos (Boisier, 2000):

(1) Instrumentos Financieros: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de 1975 y el Fondo Común Municipal (FCM) que se crea por la Ley de Rentas Municipales (D.F.L. 3036 de 1979). Según Boisier (2010), la idea del FNDR proviene del gobierno de Eduardo Frei Montalva. En un primer momento correspondía a un 5% de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios excluidas las contribuciones por bienes raíces (estas serían destinadas al FCM). En teoría, la idea era que la región decide en qué invertir, formula sus proyectos y los financia por intermedio del fondo. El Fondo Común Municipal (FCM) se estableció mediante la Ley de Rentas Municipales de 1979 y está planteado como un fondo solidario entre comunas. Los fondos provienen del pago de contribuciones sobre bienes raíces y del pago de impuesto a la circulación de vehículos. Para muchos municipios, el FCM constituye el principal ingreso.



(2) Instrumentos Organizacionales: Estos fueron cuatro: (a) Secretaría Regional Ministerial (SEREMI), órganos desconcentrados de los ministerios nacionales con excepción del Ministerio del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores (b) Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) un organismo desconcentrado de la ODEPLAN, que cumplía el rol de coordinación y de secretaría técnica del Intendente (c) Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC) organismo asesor técnico de los alcaldes (d) Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior. Las universidades regionales también fueron creadas bajo la teoría de que una región debía tener un organismo académico. La SUBDERE es como la heredera de la CONARA.

(3) Instrumentos Participativos: Consisten en los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO), los cuales fueron concebidos como estructuras corporativas y con fuerte presencia de actores del sector privado y de las fuerzas armadas.

(4) Instrumentos Planificación: (a) Planes Regionales y Comunales de Desarrollo los cuales fueron reemplazados a la larga por las Estrategias o Planes de Mejoramiento de la Gestión y (b) Banco Integrado de Proyectos (BIP). Este último es una base de datos de todos los proyectos de inversión pública sectoriales y regionales.

(5) Instrumentos Capital Humano: (a) Tecnificación de la Administración Pública a nivel regional y municipal, (b) Preparación de profesionales en el extranjero.

(6) Instrumentos Sociales: (a) Subsidio Único Familiar y Pensiones Asistenciales, programa que se aplicó en regiones a partir de 1986 donde el Intendente distribuía los recursos entre las comunas, (b) Subvenciones en Educación y Salud, programa que asistía el

Tabla 14. Regionalización de la CONARA, 1974.

| Región | Provincia   |
|--------|---|
| I      | Tarapacá (Arica, Iquique)   |
| II     | Antofagasta (Tocopilla, Antofagasta, El Loa)  |
| III    | Atacama (Chañaral, Copiapó, Huasco)   |
| IV     | Coquimbo (Elqui, Limarí, Choapa)  |
| V      | Valparaíso, Aconcagua (Valparaíso, San Antonio, Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes, Isla de Pascua) |
| VI     | O'Higgins, Colchagua (Cachapoal, Colchagua)   |
| VII    | Curicó, Talca, Maule, Linares (Curicó, Talca, Linares)  |
| VIII   | Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-bío)                                   |
| IX     | Malleco, Cautín (Malleco, Cautín)   |
| X      | Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena (Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena)              |
| XI     | Aysén (Aysén, General Carrera, Capitán Prat)  |
| XII    | Magallanes (Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica Chilena)                            |
| RM     | Santiago (Santiago, Chacabuco, Cordillera, Melipilla, Maipo, Talagante)                                   |

Fuente: Elaboración propia CONARA, 1975.

Tabla 15. Resultado análisis de contenidos documentos CONARA.

| Título Documento   | Descripción contenidos   | Aspectos relacionados a la Planificación urbano-regional  |                                  |   |
|--|--|---|----------------------------------|---|
|  |  | Gobernabilidad  | Normativa                        | Gestión   |
| “Regionalización del país, sistema de gobierno y administración regional, provincial y comunal”. Informe de la CONARA a la Junta de Gobierno (abril de 1974). 142 páginas. | Documento de trabajo, en el cual se plantean alternativas para las diferentes propuestas de regiones, y para la estructura administrativa.   | No se encontraron planteamientos  | No se encontraron planteamientos | No se encontraron planteamientos  |
| “Evaluación del proceso de Regionalización 1974-1978”. República de Chile, Ministerio del Interior.  | Informe que da cuenta de aspectos administrativo-institucionales, en particular aspectos económicos y sociales.  | No se encontraron planteamientos  | No se encontraron planteamientos | Se aborda el tema de la vivienda en el capítulo VII, dando cuenta de los avances en número de unidades en el periodo, así como también se detallan los tipos de subsidios existentes. |
| “Plan de Investigación Administrativa 1981-1982”. Departamento de Investigación y Prospectiva, Unidad de Investigación, Santiago, Marzo de 1981.                           | El documento da cuenta del plan de investigación administrativa entre 1981-1982, un diagnóstico básico de la administración pública chilena, el programa de trabajo, el cronograma, el esquema metodológico y las alternativas de ejecución. | No se encontraron planteamientos  | No se encontraron planteamientos | No se encontraron planteamientos  |
| “Chile hacia un nuevo destino, su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización”, 1975. CONARA.  | El documento describe en gran detalle la propuesta de la Reforma Administrativa Integral y el proceso de Regionalización.  | Como una etapa posterior del proceso de regionalización, se plantea la creación de un sistema de Gobierno para la Región Metropolitana, para formular un Plan de Desarrollo Metropolitano. Se busca reformular el rol histórico de la RM, y mediante la Regionalización incentivar un desarrollo territorial más equilibrado, lo cual se buscaría llevar a cabo haciendo que la RM dependa menos de los recursos de las otras regiones y más de sus propios potencialidades. Entre algunos objetivos de la propuesta para Gobierno Metropolitano están: Controlar la expansión del casco urbano densificando el área construida actual; formular una política de uso del suelo para la RM orientada a establecer una adecuada zonificación de acuerdo a las actividades que aquí se desarrollen; controlar y prevenir la contaminación ambiental. |                                  |   |
| “Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa”   | El documento se enfoca en las políticas generales y específicas de la reforma administrativa más que de la regionalización.  | No se encontraron planteamientos  | No se encontraron planteamientos | No se encontraron planteamientos  |

Fuente: Elaboración propia en base a documentos CONARA.

proceso de municipalización de la educación y salud básica, (c) Construcción de infraestructura social básica mediante los recursos del FNDR.

(7) Instrumentos Económicos: Para fomentar inversión privada, (a) Ley de Fomento Forestal de 1974 (b) D.L. 18450 de Fomento de las Obras de Riego y Drenaje para zonas agrícolas (c) Subsidios a la Contratación de Mano de Obra (d) Subsidios a la Inversión, estos dos últimos para las regiones extremas del país (e) Privatización de empresas regionales.

Para Boisier (2000), la Regionalización Chilena se inscribe en el modelo polar de regionalización caracterizado, ya que la institucionalidad preceda y crea la regionalidad. El autor plantea también, así como lo expresa Arenas (2014), que la Regionalización no responde a ninguna demanda social ni circunstancia histórica. En términos de la teoría de las políticas públicas, es una propuesta weberiana y racional. Nace desde el mismo Estado, y es impuesta con la fuerza de Decreto Ley.

En relación a la propuesta integral para la reestructuración de la administración pública del Estado y la propuesta de Regionalización de la CONARA, se llevó a cabo una revisión de más de 500 páginas de documentos mediante análisis de contenidos. En la Tabla 15 se detallan los principales hallazgos en materias relacionadas a la planificación urbano-regional.

A continuación se revisará el marco legislativo relacionado a los ajustes en materias de descentralización administrativa para este periodo. En el nivel regional, revisaremos a continuación los Decreto Ley 573 y 575, que dictaron los detalles del proyecto de Regionalización de la CONARA.

#### **Decreto Ley 573 de 1974**

El Decreto Ley 573, planteaba un criterio de descentralización y desconcentración que se basaba en los siguientes objetivos: “Lograr un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el territorio nacional; una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino; una igualdad de oportunidades para recibir los beneficios que reportará el proceso de desarrollo en que está empeñada la Junta de Gobierno” (Diario Oficial 28.900 de 12 de Julio de 1974).

El D.L 573 diagnostica de una excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, lo que obliga a invertir muchos recursos en obras urbanas versus invertirlos en actividades productivas en otras zonas del país, donde la rentabilidad social sería mayor y el crecimiento económico regionalmente equilibrado. También señala los beneficios de una nueva división político-administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo, lo cual implica: “una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto; una jerarquización de las unidades territoriales; una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial; y, la integración de todos los sectores, mediante instituciones que aseguren su actuación en conjunto y no aisladamente”.

También hace referencias a la importancia del concepto de planificación, y que junto con el concepto de administración deben tener el objetivo del desarrollo socio-económico del país. Busca incorporar el concepto de desarrollo al régimen de administración interior, como una función preferente del Estado y ligada al orden y seguridad interior del país.

En relación a la organización del territorio, el Artículo 1 del decreto señala la división del territorio en regiones, y las regiones en provincias. Para efectos de la Administración Local, las provincias se dividirán en comunas. Señala también que sin perjuicio de lo anterior, podrán establecerse Áreas Metropolitanas. El Artículo 4 señala que el gobierno y la administración superiores de cada región residen en un Intendente Regional a quien le corresponderá formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado. Corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales, y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos, con excepción de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia.

A su vez, en cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente Regional, e integrado por los Gobernadores Provinciales de la región y por representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicas y privadas del área territorial correspondiente. Al Consejo Regional de

Desarrollo le corresponde participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales, en la forma que determine la ley. Luego, indica que en cada región habrá una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, integrada al sistema nacional de planificación, la que será un organismo asesor y secretaría técnica del Intendente y del Consejo Regional de Desarrollo.

Específica también que contemplará la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos. Finalmente menciona brevemente la intención de hacer de las regiones partícipes en la asignación de recursos públicos y de dotar de las facultades suficientes para tal administración financiera.

En las provincias la autoridad máxima es el gobernador, quien estará subordinado al Intendente. Le corresponderá fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las provincias. En las comunas o agrupación de comunas, las municipalidades estarán a cargo de la administración de los intereses locales. Según el D.L., éstas son instituciones estarán a cargo de la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna o agrupación de comunas. Deberá elaborar planes de desarrollo local, administrar los bienes nacionales de uso público de interés local y aplicar las normas de construcción y urbanización en la comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que corresponda a otros organismos del Estado. La autoridad máxima de la municipalidad es el alcalde, quien será designado por el Jefe Supremo de la Nación. En cada municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, que participará en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna. Habrá oficinas comunales de planificación, integradas al sistema nacional de planificación que servirán de organismo asesor y de secretaría técnica del alcalde. Las municipalidades tendrán una participación en los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

Por último, el D.L habla brevemente de las Áreas Metropolitanas, señalando que la ley podrá definir y fijar áreas metropolitanas y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración (los cuales comprenderán la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existen en el área.

### **Decreto Ley 575**

Por otra parte, el Decreto Ley 575 detalla en su primer artículo las regiones con sus respectivos números, nombres y ciudades capitales. También profundiza sobre los roles y facultades del Intendente Regional, del Consejo Regional de Desarrollo y de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (integrada al Sistema Nacional de Planificación). También menciona las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) (en el D.L. 573 no habían detallado su rol y facultades), las cuales estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, y les corresponderá: 1) Ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo con las instrucciones del Intendente y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios; 2) presidir las Comisiones Sectoriales de su sector; estudiar con los respectivos Directores Regionales de los servicios o jefes de las instituciones los planes de desarrollo del sector y preparar el anteproyecto del presupuesto del sector que serán remitidos a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación; 3) proponer un programa de trabajo del sector al Intendente; y cumplir con los cometidos que los Ministerios les encarguen con respecto a planes y programas de carácter nacional o interregional. Por último, habla sobre las Direcciones Regionales de los servicios públicos y entidades del Estado, quienes asesoran técnicamente al SEREMI.

El D.L. 575 ahonda con respecto al régimen presupuestario, detallando con

respecto al presupuesto nacional que: “Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el presupuesto de la nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se le destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de los bienes raíces. Esta última se destinará a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incrementen este régimen. Ambos fondos se asignarán a las distintas regiones o comunas, según corresponda, de acuerdo con las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal”.

### **Decreto Ley 1.367**

Por otra parte, el Decreto Ley 1.367 establece normas de manejo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) 11 de Marzo de 1976. El primer artículo del D.L. detalla sobre los recursos que ingresarán a las cuentas corrientes bancarias, para el manejo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Las sumas que se asignan a cada región o al Área Metropolitana de Santiago (AMS) en la Ley de Presupuesto de la Nación; los demás recursos que se contemplen a favor del FNDR en leyes generales o especiales; los aportes que se contemplen en favor del Fondo en leyes generales o especiales; los aportes que efectúen las diferentes instituciones fiscales, descentralizadas o de cualquier naturaleza para la respectiva región; las donaciones, herencias y legados que hagan los particulares en favor del FNDR; los recursos provenientes de la enajenación de los activos de las corporaciones u organismos de desarrollo públicos o estatales de la respectiva región o AMS; los recursos provenientes de la enajenación de los bienes ubicados en su territorio que hayan sido incorporados al dominio del Estado por aplicación del Decreto Ley 77 de 1973, que sean destinados a la respectiva región o AMS; las recuperaciones, rentas, beneficios, utilidades, compensaciones, excedentes y cualquier fruto proveniente de bienes, servicios o inversiones adquiridas o efectuados con cargo o recursos del FNDR, que sean destinados a la respectiva región.

En los años que siguieron, se establece la nueva división provincial mediante la modificación de los Decreto Leyes 1230 y 1317 de 1975 (Boisier, 2000).

### **Decreto 25**

En el ámbito municipal, tras la instalación de nuevas autoridades en las municipalidades, y mientras se estaba a la espera de una nueva ley municipal por Decreto, el Decreto 25 especificaba que el Alcalde concentraría en sus atributos, todos aquellos que antes pertenecían al concejo municipal (lo cual refleja una reforma significativa, aunque en la práctica, la autonomía y el poder de los gobiernos locales disminuía). Las municipalidades pasaron a ser otra rama de la burocracia nacional (Valenzuela, 1977: 223). Estas medidas fueron acompañadas en la reducción de los presupuestos y en salarios a funcionarios, gatillando incluso migraciones por parte de comunidades enteras a Argentina (Valenzuela, 1977: 223). En este periodo, el poder del gobernador de la provincia cobró protagonismo, generando duplicación de funciones con el Alcalde asignado. Este esquema respondía a la organización jerárquica y verticalizada del poder por parte del Régimen Militar, similar a la misma organización de comandos militares (Ibid).

### **Constitución política de la República de Chile de 1980**

Mediante el DS 1.150, la nueva Constitución del Régimen Militar influyó en asuntos de administración territorial mediante: (1) El Artículo 99 que dicta que para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas; (2) El Artículo 100 señala que el Gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá dichas

funciones con arreglo a las leyes y a las ordenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción; (3) El Artículo 101 señala que en cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente e integrado por los Gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región; (4) El Artículo 105, dicta que el gobierno y la administración superior de cada provincia residen en un Gobernador, quien estará subordinado al Intendente respectivo, y será de la exclusiva confianza del Presidente de la República; (5) El Artículo 107, dicta que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo; (6) El artículo 108 señala que el Alcalde será designado por el Consejo Regional de desarrollo respectivo a propuesta en terna del consejo comunal. El intendente tendrá la facultad de vetar dicha terna por una sola vez; (7) Por último el Artículo 109 dicta que cada municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal presidido por el Alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

### **Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988**

El 31 de Marzo de 1988, se dicta la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades del Ministerio del Interior, la cual entre sus planteamientos más controversiales está el Art. 48, que dicta que el Alcalde será designado por el Consejo Regional de Desarrollo respectivo, a propuesta en terna del Consejo de Desarrollo Comunal. No obstante, corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde, quien será de su exclusiva confianza, en las comunas de Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coihaique, y Punta Arenas.

Con la conformación del Comité en Reforma Municipal, se llegó a un consenso de reemplazar el concejo municipal como símbolo de la representatividad de la comunidad, por uno que representara los principales actores económicos, empresariales e industriales de las comunidades, de modo de evitar la presencia de los partidos políticos en las municipalidades (Valenzuela, 1977: 227). Este comité fue luego transferido a la CONARA, instancia en la cual se acordó que el Alcalde en realidad más que una autoridad local, debía ser un empleado más del gobierno. Tras dos años del golpe, todavía no habían habido avances en materias de legislación municipal y al desmantelarse la antigua red entre los alcaldes emprendedores, los congresistas y los departamentos ministeriales, quedó un vacío en el cual los más desposeídos y apartados de las ciudades principales, fueron los más perjudicados, al quedar sin mecanismos de apoyo en sus necesidades cívicas y de acceso a recursos estatales para mejorar su calidad de vida (Ibid).

La desconcentración territorial ejercida por la CONARA, con fines geopolíticos pero con el poder concentrado en el centro a fin de cuentas, llevaron a que el proceso se topara con varios obstáculos, impidiendo concretar la obra a plenitud (SUBDERE, 2002). La resistencia de la tecnocracia a desplazar sus centros de poder, el excesivo control de las autoridades centrales sobre la gestión regional bajo el temor de la incapacidad de éstas últimas para desempeñarse eficazmente en las funciones, fueron algunas de las dificultades (SUBDERE, 2002:9).

### 3. Periodo 1992-2014: El retorno a la democracia y a la planificación de ciudades: avanzando hacia la descentralización administrativa

#### IV.3.1 Contexto histórico

Este periodo de análisis comienza cuando ya habían transcurrido dos años de democracia, más específicamente al comando del Presidente Patricio Aylwin.

Tras los 17 años del régimen militar, se comienzan a llevar a cabo una serie de procesos de transformación políticos, legislativos, económicos y culturales, como respuesta a las drásticas reformas experimentadas entre los años 1973 y 1990 en el país, tanto al nivel nacional gubernamental, como al nivel local y comunitario.

#### IV.3.2 Legislación y acciones para la Planificación Urbano-Regional

En el periodo, a nivel país se evidencia un aumento poblacional, pasando de 13.232.000 personas en 1992 a 14.792.000 personas en 2002<sup>1</sup>. Se genera un aumento en la población urbana, pasando de ser 11.342.000 personas a 13.112.000 personas. En relación a la población rural, ésta continúa en disminución, pasando de 1.890.000 en 1992 a 1.680.000 personas en el año 2002. La población metropolitana aumenta de 4.233.000 personas a 5.260 personas en 2002. El porcentaje de población urbana total continúa en aumento, pasando de un 85,7% en 1992 a un 88,64% en 2002. Del total de población urbana, un el porcentaje de población metropolitana aumenta de un 37,3% en 1992 a un 40,1% en 2002. Finalmente, el porcentaje de población metropolitana con respecto al total de población en el país, aumenta de un 31,99% en 1992 a un 35,56% en el año 2002.

Tabla 16. Población Urbana y Rural

| Año  | Pob. Total | Pob. Urbana | Pob. Rural | Pob. Metro. | %Pob. Urb/Total | %Pob. Metro/ Urbana | %Pob. Metro/ Total |
|------|------------|-------------|------------|-------------|-----------------|---------------------|--------------------|
| 1930 | 4.287      | 2.109       | 2.178      | 730         | 49,2            | 34,6                | 17,03              |
| 1940 | 5.024      | 2.570       | 2.454      | 1.003       | 51,2            | 39,0                | 19,96              |
| 1950 | 6.091      | 3.559       | 2.532      | 1.0434      | 58,4            | 40,3                | 23,54              |
| 1960 | 7.374      | 4.989       | 2.385      | 2.069       | 67,7            | 41,5                | 28,06              |
| 1970 | 8.885      | 6.640       | 2.245      | 2.817       | 74,73           | 42,4                | 31,7               |
| 1982 | 11.330     | 9.021       | 2.106      | 3.829       | 79,62           | 42,5                | 33,80              |
| 1992 | 13.232     | 11.342      | 1.890      | 4.233       | 85,7            | 37,3                | 31,99              |
| 2002 | 14.792     | 13.112      | 1.680      | 5.260*      | 88,64           | 40,1*               | 35,56*             |
| 2012 |            |             |            |             |                 |                     |                    |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de censos de población y Puncel (1994).

<sup>1</sup> No se tomarán en cuenta los datos del Censo Población 2012. En reemplazo se consultarán alternativas que puedan haberse desarrollado en este periodo para substituir los resultados inexactos del Censo mencionado.

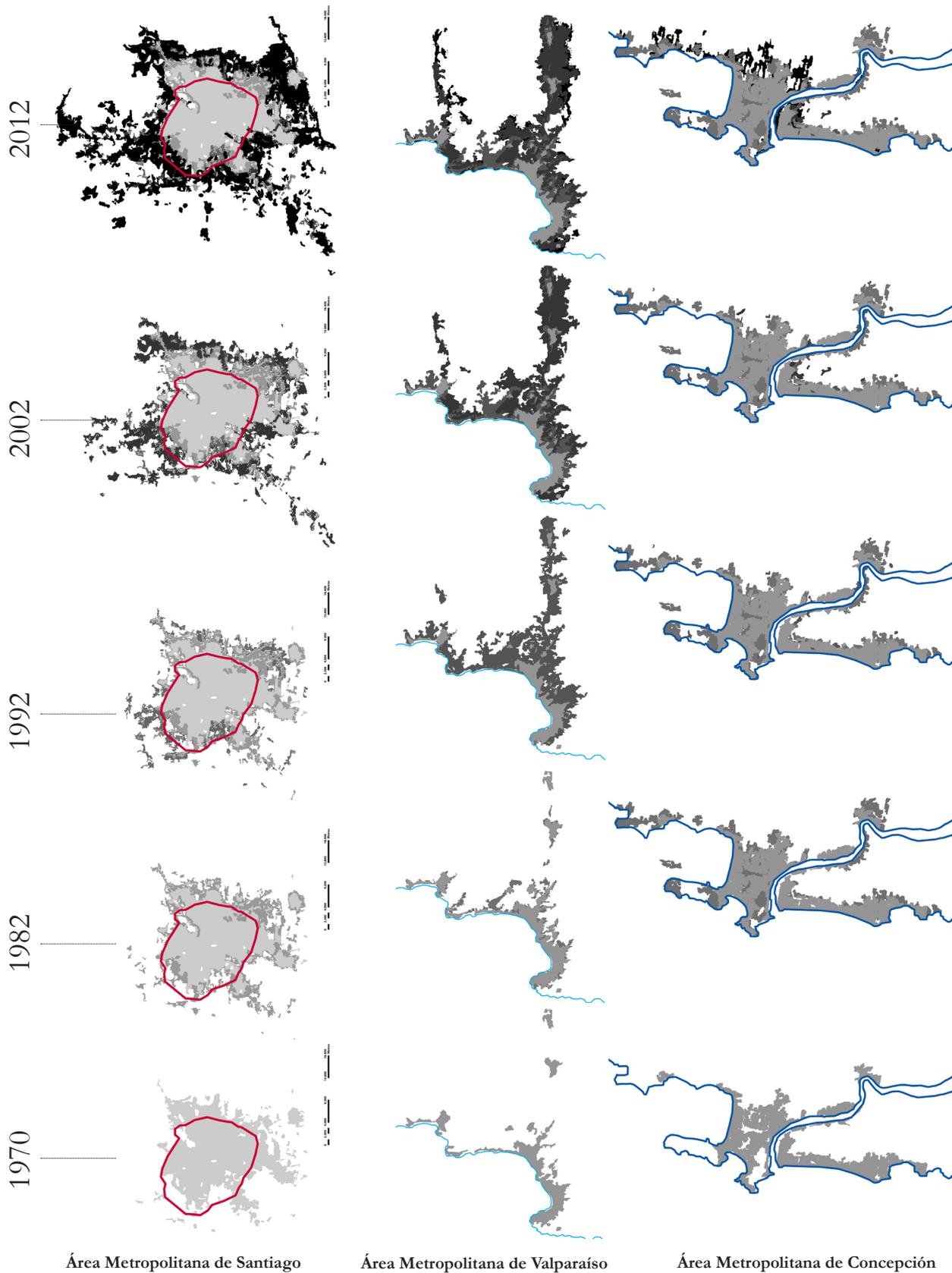


Figura 17. Elaboración propia en base a datos XLAB UC, 2012.

Tabla 17. Crecimiento Poblacional y Territorial

| Valparaíso |           |                        |                          |           |                 |                    |                   |                     |                   |
|------------|-----------|------------------------|--------------------------|-----------|-----------------|--------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Año        | Población | Diferencia Poblacional | %Crecimiento Poblacional | Área (Há) | Diferencia Área | % Crecimiento Área | Densidad (Pob/Há) | Diferencia Densidad | % Cambio densidad |
| 1970       | 529.780   | —                      | —                        | 3.526,5   | —               | —                  | 150,2             | —                   | —                 |
| 1982       | 655.804   | 126.024                | 19,2                     | 5.110,0   | 1.583,4         | 23,9               | 150,0             | -0,1                | -0,001            |
| 1992       | 750.713   | 94.909                 | 12,6                     | 10.014,6  | 4.904,6         | 121,4              | 77,5              | -72,4               | -0,4              |
| 2002       | 815.325   | 64.612                 | 7,9                      | 13.247,7  | 3.233,0         | 4,4                | 80,6              | 3,0                 | 0,0               |
| Santiago   |           |                        |                          |           |                 |                    |                   |                     |                   |
| 1970       | 2.629.432 | —                      | —                        | 34.138,3  | —               | —                  | 77,0              | —                   | —                 |
| 1982       | 3.956.400 | 1.326.968              | 33,5                     | 46.974,6  | 12.836,3        | 27,3               | 84,2              | 7,2                 | 8,5               |
| 1992       | 4.775.829 | 819.429                | 17,1                     | 59.599,3  | 12.624,6        | 21,1               | 80,1              | -4,0                | -5,1              |
| 2002       | 5.394.430 | 618.601                | 11,4                     | 76.489,5  | 16.890,2        | 22,0               | 70,5              | -9,6                | -13,6             |
| Concepción |           |                        |                          |           |                 |                    |                   |                     |                   |
| 1970       | 339.314   | —                      | —                        | 19.282,6  | —               | —                  | 17,6              | —                   | —                 |
| 1982       | 470.259   | 130.945                | 27,8                     | 30.304,3  | 11.021,7        | 36,3               | 15,5              | -2,0                | -13,4             |
| 1992       | 570.818   | 100.559                | 17,6                     | 31.859,2  | 1.554,8         | 4,8                | 17,9              | 2,4                 | 13,3              |
| 2002       | 666.765   | 95.947                 | 14,3                     | 32.886,3  | 1.027,1         | 3,1                | 20,2              | 2,3                 | 11,6              |

Fuente: Elaboración propia en base a datos XLAB UC, 2012.

En el Gran Valparaíso, entre 1992 y 2002 se genera un aumento de 64.612 personas, pasando de 750.713 a 815.325 personas, lo cual significa un 7,92% de crecimiento poblacional. El área en hectáreas aumenta en 3.233 hectáreas, pasando de 10.014 hectáreas en 1992 a 13.247 hectáreas en 2002. La densidad de población por hectárea aumenta levemente en 3 habitantes por hectárea, pasando de 77,57 habitantes por hectárea a 80,65 habitantes por hectárea.

Para el caso del Gran Santiago, se genera un aumento poblacional de 819.429 personas, con un % de crecimiento de 17,16. El área urbana pasa de 59.599 hectáreas a 76.489 hectáreas, con un aumento de 16.890 hectáreas que se suman. La densidad disminuye entre 1992 y 2002, pasando de 80 habitantes por hectárea a 70 habitantes por hectárea.

Para el caso del Gran Concepción, entre 1992 y 2002 se genera un aumento de 95.947 personas, pasando de 570.818 habitantes en 1992 a 666.765 habitantes en 2002. El área urbana aumenta en 1.027 hectáreas, aumentando de 31.859 hectáreas en 1992 a 32.886 hectáreas en 2002. La densidad poblacional también aumenta, de 17 personas por hectárea en 1992 a 20 personas por hectárea en el año 2002.

En las cartografías de la Figura 17, se puede apreciar información complementaria sobre la realidad de las principales urbes del país y sus procesos de expansión para el periodo revisado.

Aquí se volverá a hacer referencia a la Tabla 1 *Ámbitos de la Planificación en Chile* (página 25), la cual describe y ordena de manera precisa los ámbitos de la planificación urbano-regional, los instrumentos correspondientes a cada ámbito y las instituciones a cargo de la elaboración y aprobación de dichos instrumentos.

#### IV.3.2.1 Desarrollo Territorial y Económico

A modo de heredera de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa

del Régimen Militar, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, ha sido encargada de la problemática de la planificación regional para este periodo (también denominado Ordenamiento Territorial) en Chile. La SUBDERE misma ha adoptado una definición de la planificación regional, basada en la Carta Europea, conceptualizándola como: “una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad” (SUBDERE, 2010). A modo crítico, hay quienes plantean que en Chile en realidad no existe una política de planificación regional u ordenamiento territorial que permita contar con un sistema integrado de planificación y gestión de uso del suelo, la que debe ser transversal al ámbito urbano y rural e integradora de los diversos instrumentos legales existentes en los niveles inferiores (FerradaNehme, 2011).

### **Institucionalidad y Gobernabilidad**

Si bien la SUBDERE ha tenido históricamente un rol importante en el tema de la organización de la descentralización, desde el punto de vista de los instrumentos, solamente tiene injerencia en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el cual clasifica más bien como un instrumento relacionado al desarrollo físico del territorio regional, más que un instrumento que guía los objetivos generales de la región, como es la Estrategia de Desarrollo Regional (ERD), y al nivel local el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

### **Normativa e Instrumentos**

En relación al desarrollo territorial, el principal instrumento que deberá plasmar un conjunto de valores sociales, orientaciones políticas nacionales y regionales, condiciones socio-económicas y ambientales propias de los territorios es la Estrategia de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2010).

Estrategia Regional de Desarrollo (ERD): La ERD se encuentra regulada por la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Además de las características mencionadas en el párrafo anterior, la SUBDERE (2015) señala que el ERD “es el principal instrumento para regular, orientar y gestionar el desarrollo de la región, en armonía con las políticas y planes nacionales y considerando los planes comunales existentes”. Se pensó como un instrumento ciudadano y de largo plazo, con vigencia prolongada, para encausar el proceso de desarrollo regional teniendo en cuenta una imagen futura de región, de su estructura y funcionamiento, en el marco de las políticas de Estado y en respuesta a las aspiraciones de la sociedad.

Para algunos expertos, es un instrumento de planificación estratégica de mediano a largo plazo, de carácter indicativo, que busca establecer las directrices para el desarrollo económico, social y cultural de la región, considerando sus particularidades territoriales, étnicas, culturales y los recursos naturales existentes. El instrumento no se refiere a la regulación del uso del territorio, sino más bien un enfoque al desarrollo de la región (FerradaNehme, 2011).

Su elaboración y gestión corresponde al Gobierno Regional (GORE), proceso en el cual el Intendente propone un plan para que el Consejo Regional resuelva. En la práctica, se incluye a múltiples sectores en la elaboración, inclusive entidades privadas, para la obtención de un mayor consenso a nivel regional. El Gobierno Regional está encargado de la gestión (FerradaNehme, 2011).

Para algunos expertos, no existen un mecanismo efectivo para garantizar que los lineamientos de las ERD se plasmen en los demás instrumentos regulatorios

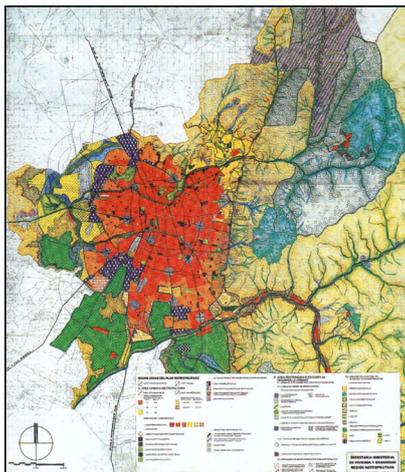


Figura 18. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994, MINVU.

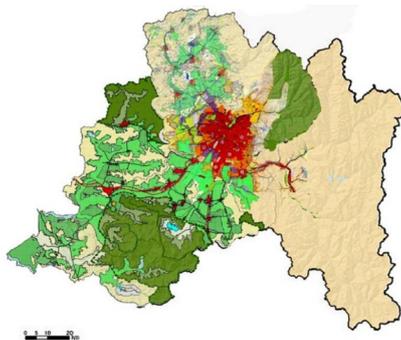


Figura 19. Versión actualizada del PRMS que incluye las modificaciones que incorporan la provincia de Chacabuco (1997) y las provincias de Melipilla y Talagante (2006), MINVU.

sectoriales (FerradaNehme, 2011).

**Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO):** Se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOCM) como un instrumento de planificación de carácter indicativo cuyo objetivo es regular, orientar y gestionar el desarrollo de la comuna. El Art. 7 de la LOCM establece que: “El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años”. Su elaboración requiere de la consideración de participación ciudadana y de organismos competentes del Estado. La municipalidad está encargada de administrar y ejecutar el PLADECO, y es deber del alcalde rendir cuenta pública al Consejo Municipal respecto a las acciones realizadas para el cumplimiento del PLADECO. En relación a su alcance, establece los lineamientos a seguir para el desarrollo de la comuna, por lo que involucra temas de salud, educación, cultura, entre otros.

En la Figura 20, se resumen los principales hitos relacionados al Desarrollo Territorial para el periodo 1992-2014. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del Estado, Institucionalidad y Gobernabilidad, Instrumentos y normativa, y Programas de Gestión de Políticas Públicas.

### Gestión del Desarrollo Territorial

En el periodo del gobierno del Presidente Eduardo Frei R. se reforzaron varios programas, entre los cuales se encontraba el Programa de Agua Potable Rural (APR), cuyo propósito era de solucionar el problema de abastecimiento de agua potable en localidades rurales concentradas, con entre 150 y 3.000 habitantes y una concentración no inferior a quince viviendas por kilómetro de calle o de camino (SUBDERE, 2000: 121).

En el periodo del Presidente Frei, también se continuó con el Programa de Electrificación Rural, cuyo sistema de financiamiento es compartido entre el Estado, la empresa servidora y los usuarios, y la inversión total del Estado en el periodo 1995-1998 fue superior a USD 101 millones en términos reales. Se avanzó especialmente en las regiones VIII, IX y X (SUBDERE, 2000: 123).

También se impulsa el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, cuyo objetivo principal era aumentar la cobertura del servicio telefónico en localidades aisladas, de bajos ingresos, tanto urbanas y rurales (SUBDERE, 2000: 125).

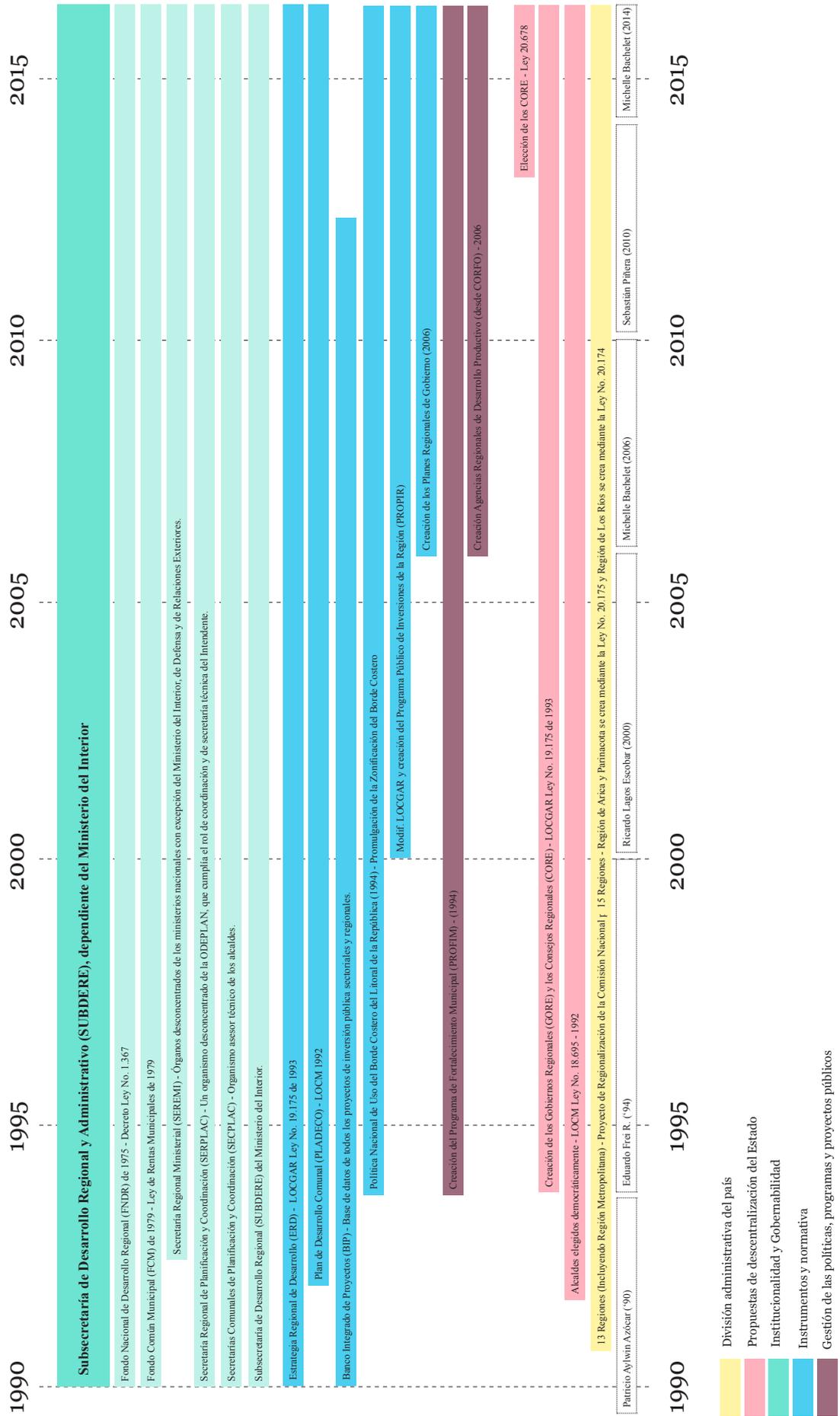
### IV.3.2.2 Planificación y Desarrollo Urbano

Para el caso de la planificación urbana, el título II de la Ley General de Urbanismo y Construcciones detalla que ésta se realizará en cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal:

El Nivel Nacional está a cargo del MINVU, el cual tiene como función orientar el desarrollo urbano a nivel del país, mediante la LGUC y la OGUC. Esta función se refiere especialmente a las facultades que tiene el MINVU para modificar, interpretar e impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de la LGUC y OGUC.

El Nivel Regional está a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi-MINVU), la cual ejerce esta acción a través del Plan

**Figura 20. Línea Temporal 7. Desarrollo Territorial 1992-2014**



Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), el cual debe ser aprobado por el Consejo Regional y promulgado mediante Resolución del Intendente (Art. 2.1.6 OGUC). Sus disposiciones deben ser integradas en los instrumentos de planificación metropolitanos, intercomunales y comunales. Este instrumento fija las directrices que deben seguirse en la elaboración de los instrumentos de planificación urbano-regional de menor jerarquía.

El Nivel Intercomunal está a cargo de la Seremi-MINVU que para estos efectos debe elaborar los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), “cuya función es regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana”(Art. 2.1.7 OGUC). Si la aglomeración urbana supera los 500.000 habitantes, adquiere la categoría de área metropolitana y debe regirse por un Plan Regulador Metropolitano (PRM), cuya elaboración es obligatoria. Tanto los Planes Reguladores Intercomunales como Metropolitanos deben ser aprobados por el Gobierno Regional y deben ser promulgados por resolución del Intendente (Art. 2.1.9 OGUC).

Por último, el Nivel Comunal está a cargo de la Municipalidad, que para estos efectos cuenta con el Plan Regulador Comunal (PRC), el Plan Seccional (PS) y el Límite Urbano (LU). Estos instrumentos, en términos generales, son elaborados por la Municipalidad; deben ser informados a la población; y requieren aprobación del Concejo Comunal y de la Seremi-MINVU, siendo promulgados por Decreto Alcaldicio.

### **Institucionalidad y Gobernabilidad**

En la actualidad, los ministerios sectoriales actúan directamente o sino integran comisiones que tienen relación con planificación urbana. Ejemplos de estas comisiones son la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) o la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA) (Arenas, 2008).

En relación a la planificación urbana, vemos que se empieza a ver una institucionalidad mucho más compleja, sin embargo, aún vemos una organización sectorial y vemos a los ministerios aún están presentes en los instrumentos al nivel comunal.

El Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial es uno de los ocho Comités Permanentes de Ministros creados mediante documento Gab. Pres. Oficio 1463, del 8 de noviembre de 1996, del Presidente de la República. Los principales objetivos del Comité son mantener una coordinación fluida entre la estructura especializada, rígida y departamentalizada sectorial de los Ministerios y mantener una actualización continua de visiones por macro-áreas de actividad de la sociedad (SUBDERE, 2000). También servir de instancia para el análisis e información sobre temas que sobrepasan el ámbito de cada Ministerio en particular y la generación de acuerdos entre aquellas Secretarías de Estado que cumplen funciones en ámbitos similares o relacionados entre sí.

### **Normativa e Instrumentos**

En 1992, mediante el Decreto Supremo 47 se fija un nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. De acuerdo al Título 1 Disposiciones Generales, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el vocablo Instrumento de Planificación Territorial se refiere genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano.

Durante la década de 1990, se comienza el diseño de nuevos planes

metropolitanos para las principales ciudades de Chile: Santiago, Valparaíso y Concepción. Tanto el Gran Valparaíso como el Gran Concepción habían alcanzado el umbral de 500.000 personas, y comenzaron a mostrar las complejidades metropolitanas que Santiago había presentado durante la década de 1960. Sin embargo, el retraso de la fecha en que los planes entran en vigencia (2003 Concepción y 2014 Valparaíso), da pie a problemas como la obsolescencia tanto de los instrumentos como de las condiciones urbanas inicialmente consideradas en el diseño de los planes, generando una situación en que el plan se ajusta al desarrollo urbano más que regularlo *a priori*.

Para Santiago, el primer Plan Regulador Metropolitano (PRMS) entra en vigencia en 1994 y reemplaza el Plan Intermunicipal de Santiago (PRIS). El proceso de actualizar el plan ha sido continuo, con ajustes en 1997 y 2006, tratando de adaptarse al continuo crecimiento de la Región Metropolitana de Santiago. La urgencia de responder a los cambios económicos y demográficos, exigía anexiones de ciudades satélites adyacentes y el crecimiento de las áreas urbanizables. Este proceso no ha estado exento de crítica. Por ejemplo, los cambios en los PRMS, diseñadas por el gobierno central, propusieron visiones de desarrollo que en algunos casos provocaron cargas financieras sobre los gobiernos locales que carecen de medios económicos para enfrentarlos.

En el año 2013 mediante el Decreto Supremo 78 del MINVU, se aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano y se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; conjuntamente se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, con el objetivo de asesorar a la Presidencia para la su implementación. El año 2014 por el Decreto 78, se publica en el Diario Oficial la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, para velar por la implementación de la política urbana; el decreto instruye la creación de un Consejo Asesor de la Presidencia, denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano como órgano consultivo y asesor que de forma permanente hará propuestas de reformas y verificará el avance en la implementación y cumplimiento de la PNDU (MINVU, 2015). Mediante el Decreto 68 del mismo año, se amplía el Consejo, incluyendo el Ministro de Bienes Nacionales, al Presidente de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados y al Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado. También se integraría a dos representantes de organizaciones ciudadanas.

Finalmente, a fines del 2014 mediante la Ley 20.971, se modifica la LGUC en materias de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores.

Antes de seguir con la revisión de la gestión, revisaremos las principales características y el alcance de los principales instrumentos de planificación urbana.

Si bien varios de los instrumentos de planificación han estado vigentes desde el periodo de análisis anterior, se analizarán en este apartado con los aspectos que lo caracterizan en la actualidad. Lo que más interesará de este análisis es el rol de los gobiernos subnacionales en la elaboración y gestión del instrumento.

Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU): Definido por la LGUC y OGUC, este instrumento tiene el objetivo de orientar el desarrollo urbano del sistema regional de asentamientos en su conjunto. Es elaborado por la SEREMI MINVU, debiendo ser presentada al Consejo Regional para una aprobación. Luego, es promulgado por el Intendente mediante resolución. Al igual que los PRI/PRM, se deberán someter a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), según la Ley 20.417. Su administración corresponde al GORE, y en particular corresponde al Intendente el coordinar, supervisar y/o fiscalizar a los servicios públicos para

la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional.

**Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI/PRM):** Es un instrumento de carácter normativo y vinculante, regulado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en conjunto con la Ordenanza (OGUC), que aborda el nivel intercomunal de planificación. Regula el desarrollo físico de las comunas que integran una unidad urbana, las cuales pueden ser rurales o urbanas. Por ley, cuando la unidad supera los 500.000 habitantes, se deberá elaborar un Plan Regulador Metropolitano en vez de intercomunal.

El proceso de elaboración del instrumento es diferente al proceso de gestión. La elaboración está a cargo del SEREMI MINVU, previa consulta con el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) por la Ley 20.423, el Ministerio de Medio Ambiente (en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica) y con las municipalidades involucradas, aunque no de manera vinculante. La SEREMI entrega la propuesta al Consejo Regional quienes están a cargo de la aprobación o rechazo. Existe una instancia de participación ciudadana no vinculante en esta etapa (FerradaNehme, 2011).

La gestión del instrumento involucra tanto a la SEREMI MINVU como a los municipios, ya que a éstos les corresponde velar por el cumplimiento del PRI/PRM. Esto se realiza en gran medida mediante los permisos de edificación que emite la Dirección de Obras Municipales (DOM) de cada municipalidad (FerradaNehme, 2011). A su vez, a la SEREMI MINVU le corresponde interpretar las disposiciones del instrumento, y resolver reclamaciones interpuestas tras la resolución de las DOM.

Los PRI/PRM establecen las normas de uso de suelo para el territorio regulado, distinguiendo usos permitidos y prohibidos, normativa que se extiende por ley a los Plan Regulador Comunal (PRC). Incluso con la ausencia de un PRC en alguna comuna, entra en vigencia la normativa del PRI/PRM.

**Plan Regulador Comunal (PRC):** El PRC también es regulado por la LGUC y OGUC y corresponde al nivel de planificación comunal, de una municipalidad. Su objetivo es regular el desarrollo físico de la comuna pero solamente lo realiza en el límite urbano, es decir no regula el área rural de la comuna.

Su elaboración compete al Municipio. El SEREMI MINVU interviene pero mediante un informe. Debe ser aprobado por el Consejo Municipal y luego promulgado mediante decreto alcaldico (en el caso de que la comuna se encuentre normada por un PRI/PRM). Para el caso contrario, el Gobierno Regional (GORE), estará a cargo de su aprobación. Considerando que las modificaciones que puede realizar las SEREMI MINVU al PRI/PRM rigen sobre el PRC, éste es otro mecanismo para modificar un PRC (FerradaNehme, 2011).

El instrumento regula de manera vinculante los aspectos más relevantes de la comuna, como usos de suelo, normas de edificación y trazados viales.

**Plan Seccional (PS):** Es equivalente al PRC, pero en una unidad territorial menor; según la LGUC, se puede elaborar en aquellas comunas donde no hay un PRC vigente (caso en el cual la elaboración y gestión se realiza igual que un PRC) o en aquellos casos en que la SEREMI MINVU estableció una Zona de Remodelación (caso en que el Plan Seccional es elaborado por el Municipio y aprobado por Decreto Supremo del MINVU).

**Límite Urbano (LU):** Se considera el más básico de los instrumentos; consiste en una línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana.

Su fijación en localidades carentes de un PRC sigue el mismo procedimiento que el PRC, sin embargo se requiere de un informe del Ministerio de Agricultura. En el caso que la comuna tenga PRC, el límite urbano se fija en éste. Sus principales efectos son que divide el territorio entre área rural y urbana. Fuera del área urbana, se requiere de una autorización para realizar urbanizaciones, lo cual se denomina cambio de uso de suelo y está estipulado en el Art. 55 de la LGUC.

### **Programas de Gestión Urbana**

El programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), que opera desde 1982, ha seguido en funcionamiento, ampliando su cobertura y ajustando sus reglamentos de implementación (SUBDERE, 2000).

El Programa de Pavimentación Participativa nace como la extensión del Programa de Pavimentos Económicos aplicados en la Región Metropolitana en los primeros años de la década de 1990. Se financia con recursos del MINVU y con aportes de beneficiarios y/o los municipios (SUBDERE, 2000: 126).

El año 2002, comienza el desarrollo del proyecto de Reforma Urbana, impulsado por el Presidente Ricardo Lagos y ejecutado por el MINVU (MINVU, 2015).

El año 2003, mediante la Ley 19.865, se dicta la Ley de Financiamiento Urbano compartido, la cual establece y regula el sistema de financiamiento urbano compartido, mediante el cual los servicios de vivienda y urbanización y las municipalidades podrán celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la adquisición de bienes o a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación, que podrá consistir en otorgar a aquéllos derechos sobre bienes muebles o inmuebles, la explotación de uno o más inmuebles u obras. Para estos efectos, los Servicios de Vivienda y Urbanización, deberán ceñirse a las políticas, planes y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y las municipalidades deberán actuar de conformidad a lo establecido en los respectivos planes de desarrollo comunal.

En materias de vivienda, el año 2006 se crea el programa de Intervención Integral del Territorio del MINVU, y el programa Espacios Públicos (Tello, 2013). Ese mismo año se comienza a ejecutar el programa “Mejoramiento Condominios Sociales” y programa Recuperación 200 barrios (MINVU, 2015).

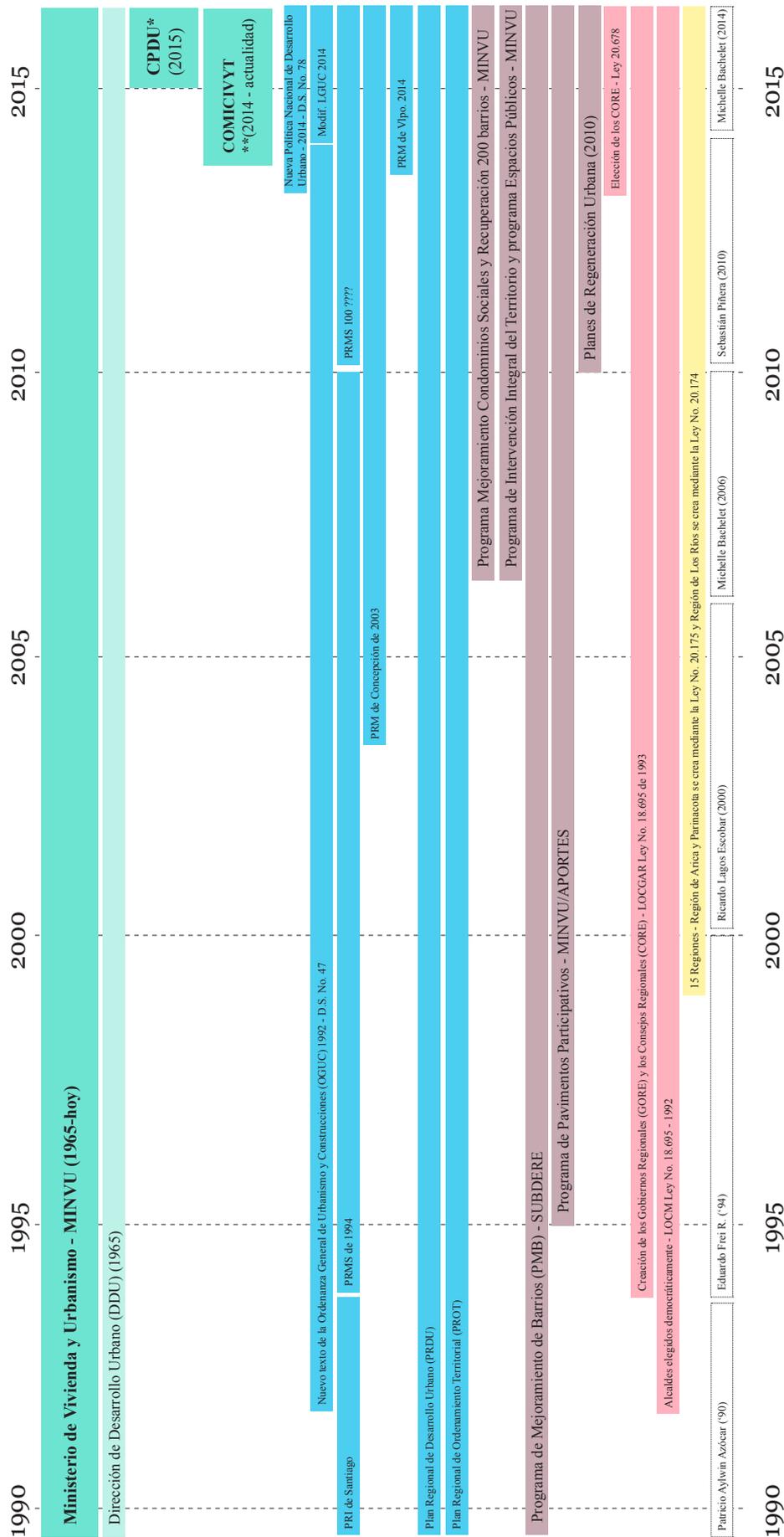
En la Figura 21, se resumen los principales hitos relacionados al Desarrollo Urbano para el periodo 1992-2014. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del Estado, Institucionalidad y Gobernabilidad, Instrumentos y normativa, y Programas de Gestión de Políticas Públicas.

### **IV.3.2.3 Infraestructura y Transporte**

#### **Institucionalidad y Gobernabilidad**

En este periodo, el Ministerio de Obras Públicas se posiciona como el sector que se encarga de la ejecución y mantención de los diversos tipos de infraestructura requeridos en el nivel nacional, regional y local. El marco normativo que norma y rige su actuar incluye: (1) El Decreto con Fuerza de Ley 850 del Ministerio de Obras Públicas sobre Construcción y conservación de caminos, refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del MOP 15.840 de 1964 y del DFL 206; (2) El Código de Aguas Decreto con Fuerza de Ley 1.122 y sus modificaciones, la Ley 20.017 de 2005 y la Ley 20.099 de 2006, (3) La Ley de Concesiones de Obras Públicas Decreto MOP 900 de 1996, (4) La Ley de Aguas Lluvias, y (5) Procedimiento de Expropiaciones, Decreto Supremo 75 y Decreto Supremo 956.

**Figura 21. Línea Temporal 8. Desarrollo Urbano 1992-2014**



División administrativa del país

Propuestas de descentralización del Estado

Institucionalidad y Gobernabilidad

Instrumentos y normativa

Gestión de las políticas, programas y proyectos públicos

\* Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)

\*\* Comisión Presidencial de Desarrollo Urbano (CPDU)

A su vez, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones tiene el rol de proponer las políticas nacionales en materias de transporte y telecomunicaciones, y ejercer su dirección y control de la puesta en práctica (MTT, 2015). También cumple el rol de supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y comunicaciones en el país, fiscalizando el cumplimiento de la legislación, reglamentos y normas (Ibid). Tiene a su cargo la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, Metro S.A., Correos de Chile y las empresas portuarias de la filiación de Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI).

### **Normativa e Instrumentos**

En 1995, el SECTRA elabora el Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano, el cual se basó fuertemente en el plan de transporte de 1970 (Poduje, 2006).

En la Figura 22, se resumen los principales hitos relacionados a Infraestructura, Transporte y Comunicaciones para el periodo 1992-2014. Se incluyen aspectos de división político-administrativa, propuestas de descentralización del Estado, Institucionalidad y Gobernabilidad, Instrumentos y normativa, y Programas de Gestión de Políticas Públicas.

### **IV.3.3 Legislación y acciones para la Descentralización: Hacia una descentralización democrática**

El tercer periodo que revisaremos analiza los acontecimientos histórico-legislativos comprendidos entre los años 1992 a 2014, desde las modificaciones de las Leyes Orgánicas Constitucionales de Municipalidades y de Gobierno y Administración Regional—en las cuales se crean los Gobiernos Regionales y se restablece la elección directa de alcaldes municipales, entre otros ajustes— hasta la entrega del informe de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional en 2014, durante el gobierno actual de la Presidenta Michelle Bachelet.

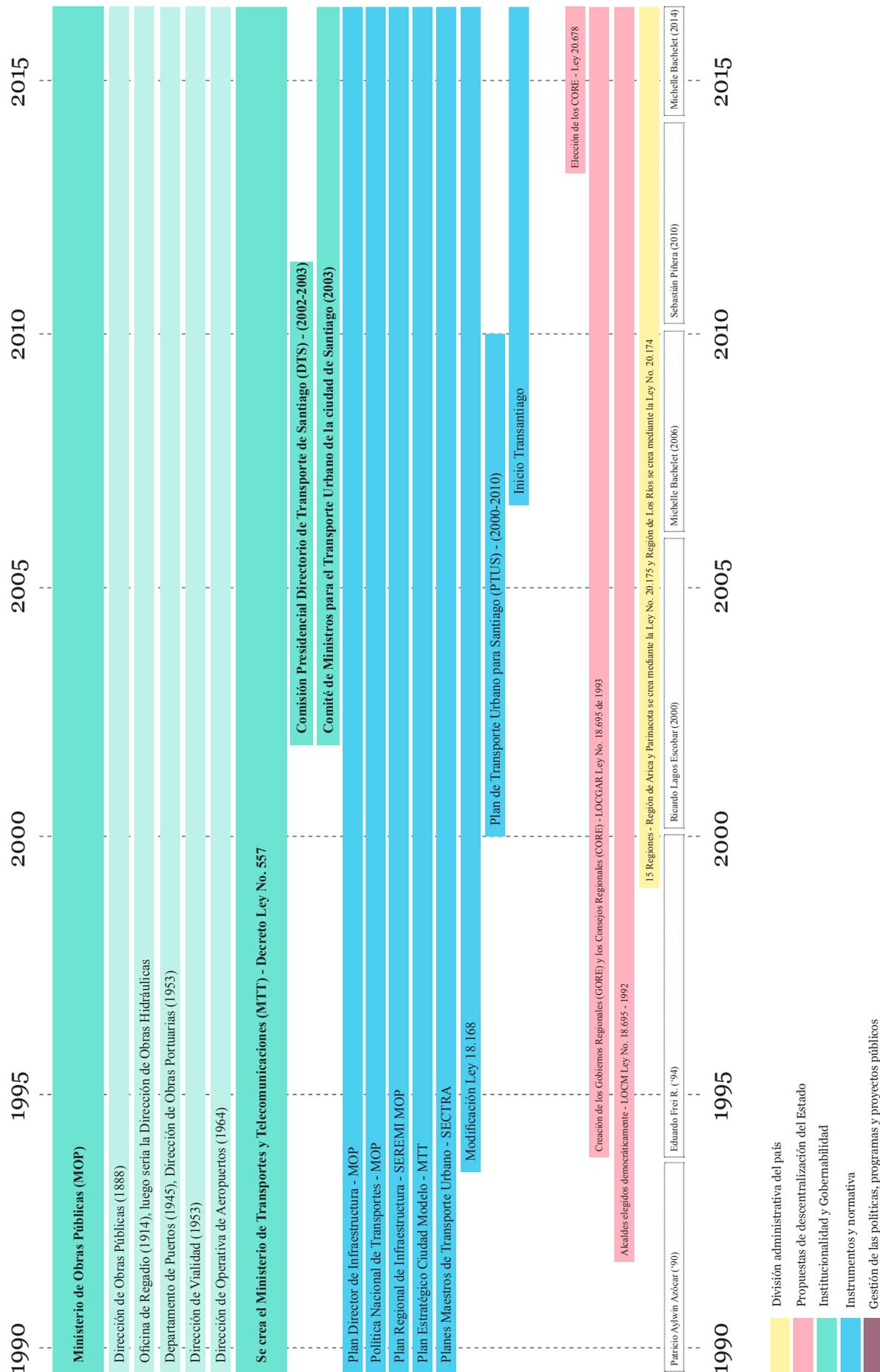
En este periodo, más precisamente desde 1974, no hubieron cambios a las divisiones administrativas del país; se mantiene la estructura de regiones de la CONARA hasta el año 2007 en que se forman dos nuevas regiones: La Región de Arica y Parinacota, y la Región de Los Ríos. De esta manera, los principales hitos relacionados a los procesos de descentralización, tratan sobre la estructura de la descentralización administrativa subnacional. A diferencia del periodo anterior, que elabora una estructura administrativa enfocada en la facilitación de la dotación de los servicios del gobierno militar en las administraciones regionales y municipales, este periodo cuenta con un énfasis en formular y aumentar la naturaleza de la gobernabilidad en los niveles subnacionales, así como dotar de atributos, facultades y competencias a los nuevos órganos gubernamentales en el nivel regional y a retribuir aquellos del nivel local.

#### **Gobierno del Presidente Patricio Aylwin**

A pesar de que la agenda pública del periodo de la transición venía cargado con múltiples temas y proyectos, los temas de la descentralización y el desarrollo regional no quedaron atrás. El entonces candidato Patricio Aylwin, haciendo clara alusión al tema, cierre su campaña en Concepción con la frase; “El desarrollo regional es un problema regional” (Boisier, 2000). Ya en 1991, se tramita una modificación a la Constitución Política de 1980, mediante la Ley 19.097, la cual trataba materias de gobiernos regionales y administración comunal.

Luego, el Presidente Patricio Aylwin priorizó primero el proyecto de restablecer

**Figura 22. Línea Temporal 9. Infraestructura Pública, Transporte y Comunicaciones**  
1992-2014



la democracia en la municipalidades. Sin embargo, la Cámara rechazó los proyectos de ley en esas materias, exigiendo un tratamiento integral de la descentralización, incluyendo el ámbito regional (Boisier, 2000). Es así como se envían un nuevo proyecto, con alcance tanto regional como comunal, que se traduce finalmente en la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695, del 1992 (LOCM) y la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175 del 1993 (LOGGAR).

Gracias a las modificaciones a la LOCM, en 1992, tras dos años de asumir Aylwin y tras 17 años de autoridades locales designadas, se realizaron las primeras elecciones de alcaldes y concejales por sufragio universal (SUBDERE, 2000). Hacia el final del gobierno del Presidente Patricio Aylwin, se lleva a cabo la reforma a la Constitución para crear los Gobiernos Regionales (SUBDERE, 2000). Se crearon los Consejos Regionales también, y en un principio la idea del ejecutivo era que éstos fueran elegidos por elección directa, sin embargo como producto de la negociación con el Parlamento, se llegó al consenso de la elección indirecta, por los concejales constituidos en el Colegio Electoral (SUBDERE, 2002).

Modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695, de 1992 (modificada mediante la Ley 19.130).

La LOCM, fue originalmente promulgada el 29 de Marzo de 1988. Ésta definió las municipalidades como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, encargadas de la administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Con respecto a este punto, la modificación del año 1992 aclara que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

Las municipalidades se constituyen por el alcalde como máxima autoridad y por el Consejo de Desarrollo Comunal; la modificación del año 1992 incluye un consejo económico y social comunal de carácter consultivo. Les corresponde aplicar las disposiciones sobre transporte y construcción y urbanización según determinen las leyes y las normas técnicas propios del ministerio correspondiente; encargarse de la planificación y regulación urbana de la comuna, junto con la elaboración del plan regulador comunal (PRC); encargarse del aseo y ornato y promover el desarrollo comunitario de la comuna. En estas materias, la modificación del año 1992 agrega la función de elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Las municipalidades cuentan con las atribuciones de: aprobar, modificar y ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna (con respecto a este punto la modificación del 1992 agrega que les corresponderá, previo informe del Consejo Económico y Social de la comuna, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración); dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles; otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el

cumplimiento de sus funciones, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Con respecto a las atribuciones, la modificación del 1992 agrega dos más: la municipalidad podrá constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura; y que podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales<sup>2</sup>.

En relación al rol del Intendente como máxima autoridad regional, sería de su responsabilidad velar para que las municipalidades actúen dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. Por otra parte, la coordinación entre las municipalidades y de éstas con los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos. Las municipalidades podrán desarrollar actividades empresariales o particular en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza. Las municipalidades podrán imponer resoluciones en las formas de ordenanzas (normas generales y obligatorias aplicables a toda la comunidad, como multas), reglamentos municipales (normas relativas al orden interno de la municipalidad), y decretos alcaldicios (resoluciones que versen sobre casos particulares).

La Ley 18.695 dicta que las municipalidades cuentan con los siguientes patrimonios para su funcionamiento: Los bienes corporales e incorporeales que posea o adquiera; los derechos que cobre por los servicios que presta y por los permisos y concesiones que otorgue; los ingresos que perciba con motivo de sus actividades; los ingresos que recaude por los tributos que la ley le permita establecer a las autoridades comunales (que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal); multas a beneficio municipal; ingresos que le correspondan en virtud de las leyes vigentes. La modificación del 1992 agrega los siguientes patrimonios:

El aporte que les otorgue el Gobierno Regional, los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal, la posibilidad de cobrar impuestos territoriales, el permiso de circulación y patentes de alcoholes.

Las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal y de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. En las comunas con más de 100.000 habitantes, deberán incluir en su organización interna la Secretaría Municipal y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. En aquellas de menos de 100.000 habitantes podrán hacerlo si gustan. La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación será la unidad asesora del alcalde y también del Consejo de Desarrollo Comunal (específicamente le corresponderá: Servir de secretaría técnica y preparar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna; asesorar al alcalde en la elaboración del presupuesto municipal; efectuar análisis y evaluaciones sobre el estado de desarrollo de la comuna, especialmente en aspectos sociales y territoriales; fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna; recopilar y mantener información comunal y regional atinente a sus funciones.

Si bien existirán otras unidades internas como la de asesoría jurídica y de administración, nos interesa con detalle las labores que realizará la unidad encargada de obras municipales, la cual deberá: elaborar el proyecto de Plan

---

<sup>2</sup> La ley del 1988 no permitía/contemplaba unidades vecinales y tampoco estaban permitidas las asociaciones entre municipalidades.

Regulador Comunal y proponer modificaciones; velar por el cumplimiento del Plan Regulador Comunal y de las ordenanzas correspondientes. Para llevar a cabo estas tareas podrá; aprobar las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales; aprobar proyectos de obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas urbanas y urbano-rurales; otorgar permisos de edificación y fiscalizar la ejecución de obras hasta el momento de la recepción; aplicar normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental; confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna; proponer y ejecutar medidas relacionadas con vialidad urbana y rural, la construcción de vivienda social, infraestructura sanitaria, prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia. La modificación del 1992 agrega la posibilidad de tener un administrador municipal (Art. 24).

Con respecto a las disposiciones generales del alcalde, la LOCM original de 1988 dictaba que el alcalde sería designado por el Consejero Regional de Desarrollo y que sería el Presidente de la República quien lo designa. La modificación del 1992 sustituye este artículo por el emblemático Artículo 48 que dicta: “El alcalde será elegido por sufragio universal, en conformidad con lo establecido en esta ley”.

Las principales atribuciones del Alcalde incluyen: Administrar los recursos financieros de la municipalidad, y los bienes municipales y nacionales de uso público; otorgar, renovar y poner a término permisos municipales; adquirir y enajenar bienes muebles; dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular; coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda; coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna. El Alcalde deberá consultar al Consejo Regional de Desarrollo Comunal las siguientes acciones: Aprobar los proyectos del Plan Comunal de Desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones; aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones; establecer dentro de los marcos que indique la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal; expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal; otorgar concesiones municipales; establecer multas en las ordenanzas municipales. La modificación de 1992 detalla que los instrumentos mencionados (el Plan Comunal de Desarrollo, el presupuesto municipal, los programas de inversión y el proyecto del Plan Regulador Comunal, así como sus respectivas modificaciones), serán propuestos por el Alcalde.

En cada ministerio habrá un Consejo de Desarrollo Comunal cuyo objetivo es asesorar al Alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna. En relación a este punto, la modificación de 1992 cambia el nombre de “Consejo de Desarrollo Comunal” a “consejo”, y su objetivo es hacer efectiva la participación de la comunidad local. Los consejos estarían integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con esta ley. El número de concejales depende de la cantidad de electores de la comuna]. Para mayor detalle de las comunidades o agrupaciones que los concejales representan ver artículo 62 y 63.

Otras modificaciones de la LOCM de 1992 incluyen la creación del Consejo Económico y Social Comunal, el cual estaría compuesto por representantes de la comunidad local organizada y será un órgano de consulta de la municipalidad que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes y en

el progreso económico, social y cultural de la comuna. El número de concejeros también depende del número de habitantes de la comuna.

También se crea la figura de corporaciones o fundaciones de cultura y artes sin fines de lucro (la municipalidad las podrá constituir o simplemente participar). Se permite la constitución de asociaciones de municipalidades, para los efectos de facilitar la solución de problemas que le sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Las asociaciones podrían tener por objeto: la atención de servicios comunes, la ejecución de obras de desarrollo local, el fortalecimiento de los instrumentos de gestión, la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud, capacitación de personal municipal, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Entre las modificaciones posteriores a 1992, aquellas de mayor importancia con incidencia en el nivel municipal son: El agregado del título sobre Participación Ciudadana a la LOCM mediante el D.F.L 1-19.704, que dicta en el Artículo 93 que cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos urbanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación de la población y cualquier otro elemento que requiera representación dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir en la administración comunal.

Además de la revisión de la ley misma, se realizó un análisis de contenidos de todas las actas de discusión de la ley en su estado como proyecto de ley en el Congreso Nacional. Aparte de las facultades que tendrán los municipios con respecto a la formulación de algunos instrumentos de planificación territorial, no se lleva a cabo mayor discusión con respecto a los aspectos de gobernabilidad, normativa y gestión de la planificación urbano-regional en el nivel municipal y a nivel país.

### **Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional 19.175 del 1993**

En la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional 19.175 de 1993 (en adelante LOCGAR), reafirma al Intendente como primera autoridad de la región, como un representante natural e inmediato del Presidente de la República en regiones. En cuanto a las responsabilidades, deberá ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, y hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, las necesidades de la región. También deberá adoptar medidas ante situaciones de emergencia o catástrofe.

Según la ley, sus principales facultades son las siguientes: puede proponerle al Presidente un terna para la designación de los Secretarios Regionales Ministeriales; puede proponer la remoción de éstos mismos y la remoción de los jefes regionales de organismos públicos que funcionan en la región; puede dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones; puede otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región, ejerciendo las facultades señaladas en los artículos 546, 548, 561 y 562 del Código Civil. También puede delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada hasta revocarla

nuevamente<sup>3</sup>.

La LOCGAR dicta la creación de los Gobiernos Regionales (GORE). Se establece que la administración superior de la región estará radicada en este gobierno, y tendrá por objeto su desarrollo social, cultural y económico. Los GORE cuentan con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Se deberán inspirar en principios de equidad, eficiencia y eficacia para la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios. También deberá basarse en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente. Deben adoptar medidas ante emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, siempre que sean sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.

En cuanto a sus funciones y atribuciones, los GORE para la región, así como su proyecto de presupuesto pero éstos se deben ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación respectivamente (la ley detalle que el Ministerio de Planificación y Cooperación los asistirá en la elaboración de estos instrumentos). Pueden resolver como se realizará la inversión de los recursos que le corresponden por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en conformidad con la normativa existente para este efecto. Deciden el destino de recursos provenientes de programas de inversión sectorial de asignación regional (que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación) hacia proyectos específicos. Pueden dictar normas de carácter general para regular materias de su competencia, sujetas a la aprobación de la Contraloría General de la República. También pueden asesorar a municipalidades cuando éstas soliciten ayuda en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.

Específicamente en materias de ordenamiento territorial, el GORE podrá establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral de los asentamientos humanos de la región; participar pero en coordinación con autoridades nacionales, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento de la región. Deberá fomentar y velar por la protección del medio ambiente y por el buen funcionamiento de los servicios de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, pero aplicando tanto las políticas nacionales y normativas en la materia como también cuidando sobrepasar las facultades que correspondan a municipalidades.

En relación a las actividades productivas, podrá contribuir a las formación de políticas públicas en esta materia y aplicar las políticas nacionales en el ámbito regional. Podrá establecer prioridades de fomento productivo, pero en coordinación con los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado. Deberá fomentar y velar por el desarrollo de investigación científica y tecnológica y de la educación superior y técnica en la región. Deberá fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, siempre en miras de las políticas nacionales.

En materias de desarrollo social y cultural, el GORE podrá establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia; podrá participar en coordinación con las autoridades competentes en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos a beneficios y programas; determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración

---

<sup>3</sup> Revisando las últimas modificaciones a la ley, no ha habido cambios a este capítulo a la fecha.

del consejo regional, teniendo en cuenta la evaluación de impacto ambiental y social que la normativa exige; distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que le otorga la ley; realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región; fomentar expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, cultural y artística y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

Para poder cumplir con sus funciones, el GORE podrá: Aprobar y modificar normas reglamentarias regionales sin que se establezcan requisitos adicionales a las leyes que están siendo complementadas; adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley; convenir con los ministerios, la realización de programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional; disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto; aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales y emitir opinión sobre los planes reguladores regionales. Revisando las últimas modificaciones a este punto, la ley (Ley 19.778 Art.1° 1), se señala que el GORE deberá aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales, conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la letra c) del Artículo 36; formular y priorizar proyectos de infraestructura social y evaluar programas; proponer los criterios para la distribución de las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional; aplicar, dentro de los marcos que señale la ley (no se especifica cuál), tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

Se establecen los órganos del Gobierno Regional (Intendente y el Consejo Regional): En relación al rol del Intendente con respecto al GORE y el Consejo Regional (CORE), el Intendente deberá presidir el CORE, con derecho a voz (aunque en caso de un empate, tiene derecho a voto dirimente). Cuando el consejo ejerza las funciones de fiscalización sólo tiene derecho a voz. Tiene una serie de obligaciones, como someter al CORE los proyectos y estrategias regionales de desarrollo, el proyecto de presupuesto del GORE. También proponer al CORE la distribución de los recursos del FNDR, como las inversiones sectoriales de asignación regional, así como también los recursos públicos propios del gobierno regional. Proponer al CORE los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional. Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza. Promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones con previo acuerdo del CORE.

En relación a las funciones del CORE en relación al GORE, su principal objetivo es hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Los Consejeros Regionales serán elegidos por los concejales de la región, constituidos en un colegio electoral. El cargo dura cuatro años con posibilidad de reelección. Entre las principales facultades del consejero regional, además de las facultades descritas anteriormente, están: aprobar los reglamentos regionales, aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales propuestos por municipalidades y por la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo. Revisando las últimas modificaciones a este punto, la Ley 19.778 Art.1° 3, señala que el CORE deberá aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. También deberá

aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, resolver sobre la base de la proposición del intendente la distribución de los fondos FNDR, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios del GORE, fiscalizar el desempeño del Intendente; dar su acuerdo para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del GORE.

En relación a las funciones del gobernador con respecto al GORE, junto con llevar la administración de la provincia, esta autoridad también presidirá el Consejo Económico y Social Provincial (al cual deberá dar cuenta semestralmente sobre la marcha de la administración de los programas y proyectos que se desarrollen en el nivel provincial).

Entre otras facultades, el gobernador puede: Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en la provincia; proponerle al intendente proyectos específicos de desarrollo de la provincia; asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, especialmente en la elaboración y ejecución de programas y proyectos; promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la provincia; dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones o las que le delegue el intendente; y podrá constituir un comité técnico asesor con autoridades de los servicios públicos creados por ley que operen en la región.

En relación al Consejo Económico y Social Provincial, éstos existen en cada provincia, son presididos por el gobernador y sus miembros están elegidos por ser representantes de organizaciones, empresariales y culturales y sociales de la provincia. Cuenta con 24 miembros, algunos por derecho propio según altos cargos de instituciones como las Fuerzas Armadas, Carabineros, y universidades.

Son atribuciones del Consejo Económico y Social: Absolver las consultas del gobernador sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional, con anterioridad al sometimiento de estas iniciativas al CORE; realizar estudios, emitir opinión en materias de desarrollo provincial y presentar proyectos específicos para el desarrollo de la provincia a fin de que sean consideradas por el gobernador para su inclusión en los programas respectivos.

Se confirman las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI): Estas se crean de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. El objetivo de la SEREMI es desconcentrar territorialmente los ministerios. Cada SEREMI está a cargo de un secretario regional ministerial, quien será colaborador directo del Intendente y subordinado a éste en materias de competencia del GORE. Revisando las últimas modificaciones a la ley (Ley 20.035 Art.1º13), se señala que un secretario regional ministerial podrá estar a cargo de más de una secretaría regional ministerial en una misma región, teniendo para todos los efectos legales y reglamentarios la calidad de funcionario del ministerio en que fue designado primero.

Entre las funciones más importantes de las SEREMI, les corresponde elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales; estudiar los planes de desarrollo sectorial con los organismos correspondientes; preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia y en coordinación con el ministerio respectivo; informar al gobierno regional del cumplimiento del

programa de trabajo del respectivo sector; llevar a cabo tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado; ejercer las atribuciones que se les deleguen los ministros respectivos.

Para efectos de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, los GORE podrán solicitar al presidente el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades. Los Gobiernos Regionales podrán poseer y administrar patrimonio, entre ellos, están los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco, los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue, los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, entre otros. También se adjuntan una serie de requerimientos e instructivos sobre su administración.

Por otra parte, el artículo 71 del Capítulo V aclara que es la Ley de Presupuestos la que asignará a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento. El artículo 72 dicta que el presupuesto del GORE deberá ajustarse a los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.

Corresponderá al Consejo Regional (CORE) resolver la inversión de los recursos que se asignen a la región (Art. 77). Por otra parte, los ingresos propios que genere el GORE y los recursos que por ley o por convenio se destinen a una o más regiones, no se distribuirán a otras regiones, pero sí podrán sumarse a la cuota del FNDR.

Con respecto a inversión sectorial de asignación regional, corresponderá al GORE resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo. También a proposición de los GORE, se podrán traspasar recursos entre programas de inversión sectorial de asignación regional y entre éstos y proyectos FNDR por hasta 5% del presupuesto asignado por los primeros.

Sobre las regiones donde existan áreas metropolitanas. Allí los GORE tendrán además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que les confieran las leyes. Existirá un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas. El consejo está conformado por los alcaldes respectivos. Las deliberaciones y acuerdos que este Consejo adopte se transferirán a las municipalidades involucradas con carácter de recomendaciones o proposiciones.

A modo de recapitulación de el importante hecho que significó la creación de los GORE, se hará referencia a un apartado del documento Balance de los Gobiernos Regionales (SUBDERE, 2002), elaborado por PNUD, el cual plantea algunos puntos críticos con respecto a su funcionamiento hasta el año 2002<sup>4</sup>:

- El diagnóstico y frecuente alegato de parte de diversos actores regionales de que el proceso de descentralización y desconcentración ha sido insuficiente, enfatizando la excesiva lentitud y gradualidad del proceso.
- Se reproduce a nivel intra-regional, el esquema del centralismo que ya existe a nivel nacional con respecto a las regiones, en el sentido que la asignación y distribución de los recursos de inversión tiende a favorecer a los sectores urbanos en desmedro de los sectores rurales, los que, a menudo, coinciden con comunas pequeñas y con altos índices de pobreza.

---

<sup>4</sup> En "Informe de Desarrollo Humano, 1996. El Chile Descentralizado Que Queremos".

- La compleja condición de carácter dual del intendente como representante del Presidente de la República en la región y a la vez el máximo ejecutivo del Gobierno Regional.
- La legitimidad baja de los Gobiernos Regionales, lo cual se traduce en una tendencia a la personificación del liderazgo. La institucionalidad regional carece de la fortaleza suficiente para pasar de liderazgos personales a liderazgos de carácter institucional.
- Complejidades en la institucionalidad desconcentrada, con respecto a tensiones entre entidades dependientes por una parte del ministerio centralizado y por otro lado del Gobierno Regional. Aquí el caso de las SEREMI es paradigmático en el sentido de su doble dependencia, lo cual crea tensiones que complican la solución de problemas técnicos y políticos y frecuentemente se generan situaciones como: (1) Incapacidad técnica para identificar metas anuales, (2) dificultad para adecuar políticas y programas nacionales al territorio en cuestión, (3) Insuficiente autonomía para flexibilizar y adecuar algunas líneas de trabajo, (4) Reducción o reasignación discrecional de algunos servicios nacionales sobre los presupuestos asignados a los SEREMI o Direcciones Regionales.
- Falta de articulación entre el mundo académico y el sector privado con el Gobierno Regional.

En la realización de análisis de contenidos de la LOCGAR como proyecto de ley, se encontró un mayor número de planteamientos con respecto a planificación urbano-regional, en particular con respecto a la propuesta realizada por algunos diputados y senadores correspondientes a los distritos de la Región Metropolitana (ver mayor información ver Tabla 1. en Anexos).

### **Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle**

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el programa planteó continuar y avanzar en la descentralización del Estado, en particular perfeccionando la elección de las autoridades locales, mejorando la gestión municipal, profundizando la nueva institucionalidad regional, dotándola de capacidades y recursos para los objetivos de la inversión regional, en particular se hizo un compromiso presidencial de duplicar el porcentaje de inversión de decisión regional (quedando concretado este último punto en el presupuesto anual del año 2000) (SUBDERE, 2000).

En el gobierno del Presidente Frei también se crean siete nuevas comunas, tras un exhaustivo análisis y debate en el parlamento, se crea: Padre Las Casas, Concón, Chillán Viejo, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Padre Hurtado y San Rafael. Las siete comunas se encuentran localizadas en cinco regiones (SUBDERE, 2000). También se llevaron a cabo algunas modificaciones especialmente a la LOCM, con el objetivo de profundizar la participación de los ciudadanos en el nivel local y perfeccionar los mecanismos de transparencia de la gestión municipal hacia la comunidad. El proceso legislativo fue largo y la ley se promulgó a comienzos del año 1999 (SUBDERE, 2000).

En el año 1999, se publica la Ley 19.418 que establece las normas sobre Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias. Esta ley sustituye la ley anterior y entrega un nuevo marco jurídico para las organizaciones de participación ciudadana (SUBDERE, 2000).

Gestión a nivel municipal: La Ley 19.602 publicada en 1999, reemplaza algunos aspectos de temas de gestión al nivel municipal, que se habían dictado en la LOCM. Se modifican aspectos relacionados a la ordenanza de participación, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), las Audiencias Públicas, las Oficinas de Reclamos, y los plebiscitos comunales (SUBDERE, 2000).

En cuanto al nivel regional, se crea el Consejo Nacional para la Regionalización

y Descentralización de Chile (CONAREDE), organización que busca convocar a los diversos actores involucrados en los esfuerzos descentralizadores. Su objetivo además tenía que ver con potenciar el papel de la comunidad respecto a la descentralización y gestión local y regional, y constituir comités regionales del CONAREDE (SUBDERE, 2000). También se crea la Asociación Chilena de Municipalidades y el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). Por último se crea la asociación de Consejeros Regionales; todos los CORE del país se reúnen por primera vez en Concepción en 1994, con el objetivo de analizar la institucionalidad regional (SUBDERE, 2000).

### **Modificación a la Ley de Rentas Municipales en 1995**

En Mayo de 1995 se lleva a cabo una modificación a la Ley de Rentas Municipales, con respecto a patentes comerciales, permisos de circulación y transferencia de vehículos. Con respecto a la transferencia de vehículos, se hicieron ajustes a los porcentajes de aporte al Fondo Común Municipal (FCM), al igual que los aportes de las municipalidades de Santiago y Vitacura (SUBDERE, 2000). Luego, en julio de 1995 comenzó a regir una nueva metodología de asignación del FCM (SUBDERE, 2000). En 1999, se crea el Fondo Concursable de Infraestructura, pensado para que los Gobiernos Regionales y la administración pública a nivel regional pueda formular proyectos en el ámbito de la infraestructura pública y concretarlos mediante la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (Ibid).

En relación a las modificaciones a la Constitución Política de 1980, si bien se realizaron modificaciones en los años 1989, 1991, 1996, 1997, 1999, y 2005, ésta última se refirió a la composición del Senado, lo que abrió la puerta a una futura posibilidad de modificar la estructura regional del país (Boisier, 2010).

### **Gobierno del Presidente Ricardo Lagos**

Durante los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos, se propone elevar el porcentaje de Inversión de Decisión Regional (IDR), mediante la creación de los Convenios de Programación y la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) (SUBDERE, 2000). Durante el gobierno de Lagos también fue que se crearon las Regiones de Arica y Parinacota y Los Lagos, ésta última habría surgido como una promesa hecha en su campaña en Valdivia (Boisier, 2015). La Región de Arica y Parinacota se crea mediante la Ley 20.175, e incluye la creación de la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. La Región de Los Ríos se crea mediante la Ley 20.174, e incluye la creación de la provincia de Ranco en la misma región.

### **Gobierno del Presidente Sebastián Piñera**

Promulgación de la Ley 20.678 del año 2013 que aprueba a elección de los Consejos Regionales: la Ley 20.678 del 19 de Junio del año 2013, en la cual se introduce a la LOCGAR el hecho de que el Consejo Regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa. El número de consejeros que integran el consejo depende de la cantidad de habitantes de la comuna. Dentro de cada región, los consejeros se elegirán por circunscripciones provinciales, que se determinarán sólo para efectos de la elección. Cada provincia de la región constituirá al menos una circunscripción provincial. Las provincias de mayor número de habitantes se dividirán en más de una circunscripción provincial.

Tras la revisión de las actas de discusión de la Ley 20.678, no se encuentran mayores menciones a temas de planificación urbano-regional, sin embargo en el primer trámite constitucional, se plantea la intención del proyecto de ley enviado por parte del Presidente Piñera, que es transferir competencias a regiones. Plantea que se trata de un “proyecto de fortalecimiento de la

regionalización, que fundamentalmente busca tres objetivos: (1) Establecer roles específicos que hoy no tienen los gobiernos regionales para manejarse autónomamente en materias como, por ejemplo, la planificación territorial; (2) disponer de un procedimiento expedito para que, en forma descentralizada, se puedan transferir en el futuro nuevas competencias a los gobiernos regionales desde el gobierno central, mediante acuerdos entre un ministerio sectorial y el gobierno regional; (3) posteriormente, un decreto supremo del Presidente de la República dispondrá la transferencia de competencias”.

### **Segundo Gobierno de Michelle Bachelet**

Durante este periodo, el principal avance se da con la conformación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, debido a un diagnóstico del alto grado de centralismo que afecta el país, diagnóstico compartido entre la presidenta y la Comisión (Comisión, 2014). El trabajo de la Comisión se organizó en cinco grupos temáticos y ejes de acción, los cuales se definen en conjunto con un objetivo de trabajo: (1) Descentralización Política (desarrollo del poder autónomo y mayor legitimidad); (2) Descentralización Administrativa (competencias mejor distribuidas); (3) Descentralización Fiscal Económica (aumentar los recursos de decisión autónoma y su articulación con el territorio); (4) Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales y, (5) Participación Ciudadana y Control Democrático.

El informe final refleja un trabajo realizado de manera participativa, inclusiva con representantes de todas las regiones, y que aborda los cinco ejes de acción mencionados. El informe final también deja descritas diez medidas esenciales y prioritarias para la descentralización del país, las cuales se consideraron para los proyectos de ley que se han desarrollado los años siguientes. Las medidas esenciales son: (1) Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado; (2) Elección de la máxima autoridad regional; (3) Traspaso de Competencias, Servicios y Programas; (4) Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas; (5) Ley de Rentas Regionales; (6) Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional; (7) Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano; (8) Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional; (9) Democracia Local y Regional; (10) Fortalecer la Participación Ciudadana (Comisión, 2014).

Un tiempo después se da inicio al desarrollo del proyecto de reforma constitucional de elección de Gobernadores Regionales. Entre los principales cambios, el Gobernador Regional reemplazaría al Intendente, ejercerá el rol de Ejecutivo del Gobierno Regional y presidirá el Consejo Regional. Además se reemplazarán los gobernadores regionales por Delegados Presidenciales. En el periodo del segundo gobierno de la Presidente Bachelet, también se despacha como proyecto de ley la propuesta para la Región de Chillán.

## **IV.4 Síntesis de capítulo**

El análisis histórico-legislativo realizado en este capítulo se propone como una aproximación metodológica para completar el Objetivo Específico I: Conocer el desarrollo de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile entre los años 1925 y 2014, y la naturaleza de su relación, o ausencia de relación, desde una perspectiva histórica y legislativa.

En el Capítulo IV se analizó el periodo histórico entre 1925 a 2014 dividido en tres tramos. Para cada uno de estos tramos se estudió en paralelo dos aspectos: (1) Aspectos histórico-legislativos relacionados a los procesos de planificación urbano-regional, y (2) Aspectos histórico-legislativos relacionados a los

procesos de descentralización.

El análisis se complementó con cartografía y datos demográficos de las tres áreas metropolitanas de mayor tamaño en Chile: Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción. Esto, con el objetivo de entrelazar los hechos legislativos e históricos con evidencia sobre los procesos de transformación territorial a modo de evidencia para fundamentar una necesidad latente de planificar desde el nivel subnacional.

Tras la revisión para el periodo comprendido entre 1925 y 1973, los hitos legislativos que abordaron aspectos descentralizadores no ahondaron en incorporar planteamientos referidos a la gobernabilidad, normativa y gestión de la planificación urbano-regional.

Por una parte, la Constitución de 1925 detalla por primera vez que la administración de asuntos locales estaría a cargo de las municipalidades, sin embargo, la falta de detalle con respecto a las implicancias de la administración municipal le dio espacio a una nueva estructura legislativa que detonó una progresiva toma de funciones por parte de las agencias del gobierno nacional en asuntos que previamente realizaban las municipalidades.

Por ejemplo, el Decreto Ley 740 de 1934, si bien detalla aspectos referidos a las municipalidades y sus facultades, no ahonda en los aspectos de planificación urbano-regional. El Decreto 1.104 de 1969 propuso un esquema de regionalización, sin embargo no fue oficializado.

Por otra parte, las propuestas de descentralización de organismos públicos y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), sí ahondaron en algunos aspectos referidos a la planificación regional, pero de manera paralela a las propuestas de descentralización formuladas por los mismos organismos y en un aspecto más bien referido a la planificación del desarrollo socio-económico.

Por ejemplo, una de las primeras propuestas de un esquema de regionalización del siglo XX fue la propuesta descrita en la obra "Geografía Económica de Chile" de la CORFO en 1960. Sin embargo la propuesta es de carácter descriptiva y organizativa con respecto a las características geográficas del territorio y sus posibilidades de agrupación.

Por otra parte, por mandato del Presidente Eduardo Frei Montalva y liderados por el intelectual Jorge Ahumada, ODEPLAN formula un plan para el desarrollo regional y la descentralización, el cual se cristaliza en el Decreto 1.104. Si bien no fue oficializado, la propuesta de Regionalización se basaba en la llamada Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado.

A la vez, la Política de Desarrollo Regional del gobierno del Presidente Salvador Allende proponía una descentralización inmediata efectiva de la administración, acompañada de una planificación democrática y eficiente, que aliviara la estructura centralizada de la burocracia; también se propuso la modernización de las municipalidades.

Entre 1930 y 1970, en un periodo de 40 años, la población urbana en Chile se triplica, pasando de 2.1 millones a 6.6 millones aproximadamente. Para acoger tal nivel de crecimiento y para organizar la gestión y el desarrollo en las principales ciudades, emergen iniciativas para la planificación urbana temprano en el siglo, a diferencia de las iniciativas para llevar a cabo una planificación regional física, la cual surge a mediados del siglo XX.

Por una parte, la planificación urbana surge en el MOP, en parte motivada por la influencia de los Congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo de la década de 1920 y también por la serie de catástrofes nacionales, como el terremoto de La Serena en 1922 y Talca y Constitución en 1928. Es así como las primeras bases legislativas comienzan a definir los elementos que influían en la planificación urbana. Sección de Urbanismo del Departamento de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, contexto en el cual se contrata a Karl Brunner. En 1965, los diferentes aspectos de la planificación urbana sería asumidos por el nuevo Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Por otra parte la planificación regional surge inicialmente de la Dirección de Planeamiento del MOP, mediante propuestas basadas en gran medida por los aportes de Perroux (1955). En la década de 1960, ODEPLAN continúa desarrollando esta labor, y surge a partir de dicho organismo la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado. En la década de 1970, en el gobierno del Presidente Salvador Allende se destaca el proyecto para el Desarrollo Regional Integrado, cuyos principales objetivos eran llevar a cabo la modificación de las estructuras económicas regionales según las nuevas dinámicas de producción, llevar a cabo la descentralización de las dinámicas demográficas, fomentar empleos en regiones, y explotar recursos sub-utilizados. En 1972, se profundizó en mayor grado la función de la planificación regional mediante la “Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo” (Bedrack, 1974; Arenas, 2009). Esta estrategia intentaba coordinar objetivos socio-económicos globales al nivel regional, definir los roles de las regiones, construir un marco de referencia para la acción de los organismos de decisión regional descentralizados y racionalizar la utilización de los recursos en función de los objetivos globales de desarrollo.

En el periodo comprendido entre 1974 y 1991, a pesar de la creciente población urbana (aumenta aproximadamente en un 90% la población urbana a nivel país) y la continua expansión de la mancha urbana de las principales ciudades en el país, los hitos legislativos que abordaron aspectos descentralizadores, tampoco incorporaron planteamientos referidos a la gobernabilidad, normativa y gestión de la planificación urbano-regional.

Sin embargo, a nivel de propuestas teóricas, en el contexto del proyecto para la reforma administrativa, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) sí incluyó algunos aspectos relacionados a la planificación regional y la planificación urbana, específicamente en relación a los aspectos de gobernabilidad. LA CONARA reemplazó la labor de la ODEPLAN del periodo anterior.

-Por una parte, la promulgación de los Decretos 573 y 575 en 1974, definieron y oficializaron la nueva estructura administrativa de la Regionalización del país. Si bien el Decreto 573 dicta que se podrán definir y fijar áreas metropolitanas y establecer regímenes especiales de gobierno y administración, éstos planteamientos no ahondaron en definir cómo, donde y cuando se implementarían tales proyectos. El Decreto 575 profundiza en los roles y facultades de las autoridades y nuevos organismos en regiones, y en la formulación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), por lo cual no hace referencia alguna a aspectos de planificación urbano-regional.

-Mientras en el informe titulado “Chile hacia un nuevo destino, su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización” de 1975, de los planteamientos de la CONARA para la reforma administrativa y la Regionalización, sí se incluye como un objetivo futuro, la consolidación de un sistema de gobierno metropolitano para la Región Metropolitana y un

instrumento de planificación que acompañe éste nuevo gobierno. Esta idea sería nuevamente abordada en las discusiones parlamentarias del proyecto de ley LOCGAR en 1992.

Las modificaciones a la estructura municipal y la supresión de la elección directa de los alcaldes, cristalizadas en el Decreto 25, en la Constitución Política de 1980 y luego en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988, terminaron por finalizar un proceso de decadencia de los gobiernos locales, proceso que se venía experimentando desde principios del siglo XX los gobiernos locales pasan a ser una rama más de la estructura jerarquizada del Estado.

En el periodo comprendido entre 1992 y 2014, los temas de descentralización administrativa y desarrollo regional sin duda estuvieron presentes desde temprano, incluso en los planteamientos de la campaña del Presidente Patricio Aylwin. Las diversas discusiones con respecto a la descentralización y las necesidades de la nueva democracia gatillaron la promulgación de la Ley 19.130, que modifica la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la promulgación de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR).

Si bien estas iniciativas legislativas nada menos que restablecieron la elección directa de alcaldes a lo largo del país y crearon los Gobiernos Regionales y Consejos Regionales, éstas no abordaron propuestas nuevas relacionadas a aspectos de gobernabilidad, normativa y gestión de la planificación urbano-regional y la manera en que sería óptima su coordinación con la nueva estructura de descentralización.

Sin embargo, en la etapa de discusión de la Ley 19.175 (LOCGAR), específicamente en la discusión en sala del Tercer Trámite Constitucional de la Cámara de Diputados, algunos miembros del Congreso Nacional plantean la urgente necesidad de crear un organismo coordinador de la acción en la Región Metropolitana. Plantean la posibilidad de que en la RM exista un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afectan a todas o a la mayor parte de comunas que integran la RM, incluyendo temas de urbanismo, tránsito, locomoción y transporte público, contaminación ambiental, salud, educación y ubicación y utilización de vertederos.

Finalmente, en la etapa de discusión del proyecto de Ley 20.678 del 2013 sobre la elección directa de los miembros del Consejo Regional, en el Primer Trámite Constitucional, el ejecutivo deja claro que una de las principales motivaciones del proyecto de ley enviado por el Presidente Sebastián Piñera era “establecer roles específicos que hoy no tienen los gobiernos regionales para manejarse autónomamente en materias como por ejemplo, la planificación territorial”.

**Capítulo V**  
La agenda de la descentralización administrativa en Chile  
y su incidencia en los procesos de planificación:  
La mirada de doce expertos



El contenido del presente capítulo se basa en doce entrevistas realizadas a académicos, investigadores, expertos, ex-autoridades y funcionarios públicos, para conocer y analizar las perspectivas que ellos tienen sobre la relación entre los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional en Chile, para el periodo estudiado. Los datos obtenidos arrojan luces sobre los temas mencionados, desde diferentes perspectivas dependiendo del entrevistado. En ese sentido, se procuró organizar todos los datos según las distintas preguntas preliminares, lo que lleva a complementar los datos del Capítulo IV de Análisis Histórico-Legislativo, pero también poner en valor temas tangenciales que fueron surgiendo de los distintos entrevistados, y que enriquecieron el análisis y los resultados, justificando más aún la realización de las entrevistas.

## V.1 Perfil de los entrevistados y entrevistadas

A continuación se mencionan los nombres de los entrevistados y sus antecedentes académicos, profesionales y laborales:

—**Carlos de Mattos.** Arquitecto, Universidad de la República, Uruguay, 1963. Postgrado en Desarrollo Económico y Planificación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, ONU), Santiago de Chile, 1965. Ha sido investigador de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico de la Presidencia del Uruguay, Director del Programa de Capacitación de ILPES, Subdirector y Secretario Académico del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

—**José Antonio Ábalos.** Geógrafo, integrante del equipo ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. Actualmente trabaja en la Agrupación de Universidades Regionales de Chile (AUR).

—**Bettina Horst.** Gerente General de Libertad y Desarrollo. Senior Fellow en Altas Economic Research Foundation, Washington DC. Fue miembro del Consejo Regional de la Región Metropolitana en Chile, Jefa del Área Monetaria del Departamento de Estudios del Banco Central de Chile. Es Máster en Economía con Mención en Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

—**Sergio Boisier.** Ingeniero comercial y economista de la Universidad de Chile, Máster in Regional Science, Universidad de Pennsylvania, USA. PhD en Economía Aplicada, Universidad Alcalá, Henares, España. Fue director de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, ONU). Realizó varias investigaciones para la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN).

—**Heinrich Von Baer.** ExVicepresidente de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, ExVicerrector Académico de la Universidad de La Serena y exRector de la Universidad de La Frontera; exPresidente del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE) y presidente nacional de la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado. También es académico del IDER, Universidad de la Frontera.

—**Esteban Valenzuela.** Periodista y político, fue alcalde de Rancagua entre 1992 y 1996, diputado entre 2002 y 2010, ex-presidente de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Máster en Desarrollo

de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. En el año 2011 se doctoró en Historia Contemporánea de la Universidad de Valencia.

—**Matías Garretón.** Investigador Adjunto de la línea Geografías del Conflicto del Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión Social (COES) e Investigador del Centro de Inteligencia Territorial (CIT) de la Universidad Adolfo Ibáñez. Doctor en Urbanismo y Planificación de la Universidad Paris Est, Máster en Desarrollo Territorial del Instituto de Urbanismo de Paris. Su campo de investigación es interdisciplinario, abordando las desigualdades urbanas, segregación, análisis espacial cuantitativo, políticas de vivienda y transporte, gobernanza y descentralización.

—**Sergio Baeriswyl.** Arquitecto Universidad Católica de Valparaíso, Doctor en Urbanismo Karlsruhe Institute of Technology (KIT). Desde 1994 se ha desempeñado como profesor de Urbanismo y Planificación en la Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño de la Universidad del Bío-Bío, de la cual es director desde 2009. Premio Nacional de Urbanismo 2014. Actualmente se desempeña como coordinador general del Observatorio Metropolitano.

—**Manuel Tobar.** Miembro del Consejo Regional (CORE) de Valparaíso por más de 20 años, fundador y Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales de Chile (ANCORE) desde 1995-2000; Co-fundador y Vicepresidente del Consejo Nacional por la Descentralización y Regionalización de Chile (CONAREDE) en 1997. El año 2010 publicó su libro “Derecho y Administración Regional”, el cual es el Tomo II de un tratado de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile.

—**Patricio Gross.** Arquitecto y Urbanista de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ex-Presidente Colegio de Arquitectos de Chile. Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile y docente entre 1967 y 2003 en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. En la misma universidad fue Vicerrector de Comunicaciones y en varios periodos director del Instituto de Estudios Urbanos.

—**Ricardo Jordán.** Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos, en la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. Entre 1995 hasta la fecha es funcionario de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL, Naciones Unidas. Ha sido docente e investigador del programa de postgrado en Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos y Medio Ambiente en el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

—**Constanza Viejo.** Asesora División Políticas y Estudios SUBDERE. Geógrafa titulada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con 16 años de experiencia profesional en los ámbitos de planificación y ordenamiento territorial desde la perspectiva del desarrollo regional, local y políticas públicas; en la formulación de instrumentos de planificación indicativos y normativos de escala territorial, regional y local; en elaboración de informes ambientales del Sistema de Evaluación Ambiental Estratégica; y en la gestión y evaluación de proyectos a escala comunal e intercomunal.

## V.2 Doce miradas a la situación pasada, presente y futuro

### V.2.1 Sobre la relación (o no relación) entre los procesos de descentralización y los procesos de consolidación de la planificación urbano-regional en Chile

La primera pregunta que se planteó a los entrevistados fue sobre la existencia o no existencia de una relación entre los procesos de descentralización y los procesos de consolidación de la planificación urbano-regional en Chile.

Una de las primeras entrevistas realizadas fue a Carlos de Mattos, quien plantea que comenzó a aproximarse al tema de la descentralización de manera colateral. En el periodo en que estuvo trabajando en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, trabajaba los temas de desarrollo regional. Comenta que en los seminarios de esa época empezó a surgir mucho el tema de la descentralización y el desarrollo local; aparecieron dos vertientes, muy claramente diferenciadas. Por una parte, una vertiente del gobierno con los Chicago Boys que si bien no descentralizaron mucho, hablaban de descentralización. Por otra parte surgieron grupos Demócratas Cristianos, quienes también abordaron el tema, al igual que grupos de la izquierda política.

Con respecto a la primera pregunta, De Mattos plantea que desde su perspectiva, los procesos de descentralización y los procesos de planificación urbano-regional sí se han visto desarrollados en forma paralela, por ejemplo durante el régimen militar. Comenta que específicamente en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en que hubo una fuerte participación de los militares, les interesaba el tema geopolítico. En el periodo, el enfoque que tenía Carlos de Mattos y Sergio Boisier, era más bien opuesto al enfoque descentralizador de quienes estaban a la cabeza de los temas por parte del régimen militar, en que la influencia de los Chicago Boys era fuerte. Sin embargo, al ser Chile un país tan unitario, no se desarrollaron mucho las ideas.

Desde el punto de vista de De Mattos, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, no se desarrolló mucho el tema de la descentralización; en ese momento estaban en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Sergio Galilea y Luis Lira, quienes eran muy partidarios de la descentralización. Sergio Boisier era muy partidario de los gobiernos locales. De Mattos y Boisier incluso hacían unos cursos en las regiones, en colaboración con la SUBDERE. Hay personas que escribieron mucho sobre la temática, como Humberto Nogueira, Dolores Rufián y Eduardo Palma. Dichas personas estaban muy comprometidas con la idea de la descentralización, con el desarrollo local, sin embargo después se fue diluyendo. Se fueron dando cuenta que era una reforma difícil, más difícil de lo que se pensaba, en el Congreso Nacional no avanzaban los temas.

Para José Ábalos, los procesos de planificación urbano-regionales en Chile tienen larga data y se pueden derivar del proceso de ocupación del espacio impulsado por los españoles en su llegada al país, en que se creó un sistema urbano que seguía criterios claros a partir de la Ley de Indias.

Otros hitos importantes para la planificación urbano-regional fueron las ideas surgidas para la reconstrucción luego del Terremoto de Chillán, y la venida de arquitectos europeos a principios de siglo XX, quienes propusieron el tipo

de desarrollo urbano que debía tener Santiago, copiado esquemas europeos. Otros hitos fueron los estudios pre-inversionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y los esfuerzos de reconstrucción en la década de los años sesenta a cargo de Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Desde el punto de vista del entrevistado, un hito principal fue la introducción de esquemas de planificación regional, que incluían un fuerte componente urbano, al amparo de la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) a partir de 1964. Ellos propusieron un esquema de regiones que funcionaron de manera teórica, y que frecuentemente colisionaban con el ordenamiento territorial con que operaban los ministerios en la época, lo que dificultaba una posible coordinación.

Estos esfuerzos y políticas reflejaban una planificación centralizada, con escasa o nula participación de actores regionales, y falta de capacidad de decisión. Una excepción fue la Junta de Adelanto de Arica, en que algunos actores locales sí tomaban decisiones sobre proyectos de inversión. Con respecto a los municipios, si bien se buscó un fortalecimiento competencial, financiero y administrativo a partir de 1981, y se democratizaron nuevamente las autoridades en la década de 1990, no se tradujo en una participación efectiva en los procesos de desarrollo urbano, ya que las regulaciones situaban la gestión del tema de planificación en los ministerios centrales, en especial al MINVU. El MINVU constituía el principal agente de transformación de las ciudades ya sea por los programas de inversión en desarrollo urbano y vivienda, como también por el control normativo de los procesos de planificación.

A nivel regional, el rol de los Gobiernos Regionales (GORE), no ha cambiado sustancialmente el escenario; su presidente y ejecutivo lo nombra el nivel central, quién tiene una relación de supremacía sobre el Consejo Regional ya que monopoliza la capacidad de iniciativa en todos los temas relevantes. El Intendente designado cumple la función de llevar las políticas e instrucciones nacionales a su territorio y luego cumplir las políticas e instrucciones del GORE. Los cambios de intendentes se han justificado más bien por el mal desempeño en relación a la primera función de conexión con el gobierno central más que por su labor a nivel regional. Desde la perspectiva del entrevistado el Consejo Regional (CORE), prácticamente se entera por los medios de prensa sobre los cambios de Intendentes, los que no tienden a durar más de dos años. Esta situación dificulta la posibilidad de sustentar políticas e iniciativas en el largo plazo.

Los GORE tampoco cuentan con independencia en temas fiscales, ya que no tienen recursos propios, dependen de transferencias condicionadas (provisiones). Los sistemas de evaluación de inversiones y proyectos son definidos y gestionados por organismos centrales, las cuales frecuentemente son pertinentes para áreas urbanas y de mayor desarrollo demográfico y económico, pero no para sectores rurales y de baja población.

La tercera entrevistada, Bettina Horst, plantea que en general, todos los temas relacionados al proceso de descentralización (planificación territorial, planificación fiscal y descentralización de competencias en otros ámbitos) han evolucionado muy lentamente. La entrevistada plantea que cuando hablamos de descentralización, las demandas de regiones tienden a estar más centradas en temas como: “Queremos elegir un Intendente”, “queremos más recursos”, o “queremos más autonomía”, más que en demandas como “queremos fijar nuestros planes reguladores”. Plantea que por lo tanto el tema de la planificación regional o local no es una bandera de lucha para la descentralización, siendo que es un tema en que efectivamente sí se puede descentralizar ya que tiene un

impacto muy acotado a un territorio.

Plantea que los municipios son un ente importante en gestión y desarrollo de los planes reguladores; por ley, la normativa les entrega un rol importante, mucho más importante que en otros ámbitos, sin embargo, no siempre la labor se hace bien. En el nivel regional es lo mismo; se le entrega al Gobierno Regional la atribución de poder rechazar o aprobar iniciativas. Entonces, si bien no ha sido una “bandera de lucha”, se han descentralizado algunas atribuciones en los niveles municipales y regionales.

Con respecto a lo que se puede avanzar, la entrevistada plantea que falta una mirada de cómo se puede instalar una mejor capacidad en los gobiernos locales, es decir las regiones y los municipios. A ella le tocaron varias modificaciones para el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) cuando fue integrante del Consejo Regional (CORE) por cuatro años, y plantea que fue muy complejo. En esa instancia ella vio que los gobiernos municipales y regionales no tienen capacidad ni contraparte técnica para decirle al Ministerio o a la Secretaría Regional, que les gustaría hacer las cosas de otra manera. Esta situación frecuentemente da pie para que las decisiones se tomen de manera muy política. Desde el punto de vista de Horst, la falta de capacidad técnica impide que se puedan aprovechar las pocas atribuciones que existen con respecto a la planificación.

Por último la entrevistada concluye que si bien la planificación no ha sido el principal enfoque de descentralización, si se compara con otros ámbitos de descentralización seguramente está más desarrollado.

Con respecto a identificar dónde se concentra el poder relacionado a la planificación urbano-territorial hoy en día, ella plantea que los ministerios son los que mandan finalmente. Plantea que a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), se toman muchas e importantes decisiones con respecto a definir dónde hacer proyectos de diversa índole y seguramente tienen mayor capacidad de iniciativa que el plan regulador (el plan regulador no es responsable de la inversión pública). Lo mismo ocurre con el nivel regional, cuentan con muy pocos recursos de decisión de inversión regional en comparación con los recursos que puede invertir el ministerio.

Para Sergio Boisier, los procesos de descentralización sin duda debieran ir de la mano de los procesos de planificación urbano-regional (el entrevistado usa el concepto de ordenamiento territorial). Plantea que no se puede hacer ordenamiento del territorio con esquemas puramente nacionales; se necesitan directivas nacionales, pero la ejecución tiene que ser local y descentralizada. A la vez, el ordenamiento del territorio tiene que ir de la mano con el fomento al desarrollo económico, a la actividad económica. El ordenamiento es la matriz, la metapolítica, que a la vez está compuesta por varias megapolíticas.

El entrevistado recalca la importancia de la definición de una política de ordenamiento territorial. Ésta tendría que incluir los siguientes aspectos: (1) Propuesta de división político-administrativa del territorio en cuestión; (2) Identificación de la vocación territorial; (3) Explicitación de las prioridades temporales de las dinámicas de crecimiento y desarrollo comparativas de los diferentes puertos territoriales. Plantea que por las leyes sistémicas es imposible que todas las regiones crezcan igual en el mismo periodo de tiempo; (4) Propuestas de distribución poblacional por tamaño y funciones de los asentamientos humanos; (5) Uso de suelo según grandes categorías. Incluye uso del borde costero y aguas interiores, uso del monte y la montaña; (6) Identificación de ecosistemas. Bioregiones, cuencas, humedales; (6) Normativa

e institucionalidad nacional; (7) Política de riesgo territorial; (8) Política de descentralización.

Sergio Boisier recalca que el año 1990, después de que asumió Patricio Aylwin como presidente, la entonces Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), encarga a Naciones Unidas, cooperación técnica para preparar una nueva estrategia para la Región del Bío-Bío. El encargo llegó al ILPES que dentro del sistema CEPAL, estaba encargado del tema territorial. Al entrevistado le tocó trabajar y dirigir dicho proyecto como director de políticas regionales. Lo realizó con apoyo de Verónica Silva. También tuvo la oportunidad de presenciar el proceso de creación de las regiones durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva; plantea que las 12 regiones que se crearon (incluyendo la Metropolitana), fue un diseño originado por el ejecutivo de turno, sin consulta a terceros, una creación por decreto del Estado.

Plantea que él ha venido escribiendo sobre la regionalización en Chile y se sabe que fue un proceso emergente de tres personas: (1) Eduardo Frei Montalva; defensor de un cambio en la geografía política de Chile desde que se graduó de abogado. En 1937, recién casado, se va como director del diario de Tarapacá a Iquique donde empieza a publicar editoriales en contra de lo que se llamaba “El Centralismo Industrial de Santiago” reivindicando una nueva participación territorial. El año 1937 escribe un libro fantástico llamado “El Chile desconocido”, que incluye un capítulo sobre regionalización. La segunda persona es: (2) Jorge Ahumada, originalmente ingeniero agrónomo que se transformó en economista y planificador funcionario de la CEPAL, se transformó en el teórico más importante sobre la regionalización de América Latina. En Venezuela creó el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social en la Universidad Central, que todavía existe, y era profundamente demócratacristiano.

Entonces cuando ya se sabía que Eduardo Frei iba a ganar la elección, él le pide a la CEPAL que lo envíen de regreso a Chile. Lo mandan y escribe un libro fantástico, llamado: “En vez de la miseria”. En ese libro él explica por qué Chile es un país subdesarrollado y da una suerte de recetario que en parte era la creación de cuatro polos de crecimiento, que era un concepto nuevo elaborado por Perroux. Sugería un polo en Antofagasta, otro en Valparaíso, otro en Concepción y otro en Puerto Montt. Y ese libro fue una carta de navegación para Frei, y por supuesto, ya a medida que pasaba el tiempo y se acercaba la elección misma, se sabía que Ahumada sería el primer director de ODEPLAN. Sin embargo, muy lamentablemente falleció. Una tercera persona es: (3) John Friedmann, quien llega a Chile contratado por la Fundación Ford para hacer una evaluación para el tema del desarrollo comunitario (concepto muy importante en la cultura norteamericana). Friedmann había trabajado en Venezuela, había conocido a Ahumada y habían empatizado. John Friedmann había escrito su primero libro sobre la experiencia de planificación regional en Venezuela, particularmente sobre la incorporación de la Guayana. Se destaca su frase: “Los chilenos son un pueblo muy apegado al concepto de patria y muy poco apegados al concepto de terruño”. Boisier plantea que se juntan Frei, Ahumada y Friedmann y salen las regiones de Chile.

Para Heinrich Von Baer, los procesos de descentralización sí debieran abordar temas de planificación territorial; pero para que pueda realizarse una planificación territorial de verdad, buena y fecunda, tiene que insertarse en un proceso descentralizador también de verdad, bueno y fecundo. Entendiendo ambos como medios para alcanzar un fin, no como un fin en sí mismos.

Otro tema que aborda Heinrich Von Baer es la necesidad de abordar el tema de la descentralización de manera convergente. El modelo convergente incluye por

una parte el proceso descentralizador en sus dimensiones política, administrativa, y fiscal-económica, que se caracteriza por ser un proceso descendente, desde el centro a la periferia. Sin embargo también se requiere un proceso en el sentido inverso, que es el de fortalecimiento de capacidades locales y regionales. Son dos vectores que son altamente interdependientes, se necesitan recíprocamente y tienen que tener un avance convergente y simultáneo. Si no avanza el uno no puede avanzar el otro y generar resultados fecundos para un mejor desarrollo. El fortalecimiento de capacidades locales prepara el terreno para que pueda avanzar en forma fecunda el proceso descentralizador. Es en ese fortalecimiento de capacidades locales que se requiere la inserción de una buena política y de instrumentos de planificación territorial, específicamente en los Gobiernos Regionales (GORE) y los Municipios y el rol que les corresponde participar en los instrumentos de planificación territorial. El entrevistado profundiza en este último punto enfatizando la necesidad de tener profesionales de temas de planificación, con una visión sistémica, interdisciplinaria, intersectorial, que rompa la rigidez de la sectorialidad, de la verticalidad y de la centralidad de todos los procesos públicos que todavía nos limitan severamente.

Para Esteban Valenzuela, el poder que actualmente tienen los municipios, refleja una comunión entre los procesos de descentralización y planificación urbano-regional. El entrevistado plantea que en el libro que escribió titulado “Descentralización apropiada”, se aborda el tema de que el problema que tiene Chile es el centralismo y la falta de apropiación de los instrumentos existentes por parte de los municipios. Por ejemplo, los municipios sí pueden formalmente hacer su plan regulador. Plantea que dentro del plan regulador, cuando modifican el límite urbano tienen que ir a consulta al Consejo Regional (CORE) y al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), pero sino, al interior del municipio son libres de hacer.

El entrevistado plantea que por lo tanto, hay que distinguir históricamente el poder que han tenido en algunos periodos los municipios, ya que frente a eso sí se puede hablar en algunos periodos de una relación entre los procesos de descentralización y planificación urbano-regional. Pone como ejemplo Rancagua, donde en 1971 se hace una asesoría con la Universidad de Chile y se hace un ensanche de la avenida principal del centro y se elimina la fachada continua. Sin embargo, en el año 1993 las autoridades vuelven a poner fachada continua en el centro, se moderaron las alturas, se puso pilar esquina, entre otras cosas. Entonces plantea que sí hay instrumentos de planificación; pero cuando cambia el alcalde a veces cambia el estilo de la gestión. O por ejemplo no se convierte a ordenanza para que lo inmobiliario tenga continuidad.

Plantea que ahí surge otro problema, que si bien los municipios tienen poder de planificación, el poder de inversión está en las agencias centrales, en que la Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) es el que construye y tiene que negociar. Hay municipios que tienen capacidad de hacer los diseños pero otros se entregan totalmente. La Serena es un ejemplo de un municipio que ha hecho cumplir su plan; Concepción se ha empoderado también, con el equipo de paisajismo urbano de la Universidad del Bío-Bío. Valdivia ha sido cuidadosa con su espacio urbano y tienen planificación hacia adelante. Plantea que entonces hay de todo, distintas experiencias en distintos municipios. Sin embargo, la dificultad que enfrentan frecuentemente los municipios es que en Chile hay pocos recursos, solo el 20% de las viviendas pagan contribuciones de bienes raíces. Plantea que los grandes casos de buena gestión de ciudad en América Latina, el impuesto a la propiedad es del 80% de los ingresos del municipio. Y así es en Quito, Curitiba, Guadalajara, Rosario y Medellín. En cambio en Chile, los municipios no cobran impuestos ni se preocupan mucho, por lo que tienes un círculo vicioso, la planificación tiene poco poder sin

recursos y además frente a la presencia de un SERVIU y un MINVU con tanto poder. Es por esa razón que la Comisión Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional propone que se entreguen tres servicios completos al sistema regional: el SERVIU, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).

Para Matías Garretón, la pregunta planteada resulta compleja ya que desde su punto de vista, en Chile no existe descentralización como se define por la transferencia de los tres tipos de poder (autonomía política, administrativa y fiscal). Plantea que en los municipios sí se puede hablar de una descentralización, aunque muy débil. Plantea que en Chile lo que hay es una desconcentración de ciertos poderes y una vez que haya una verdadera descentralización puedes pedirle a los gobiernos locales que hagan planificación. Plantea que los roles que tiene actualmente los gobiernos regionales en planificación están muy determinados por directivas del MINVU.

Para el entrevistado, en los municipios los alcaldes tienen bastante autonomía en ciertas materias, pero el espectro de competencias que manejan no es amplio. Plantea que las municipalidades en Chile están básicamente concebidas como administradoras de servicios públicos locales y como planificadores a pequeña escala, pero con muy pocos márgenes de maniobra. En Chile, por temas de Constitución y de cómo está estructurado el aparato público, los agentes públicos solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite. No es que pueden hacer lo que no está prohibido, que es lo que se aplica a los agentes privados. Entonces, hay una simetría bien fuerte, en que una empresa o un particular puede hacer todo lo que no está prohibido, como agente público puedes hacer solo lo que está expresamente permitido por ley. Esa es una de las consecuencias del Estado subsidiario. Entonces un alcalde, por mucha autonomía política que tenga, no tiene total libertad, solo tienen poderes administrativos que le están consagrados expresamente por ley.

El entrevistado plantea por otra parte que el acceso a recursos propios es clave para que municipios puedan realizar planificación; con recursos y equipos de profesionales, los municipios sí pueden revisar los planes reguladores, actualizar, planificar hacia adelante. En ese punto se topan los procesos de descentralización y planificación, pero eso se da en muy pocas comunas (Providencia, Vitacura, Las Condes, Santiago).

Finalmente el entrevistado Sergio Baerswyl, como primer punto identifica dos dimensiones distintas vinculadas a la planificación, de las cuales sólo una responde a lo que él identifica como planificar efectivamente. La primera dimensión tiene que ver con el marco regulatorio que posibilita, o no posibilita, acciones concretas en un territorio (por ejemplo el uso de suelo, aspectos de fisonomía de un territorio, normas de construcción, etc.), la segunda, es la planificación asociada a un plan estratégico de desarrollo que tenga objetivos no sólo a corto plazo, sino a mediano y largo plazo también. El autor llama a esto planificación integrada, pues implica el alineamiento de distintas voluntades e instituciones que permitan concretar estos objetivos desde distintos ángulos. Esta última dice el entrevistado, es lo que ha estado y está ausente en Chile, ya que desde su perspectiva, en el país sólo hay un marco regulatorio. Además los instrumentos de regulación, como los llama, no reconocen las singularidades del territorio y paisaje chileno, pues hay un solo marco regulatorio que entrega los mismos instrumentos sin importar la región de Chile y sus características.

Otro tema importante es que, dado que la mayoría de las inversiones en proyectos vinculados a la ciudad es privada, y no hay instrumentos de planificación integrada, el rol del planificador urbano se ve menoscabado, en

tanto él dependerá de los estímulos territoriales para los inversores privados, aspecto que no está en sus manos.

Respecto al empoderamiento de las regiones el entrevistado comenta que no cree que sólo la posibilidad de elección del intendente sea suficiente, pues tendría el poder político, pero no el económico. Comenta que Chile aún está muy centralizado y es piramidal, por lo que la medida mencionada no sólo no es suficiente, sino que podría llevar a una situación de caos.

Desde el punto de vista de Patricio Gross, no ha habido un intento de relacionar los procesos de descentralización con los procesos de planificación urbano-regional en Chile. Plantea que si bien la regionalización creó provincias nuevas y regiones nuevas, lo hizo con representantes directos del Presidente de la República, los Intendentes. Plantea también que la descentralización en el hecho no ha existido y que ha sido un esfuerzo permanente en Chile casi desde su creación.

El entrevistado plantea que ha sido una lucha constante entre las regiones y el gobierno central, cuando históricamente la oligarquía chilena ha tratado de imponer una identidad común en el país desde fines del siglo XIX. Plantea que se trataba de un país muy separado, en especial cuando se incorporan los territorios del norte, la mayoría Aimará y otras zonas que se colonizaron hacia el sur. El gran desafío por tanto es combinar las identidades regionales con la identidad nacional. El entrevistado también plantea la pregunta, ¿cómo combinamos una descentralización que no disgrega el país, sobre todo en estos tiempos? Para él tiene que haber un proceso paralelo de creación de identidad, tanto nacional fuerte, para que ello contribuya a que se creen identidades locales.

Para Ricardo Jordán, los procesos de descentralización guardan relación con el desarrollo de las regiones, la planificación del desarrollo de las regiones. Y por otro lado está la planificación urbana. En un primer momento, la planificación urbana surge cuando se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), tras el terremoto de Valdivia. Se crea el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. En ese momento comienza una primera ola de planificación.

Según el entrevistado, en algún momento ambos procesos se empezaron a combinar; había que planificar el desarrollo de las regiones. Esa planificación necesitaba un diagnóstico de la situación de las regiones; luego aparecieron metodologías inspiradas en conceptos relacionados a un modelo exportador de materias primas con atisbos de industrialización sustitutivas. El crecimiento industrial comienza a crecer aceleradamente, pero como es industria moderna, se aferra a un lugar; Santiago. Las inversiones no alcanzan a repartirse por el país. En Santiago estaban los “dueños” de la industrialización era el Estado, y éste tenía su asiento en la capital. Se dan una serie de combinaciones de factores que finalmente generan que la industria se concentre en un solo lugar, y da pie a los procesos de metropolización y al crecimiento urbano desmesurado. Esto combinado con procesos migratorios campo-ciudad, conformando el grupo llamado proletariado urbano.

Según el entrevistado, frente a ello hay esfuerzos de esa planificación regional de empezar a descentralizar, se crean una serie de mecanismos de exenciones tributarias para crear zonas francas en puertos libres por las industrias. Está la teoría de los polos de desarrollo, que luego se puso en práctica en Chile y que dieron origen a sectores como Talcahuano por ejemplo. Está la CAP, como empresa pública, que es otro ejemplo. Sin embargo al final no resulta la teoría de los polos de desarrollo; no se producen los encadenamientos de origen-

destino que se pensaba que iban a ocurrir y estos lugares quedan como enclaves industriales. Entonces con el correr del tiempo, uno veía una Concepción pero el territorio de la Región del Bío-Bío, en este caso es muy pobre.

Plantea que con el golpe militar, se rompió el esquema completamente y pasamos a un nuevo modelo, en que no había subsidios del Estado, las empresas son privatizadas y el modelo industrial pasa a ser predominantemente un modelo exportador. En ese tiempo, las ciudades regionales crecen fuertemente (demográficamente hablando). Se busca potenciar las capacidades exportadoras propias de cada región y hay un leve crecimiento económico en regiones; las ciudades regionales experimentan crecimiento explosivo y desordenado. Plantea que en resumen, si uno recorre la historia, tal vez los momentos más liberales fueron los más descentralizadores. Después del retorno a la democracia, vivimos un tiempo más híbrido.

Para Constanza Viejo, no ha habido una relación entre los procesos de descentralización y los procesos de la planificación urbano-regional en Chile. Plantea que si se han acercado en algunos momentos pero muy puntuales, y han sido hitos muy escasos por el hecho de que somos un país muy legalista e institucional. Luego, dado que nuestra institucionalidad corre por carriles muy distintos, es difícil que se logre una coordinación. La entrevistada menciona el caso de la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) como un caso reciente. En sus 18 años de servicio público no recuerda que hayan casos como la COMICIVYT o bien hubo casos pero se fueron diluyendo.

La entrevistada menciona otro ejemplo de unión entre descentralización y planificación territorial: la agenda de descentralización del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Entre los proyectos contenidos en esa agenda, está el proceso de traspasos de competencias al Gobierno Regional (GORE), y más específicamente contiene el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Ella plantea que los elementos de la agenda son proyectos basados en procesos largos, que vienen desde hace mucho tiempo, no han sido concebidos en el aire.

### **V.2.2 Sobre las diferencias entre los procesos de descentralización y planificación en Chile**

La segunda pregunta que se planteó a los entrevistados fue si ellos(as) consideran la existencia de diferencias sustantivas entre los procesos de descentralización y los de planificación urbano-regional en Chile.

Para José Ábalos, las capacidades de planificación y ordenamiento territorial son bajas y dependientes de convenios con organismos centrales y no de una real transferencia de competencias. Si bien se negoció por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) desde 2007, el traspaso de algunas funciones de planificación y ordenamiento territorial del MINVU y MIDEPLAN a los GORE, para lo cual se creó una División de Planificación. Tales divisiones no han culminado su conformación por lo que tienen baja capacidad operativa real. Asimismo, considerando que la mayor parte de las inversiones y programas son gestionados por organismos centrales, la capacidad real de municipios y GORE de incidir en el desarrollo urbano y regional son menores. Una parte importante de los proyectos financiados por los GORE tiene origen municipal, es decir son obras de alcance local que mejoran la calidad de vida de barrios o sectores, pero no orientan procesos de desarrollo.

Plantea que si bien todas las regiones tienen estrategias de desarrollo sancionadas por el GORE, y Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI),

que los formulan los sectores (SEREMI) y que son sometidos a consideración de los Intendentes, en la práctica las estrategias de los GORE y los procesos de inversión de los ministerios no siempre coinciden. En teoría, los SEREMI e Intendentes deben procurar la articulación entre la inversión sectorial y las estrategias y políticas regionales, sin embargo esto sigue siendo una aspiración más que una realidad. Es en Santiago donde se anuncian proyectos o programas que transforman el paisaje regional.

En relación a esta pregunta, Sergio Boisier plantea la importancia de dejar claro que el tema del ordenamiento territorial, es lo primero. Después, entre los objetivos de éste está la descentralización, o bien una de las subcategorías es la descentralización. Lo que se va generando en mayor o menor grado es el desarrollo socio-económico en el territorio y las políticas de descentralización están al servicio de ello, para alcanzar el desarrollo, mayor empleo, mejores ciudades, entre otros.

Para Heinrich von Baer, antes de responder la pregunta, resulta clave aclarar que tanto los procesos de descentralización como los procesos de planificación territorial son medios, no fines. Plantea que el fin es abrir más y mejores oportunidades de desarrollo para todos los habitantes del territorio, hasta en las comunas más lejanas y fronterizas, muy frecuentemente abandonadas. El fin es poder desplegar todo el potencial de desarrollo latente asociado a los espacios locales y regionales muchas veces subutilizados y hasta ignorados, más que a la ciudad de Santiago y otras capitales regionales. La descentralización es un medio que si está bien aplicado, puede favorecer este fin.

El entrevistado plantea que es esencial que ambos procesos vayan de la mano, pero que son distintos y existen diferencias entre ambos procesos. Plantea que para que exista una fecunda y efectiva planificación territorial, se deben tener en cuenta las siguientes cuestiones para conformar una buena política e instrumento: (1) Diseño de instrumentos que sean flexibles a la diversidad del orden natural, del sistema de la naturaleza, más allá de la rigidez y homogeneidad propia del ordenamiento público y administrativo del país; (2) Debe responder a un enfoque sistémico más que sectorial y vertical en que se facilite la articulación entre sectores e instituciones al interior de distintos sectores (lo que no ocurre en Chile todavía). Deben facilitar la articulación entre diferentes niveles territoriales o escalas; entre el nivel microlocal y el mesoregional. Como consecuencia de esas condiciones deseables para que contribuyan así, deben generar, deben ser capaces de generar valor agregado y sinergias, sinergias cruzadas, en una convergencia e intersección fecunda en que cada uno de los instrumentos de la planificación territorial, más allá de los impactos que puedan alcanzar, si los aplicamos solamente en forma aislada, no en forma de intersecciones fecundas entre todos esos planos.

El entrevistado plantea que con respecto a la descentralización, es necesario un traspaso real, tanto de poder como de competencias y de recursos de decisión autónoma. Decisión autónoma no sobre todos los recursos del país pero sí de decisión autónoma en el ámbito propio de competencias de un gobierno local o regional. Hace alusión a la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), en la que se detalla una hoja de ruta para traspasar efectivamente poder, competencias y recursos.

Para Sergio Baerswyl los procesos de planificación, en tanto regulación, no consideran un proceso de descentralización, es decir se hacen en Santiago y para Santiago. Como ejemplo el entrevistado alude a la cantidad de recursos y esfuerzos que se han dedicado al sistema de transporte en Santiago, particularmente menciona la empresa del Metro de Santiago como uno de

los actores que realmente planifica, no en términos de regulaciones, sino en término de definición y planificación de acciones coordinadas a largo plazo. Así, el metro actuaría como una columna vertebral de Santiago. Esto no funciona en regiones, por lo que procesos de planificación como este, tienen que ver con la centralización de los recursos en la Región Metropolitana, lo que sucede, según el entrevistado dado que los poderes y autoridades se concentran en la capital, lo que permite que se generen mayores sinergias.

Para Constanza Viejo, no sólo hay una diferencia sustantiva entre los conceptos de Descentralización Administrativa y Planificación Territorial. Ella además recalca que hay una diferencia entre División Político-Administrativa y Descentralización. En relación al tema de la división ella plantea que como país nos falta un objetivo común que respalde las próximas decisiones en torno a la creación de regiones y comunas nuevas.

### **V.2.3 Sobre el origen de las iniciativas que buscan vincular la descentralización con la planificación**

La tercera pregunta cuestiona si las iniciativas que han intentado vincular la descentralización con la planificación (en caso de haber), han surgido de iniciativas presidencialistas, de corte sectorial (ministerial) o bien de alguna otra institución en específico.

Para Carlos de Mattos, en los tiempos en que él trabajaba en el ILPES de la CEPAL, surgió la idea de los polos de crecimiento dentro de los temas de planificación regional que se trabajaron. Empezó a aparecer con fuerza la idea del desarrollo endógeno y el desarrollo local, la descentralización. Plantea que fue un periodo importante, en el ILPES el tema adquirió mucha fuerza, tanto en el ILPES como en la CEPAL. Sin embargo, de a poco se fue diluyendo el interés, en la medida que lentamente se fue avanzando a otros temas en la investigación, como por ejemplo primero se pasó al local development, luego al development planning. Hoy en día, el tema que se publica es sobre la nueva estructuración de esta red de ciudades mundiales, y el tema local perdió fuerza.

Desde el punto de vista de José Ábalos, las iniciativas de descentralización son escasas en Chile y hasta ahora se reducen a la elección de Consejeros Regionales, la selección de proyectos de inversión y programas que se financian con recursos transferidos del nivel central y limitados por las orientaciones que se les imponen. Esto no quita que en los últimos 15 años se han generado movimientos sociales, localizados territorialmente, instituciones/ONG (como Chile Descentralizado) y esfuerzos del mundo académico desde universidades regionales.

El entrevistado plantea que recientemente se ha producido una articulación de varios sectores que culminó en la organización de la Cumbre de las Regiones. En ella participó la Asociación de Consejeros Regionales, la Asociación Chilena de Municipalidades, las Bancadas Regionalistas de Senadores y Diputados, la Agrupación de Universidades Regionales, la Federación de Colegios Profesionales, la Fundación Chile Descentralizado, entre otras. Estas instituciones se han esforzado por sistematizar e impulsar demandas de descentralización hacia los poderes políticos —Gobierno, Parlamento y Partidos—. Han hecho seminarios y elaborado estudios.

Adicionalmente plantea que los movimientos sociales territoriales —como los de Aysén, Magallanes, Arica o Calama— combinan demandas por mayor inversión y presencia local del Estado con otras de mayor autonomía de los servicios públicos para adecuar políticas y programas a las necesidades locales. A veces

las autoridades acogen algunas de esas demandas o hacen como que las acogen y logran reducir la presión social. Al escribir estas líneas, los medios informan de un paro de empleados públicos en Atacama demandando que los sueldos consideren el mayor costo de vida respecto de otras regiones y, especialmente, Santiago. Este movimiento se neutralizó tiempo atrás con un sistema de bonos compensatorios, pero que al desaparecer estos, resitúa el tema a sus inicios.

Para Bettina Horst, las iniciativas de descentralización han sido iniciativas relacionadas a los gobiernos más que de movimientos ciudadanos o de organizaciones no-gubernamentales.

Para Heinrich Von Baer, la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, si bien es una instancia de designación presidencial, representa la visión de numerosos profesionales de diversas disciplinas, instituciones y regiones, no ligados ni dependientes del gobierno. En ese sentido, es una iniciativa híbrida, que combina dos orígenes.

Finalmente para Sergio Baerswyl hay un problema de fondo y es que no hay autoridad existente que pueda llevar a cabo iniciativas que vinculen planificación y descentralización, pues los intendentes en la actualidad dependen del gobierno de turno, lo que les quita la posibilidad de planificar a mediano y a largo plazo en sus regiones y áreas metropolitanas. Y si estos fueran elegidos tampoco tendrían el acceso a los bienes económicos, pues Chile sigue siendo económicamente centralizado, no hay planes de inversión regionales que les permitan a los intendentes manejar una mayor proporción del presupuesto regional. Además, el entrevistado comenta la indiferencia que hay desde el parlamento a los temas de ciudad, y comenta que estos quedan relegados principalmente al trabajo de los alcaldes quienes tienen el rol de administrar el territorio.

El entrevistado destaca el trabajo de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) la cual tiene una subcomisión de planificación integrada de la cual el entrevistado es parte- donde se discute la posibilidad de elaborar instrumentos de planificación a mediano y largo plazo que no solo implique un plan de inversión sino también la coordinación del Estado y los distintos ministerios involucrados.

Las iniciativas que vinculan la descentralización y la planificación han sido y son escasas en la actualidad. Si bien desde las organizaciones internacionales como ILPES o CEPAL se generaron trabajos y discusión en torno a la planificación de ciudades a nivel local, poco a poco se le fue restando importancia y fue ganando terreno la mirada de las ciudades como una red a nivel global quitando el foco de los espacios urbanos locales y la importancia de la planificación para su desarrollo.

Uno de los entrevistados menciona la importancia que han tenido los movimientos sociales en el tema de la descentralización como promotores críticos de la acción del Estado en regiones, sin embargo muchos de estos movimientos, tienen su ciclo lo que no permite que sean instancias que se sustenten en el tiempo. También se releva la Cumbre de Regiones como un intento de generar discusión sobre el papel de las regiones a través de la reunión de los distintos actores sociales de éstas, en la actualidad esta instancia está generando información y estudios que luego permitan promover la descentralización en el país.

Toman importancia histórica las iniciativas vinculadas a los procesos de descentralización impulsadas desde la presidencia, a pesar de que en estas

también participen profesionales de la sociedad civil. En ese sentido y si bien hubo programas de regionalización impulsados por instituciones como CORFO y ODEPLAN, la creación de las regiones fueron iniciativas presidenciales. En la actualidad el presidencialismo vinculado a los procesos de descentralización sigue siendo una arista importante, en tanto el intendente sigue siendo designado por la autoridad máxima del país.

Constanza Viejo menciona que desde su perspectiva, los orígenes de las propuestas han sido propias del gobierno de turno, como por ejemplo la agenda de descentralización de la Presidenta Bachelet, que fue ejecutada por la SUBDERE. También se puede hablar de esfuerzos que surgen en gobiernos subnacionales, como por ejemplo el caso del CORE de la Región de O'Higgins, que cuando tienen sesiones de votación, ellos consideran los planteamientos de los Instrumentos de Planificación Territorial, específicamente la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) que constituye la visión de la región. A la vez, como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial de O'Higgins se desarrolló en el GORE de O'Higgins, también se toma en cuenta en las votaciones del CORE, lo que desde el punto de vista de la entrevistada habla de una clara coherencia y también habla de que a futuro tal vez lo indicativo tenga más valor que en la actualidad.

#### **V.2.4 Sobre acciones legislativas que buscan vincular la descentralización con la planificación**

La cuarta pregunta que se plantea es si los entrevistados tienen conocimientos sobre si han habido acciones legislativas que intentaron vincular la descentralización de manera más estrecha con instrumentos de planificación urbano-regional.

Para José Ábalos, la respuesta es no. Plantea que el tratamiento siempre ha sido por parcialidades, ni sistémico y con errores manifiestos. Por ejemplo se aprobó la elección del presidente del CORE por sus pares, pero no se definieron sus funciones. Ahora se está aprobando la elección popular del Gobernador Regional o Intendente, pero la discusión por las nuevas competencias que tendrían los GORE es una ley distinta que puede ser aprobada o no, dando lugar a un Intendente Regional electo, políticamente muy fuerte, pero sin capacidad de gestión.

El entrevistado plantea que un hito aparentemente rupturista –en pos de una mirada integral- fue la creación de la Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, que entregó sus propuestas en octubre de 2014. Sin embargo, más allá de acoger las propuestas, en la práctica la inmensa mayoría de ellas no se han traducido en acciones legislativas ni de política pública concreta. Plantea dos ejemplos de la desarticulación en las políticas: A inicios de 2015 se creó otra comisión presidencial para proponer institucionalidad y políticas en Ciencia y Tecnología. Ella estuvo conformada por 34 integrantes y sólo uno representaba a las comunidades científicas regionales. No hubo articulación-diálogo formal con las universidades regionales, responsables de más del 40% de la producción de Ciencia y Tecnología en el país, y sus propuestas fueron desestimadas por la Agrupación de Universidades Regionales. Tampoco consideró los aportes de otras comisiones, como la descentralización que asignó un capítulo completo al tema.

Otro ejemplo es la Política de Gratuidad en la educación superior, la que igualmente no incluye compensación para las instituciones que operan en regiones y que tiene mayores costos relativos (Magallanes, Arica, etc.), desconoce la dificultad de retener y atraer académicos, y que deben trabajar

con estudiantes con promedios de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y capital social más bajo que los existentes en Santiago. Para el entrevistado, en este tema como en otros, opera la lógica de los cajones, aislados y desvinculados de otros.

Para Sergio Baerswyl, como ya se mencionó en las preguntas anteriores hay instrumentos de planificación que no se vinculan con la descentralización, en tanto no conversan con la geografía chilena. En ese sentido reconoce por ejemplo la normativa especial que se aplica a la ciudad de La Serena, la cual fue una iniciativa presidencial de mediados de siglo que no permite construir en otro estilo que no sea el “colonial”. Si bien esta es una norma particular, al igual que las zonas típicas también referenciadas por el entrevistado, son normas, herramientas más restrictivas que conversan con las singularidades patrimoniales de los territorios y les brinda protección en pos de su puesta en valor y sustentabilidad, en palabras del entrevistado “congela” las ciudades.

Constanza Viejo menciona el actual proceso en que está la legislación que respalda el traspaso de competencias de los ministerios a los gobiernos regionales, que a la fecha (noviembre de 2017) todavía no ha sido aprobada. Este paquete también incluye la creación de la división de planificación al interior de los GORE, aprueba los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y crea 3 nuevas divisiones al interior del GORE (ciudad y territorio, producción, desarrollo social). La modificación constitucional para la elección directa de intendentes sí está aprobada.

### **V.2.5 Sobre el impacto de los procesos en el desarrollo sustentable**

Por último, la quinta pregunta cuestiona si ha sido un acierto o no para el desarrollo sustentable de nuestras ciudades que los procesos de descentralización no hayan estado estrechamente ligados a los procesos de planificación urbano-regional.

Para Carlos de Mattos, la coordinación de los dos procesos (de descentralización y planificación urbano-regional), es beneficiosa para el desarrollo sustentable, especialmente desde la teoría, ya que se generan sinergias como economías de escala, coordinación social, y beneficios sociales.

Para José Ábalos, la Planificación Urbana y el Ordenamiento Territorial siguen siendo temas de decisión central, por lo que muchas de sus iniciativas derivadas no son pertinentes a las realidades y necesidades de los territorios y comunidades. Eso explica que para un país que va del trópico al frío austral, las viviendas sociales que construye el Estado, y que hacen ciudades, sean similares en diseño y materialidad.

El entrevistado plantea que la gestión de las áreas metropolitanas es otra evidencia. Como no se ha entregado su administración a las instancias territoriales con capacidad política –GORE y municipios-, hoy soportan la gestión descoordinada de decenas de organismos, cada uno con sus propios objetivos e instrumentos de planificación e intervención operativa. Hay una fragmentación de responsabilidades políticas, administrativas y financieras. La Comisión Presidencial de Descentralización propuso una institucionalidad que entrega la gestión de las áreas metropolitanas y ciudades conurbadas al GORE y un Consejo de Alcaldes. Además, para el caso del transporte, acogió la propuesta de instaurar autoridades metropolitanas de transporte, también bajo autoridad política del GORE. El entrevistado plantea que están las ideas, pero falta la voluntad política.

Para Bettina Horst, la situación de las ciudades hoy en día no es una buena situación. Plantea que es muy importante tener instrumentos que sean una guía, un plan pero que debiesen ser más dinámicos en el tiempo, con mayor flexibilidad para acomodarse a la realidad que va cambiando y muy rápido. Ella cuenta que cuando le tocó cambiar el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), eran años de pelea, por lo que un plan regulador puede demorarse quince años en aprobarse o si quiera cambiarse. Es decir, cuando se aprobó, el texto del PRMS ya tenía seis o siete años de antigüedad.

La entrevistada plantea por lo tanto que más que discutir si tenemos o no ciudades sustentables, lo importante es pensar en un tipo de ordenamiento territorial que permita encausar lo que la población busca y necesita; las personas buscan tener más espacio para vivir, se busca mayor reconversión urbana, desarrollo dentro o fuera del área urbana, por lo que es bueno que exista una instancia en que los distintos agentes puedan decidir sobre cómo se desarrolla la ciudad. También plantea la importancia de que la descentralización baje a las personas también.

Plantea que la situación actual de las ciudades no está en equilibrio, no estamos en algo que las ciudades permitan desarrollarse de acuerdo a lo que cada ciudad tenga o necesite. Plantea también que esa problemática no se discute; por ejemplo, en el año 2008, la Presidenta Bachelet trató de hacer una modificación muy grande a la Ley General de Urbanismo y Construcciones pero ésta se paró. Eran tantos los cambios y todos querían opinar de tantas cosas que finalmente se detuvo la iniciativa. Se llegaron a hacer más de 1000 indicaciones.

Para Esteban Valenzuela, una relación estrecha entre los procesos de descentralización y planificación, sin duda aportarían al desarrollo sustentable, siempre que se haga bien. Se tiene que empoderar la planificación, en especial con recursos, con atribuciones de dibujarla y no solo formularla.

Para Matías Garretón, el tema de la sustentabilidad pasa por un tema de decisión comunitaria, y el ideal sería que el voto ciudadano se pudiera canalizar a las decisiones del plan regulador o de otras políticas públicas, incluso en su formulación.

Plantea que el ejemplo del proyecto de la Explanada de los Mercados en Santiago Centro es un excelente ejemplo para decir “La descentralización influye en la planificación urbana”. La Explanada de los Mercados es un proyecto intercomunal entre las comunas de Santiago, de Recoleta y de Independencia, para ordenar el sector frente de la Estación Mapocho en que las avenidas de gran escala hacían incompatible el tránsito peatonal. En ese lugar hay varios mercados; el Mercado Central, La Vega, La Vega chica, el Mercado de las Flores. Plantea que se armó una coalición para gestionar el proyecto, en que incluso está involucrado el Gobierno Regional de la Región Metropolitana (GORE RM). El GORE RM fue un gran facilitador de este tema en términos de estudios, de ir y conversar con las distintas municipalidades, ya que las municipalidades también se pusieron de acuerdo. Fue un proyecto que empezó con alcaldes anteriores y que continuó con alcaldes actuales, y el hecho de que hayan muchos agentes involucrados, significa que el proceso de desarrollo del proyecto es más lento, pero no por eso negativo, ya que ha permitido la proyección a largo plazo.

Plantea entonces que es un caso interesante desde muchas perspectivas, ya que son comunas que lograron ponerse de acuerdo, no es que el hecho que trabajen juntas les permite planificar en conjunto, sino que una necesidad de planificación conjunta las hace ponerse juntas. Es al revés el proceso. Es una

necesidad flagrante y en torno a esa necesidad, en torno al proyecto mismo, se constituye en una mesa que se necesitaba para que los actores se sienten a conversar. Plantea que es muy importante porque hay un nuevo actor que es el nivel regional involucrado.

Si bien Sergio Baerswyl no toca el tema de la sustentabilidad propiamente tal, si durante la entrevista menciona la necesidad de planificar para largo plazo y planificar según la singularidad de las regiones para que las transformaciones apunten a la durabilidad y a la capacidad adaptativa de las ciudades.

Para Patricio Gross, cuando se habla de sustentabilidad, en realidad se trata de desarrollo sustentable; no son medidas aisladas y se debe procurar abordar tres elementos: (1) El medio ambiente natural, (2) el medio ambiente construido, (3) el medio ambiente social. Se debe avanzar buscando un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social, el desarrollo de la naturaleza. Plantea que por lo tanto el desafío es tener una visión de desarrollo sustentable para las ciudades.

Para Ricardo Jordán, estamos en las puertas de una mayor coordinación entre los procesos de descentralización y la planificación urbano-regional, lo cual tendrá un impacto para el desarrollo sustentable de las ciudades y los territorios. Con la Política Nacional de Desarrollo Rural y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, y ahora además con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, llegó el momento de la articulación. El entrevistado plantea que en las mesas de trabajo de estas políticas hay personas de múltiples sectores, de todos los ministerios, aunque es todo fuertemente encabezado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y ahora último la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT).

Constanza Viejo plantea que la importancia de la coordinación inter-institucional va a permitir un desarrollo urbano más coordinado. Ella menciona el ejemplo de como en Valparaíso, hay personas que obtuvieron certificados de dominios en zonas de la ciudad que han sido delimitadas en el último tiempo como áreas de riesgos. Ese es un ejemplo que habla de la falta de diálogo a nivel central, y una mayor coordinación entre descentralización y planificación va a repercutir en esos casos importantes.

## **V.2.6. Otros temas relevantes**

Entre otros temas que plantea Bettina Horst está el de los Planes Reguladores de Ordenamiento Territorial (PROT); plantea que el proyecto de ley que está en discusión no aporta mucho ya que el plan sólo va a rigidizar (actualizarlo va a ser súper difícil y también son proyectos que hoy en día llegan a detallar en exceso cada rincón del territorio. Se está creando una instancia más, no es que con el PROT se reordene todo lo demás, sino que estás generando una quinta instancia ante la cual se puede alegar y poner obstáculos a la realización de proyectos de desarrollo urbano. Si bien ahora serán las regiones que definen los PROT, lo que se está generando es más burocracia y más intervención del Estado, y no un reordenamiento.

Otro tema que surge en la entrevista con Horst es la idea de que los planes reguladores comunales debería ser un instrumento más abierto, dinámico, en que los privados pudiesen solicitar un cambio directamente. La entrevistada plantea que la situación actual a veces da pie para que los privados presionen a los funcionarios para hacer cambios, lo cual no siempre es sano. Plantea que al igual que el gobierno, hoy en día los privados también son desarrolladores de la ciudad, por lo que todos los agentes en cuestión deberían poder solicitar

cambios.

Entre otros temas que plantea Matías Garretón, está el del caso de Francia como ejemplo de descentralización de la planificación urbana-regional. Plantea que Francia empezó con reformas de descentralización en la década de 1980. Hubo una oleada europea de descentralización que viene después de la crisis del petróleo de la década de 1970, la crisis petrolera que empieza a debilitar las finanzas del Estado. En el periodo hubo toda una reformulación de políticas públicas y se cuestiona un poco el Estado centralizado y se empieza a distribuir el poder; y ahí empieza a descentralizarse. En Francia, primero hubo muchas reformas, y empezaron a multiplicarse las autoridades descentralizadas, entonces tenía elecciones a nivel nacional, tenía elecciones a nivel regional, tenía elecciones a nivel departamental, que serían aproximadamente, nuestras provincias. En París, también tienes el nivel intercomunal, que es como intermedio entre la provincia y la comuna, entre el departamento y la comuna, que también tenían algunas autoridades electas. Dependiendo la escala de la ciudad, el sistema de planificación urbano-regional funciona mejor o peor. Igualmente es un sistema muy opaco, en el sentido que hay mucho traslape de competencias. Hay harta libertad también, allá realmente el sector público hace lo que no está prohibido. Entonces básicamente, políticas públicas que generan votos, se las pelean todos los niveles.

Plantea también que hoy en día, uno de los instrumentos más flexibles para la planificación, son las intercomunalidades, en que de manera voluntaria, las comunas deciden qué competencias van a compartir. Una típica competencia es el sistema de transporte, que se sobrepone entre varias comunas. Una vez que las intercomunalidades se asocian, empiezan a tener presupuestos más importantes. Se elige a un presidente de la intercomuna. Ahora, en Chile, es súper interesante que se oficializó la Ley 20.500, que es una ley de asociaciones civiles y municipales que permite a las municipalidades chilenas formar asociaciones con personalidad jurídica, que son asociaciones del orden de una entidad privada a veces.

Sergio Baerswyl por su parte plantea la importancia que tiene el paisaje para la vida urbana, no solo en términos ambientales, sino la importante valoración que le da la comunidad a una ciudad que incorpore el acceso paisaje natural de sus alrededores. El entrevistado participa de una ONG llamada Observatorio Metropolitano el cual genera este tipo de datos, vinculando la importancia del paisaje con la calidad de vida urbana. Como concepto el paisaje no existe en la legislación vinculada a las ciudades y tampoco se integran los sistemas ambientales, dejando fuera un factor clave en la experiencia urbana de las comunidades.

El entrevistado también releva la necesidad de un nuevo modelo y una nueva estructura de gobernanza en el país que permita a las autoridades regionales, no solo contar con el poder político para elaborar la planificación en sus regiones, sino también el poder económico. Además sería necesario repensar cómo es posible dar continuidad a los proyectos en las regiones con la frecuencia de cambio de los intendentes. Sobre esto Baerswyl comenta que si bien la elección popular del intendente podría ser un avance, si no hay una planificación integral detrás que incluya por ejemplo el empoderamiento de los SEREMI, solo será una medida superficial, que no atacará el problema de fondo.

## V.3 Síntesis de capítulo

La realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves y expertos, se proponía como metodología para completar el Objetivo Específico III (Conocer la perspectiva de informantes clave y expertos, sobre la relación—o ausencia de relación—entre los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile). Desde los entrevistados, todos vinculados a la temática del ordenamiento territorial, se genera una visión en la que predomina una crítica de fondo a cómo se están llevando en Chile tanto los procesos de descentralización —los pocos existentes— como las iniciativas de planificación. Dado que en su mayoría quienes aportaron a la discusión han trabajado en distintas iniciativas vinculadas con las políticas públicas y la academia, cuentan con una visión no sólo teórica, la cual propone la importancia de que la descentralización y la planificación vayan de la mano y que constituyan procesos capaces de dar cuenta de las necesidades actuales y de visualizar los desafíos que estos implican.

La falta de planificación integrada a mediano y largo plazo da pie para que el tipo de urbanismo que hasta la actualidad se ha llevado a cabo en Chile, sea más bien un urbanismo reactivo, como menciona Sergio Baerswyl, es decir que avanza de acuerdo a ciertas contingencias que en general se movilizan desde los descontentos de la sociedad civil y se toman la opinión pública. Si bien hoy las ciudades chilenas “funcionan”, detrás de la emergencia del fenómeno urbano no hay una planificación a largo plazo que dirija una planificación estratégica de la ciudad y a su vez una planificación de la región.

La crítica a la descentralización se enfocó principalmente en las debilidades del modelo de gobernanza, la descoordinación legislativa y falta de involucramiento de la comunidad en los procesos. A esto se agrega al poco poder económico que tienen las autoridades regionales y muchas veces en el olvido que caen algunos territorios del país. La capacidad de planificar también se ve reducida dado el tiempo limitado de las autoridades regionales, lo que va en detrimento de las sinergias que podrían favorecerse desde el vínculo entre la planificación y un modelo de gobernanza realmente descentralizado.

Debido al hecho de que las ciudades funcionan (no necesariamente bien, pero funcionan), se hace difícil que el tema urbano entre en la opinión pública, lo que a su vez dificulta que este sea una prioridad para los gobiernos, quienes en cuatro años no cuentan con el tiempo para un plan estratégico a mediano o largo plazo que funcione paralelamente a las contingencias que enfrenta el país. Es por esto que queda como desafío plantearlo como un tema de vital importancia para el desarrollo y la generación de sinergias locales y que debe ser atendido desde la integralidad y articulación de voluntades políticas, organismo técnicos expertos.

Para sintetizar y poder comparar mejor los resultados, se elaboraron una serie de tablas, las cuales resumen las respuestas más atinentes a las cinco preguntas realizadas. Cuando se les preguntó a los entrevistados sobre la existencia (o no existencia) de una relación entre los procesos de descentralización administrativa y la planificación urbano-regional (Tabla 18) se ven respuestas disímiles ya que para algunos expertos, sí existe una relación entre ambos procesos. Por ejemplo, Estaban Valenzuela plantea que el poder actual que tienen los municipios para la planificación urbana es fruto de la relación entre ambos procesos. Por otra parte, Sergio Boisier plantea que en realidad no se puede hacer planificación sin descentralización. Otros expertos como Patricio Gross plantean que no ha habido intento por relacionar ambos procesos. Para Heinrich von Baer debe haber mayor descentralización para que la planificación sea verdadera y

duradera.

Si bien todos los entrevistados orientaron sus respuestas de forma diferentes, todos concuerdan que no existe un verdadero proceso de descentralización en Chile, más bien existirían iniciativas o periodos particulares en los que se desarrolló o se impulsó tanto la planificación o la descentralización. La fragmentación de estos procesos en su mayoría responde a que estos recaen en las voluntades políticas de las autoridades a distintas escalas lo que muchas veces actúa en contra la continuidad y la integralidad de los proyectos vinculados al desarrollo urbano regional.

Frente a esto último, todos los entrevistados dejan ver la necesidad de un nuevo modelo de planificación integrado y multidisciplinario que coordine voluntades políticas y que sea liderados por autoridades regionales que tengan las atribuciones no sólo políticas, sino también la posibilidad de administrar una mayor proporción del presupuesto regional. Es importante rescatar también el trabajo de los municipios, los cuales también aportan y en parte llevan a cabo en la práctica el vínculo entre planificación y descentralización, sin embargo y volviendo al mismo enfoque crítico presentado por los entrevistados, estos por un lado no son parte de una planificación mayor, pero sí son parte de un sistema mayor como son las ciudades y las regiones y sus respectivos paisajes. Por otro lado, el trabajo municipal también varía según las autoridades de turno y enfrenta al igual que las iniciativas presidenciales—aunque quizás en menor medida en tanto existe la reelección—el factor del tiempo.

Con respecto a la pregunta que se planteó a los entrevistados sobre si ellos(as) consideran la existencia de diferencias sustantivas entre los procesos de

Tabla 18. Relación entre los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional

| ¿Ha habido una relación entre los procesos de descentralización administrativa y la planificación urbano-regional? |   |
|--|---|
| Entrevistado(a)  | Respuesta   |
| <b>Carlos de Mattos</b>  | “En el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en que hubo una fuerte participación de los militares durante el régimen militar, les interesaba el tema geopolítico”.   |
|  | “Una excepción fue la Junta de Adelanto de Arica, en que algunos actores locales sí tomaban decisiones sobre proyectos de inversión”.   |
|  | “Un hito principal fue la introducción de esquemas de planificación regional con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) a partir de 1964. Ellos propusieron un esquema de regiones que funcionaron de manera teórica, y que frecuentemente colisionaban con el ordenamiento territorial con que operaban los ministerios en la época”.   |
| <b>Bettina Horst</b>   | “Cuando hablamos de descentralización, las demandas de regiones tienden a estar más centradas en temas como: “Queremos elegir un intendente”, “queremos más recursos”, o “queremos más autonomía”, más que en demandas como “queremos fijar nuestros planes reguladores”.   |
|  | “Los gobiernos municipales y regionales no tienen capacidad ni contraparte técnica para decirle al ministerio o a la Secretaría Regional, que les gustaría hacer las cosas de otra manera. Esta situación frecuentemente da pie para que las decisiones se tomen de manera muy política. La falta de capacidad técnica impide que se puedan aprovechar las pocas atribuciones que existen con respecto a la planificación”.                           |
| <b>Sergio Boisier</b>  | “No se puede hacer ordenamiento del territorio con esquemas puramente nacionales; se necesitan directivas nacionales, pero la ejecución tiene que ser local y descentralizada. A la vez, el ordenamiento del territorio tiene que ir de la mano con el fomento al desarrollo económico, a la actividad económica. El ordenamiento es la matriz, la metapolítica, que a la vez está compuesta por varias megapolíticas”.                               |
| <b>Heinrich von Baer</b>   | “Los procesos de descentralización sí deberían abordar temas de planificación territorial; pero para que pueda realizarse una planificación territorial de verdad, buena y fecunda, tiene que insertarse en un proceso descentralizador también de verdad, bueno y fecundo. Entendiendo ambos como medios para alcanzar un fin, no como un fin en sí mismos”.   |
| <b>Esteban Valenzuela</b>  | “El poder que actualmente tienen los municipios, refleja una comunión entre los procesos de descentralización y planificación urbano-regional”.   |
|  | “Si bien los municipios tienen poder de planificación, el poder de inversión está en las agencias centrales, en que la Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) es el que construye y tiene que negociar. Hay municipios que tienen capacidad de hacer los diseños pero otros se entregan totalmente”.   |
| <b>Matías Garretón</b>   | “Las municipalidades en Chile están básicamente concebidas como administradoras de servicios públicos locales y como planificadores a pequeña escala, pero con muy pocos márgenes de maniobra”.   |
| <b>Sergio Baerswyl</b>   | “Respecto al empoderamiento de las regiones, no creo que sólo la posibilidad de elección del intendente sea suficiente, pues tendría el poder político, pero no el económico”. Comenta que Chile aún está muy centralizado y es piramidal, por lo que la medida mencionada no sólo no es suficiente, sino que podría llevar a una situación de caos.  |
| <b>Patricio Gross</b>  | “No ha habido un intento de relacionar los procesos de descentralización con los procesos de planificación urbano-regional en Chile”. Plantea que si bien la regionalización creó provincias nuevas y regiones nuevas, lo hizo con representantes directos del Presidente de la República, los Intendentes. Plantea también que la descentralización en el hecho no ha existido y que ha sido un esfuerzo permanente en Chile casi desde su creación. |

Fuente: Elaboración propia

descentralización y los de planificación urbano-regional (Tabla 19), si bien se reconoce que la descentralización y la planificación son procesos que deben ir de la mano, y que ambos están al servicio de una propósito mayor cómo es el intencionar el desarrollo para las distintas comunidades del país, se reconoce también que ambos procesos necesitan de acciones distintas para desenvolverse de mejor manera. La planificación necesita de una mejor articulación entre las instituciones que actúan sobre el territorio (SEREMIS, GORE, Alcaldías) y de una horizontalización de la gobernanza. También sería necesaria la suficiente flexibilidad en los instrumentos de planificación para que estos se adapten a la singularidades del paisaje. Por otro lado, para que funcione la descentralización y aporte al propósito del desarrollo, esta debe ser llevada a cabo no sólo a través del traspaso de poderes a las autoridades regionales, sino también mediante el traspaso de poder de decisión sobre lo económico. Un ejemplo de la falta de “conversación” en ambos procesos sería que si bien se generan y financian proyectos continuamente desde la alcaldía (lo que sí es un elemento de descentralización), estos proyectos no son parte o no siguen directrices por ejemplo del ordenamiento territorial, del cual la descentralización debiese ser una dimensión más. Algunas citas específicas de interés son Sergio Boisier que plantea una aproximación que busca ordenar jerárquicamente ambos conceptos, y plantea que el tema de la planificación urbano-regional es lo primero y luego viene la descentralización, o bien esta es una sub-categoría del la planificación. Constanza Viejo plantea que no solo hay una diferencia sustantiva entre los dos término, además ella agregaría el término de “División Político-Administrativa” que es algo diferente a “Descentralización”.

Tabla 19. Diferencias entre los Procesos

| Sobre las diferencias entre los procesos de descentralización y planificación en Chile. |  |
|---|--|
| Entrevistados(as)   | Respuesta  |
| <b>Sergio Boisier</b>   | Sergio Boisier plantea la importancia de dejar claro que el tema del ordenamiento territorial, es lo primero. Después, entre los objetivos de éste está la descentralización, o bien una de las subcategorías es la descentralización. Lo que se va generando en mayor o menor grado es el desarrollo socio-económico en el territorio y las políticas de descentralización están al servicio de ello, para alcanzar el desarrollo, mayor empleo, mejores ciudades, entre otros. |
| <b>Constanza Viejo</b>  | Para Constanza Viejo, no sólo hay una diferencia sustantiva entre los conceptos de Descentralización Administrativa y Planificación Territorial. Ella además recalca que hay una diferencia entre División Político-Administrativa y Descentralización. En relación al tema de la división ella plantea que como país nos falta un objetivo común que respalde las próximas decisiones en torno a la creación de regiones y comunas nuevas.                                      |

Fuente: Elaboración propia

De la tercera pregunta que discute sobre el origen de las iniciativas que han intentado vincular la descentralización con la planificación (Tabla 20), es importante rescatar la discusión que introduce el último entrevistado, Sergio Baerswyl, sobre la imposibilidad de generar iniciativas de planificación integral, dada la corta duración de los periodos presidenciales. Como referencia comenta que desde el gobierno del Presidente Ricardo Lagos que no se presenta una iniciativa vinculada al desarrollo urbano que sea a largo plazo. En temas legislativos, como se verá más adelante, si bien se generó la Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional que pretendía vincular la planificación con la descentralización, esta no tuvo repercusión en la práctica y se diluyó con el comienzo del nuevo gobierno. Como ejemplo de iniciativas que se impulsaron en el Gobierno de Ricardo Lagos—que el entrevistado considera parte de una planificación por lo menos a mediano plazo—es BíoBío en Concepción y Metro de Valparaíso o Merval en la V Región (este fue inaugurado en el gobierno de Ricardo Lagos). Carlos de Mattos menciona el caso del ILPES-CEPAL cuando se desarrolló la idea de los Polos de Crecimiento. Por otra parte José Antonio Ábalos plantea que han sido escasas y que se reducen a la elección directa de Consejeros Regionales. Plantea que eso no quita que han habido movimientos sociales, localizados territorialmente, institucionales, ONG (como Chile Descentralizado) y esfuerzos del mundo académico desde universidades regionales. Para Heinrich Von Baer la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional ha sido una instancia importante del último tiempo y que incluye la visión de expertos que no necesariamente están ligados al ejecutivo, por lo que es una iniciativa híbrida.

Tabla 20. Origen de las Iniciativas de Vinculación

| <b>Sobre el origen de las iniciativas que buscan vincular la descentralización con la planificación</b> |   |
|---|---|
| <b>Entrevistados</b>  | <b>Respuesta</b>  |
| <b>Carlos de Mattos</b>   | “En los tiempos en que él trabajaba en el ILPES de la CEPAL, surgió la idea de los polos de crecimiento dentro de los temas de planificación regional que se trabajaron. Empezó a aparecer con fuerza la idea del desarrollo endógeno y el desarrollo local, la descentralización”.   |
| <b>José Antonio Ábalos</b>  | “Las iniciativas de descentralización son escasas en Chile y hasta ahora se reducen a la elección de Consejeros Regionales, la selección de proyectos de inversión y programas que se financian con recursos transferidos del nivel central y limitados por las orientaciones que se les imponen. Esto no quita que en los últimos 15 años se han generado movimientos sociales, localizados territorialmente, instituciones/ONG (como Chile Descentralizado) y esfuerzos del mundo académico desde universidades regionales”.  |
| <b>Heinrich Von Baer</b>  | “La propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional responde a una iniciativa presidencial pero incluye propuestas de un grupo plural de profesionales no dependientes del ejecutivo. En ese sentido también responde a una iniciativa híbrida que combina dos orígenes.   |
| <b>Sergio Baerswyl</b>  | “Hay un problema de fondo y es que no hay autoridad existente que pueda llevar a cabo iniciativas que vinculen planificación y descentralización, pues los intendentes en la actualidad dependen del gobierno de turno, lo que le quita la posibilidad de planificar a mediano y a largo plazo en sus regiones y áreas metropolitanas. Y si estos fueran elegidos tampoco tendrían el acceso a los bienes económicos, pues Chile sigue siendo económicamente centralizado, no hay planes de inversión regionales que les permitan a los intendentes manejar una mayor proporción del presupuesto regional”. |

Fuente: Elaboración propia

La cuarta pregunta que se plantea es si los entrevistados tienen conocimientos sobre si han habido acciones legislativas que intentaron vincular la descentralización de manera más estrecha con instrumentos de planificación urbano-regional (Tabla 21). José Antonio Ábalos mencionó que los avances siempre han sido por parcialidades y lamenta que de la Comisión Asesora Presidencial no hayan surgido ya iniciativas legislativas y de políticas públicas. Heinrich Von Baer menciona la discusión sobre los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial que está en discusión en el parlamento. Tiene una visión crítica con respecto a los PROT, en particular con la desarticulación entre el PROT y otros IPT. Por último, Constanza Viejo menciona el actual proceso en que está la legislación sobre traspaso de competencias desde los ministerios al GORE.

Los intentos de vincular la descentralización con la planificación urbana como por ejemplo la propuesta de la Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, como comenta José Antonio Ábalos, sólo quedó en papel, lo que nuevamente va al fondo de la crítica, la cual apunta a la poca sustentabilidad de las iniciativas mientras estas dependan de las autoridades de turno. La mayoría de instrumentos legales sufre de una fragmentación y muchas veces de desarticulación entre los actores involucrados, generando transformaciones parciales y disfuncionales.

Tabla 21. Acciones Legislativas de Vinculación

| <b>Sobre acciones legislativas que buscan vincular la descentralización con la planificación</b> |   |
|--|---|
|  | <b>Respuesta</b>  |
| <b>José Antonio Ábalos</b>   | <p>“El tratamiento siempre ha sido por parcialidades, ni sistémico y con errores manifiestos. Por ejemplo se aprobó la elección del presidente del CORE por sus pares, pero no se definieron sus funciones. Ahora se está aprobando la elección popular del Gobernador Regional o Intendente, pero la discusión por las nuevas competencias que tendrían los GORE, es una ley distinta que puede ser aprobada o no, dando lugar a un Intendente Regional electo, políticamente muy fuerte, pero sin capacidad de gestión”.</p> <p>“Un hito aparentemente rupturista –en pos de una mirada integral- fue la creación de la Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, que entregó sus propuestas en octubre de 2014. Sin embargo, más allá de acoger las propuestas, en la práctica la inmensa mayoría de ellas no se han traducido en acciones legislativas o de política pública concreta”.</p> |
| <b>Constanza Viejo</b>   | <p>“El actual proceso en que está la legislación que respalda el traspaso de competencias de los ministerios a los gobiernos regionales, que a la fecha (noviembre de 2017) todavía no ha sido aprobada. Este paquete también incluye la creación de la división de planificación al interior de los GORE, aprueba los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y crea tres nuevas divisiones al interior del GORE (ciudad y territorio, producción, desarrollo social). La modificación constitucional para la elección directa de intendentes sí está aprobada”.</p>   |

Fuente: Elaboración propia

Por último, la quinta pregunta cuestiona si ha sido un acierto o no para el desarrollo sustentable de nuestras ciudades que los procesos de descentralización no hayan estado estrechamente ligados a los procesos de planificación urbano-regional (Tabla 22). Todos los entrevistados coinciden en cómo la descentralización desde los distintos aspectos de esta, permitiría dar sustentabilidad a la planificación urbana. Ya sea desde la descentralización del poder, a la descentralización económica hasta el respeto por la singularidad del paisaje de cada región. La planificación, entendida como la definición de objetivos y orientaciones a mediano y largo plazo en comunión con la descentralización, permitiría mejorar la situación de las ciudades y las condiciones de vida en éstas para el país. La participación de las comunidades en las decisiones que influirán en su territorio pareciera ser fundamental para lograr una sustentabilidad de proyectos urbanos o regionales.

A su vez, se releva también la importancia de la flexibilidad y capacidad de adaptación de las herramientas de regulación al paisaje chileno, el respeto por los sistemas ambientales y ecosistemas en los que se insertan las ciudades en la actualidad no es una arista de la legislación que regula los proyectos urbanos y regionales. Carlos de Mattos plantea que la coordinación de los dos procesos resulta beneficioso para el desarrollo sustentable, especialmente porque se generan sinergias como economías de escala, coordinación social y beneficios sociales. Para Bettina Horst, la discusión radica en que la descentralización y la planificación deben servir a las personas, y los ajustes que por tanto se hagan, deben ir en esa dirección. Para Esteban Valenzuela debe hacerse una buena relación entre los dos conceptos para que sea efectivo. La planificación se debe empoderar con recursos.

Tabla 22. Impactos para el desarrollo sustentable

| <b>Sobre el impacto de los procesos en el desarrollo sustentable</b> |   |
|--|---|
|  | <b>Respuesta</b>  |
| <b>Carlos de Mattos</b>  | "La coordinación de los dos procesos (de descentralización y planificación urbano-regional), es beneficiosa para el desarrollo sustentable, especialmente desde la teoría, ya que se generan sinergias como economías de escala, coordinación social, y beneficios sociales".   |
| <b>Bettina Horst</b>   | "Más que discutir si tenemos o no ciudades sustentables, lo importante es pensar en un tipo de ordenamiento territorial que permita encausar lo que la población busca y necesita; las personas buscan tener más espacio para vivir, se busca mayor reconversión urbana, desarrollo dentro o fuera del área urbana, por lo que es bueno que exista una instancia en que los distintos agentes puedan decidir sobre cómo se desarrolla la ciudad. También plantea la importancia de que la descentralización baje a las personas también". |
| <b>Esteban Valenzuela</b>  | "Una relación estrecha entre los procesos de descentralización y planificación, sin duda aportarían al desarrollo sustentable, siempre que se haga bien. Se tiene que empoderar la planificación, en especial con recursos, con atribuciones de dibujarla y no solo formularla".  |

Fuente: Elaboración propia

## **PARTE III**



## **Capítulo VI**

**Efectos tangibles de una disociación histórico-legislativa; una aproximación a la planificación local**



## VI.1 Formulación de la problemática

El presente capítulo surge del planteamiento relacionado a la Pregunta de Investigación II, entendida como punto de partida para la Línea de Investigación II y a la vez una segunda parte de la Tesis. La Pregunta de Investigación II cuestiona ¿Cómo y en qué medida los gobiernos municipales o locales internalizan las decisiones de índole territorial que vienen emanadas desde el gobierno central? Esta pregunta tiene dos sub-preguntas: (2a) ¿Cómo incide la lógica centralizada del Estado, en las decisiones de planificación urbano-regional a nivel local? y (2b) ¿Qué condicionantes desde el punto de vista políticos, económicos, sociales y/o territoriales explican dicho nivel de incidencia?

Como se especificaba en el Capítulo I, el planteamiento de esta pregunta parte de la base de que los procesos de descentralización administrativa en Chile no han considerado en mayor grado, lineamientos tanto de propuestas de implementación o de elementos coordinación con la planificación urbano-regional. Los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional, se han desarrollado de manera predominantemente paralela, a partir de iniciativas políticas y figuras legislativas diferentes.

La Pregunta de Investigación II también surge a partir de las conclusiones del Análisis Histórico-Legislativo del Capítulo IV, en que se sostiene que la dicotomía de ambos procesos mencionados, contribuye a un rol predominante por parte del Estado y los ministerios sectoriales, en temas de planificación urbana-regional en el país. Aún se observa una fuerte presencia de los ministerios en la administración de recursos, diseño y aplicación de instrumentos de planificación urbana y regional. Este último punto motiva el análisis que se presenta en este capítulo, que ultimamente busca entender cómo es la llegada del accionar relacionado a la planificación urbana y regional del gobierno central, en el interés de planificación de los gobiernos municipales.

A continuación se describirán los resultados de la encuesta, ordenados por pregunta. Al final del análisis de los resultados cuantitativos, se realizará un breve análisis de contenidos de las respuestas entregadas por escrito para cada pregunta. En la Tabla 23 se podrán encontrar las comunas que fueron encuestadas.

**Tabla 23. Comunas encuestadas**

| Municipio           |   | Municipio     |   | Municipio     |   | Municipio     |   | Municipio     |   | Municipio    |   |
|---------------------|---|---------------|---|---------------|---|---------------|---|---------------|---|--------------|---|
| Algarrobo           | 1 | Ancud         | 1 | Arica         | 1 | Buín          | 1 | Bulnes        | 1 | Cabrero      | 1 |
| Calama              | 1 | Calbuco       | 1 | Cañete        | 1 | Chaitén       | 1 | Chañaral      | 2 | Chépica      | 1 |
| Chimbarongo         | 1 | Chonchi       | 2 | Cisnes        | 1 | Cochrane      | 2 | Codegua       | 1 | Colchane     | 1 |
| Conchalí            | 1 | Concón        | 1 | Coyhaique     | 1 | Curanilahue   | 1 | El Bosque     | 1 | Ercilla      | 1 |
| Freire              | 1 | Freirina      | 1 | Frutillar     | 1 | Futroneo      | 1 | General Lagos | 1 | Hualpén      | 1 |
| Independencia       | 1 | Isla De Maipo | 1 | La Cisterna   | 1 | La Estrella   | 1 | La Pintana    | 1 | La Unión     | 1 |
| Lago Verde          | 1 | Laja          | 1 | Lampa         | 1 | Lanco         | 1 | Las Condes    | 2 | Limache      | 1 |
| Lo Barnechea        | 2 | Lo Espejo     | 1 | Lo Prado      | 1 | Longaví       | 1 | Lonquimay     | 1 | Los Ángeles  | 1 |
| Los Muermos         | 1 | Los Vilos     | 1 | Mafil         | 1 | Maipú         | 2 | Melipilla     | 1 | Mulchén      | 1 |
| Natales             | 1 | Ollague       | 1 | Ovalle        | 1 | Padre Hurtado | 2 | Paihuano      | 1 | Paredones    | 1 |
| Pedro Aguirre Cerda | 1 | Penco         | 1 | Petorca       | 1 | Pica          | 1 | Pudahuel      | 2 | Punta Arenas | 1 |
| Puqueldón           | 1 | Purranque     | 1 | Puyehue       | 1 | Queilén       | 1 | Quellón       | 1 | Quilicura    | 1 |
| Quilleco            | 1 | Quillota      | 2 | Quilpué       | 1 | Quirihue      | 1 | Rengo         | 1 | Requinoa     | 1 |
| Retiro              | 1 | Río Bueno     | 1 | Río Hurtado   | 1 | Río Negro     | 1 | San Antonio   | 1 | San Javier   | 1 |
| San Joaquín         | 1 | San Miguel    | 1 | San Pedro P.  | 1 | San Ramón     | 1 | Santa Cruz    | 1 | Santa Juana  | 1 |
| Talcahuano          | 1 | Teno          | 1 | Tocopilla     | 1 | Tortel        | 1 | Valdivia      | 1 | Vallenar     | 1 |
| Victoria            | 1 | Vilcún        | 1 | Villa Alemana | 2 | Vitacura      | 1 | Yerbas Buenas | 1 | Yumbel       | 1 |

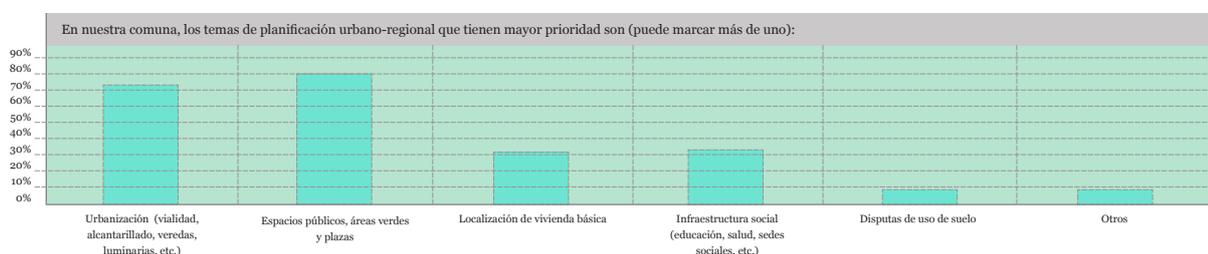
Fuente: Elaboración propia

## VI.2 Sobre las prioridades de los temas de planificación urbano-regional

La primera pregunta que se planteó en la encuesta, buscaba indagar sobre las prioridades comunales con respecto a los temas de planificación urbano-regional. En este caso se podía marcar más de una alternativa. En el gráfico a continuación, se pueden visualizar las cinco alternativas.

### VI.2.1 Revisión de resultados agregados

En este caso, un 74.8% de los encuestados marcó Urbanización como una prioridad, un 81.1% marcó Espacios Públicos, Espacios Verdes, y Plazas como una prioridad, un 31.5% marcó Localización de Vivienda Básica como una prioridad, un 33.3% marcó Infraestructura Social como prioridad, un 9.0% marcó Disputas de Uso de Suelo como una prioridad y finalmente un 9.9% marcó Otros como prioridad.



**Figura 23. Porcentajes de respuestas**

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 24. Porcentajes de respuestas agregadas**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | Nº Respuestas | Nº Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Urbanización (vialidad, alcantarillado, veredas, luminarias, etc.) | 74.8%        | 83            | 111        |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                           | 81.1%        | 90            | 111        |
| Localización de vivienda básica                                    | 31.5%        | 35            | 111        |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.)    | 33.3%        | 37            | 111        |
| Disputas de uso de suelo   | 9.0%         | 10            | 111        |
| Otros (Detallar)   | 9.9%         | 11            | 111        |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### VI. 2.2 Revisión resultados según características

Como se mencionaba anteriormente, se propone analizar los resultados comparando las comunas según seis características:

- Si la comuna pertenece o no a la Región Metropolitana.
- Si la comuna pertenece o no a un área metropolitana.
- Si la comuna se encuentra a una distancia mayor a 75 kilómetros con respecto a la capital regional.
- Si la comuna concentra una población menor a 70.000 habitantes, entre 70.000-150.000 o si concentra una población mayor a 150.000 habitantes.
- Si el ingreso del municipio proveniente del Fondo Común Municipal es superior a 50%.

En ese sentido, para la pregunta 1, comenzaremos por analizar si la comuna pertenece o no a la Región Metropolitana de Santiago:

#### a) Comuna pertenece a RM vs. no pertenece a RM

En la Tabla 24, se muestran las respuestas de todas las comunas, con los porcentajes de respuestas a cada pregunta. Luego en la Tabla 25 se muestran solamente las respuestas de las comunas que pertenecen a la Región Metropolitana de Santiago. La Tabla 26 muestra solo las respuestas de las comunas que no pertenecen a la Región Metropolitana de Santiago.

**Tabla 25. Porcentajes de respuestas comunas RM**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 59.3%           | 16               | 27            |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 81.5%           | 22               | 27            |
| Localización de vivienda básica                                 | 25.9%           | 7                | 27            |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 33.3%           | 9                | 27            |
| Disputas de uso de suelo  | 18.5%           | 5                | 27            |
| Otros (Detallar)  | 14.8%           | 4                | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 26. Porcentajes respuestas comunas no-RM**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 79.8%           | 67               | 84            |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 81.0%           | 68               | 84            |
| Localización de vivienda básica                                 | 33.3%           | 28               | 84            |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 33.3%           | 28               | 84            |
| Disputas de uso de suelo  | 6.0%            | 5                | 84            |
| Otros (Detallar)  | 8.3%            | 7                | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Al comparar la tabla 25 y 26, se puede ver que en Urbanización, las comunas no pertenecientes a la RM tendieron a ubicar ésta alternativa como una prioridad más frecuentemente que las comunas pertenecientes a la RM. Para ambos tipos de comunas resulta igualmente prioritario el tema de Espacios públicos, áreas verdes y plazas. Localización de vivienda básica se muestra con una mayor frecuencia en prioridad en el caso de comunas no pertenecientes a la RMS. Con respecto a Infraestructura Social, para ambos tipos de comunas resulta igualmente prioritario el tema. Con respecto a disputas de uso de suelo, se muestra que hay una mayor frecuencia de prioridad en comunas pertenecientes a la RM (18.5%), versus aquellas no pertenecientes (6.0%).

#### b) Comuna pertenece a un área metropolitana vs. no pertenece a un área metropolitana.

Al comparar los resultados de las comunas pertenecientes versus aquellas comunas no pertenecientes, llama la atención la mayor frecuencia de priorización de Urbanización, Localización de Vivienda Básica e Infraestructura Social en comunas que no pertenecen a un área metropolitana. En cambio en las comunas pertenecientes a un área metropolitana hay una mayor frecuencia de priorización en temas de Disputas de uso de suelo y otros temas.

Al igual que en el caso a, estos resultados podrían estar explicados por una mayor presencia de infraestructura ya existente en las áreas metropolitanas del país. También se puede deber a que cuando una serie de comunas se encuentran conurbadas, se tiende a compartir más la infraestructura por parte de la población, siguiendo una lógica intercomunal de interdependencia.

**Tabla 27. Porcentajes respuestas comunas AM**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 66.7%        | 20            | 30         |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 83.3%        | 25            | 30         |
| Localización de vivienda básica                                 | 26.7%        | 8             | 30         |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 36.7%        | 11            | 30         |
| Disputas de uso de suelo  | 16.7%        | 5             | 30         |
| Otros (Detallar)  | 16.7%        | 5             | 30         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 28. Porcentajes respuestas comunas no-AM**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 77.8%        | 63            | 81         |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 80.2%        | 65            | 81         |
| Localización de vivienda básica                                 | 33.3%        | 27            | 81         |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 45.7%        | 37            | 81         |
| Disputas de uso de suelo  | 6.2%         | 5             | 81         |
| Otros (Detallar)  | 7.4%         | 6             | 81         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### c) Distancia a la capital regional.

Al comparar los resultados de las comunas ubicadas a más de 75 kms. de la capital regional con aquellas ubicadas a una distancia menor a 75 kms., podemos apreciar que en aquellas más alejadas (Tabla 29), hay una mayor prioridad por los temas de Urbanización e Infraestructura Social. En aquellas menos alejadas (Tabla 30), hay una mayor prioridad por temas de disputas de uso de suelo y otros temas.

En este caso, los resultados podrían estar explicados por que las comunas más alejadas, es decir más rurales, tienden a tener menores niveles de urbanización, e infraestructura social. En cambio aquellas comunas más cercanas a la capital regional, tienden a tener más cubiertas esas necesidades y se concentran en otros temas.

**Tabla 29. Comunas ubicadas a más de 75 kms. capital regional**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 81.1%        | 43            | 53         |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 81.1%        | 43            | 53         |
| Localización de vivienda básica                                 | 32.1%        | 17            | 53         |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 50.9%        | 27            | 53         |
| Disputas de uso de suelo  | 7.5%         | 4             | 53         |
| Otros (Detallar)  | 5.7%         | 3             | 53         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 30. Comunas ubicadas a menos de 75 kms. capital regional**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 69.0%           | 40               | 58            |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 81.0%           | 47               | 58            |
| Localización de vivienda básica                                 | 31.0%           | 18               | 58            |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 39.7%           | 23               | 58            |
| Disputas de uso de suelo  | 10.3%           | 6                | 58            |
| Otros (Detallar)  | 13.8%           | 8                | 58            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### d) Comunas con poblaciones bajas, medias y altas

Con respecto a esta comparación, se puede apreciar que las comunas con población sobre 150.000 habitantes (Tabla 31), se priorizan los temas relacionados a Urbanización, y espacios públicos y áreas verdes. En las comunas con población entre 150.000 y 70.000 hab. también se priorizaron los temas relacionados a Urbanización, y espacios públicos y áreas verdes (Tabla 32). Finalmente en las comunas con población menor a 70.000 habitantes, se priorizó el tema del espacio público, las áreas verdes y plazas, seguido por el tema de urbanización (Tabla 33).

**Tabla 31. Comunas con población sobre 150.000 habitantes**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 73.3%           | 11               | 15            |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 73.3%           | 11               | 15            |
| Localización de vivienda básica                                 | 33.3%           | 5                | 15            |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 26.7%           | 4                | 15            |
| Disputas de uso de suelo  | 33.3%           | 5                | 15            |
| Otros (Detallar)  | 20.0%           | 3                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 32. Comunas con población entre 150.000 y 70.000 habitantes**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 66.7%           | 16               | 24            |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 83.3%           | 20               | 24            |
| Localización de vivienda básica                                 | 25.0%           | 6                | 24            |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 41.7%           | 10               | 24            |
| Disputas de uso de suelo  | 12.5%           | 3                | 24            |
| Otros (Detallar)  | 12.5%           | 3                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 33. Comunas con población menor a 70.000 habitantes**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 77.8%           | 56               | 72            |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 81.9%           | 59               | 72            |
| Localización de vivienda básica                                 | 33.3%           | 24               | 72            |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 50.0%           | 36               | 72            |
| Disputas de uso de suelo  | 2.8%            | 2                | 72            |
| Otros (Detallar)  | 6.9%            | 5                | 72            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### e) Comunas con Ingresos Provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50%

Al comparar las respuestas de las comunas con menor y mayor dependencia al FCM, se puede apreciar que aquellas con mayor dependencia (Tabla 34), tienden a priorizar con mayor frecuencia la Localización de Vivienda, la Infraestructura Social. En cambio aquellas comunas con menor dependencia al FCM (Tabla 35), tienden a priorizar con mayor frecuencia disputas por uso de suelo y otros.

**Tabla 34. Porcentajes de respuestas comunas con ingreso proveniente del FCM mayor a 50%**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 75.5%        | 37            | 49         |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 79.6%        | 39            | 49         |
| Localización de vivienda básica                                 | 36.7%        | 18            | 49         |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 57.1%        | 20            | 49         |
| Disputas de uso de suelo  | 2.0%         | 1             | 49         |
| Otros (Detallar)  | 8.2%         | 4             | 49         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 35. Porcentajes de respuestas comunas con ingreso proveniente del FCM menor a 50%**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Urbanización (Ejs. vialidad, alcantarillado, veredas, lum.)     | 74.2%        | 46            | 62         |
| Espacios públicos, áreas verdes y plazas                        | 82.3%        | 51            | 62         |
| Localización de vivienda básica                                 | 27.4%        | 17            | 62         |
| Infraestructura social (educación, salud, sedes sociales, etc.) | 35.5%        | 22            | 62         |
| Disputas de uso de suelo  | 14.5%        | 8             | 62         |
| Otros (Detallar)  | 11.3%        | 7             | 62         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En conclusión, con respecto a la pregunta 1 y al comparar comunas de la Región Metropolitana (RM) con aquellas no pertenecientes a la RM, la mayor diferencia de puntos porcentuales se da en la alternativa de Urbanización (ej. vialidad, alcantarillado, veredas, luminarias, entre otros) con 20.5 puntos, quedando las comunas no-RM arriba de las comunas RM. Otro tema que tuvo bastantes diferencias fue el de Disputas de Uso de Suelo con 12.5 puntos, quedando las comunas RM arriba. Finalmente, en el tema de localización de vivienda básica hubo una diferencia de 7.4 puntos, quedando las comunas no-RM arriba.

Cuando se compararon comunas pertenecientes a un área metropolitana (AM) con comunas no pertenecientes a una AM, las mayores diferencias en puntos porcentuales se dieron en la alternativa de Urbanización con 11.1 puntos quedando las comunas no-AM arriba; luego en la alternativa de Disputas de Uso de Suelo hubo una diferencia de 10.5 puntos quedando las comunas AM arriba. Finalmente, también hubo alta diferencia en puntos con respecto a la alternativa de Infraestructura Social, con 9.3 puntos quedando las comunas no-AM arriba.

Cuando se compararon comunas cercanas a la capital regional (CCR) con respecto a las comunas alejadas de la capital regional (ACR), la mayor diferencia se dió en la alternativa de Urbanización, con 12.1 puntos quedando

las comunas ACR arriba; luego también hubo diferencias considerables para la alternativa de Infraestructura Social, con 11.2 puntos quedando las ACR arriba nuevamente. Finalmente, la alternativa de Disputas de Uso de Suelo también tuvo diferencias de 8.1 puntos, quedando las comunas CCR arriba.

Cuando se compararon las comunas por la población alta (PA), población media (PM) y población baja (PB), la alternativa que tuvo mayor diferencia fue Infraestructura Social cuando se compararon las comunas PA con PB con 23.3 puntos porcentuales quedando PB arriba. Luego, la alternativa de Disputas de Uso de Suelo también tuvo bastante diferencia al comparar población alta y media con 20.8 puntos quedando PA arriba. Por último la alternativa de Urbanización tuvo 11.1 puntos al comparar PB con PM, quedando PB arriba.

Cuando se comparó comunas con un nivel de dependencia al Fondo Común Municipal (FCM) alto (DA) con aquellas de nivel de dependencia al FCM bajo (DB), se encontró que la mayor diferencia se daba en la alternativa de Infraestructura Social con 21.6 puntos, quedando las DA arriba. Luego, la alternativa de Disputas de Uso de Suelo con 12.5 puntos de diferencia, quedando las DB arriba. Finalmente la alternativa de Localización de Vivienda Básica con 9.3 puntos dejando las comunas DA arriba.

### **VI. 2.3 Revisión de respuestas alternativas**

Entre las respuestas de “Otros”, la comuna de Vitacura mencionó el tema de seguridad y delincuencia; la comuna de Concón mencionó el tema del resguardo ambiental y su incidencia en la salud de la población; Chaitén mencionó la falta de definición de parte del gobierno frente al tema de la habitabilidad del sector sur de la ciudad, donde viven 230 familias en modalidad de campamento.

La comuna de Quillota mencionó que para ellos era prioridad sus Instrumentos de Planificación Territorial (Pladeco, PRC y el Plan Regulador Intercomunal). Yerbos Buenas mencionó que el tema de desarrollo rural era prioritario; Victoria mencionó el tema de la carencia de terrenos aptos para vivienda, la falta de edificación en altura, y la existencia de terrenos urbanos aptos en manos de privados con precios extremos.

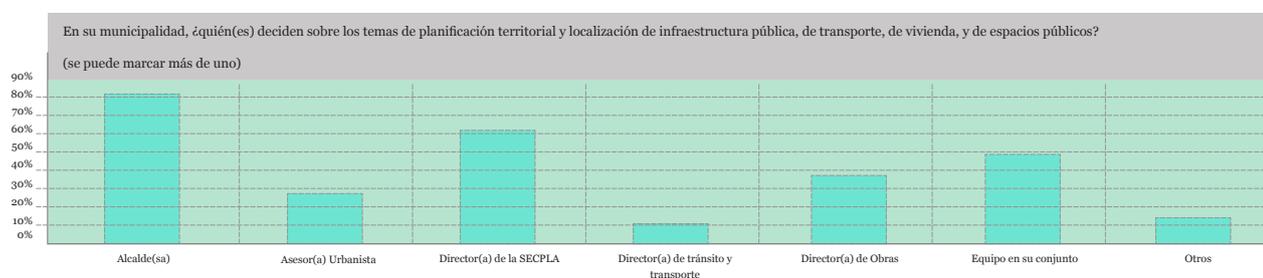
La comuna de Las Condes mencionó el tema de la interpretación de la normativa urbanística vigente; Chañaral mencionó el Borde Costero; Pudahuel mencionó que para ellos era prioridad sus Instrumentos de Planificación Territorial; por último Maipú también mencionó proyectos de gran envergadura que afectan negativamente el territorio comunal.

## VI.3 Responsabilidad sobre decisiones de planificación urbana y regional

Con esta pregunta planteada en la Encuesta, se buscaba indagar sobre el rol de los diferentes profesionales y funcionarios municipales, con respecto a la toma de decisiones relacionadas a temas de planificación urbano-regional.

### VI.3.1 Revisión resultados agregados

Cuando se les preguntó a los encuestados, ¿quién(es) deciden sobre los temas de planificación territorial y localización de infraestructura pública, de transporte, de vivienda y de espacios públicos?, un 82% marcó la opción Alcalde, un 27.9% marcó la opción Asesor Urbano, un 61.3% marcó Secretario Comunal de Planificación (SECPLA), un 10.8% marcó Director de Tránsito y Transporte, un 36% marcó Director de Obras, un 46.8% marcó Equipo Profesional en Conjunto y un 13.5% marcó la opción Otros. En este caso también se podía marcar más de una alternativa.



**Figura 24. Porcentajes de respuestas**

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 36. Porcentajes de respuestas agregadas**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | Nº Respuestas |
|--|--------------|---------------|
| Alcalde(sa)                                | 82.0%        | 91            |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 27.9%        | 31            |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 10.8%        | 12            |
| Director(a) de Obras                       | 36.0%        | 40            |
| Equipo profesional en conjunto             | 46.8%        | 52            |
| Otros (Detallar)                           | 13.5%        | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### VI.3.2 Revisión resultados según características

#### a) Comuna perteneciente a RM vs. no-RM

Al analizar las respuestas, se ve que hay una mayor frecuencia de participación del alcalde en la toma de decisiones en comunas que pertenecen a la RM (92.6%), en comparación con aquellas que no pertenecen (77.4%). De igual modo, la participación del Asesor Urbano es significativamente más frecuente en comunas pertenecientes a la RM (55.6%) en comparación con aquellas no pertenecientes a la RM (17.9%). La participación del SECPLA es menos frecuente en comunas pertenecientes a la RM (44.4%), comparado con aquellas no pertenecientes en que es más frecuente la participación (65.5%). Para el

caso de los Directores de Tránsito y Transporte, tienen mayor incidencia en comunas RM (18.5%) que en aquellas no RM (7.1%). Los Directores de Obra tienen menor incidencia en comunas RM (22.2%) comparado con las comunas no RM (39.3%). Los equipos profesionales como un conjunto tienen menor incidencia en comunas RM (37%), comparado con comunas no RM (47.6%). Finalmente la opción Otros tiene mayor frecuencia en las comunas RM (18.5%) comparado con las no RM (11.9%).

**Tabla 37. Porcentajes de respuestas comunas que pertenecen a la RM**

| Opciones de respuestas                     | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Alcalde(sa)                                | 92.6%           | 25               | 27            |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 55.6%           | 15               | 27            |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 18.5%           | 5                | 27            |
| Director(a) de Obras                       | 22.2%           | 6                | 27            |
| Equipo profesional en conjunto             | 37.0%           | 10               | 27            |
| Otros (Detallar)                           | 18.5%           | 5                | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 38. Porcentajes de respuestas comunas no-RM**

| Opciones de respuestas                     | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Alcalde(sa)                                | 77.4%           | 65               | 84            |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 17.9%           | 15               | 84            |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 7.1%            | 6                | 84            |
| Director(a) de Obras                       | 39.3%           | 33               | 84            |
| Equipo profesional en conjunto             | 47.6%           | 40               | 84            |
| Otros (Detallar)                           | 11.9%           | 10               | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### **b) Comuna perteneciente a un Área Metropolitana vs. no pertenece a un Área Metropolitana**

Al analizar las respuestas relacionadas a las comunas pertenecientes o no a una Área Metropolitana, se puede ver que el patrón de respuestas es muy similar al caso anterior, en que hay una mayor frecuencia de participación del Alcalde y el Asesor Urbano en comunas no pertenecientes a un Área Metropolitana, una mayor incidencia del SECPLA en las comunas AM, una mayor incidencia del Director del Tránsito en comunas no AM, una mayor incidencia del Director de Obras en las comunas AM, una mayor incidencia del equipo como conjunto en las comunas AM y una distribución pareja de la opción otros.

**Tabla 39. Porcentajes de respuestas comunas pertenecen AM**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Alcalde(sa)                                | 86.7%        | 26            | 30         |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 53.3%        | 16            | 30         |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 20.0%        | 6             | 30         |
| Director(a) de Obras                       | 26.7%        | 8             | 30         |
| Equipo profesional en conjunto             | 36.7%        | 11            | 30         |
| Otros (Detallar)                           | 20.0%        | 6             | 30         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 40. Porcentajes de respuestas comunas no-AM**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Alcalde(sa)                                | 79.0%        | 64            | 81         |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 63.0%        | 51            | 81         |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 6.2%         | 5             | 81         |
| Director(a) de Obras                       | 38.3%        | 31            | 81         |
| Equipo profesional en conjunto             | 48.1%        | 39            | 81         |
| Otros (Detallar)                           | 11.1%        | 9             | 81         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms**

En el caso de la ubicación de la comuna con respecto a la capital regional, podemos ver que en aquellas más alejadas hay una notoria menor frecuencia de participación del Alcalde en la toma de decisiones, una menor frecuencia de participación del Asesor Urbano, una mayor participación del SECPLA.

En el caso de las comunas ubicadas más cercanas a la capital regional, hay una mayor frecuencia de participación del Alcalde, del Asesor Urbano, y una menor incidencia del SECPLA.

La participación del Director de Tránsito y Transporte, Director de Obras, Equipo profesional en conjunto y Otros en pareja para ambos casos.

**Tabla 41. Porcentajes de respuestas comunas ubicadas a más de 75 kms. de la capital regional**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Alcalde(sa)                                | 77.4%        | 41            | 53         |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 71.7%        | 38            | 53         |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 9.4%         | 5             | 53         |
| Director(a) de Obras                       | 37.7%        | 20            | 53         |
| Equipo profesional en conjunto             | 49.1%        | 26            | 53         |
| Otros (Detallar)                           | 13.2%        | 7             | 53         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 42. Porcentajes de respuestas comunas ubicadas a menos de 75 kms. de la capital regional**

| Opciones de respuestas                     | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Alcalde(sa)                                | 84.5%           | 49               | 58            |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 39.7%           | 23               | 58            |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 10.3%           | 6                | 58            |
| Director(a) de Obras                       | 32.8%           | 19               | 58            |
| Equipo profesional en conjunto             | 41.4%           | 24               | 58            |
| Otros (Detallar)                           | 13.8%           | 8                | 58            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### d) Comunas con poblaciones bajas, medias y altas

Para el caso de las características poblacionales de las comunas, se puede apreciar que todas las comunas marcaron con mayor frecuencia la opción de Alcalde, seguido por Asesor(a) Urbanista o Director(a) SECPLA, independiente de la población que contenga la comuna (ver tablas 21, 22 y 23).

**Tabla 43. Comunas con población sobre 150.000 habitantes**

| Opciones de respuestas                     | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Alcalde(sa)                                | 73.3%           | 11               | 15            |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 60.0%           | 9                | 15            |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 20.0%           | 3                | 15            |
| Director(a) de Obras                       | 20.0%           | 3                | 15            |
| Equipo profesional en conjunto             | 53.3%           | 8                | 15            |
| Otros (Detallar)                           | 20.0%           | 3                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 44. Comunas con población entre 150.000 y 70.000 habitantes**

| Opciones de respuestas                     | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Alcalde(sa)                                | 87.5%           | 21               | 24            |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 50.0%           | 12               | 24            |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 16.7%           | 4                | 24            |
| Director(a) de Obras                       | 29.2%           | 7                | 24            |
| Equipo profesional en conjunto             | 45.8%           | 11               | 24            |
| Otros (Detallar)                           | 12.5%           | 3                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### e) Comunas con Ingresos Provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus bajo 50%

Para el caso del análisis del nivel de dependencia del FCM, aquellas comunas más dependientes del FCM muestran una mayor participación del Alcalde en la toma de decisiones, una alta participación del Asesor(a) Urbanista y/o SECPLA, baja participación del Director de Tránsito y Transporte. Aquellas comunas menos dependientes del FCM muestran una participación del Alcalde un poco más baja, una alta participación del Asesor(a) Urbano y/o SECPLA. Para el caso del Director de Obra, Equipo Profesional en conjunto y Otros, las respuestas fueron bastante parejas.

**Tabla 45. Comunas con población menor a 70.000 habitantes**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Alcalde(sa)                                | 80.6%        | 58            | 72         |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 66.7%        | 48            | 72         |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 6.9%         | 5             | 72         |
| Director(a) de Obras                       | 40.3%        | 29            | 72         |
| Equipo profesional en conjunto             | 43.1%        | 31            | 72         |
| Otros (Detallar)                           | 12.5%        | 9             | 72         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 46. Comunas con ingresos FCM sobre el 50%**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Alcalde(sa)                                | 87.8%        | 43            | 49         |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 71.4%        | 35            | 49         |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 4.1%         | 2             | 49         |
| Director(a) de Obras                       | 38.8%        | 19            | 49         |
| Equipo profesional en conjunto             | 44.9%        | 22            | 49         |
| Otros (Detallar)                           | 10.2%        | 5             | 49         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 47. Comunas con ingresos FCM bajo el 50%**

| Opciones de respuestas                     | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Alcalde(sa)                                | 75.8%        | 47            | 62         |
| Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA | 51.6%        | 32            | 62         |
| Director(a) Tránsito y Transporte          | 14.5%        | 9             | 62         |
| Director(a) de Obras                       | 32.3%        | 20            | 62         |
| Equipo profesional en conjunto             | 45.2%        | 28            | 62         |
| Otros (Detallar)                           | 16.1%        | 10            | 62         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En conclusión, con respecto a la pregunta 2 y al comparar comunas de la Región Metropolitana (RM) con aquellas no-RM, la mayor diferencia de puntos porcentuales se da en relación a la incidencia del Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLAN en las decisiones relacionadas a la planificación territorial. Las comunas RM superan a las no-RM por 37.7 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en la incidencia del Director(a) de Obras, con una diferencia de 17.1 puntos porcentuales, quedando las comunas no-RM por encima, es decir, en las comunas no-RM la incidencia del Director(a) de Obras es mayor que en las comunas RM. La tercera mayor alternativa se da en relación a la incidencia de la autoridad del Alcalde, donde las comunas RM superan a las no-RM por 15.2 puntos porcentuales.

Cuando se comparan las comunas según si pertenecen o no a un área metropolitana, la mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Director de Tránsito y Transporte en que las comunas AM superan a las no-AM por 13.8 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Director(a) de Obras, en que las comunas no-AM superan a las AM por 11.6 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da en relación al equipo profesional en su conjunto en que las comunas no-AM están por encima de las AM por 11.4 puntos porcentuales.

En relación a la comparación de comunas según su ubicación con respecto a la capital regional, las mayores diferencias se dan en relación a la incidencia del Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA, en que las comunas ACR (alejadas de la capital regional) superan a las comunas CCR (cercanas capital regional) por 32 puntos. La segunda mayor diferencia se da en relación a la incidencia del equipo profesional en conjunto, en que las comunas ACR están por encima de las CCR por 7.7 puntos porcentuales. Finalmente la tercera mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Alcalde, en que las comunas CCR están por encima de las comunas ACR por 7.1 puntos porcentuales.

Cuando se comparan las comunas según la cantidad de habitantes, es decir población alta (PA), población media (PM) y población baja (PB), las mayores diferencias se dan en relación a la incidencia del Director(a) de Obras cuando se comparan las comunas PB están 20.3 puntos porcentuales por encima de las PA. Luego, la segunda mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Asesor(a) Urbanista o Director(a) del SECPLA, cuando se comparan comunas PB con PM, las PB superan a las PM por 16.7 puntos porcentuales. Finalmente, la tercera mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Alcalde, en que las comunas PM superan a las PA por 14.2 puntos porcentuales.

Finalmente, cuando se comparan las comunas según su dependencia del Fondo Común Municipal en proporción a sus ingresos municipales totales, las mayores diferencias se dan en relación a la incidencia del Asesor(a) Urbanista y/o Director(a) SECPLA en que las comunas de dependencia baja (DB) superan las de dependencia alta (DA) por 19.8 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Director de Tránsito y Transporte en que las DB superan a las comunas DA por 10.4 puntos porcentuales. Por último la tercera mayor diferencia se da en relación a la incidencia del Director (a) de Obras en que su incidencia en las decisiones en municipalidades DA supera por 6.5 puntos porcentuales a las municipalidades DB.

### **VI.3.3 Revisión de respuestas alternativas**

Entre la opción de “Otros”, se encuentran las siguientes respuestas sobre quienes toman decisiones en las comunas: En la comuna de Pica se mencionó que el SERVIU y Bienes Nacionales tiene un rol importante, ya que define las ubicaciones de terrenos; la comuna de Quilpué mencionó que la comunidad tiene un rol importante; Maipú mencionó que todas las decisiones de planificación en la comuna se realizan sobre la base de procesos participativos con todos los actores. En Paihuano, el arquitecto asesor tiene un rol importante.

Chaitén mencionó que como es una zona en reconstrucción, la planificación la realizan entes gubernamentales (MOP y MINVU), sin una mirada de futuro para la comuna, sólo hoy con el afán de dar respuesta a la habitabilidad (construcción de casas sociales); en Freirina se mencionó el Concejo Comunal; en Puerto Natales se mencionó que SERVIU Vivienda tiene un rol importante; Vallenar mencionó al asesor directo del alcalde; Coyhaique mencionó el Concejo Municipal mediante la aprobación del PRC.

Por último, la comuna de Tortel mencionó al Concejo Municipal, San Miguel mencionó el Concejo Municipal con el visto bueno del Alcalde; Conchalí mencionó que existe una amplia participación ciudadana desde el origen del proyecto; Lo Barnechea mencionó que existe una comisión de vialidad conformada por el administrador municipal, SECPLA, DOM, tránsito y asesoría urbana para decisiones de temas viales; y finalmente desde Maipú también se mencionó que existen mesas y comisiones de infraestructura donde participan todas las direcciones del Municipio y se discuten y analizan los temas de infraestructura.

## VI.4 Reacciones frente a una iniciativa de planificación centralizada

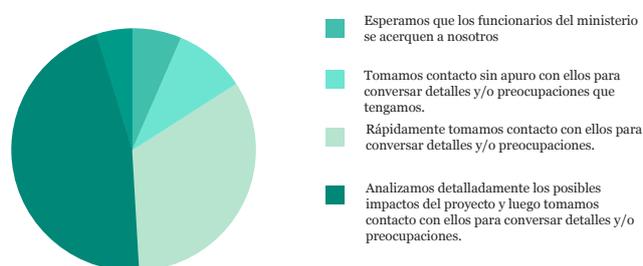
Esta pregunta buscaba entender de mejor manera cómo las distintas comunas se enfrentan al accionar y a proyectos provenientes del gobierno central mediante los ministerios sectoriales. La pregunta específica que se planteó en la Encuesta fue: ¿ Cuando se anuncia o ustedes averiguan sobre un nuevo proyecto sectorial de impacto territorial en su comuna, ya sea de infraestructura/obras públicas, transporte, vivienda, áreas verdes, e infraestructura para espacios públicos ¿cuál de las siguientes alternativas más se acerca a la posición que usted y/o su equipo adopta?

### VI.4.1 Revisión total resultados

A continuación se muestran los resultados totales de la pregunta 3. Se puede apreciar en la Figura 25 y en la Tabla 48 que un 46.3% de los encuestados analizan detalladamente los posibles impactos del proyecto y luego toman contacto con el ministerio o la SEREMI para conversar detalles y/o preocupaciones. Un 33.3% rápidamente toma contacto para conversar detalles y/o preocupaciones, un 9.3% toma contacto pero sin apuro para conversar detalles y/o preocupaciones, un 6.5% espera que los funcionarios del ministerio o SEREMI se acerquen a ellos, un 4.6% respondió Otros.

**Figura 25. Respuestas agregadas**

Cuando se anuncia o ustedes averiguan sobre un nuevo proyecto sectorial:



**Tabla 48. Porcentajes de respuestas agregadas**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | Nº Respuestas |
|--|--------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 6.5%         | 7             |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 9.3%         | 10            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 33.3%        | 36            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 46.3%        | 50            |
| Otro   | 4.6%         | 5             |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

## VI.4.2 Revisión resultados según características

### a) Comuna perteneciente a RM vs. no pertenece a RM

Al revisar las respuestas a la pregunta 3, se puede ver que de las comunas RM, ninguna espera a que los funcionarios del Ministerio o SEREMI tomen la iniciativa de entablar un diálogo, mientras un 8.3% de las comunas no RM si esperan a que el Ministerio o SEREMI tome la iniciativa.

De las comunas RM un 3.7% toma contacto sin apuro versus un 10.7% de las comunas no RM. De las comunas RM un 25.9% rápidamente toma contacto lo cual es menor al 33.3% de comunas no RM. De las comunas RM un 59.3% analiza los posibles impactos primero, versus un 39.3% de las comunas no RM. De las comunas RM un 7.4% marcó Otros mientras que en las comunas no RM un 3.6% marcó Otros.

Aquí llama la atención que las comunas RM tienden a tomar una aproximación de análisis previo a un contacto con el Ministerio y SEREMI, y en ningún caso esperan a que sea el Ministerio y el SEREMI quien tome la iniciativa.

**Tabla 49. Comunas que pertenecen a la RM**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 0.0%            | 0                | 27            |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 3.7%            | 1                | 27            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 25.9%           | 7                | 27            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 59.3%           | 16               | 27            |
| Otro   | 7.4%            | 2                | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 50. Comunas que pertenecen a la RM**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 8.9%            | 7                | 84            |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 10.7%           | 9                | 84            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 33.3%           | 28               | 84            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 39.3%           | 33               | 84            |
| Otro   | 3.6%            | 3                | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### b) Comuna perteneciente a un área metropolitana vs. no pertenece a un área metropolitana

Al revisar los resultados contrastando las comunas que pertenecen a un AM versus aquellas que no pertenecen, podemos apreciar que la distribución de los resultados se asimila significativamente con los resultados del criterio anterior.

**Tabla 51. Comunas que pertenecen a AM**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 0.0%            | 0                | 30            |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 3.3%            | 1                | 30            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 26.7%           | 8                | 30            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 53.3%           | 16               | 30            |
| Otro   | 10.0%           | 3                | 30            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 52. Comunas que no pertenecen a AM**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 8.6%            | 7                | 81            |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 11.1%           | 9                | 81            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 33.3%           | 27               | 81            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 40.7%           | 33               | 81            |
| Otro   | 2.5%            | 2                | 81            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms.**

Al revisar los resultados contrastando las comunas que se ubican a una distancia mayor a 75 kms., se puede apreciar que la diferencia más interesante es que las comunas ubicadas más cercanas al centro regional tienden a tomar una aproximación de analizar primero los posibles impactos antes de tomar contacto, en contraste con las comunas más alejadas, que en su mayoría toman dos tipos de aproximaciones (Un 37.7% toma contacto primero, un 34% analiza primero).

**Tabla 53. Comunas ubicadas a menos de 75 kms. de la capital regional**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 0.0%            | 0                | 58            |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 12.1%           | 7                | 58            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 19.0%           | 11               | 58            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 1.7%            | 1                | 58            |
| Otro   | 8.6%            | 5                | 58            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 54. Comunas ubicadas a menos de 75 kms. de la capital regional**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros                           | 12.1%           | 7                | 53            |
| Tomamos contacto sin apuro con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos   | 11.3%           | 6                | 53            |
| Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos | 41.5%           | 22               | 53            |
| Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y después tomamos contacto        | 1.9%            | 1                | 53            |
| Otro   | 3.8%            | 2                | 53            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### **d) Comunas con poblaciones bajas, medias y altas**

Al analizar los resultados, se puede ver que desde las comunas con mayor población (sobre 70.000 hab.), la municipalidad toma la iniciativa para tomar contacto con la agencia sectorial; en cambio en las comunas con menor población (bajo 70.000 hab.), con menos frecuencia estas toman la iniciativa.

**Tabla 55. Comunas con población sobre 150.000 habitantes**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Desde la municipalidad se toma contacto para informarse, coordinarse y participar en el desarrollo del proyecto. | 80%             | 12               | 15            |
| No se toma mayor contacto con la municipalidad   | 0%              | 0                | 15            |
| Otros (Detallar)   | 20.0%           | 3                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 56. Comunas con población sobre 70.000 y bajo 150.000 habitantes**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Desde la municipalidad se toma contacto para informarse, coordinarse y participar en el desarrollo del proyecto. | 91.0%           | 22               | 24            |
| No se toma mayor contacto con la municipalidad   | 4.1%            | 1                | 24            |
| Otros (Detallar)   | 4.1%            | 1                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 57. Comunas con población bajo 70.000 habitantes.**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Desde la municipalidad se toma contacto para informarse, coordinarse y participar en el desarrollo del proyecto. | 90.2%           | 65               | 72            |
| No se toma mayor contacto con la municipalidad   | 8.3%            | 6                | 72            |
| Otros (Detallar)   | 1.4%            | 1                | 72            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### e) Comunas con ingresos provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus aquellas con ingresos FCM bajo 50%

Al igual que en los casos anteriores, vemos una distribución en que las comunas con ingresos FCM bajo 50% del total de sus ingresos municipales, es decir los municipios con más recursos alternativos a aquellos del FCM, tienden a tomar una aproximación de analizar los posibles impactos primero. Aquellas comunas más dependientes del FCM tienden a tomar dos aproximaciones (44.9% toma contacto con Ministerio o SEREMI primero, y un 34.7% analiza primero los impactos).

**Tabla 58. Comunas con ingresos FCM sobre 50% del ingreso municipal total**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Desde la municipalidad se toma contacto para informarse, coordinarse y participar en el desarrollo del proyecto. | 79.0%        | 49            | 62         |
| No se toma mayor contacto con la municipalidad   | 8.0%         | 5             | 62         |
| Otros (Detallar)   | 0.4%         | 3             | 62         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 59. Comunas con ingresos FCM bajo 50% del ingreso municipal total**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Desde la municipalidad se toma contacto para informarse, coordinarse y participar en el desarrollo del proyecto. | 91.8%        | 45            | 49         |
| No se toma mayor contacto con la municipalidad   | 4.1%         | 2             | 49         |
| Otros (Detallar)   | 4.1%         | 2             | 49         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En conclusión para la pregunta 3 en relación a la reacción del municipio frente a una iniciativa de planificación sectorial, al comparar primero las comunas según si pertenecen o no a la Región Metropolitana, la mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Analizamos detalladamente los posibles impactos y después tomamos contacto”, en que las comunas RM superan no-RM por 20 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros” en que las comunas no-RM superan a las RM por 8.9 puntos porcentuales. Por último la tercera mayor diferencia es en relación a la alternativa “Rápidamente tomamos contacto con la agencia sectorial para conversar detalles”, las comunas no-RM superan las RM por 7.4 puntos porcentuales.

Al comparar según si las comunas pertenecen o no a un área metropolitana, la mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Rápidamente tomamos contacto con la agencia sectorial para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos” en que las comunas AM superan a las no-AM por 12.6 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros”, en que las comunas no-AM superan a las AM por 8.6 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da en la alternativa “Tomamos contacto sin apuro...” en que las comunas no-AM superan las AM por 7.8 puntos porcentuales.

Al revisar según la distancia a la capital regional, aquellas comunas cercanas (CCR) se contrastan con las alejadas (ACR). La mayor diferencia se da para

la alternativa “Rápidamente tomamos contacto con la agencia sectorial para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos”, en que las comunas ACR superan a las comunas CCR por 22.5 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en la alternativa “Esperamos que los funcionarios del ministerio se acerquen a nosotros”, en que las comunas ACR superan a las CCR por 12.1 puntos porcentuales. Por último el resto de las diferencias son de muy bajo valor y por tanto se consideran insignificantes.

Al comparar comunas según población, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Desde la municipalidad sí se toma contacto”, al comparar comunas de población alta (PA) con comunas de población media (PM), quedando las comunas de PM arriba por 11 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia también se da para la alternativa “Desde la municipalidad sí se toma contacto” al comparar comunas PA con PB, quedando las comunas PB arriba por 11.2 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da también para la alternativa “No se toma mayor contacto con la agencia”, en que al comparar comunas PA con PB, las comunas PB están por arriba por 8.3 puntos porcentuales.

Finalmente, al comparar las comunas según su nivel de dependencia al Fondo Común Municipal (FCM), la mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Desde la municipalidad sí se toma contacto” en que las comunas de dependencia baja (DB) superan a las comunas de dependencia alta por 12.8 puntos porcentuales. Las diferencias siguientes se consideran insignificantes por sus valores bajos.

#### **VI.4.3 Revisión de respuestas alternativas**

Entre las respuestas “Otros”, se encontraron los siguientes comentarios: Desde la comuna de Valdivia se mencionó que se solicita y desarrollan reuniones de coordinación. Desde la comuna de Yerbas Buenas se mencionó que normalmente, por falta de profesionales y por tiempo se termina haciendo lo que se alcanza. Desde Talcahuano, se solicita información.

Desde El Bosque, se mencionó que analizan en la medida de lo posible dado que los anuncios casi siempre son muy encima de las fechas. Mencionan que después de eso se ponen en contacto con el gobierno central. Por último Lo Barnechea mencionó que en general saben sobre los proyectos antes de que se anuncien ya que están en permanente coordinación con los ministerios (respecto de acciones en la comuna).

## VI.5 Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)

La pregunta 4 cuestiona cuál es la aproximación que toma el municipio cuando entran en conocimiento sobre un proyecto sectorial con impacto territorial. Las alternativas de respuestas son las siguientes:

- Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial (Plan Regulador Comunal y PLADECO) al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos si nos afecta.
- Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación.
- No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.
- No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.
- No revisamos porque no afecta nuestros IPT.
- Otros

### VI.5.1 Revisión total resultados

La siguiente tabla muestra los resultados de todas las comunas, con las opciones de respuesta, el número de respuestas a cada opción y su respectivo porcentaje. Se puede apreciar que predomina la respuesta “Revisamos como se ajustan nuestros IPT (PRC y PLADECO) al proyecto sectorial para planear nuestros reparos en caso de que nos afecte”.

Figura 26. Porcentajes de respuestas agregadas



Tabla 60. Porcentajes de respuestas agregadas

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas |
|--|-----------------|------------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto para plantear observaciones           | 63.1%           | 65               |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sin plantear observaciones            | 19.4%           | 20               |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados                                   | 5.8%            | 6                |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que no sirve ante una iniciativa sectorial | 0.0%            | 6                |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT   | 5.8%            | 0                |
| Otro (especifique)   | 5.8%            | 6                |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

## VI.5.2 Revisión resultados según características

### a) Comuna perteneciente a RM vs. no pertenece a RM

Las siguientes tablas muestran el contraste de las respuestas de las comunas que pertenecen a la RM y aquellas que no pertenecen. De las comunas que pertenecen, un 70.4% respondieron que revisan sus IPT para plantear reparos, en cambio en las comunas no pertenecientes a la RM, un 53.6% revisa sus IPT para plantear reparos.

De las comunas RM, un 3.7% no revisa sus IPT por que no están actualizados, versus un 6% de las comunas no RM. De las comunas RM, un 0% no revisa sus IPT, versus un 7.1% de las comunas RM no revisa sus IPT.

**Tabla 61. Comunas pertenecientes a la RM**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | Nº<br>Respuestas | Nº<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 70.4%           | 19               | 27            |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 11.1%           | 3                | 27            |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 3.7%            | 1                | 27            |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 0.0%            | 0                | 27            |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%            | 0                | 27            |
| Otros   | 3.7%            | 1                | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 62. Comunas no pertenecientes a la RM**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | Nº<br>Respuestas | Nº<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 53.6%           | 45               | 84            |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 19.0%           | 16               | 84            |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 6.0%            | 5                | 84            |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 7.1%            | 6                | 84            |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%            | 0                | 84            |
| Otros   | 6.0%            | 5                | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### b) Comuna perteneciente a un Área Metropolitana vs. no pertenece a un Área Metropolitana

Para el caso de la comparación entre comunas pertenecientes a una área metropolitana, la distribución es similar que para el caso anterior.

**Tabla 63. Comunas pertenecientes a un AM**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 66.7%        | 20            | 30         |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 10.0%        | 3             | 30         |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 3.3%         | 1             | 30         |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 3.3%         | 1             | 30         |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%         | 0             | 30         |
| Otros   | 6.7%         | 2             | 30         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 64. Comunas no pertenecientes a un AM**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 54.3%        | 44            | 81         |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 19.8%        | 16            | 81         |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 6.2%         | 3             | 81         |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 6.2%         | 5             | 81         |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%         | 0             | 81         |
| Otros   | 4.9%         | 4             | 81         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms.

Para este caso se muestra una distribución muy pareja entre los dos tipos de comunas contrastadas.

**Tabla 65. Respuestas comunas ubicadas más de 75 kms. capital regional**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 56.6%        | 30            | 53         |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 17.0%        | 9             | 53         |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 3.8%         | 2             | 53         |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 7.5%         | 4             | 53         |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%         | 0             | 53         |
| Otros   | 5.7%         | 3             | 53         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 66. Respuestas comunas ubicadas menos de 75 kms. capital regional**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 58.6%           | 34               | 58            |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 17.2%           | 10               | 58            |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 6.9%            | 4                | 58            |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 3.4%            | 2                | 58            |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%            | 0                | 58            |
| Otros   | 5.2%            | 3                | 58            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### **d) Comunas con poblaciones bajas, medias, altas.**

Para el caso de población, se da una distribución similar al caso a y b, en que las comunas de mayor población se asemejan en su patrón de respuestas con aquellas comunas pertenecientes a la Región Metropolitana o a alguna Área Metropolitana.

**Tabla 67. Respuestas comunas con población mayor a 150.000 hab.**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 53.3%           | 8                | 15            |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 20.0%           | 3                | 15            |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 0.6%            | 1                | 15            |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 0.0%            | 0                | 15            |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%            | 0                | 15            |
| Otros   | 20.0%           | 3                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 68. Respuestas comunas con población menor a 150.000 hab. y mayor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|---|-----------------|------------------|---------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 41.6%           | 10               | 24            |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 25.0%           | 6                | 24            |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 12.5%           | 3                | 24            |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 12.5%           | 3                | 24            |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.4%            | 1                | 24            |
| Otros   | 0.4%            | 1                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 69. Respuestas comunas con población menor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 50.0%        | 29            | 58         |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 20.6%        | 12            | 58         |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 17.2%        | 10            | 58         |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 0.3%         | 2             | 58         |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.3%         | 2             | 58         |
| Otros   | 0.5%         | 3             | 58         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**e) Comunas con Ingresos Provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus aquellas con Ingresos FCM bajo 50%**

Al igual que para el caso c, se puede apreciar una distribución semejante entre ambos tipos de comunas:

**Tabla 70. Respuestas comunas con ingresos FCM mayor a 50%**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 53.1%        | 26            | 49         |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 16.3%        | 8             | 49         |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 8.2%         | 4             | 49         |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 8.2%         | 4             | 49         |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%         | 0             | 49         |
| Otros   | 6.1%         | 3             | 49         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 71. Respuestas comunas con ingresos FCM menor a 50%**

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|---|--------------|---------------|------------|
| Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte.                                | 59.7%        | 37            | 62         |
| Revisamos cómo se ajustan nuestros Instrumentos de Planificación Territorial al proyecto sectorial solo para saber cómo altera nuestra planificación. | 17.7%        | 11            | 62         |
| No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados.   | 3.2%         | 2             | 62         |
| No revisamos nuestros IPT porque consideramos que nada sirve ante una iniciativa sectorial.   | 3.2%         | 2             | 62         |
| No revisamos porque no afecta nuestros IPT.   | 0.0%         | 0             | 62         |
| Otros   | 4.8%         | 3             | 62         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En conclusión, para el caso de la pregunta 4, cuando se comparan comunas según si pertenecen o no a la Región Metropolitana, la mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Revisamos como se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que afecte”, con 16.8 puntos porcentuales quedando las comunas RM arriba. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT

al proyecto sectorial solo para ver como afecta nuestra planificación”, en que las comunas no-RM quedan arriba por 7.9 puntos porcentuales. Por último, la tercera mayor diferencia es de 7.1 puntos porcentuales de las no-RM arriba de las RM para la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque consideramos que de nada sirve ante una iniciativa sectorial”.

Al comparar comunas pertenecientes a un área metropolitana versus aquellas no pertenecientes, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Revisamos cómo se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que nos afecte”, en que las comunas AM superan a las no-AM por 12.4 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da en relación a la alternativa “Revisamos como se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial solo para saber cómo afecta nuestra planificación”, en que las no-AM superan a las AM por 9.8 puntos porcentuales. Las demás diferencias son de muy bajo valor y se consideran insignificantes.

Cuando se compararon las comunas según su proximidad a la capital regional respectiva, las mayores diferencias se dieron en la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque consideramos que de nada sirve ante una iniciativa sectorial”, en que las comunas alejadas (ACR) superan a las cercanas (CCR) por 4.1 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados”, en que las comunas CCR están arriba de las ACR por 3.1 puntos porcentuales. Las demás diferencias son de valores bajos por tanto se consideran insignificantes.

Al comparar comunas según la población, las mayores diferencias se dan al contrastar comunas de población alta (PA) con población media (PM) en la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados” con las comunas PB sobre las PA por 16.8 puntos. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque consideramos que de nada sirve ante una iniciativa sectorial”, con las comunas PM 12.5 puntos porcentuales por encima de las comunas PA. La tercera mayor diferencia se da para la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque consideramos que de nada sirve ante una iniciativa sectorial”, al comparar comunas PB con PM, quedando las PM arriba por 12.2 puntos.

Por último, al comparar las comunas según su dependencia al FCM, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Revisamos como se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos en caso de que afecte”, con las comunas de dependencia baja (DB) por arriba por 6.6 puntos. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque no están actualizados”, con las comunas DA por encima por 5 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da para la alternativa “No revisamos nuestros IPT porque consideramos que de nada sirve ante una iniciativa sectorial”, con las comunas DA por encima por 5 puntos porcentuales.

### **VI.5.3 Revisión de respuestas alternativas**

Entre las respuestas otros, surgieron los siguientes comentarios: Desde la comuna de Quilicura se plantea que revisan cómo se enmarca la iniciativa en el PRC en estudio. Desde Chaitén plantean que el único instrumento con que se cuenta dentro de las 3P es Presupuesto, y que recién están trabajando en el Pladeco y Plan Regulador Comunal. Desde Yerbas Buenas plantean que no tienen IPT y el Pladeco, aunque se actualizó, tiene generalidades por lo que no necesariamente hay una visión particular de comuna.

Desde La Unión se plantea que el proyecto sectorial debería consultar el IPT antes de diseñarse. La comuna de Puerto Natales plantea que la arquitecta/Directora de Obras es informada y revisa los potenciales impactos. Desde Hualpén plantean que se anticipan y plantean proyectos, de manera que las intervenciones en la comuna sean parte de su planificación.

## VI.6 Nivel de contacto con el ministerio para proyectos en ejecución

La pregunta 5 cuestiona cómo es la relación entre el municipio y el ministerio o SEREMI respectiva cuando hay un proyecto de índole territorial en ejecución.

### VI.6.1 Revisión total resultados

Al revisar los resultados totales, podemos apreciar que un 47.6% de los encuestados respondieron que existe un amplio contacto con la contraparte ministerial y que se realiza trabajo en conjunto; un 12.4% respondió que existe un amplio contacto pero sin trabajo en conjunto; un 31.4% respondió que existe poco contacto con la contraparte sectorial y un 1.9% que no existe contacto con la contraparte sectorial. Un 6.7% respondió Otros.

Figura 27. Porcentajes de respuestas totales pregunta 5.



Tabla 72. Porcentajes de respuestas pregunta 5 total comunas

| Opciones de respuestas                                   | % Respuestas | Nº Respuestas |
|--|--------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 47.6%        | 50            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 12.4%        | 13            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 31.4%        | 33            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 1.9%         | 2             |
| Otro (especifique)                                       | 6.7%         | 7             |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### VI.6.2 Revisión resultados según características

#### a) Comuna perteneciente a la Región Metropolitana (RM) vs. no pertenece a la RM

Al revisar los resultados según características específicas, vemos que al comparar las comunas que pertenecen a la RM y las que no pertenecen, no hay mayor diferencia entre la distribución de los resultados.

**Tabla 73. Porcentajes de respuestas pertenecientes a la RM**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 44.4%           | 12               | 27            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 11.1%           | 3                | 27            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 22.2%           | 6                | 27            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 0.0%            | 0                | 27            |
| Otro (especifique)                                       | 11.1%           | 3                | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 74. Porcentajes de respuestas no pertenecientes a la RM**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 42.9%           | 36               | 84            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 11.9%           | 10               | 84            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 32.2%           | 27               | 84            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 2.4%            | 2                | 84            |
| Otro (especifique)                                       | 4.8%            | 4                | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### **b) Comuna perteneciente a un Área Metropolitana vs. no pertenece a un Área Metropolitana.**

Al igual que en el caso anterior, no se aprecian mayores diferencias entre las comunas pertenecientes o no a una AM.

**Tabla 75. Porcentajes de comunas pertenecientes a AM**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 46.7%           | 14               | 30            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 10.0%           | 3                | 30            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 20.0%           | 6                | 30            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 0.0%            | 0                | 30            |
| Otro (especifique)                                       | 13.3%           | 4                | 30            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 76. Porcentajes de comunas no pertenecientes a AM**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 42.0%           | 34               | 81            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 12.3%           | 10               | 81            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 33.3%           | 27               | 81            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 2.5%            | 2                | 81            |
| Otro (especifique)                                       | 13.3%           | 3                | 81            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms.**

Al contrastar según distancia, podemos apreciar que las comunas ubicadas a más de 75 kms. de la capital regional respondieron con menor frecuencia que tienen amplio contacto con la contraparte (35.8%) en comparación con las comunas ubicadas a menos de 75 kms. (50%). Otra diferencia significativa es que las comunas más alejadas respondieron con mayor frecuencia que existe poco contacto con la contraparte (41.5%), en comparación con las comunas cercanas (19%).

**Tabla 77. Porcentajes de comunas ubicadas a más de 75 kms. capital regional**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 35.8%           | 19               | 53            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 11.3%           | 6                | 53            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 41.5%           | 22               | 53            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 1.9%            | 1                | 53            |
| Otro (especifique)                                       | 3.8%            | 2                | 53            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 78. Porcentajes de comunas ubicadas a menos de 75 kms. capital regional**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 50.0%           | 29               | 58            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 12.1%           | 7                | 58            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 19.0%           | 11               | 58            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 1.7%            | 1                | 58            |
| Otro (especifique)                                       | 8.6%            | 5                | 58            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### d) Comunas con poblaciones bajas, medias y altas

Con respecto a esta comparación, en todas las comunas se plantea con mayor frecuencia que existe amplio contacto y trabajo en conjunto, especialmente en las comunas con población sobre 150.000 hab. (ver Tabla 57).

**Tabla 79. Porcentajes con población mayor a 150.000 hab.**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 60.0%           | 9                | 15            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 20.0%           | 3                | 15            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 13.3%           | 2                | 15            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 0.0%            | 0                | 15            |
| Otro (especifique)                                       | 0.6%            | 1                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 80. Porcentajes con población menor a 150.000 hab. mayor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 54.0%           | 13               | 24            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 16.6%           | 4                | 24            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 20.8%           | 5                | 24            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 0.4%            | 1                | 24            |
| Otro (especifique)                                       | 0.4%            | 1                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 81. Porcentajes con población menor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 50.0%           | 35               | 72            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 12.1%           | 7                | 72            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 19.0%           | 11               | 72            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 1.7%            | 1                | 72            |
| Otro (especifique)                                       | 8.6%            | 5                | 72            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

### e) Comunas con Ingresos Provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus aquellas con Ingresos FCM bajo 50%

En este caso, las diferencias más significativas se dan con respecto a que las comunas con ingresos FCM sobre un 50% respondieron con mayor frecuencia (53.1%) que sí tienen amplio contacto y realizan trabajo en conjunto con la contraparte, versus las comunas con ingresos FCM menor a 50% (33.9%).

**Tabla 82. Respuestas comunas con ingresos FCM sobre 50%**

| Opciones de respuestas                                   | % Respuestas | Nº Respuestas | Nº Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 53.1%        | 26            | 49         |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 6.1%         | 3             | 49         |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 28.6%        | 14            | 49         |
| No existe contacto con la contraparte sectorial          | 4.1%         | 2             | 49         |
| Otro (especifique)                                       | 4.1%         | 2             | 49         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 83. Respuestas comunas con ingresos FCM bajo 50%**

| Opciones de respuestas                                   | % Respuestas | Nº Respuestas | Nº Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 33.9%        | 21            | 62         |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 16.1%        | 10            | 62         |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 30.6%        | 19            | 62         |
| No existe contacto con la contraparte sectorial          | 0.0%         | 0             | 62         |
| Otro (especifique)                                       | 8.1%         | 5             | 62         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En conclusión, para el caso de la pregunta 5 que busca entender sobre el nivel de contacto con el ministerio o SEREMI en relación a proyectos sectoriales en ejecución, cuando se comparan las comunas según si pertenecen o no a la Región Metropolitana, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial”, con las comunas no-RM por encima por 10 puntos porcentuales. Para el caso de esta comparación, las demás diferencias son muy bajas por lo que se consideran insignificantes.

Cuando se comparan según si las comunas pertenecen a un área metropolitana o no pertenecen, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial”, con las comunas no-AM por encima de las AM por 13.3 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto”, en que las comunas AM están 4.7 puntos porcentuales por encima.

Al comparar las comunas según su ubicación con respecto a la capital regional, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial”, con las comunas alejadas (ACR) por encima de las comunas cercanas (CCR) por 22.5 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto” en que las comunas CCR están por encima por 14.2 puntos porcentuales.

Cuando comparamos por población, las mayores diferencias se daban para la alternativa “Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto”, quedando las comunas de población alta (PA) por arriba de las de población

baja (PB) por 10 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Tenemos amplio contacto pero sin trabajo en conjunto”, quedando las comunas PA arriba de las PB por 7.9 puntos porcentuales. Por último la tercera mayor diferencia se da en la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial”, quedando las comunas de PM arriba de las PA por 7.5 puntos porcentuales.

Finalmente, al comparar las comunas según su nivel de dependencia al FCM, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto”, en que las comunas de dependencia alta (DA) por encima por 19.2 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto”, donde las comunas de dependencia baja (DB) están por encima por 10 puntos porcentuales.

### VI.6.3 Revisión de respuestas alternativas

Entre las respuestas comentadas en otros, se recopilaron las siguientes respuestas: Desde la comuna de San Pedro de la Paz se mencionó que depende del ministerio involucrado; desde Pudahuel se planteó que requieren contacto y trabajo en conjunto, lo que generalmente no es atendido; desde Chépica se plantea que tratan de tener amplio contacto, para poder trabajar con la contraparte pero frecuentemente no son involucrados desde el nivel central.

Desde la comuna de Victoria se plantea que algunas SEREMIs son más cercanas a los municipios (consultan e informan), versus otras que informan cuando los trabajos están adjudicados. Desde San Joaquín se mencionó que se busca hacer trabajo en conjunto pero no siempre están abiertas las puertas. Finalmente desde la comuna de Conchalí, se plantea que para este tema debe haber una mirada caso a caso ya que hay algunos proyectos compartidos y otros no tan compartidos.

## VI.7 Nivel de receptividad

La pregunta 6 cuestiona cómo es la recepción de sugerencias a proyectos sectoriales por parte del municipio.

### VI.3.7.1 Revisión total resultados

Al revisar los resultados totales, podemos ver que sólo un 12.6% tiene éxito muy frecuentemente cuando se trata de sugerir cambios a proyectos sectoriales (cambios que le acomoden a la comuna). Un 44.7% de los encuestados respondieron que mayormente tienen éxito en sugerir cambios y que los consideren, un 34% respondió que rara vez tienen éxito en sugerir cambios y que los consideren, y un 2.9% nunca tiene éxito. Un 5.8% respondió Otros.

**Tabla 84. Porcentajes de respuestas pregunta 6 total comunas**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas |
|---|-----------------|------------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 12.6%           | 13               |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 44.7%           | 46               |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 34.0%           | 35               |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 2.9%            | 3                |
| Otro (especifique)  | 5.8%            | 6                |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Cuando nos informamos o nos informan sobre un proyecto sectorial con impacto territorial, nosotros:

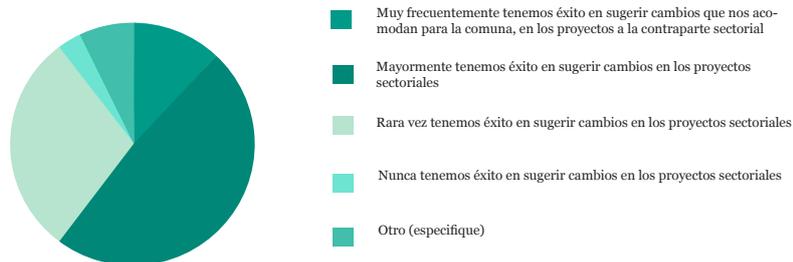


Figura 28. Respuestas agregadas

## VI.7.2 Revisión resultados según características

### a) Comunas pertenecientes a la Región Metropolitana vs. no pertenece a la Región Metropolitana

Al comparar las comunas según esta características, podemos apreciar que de las comunas de la RM, un 18.5% tiene éxito en sugerir cambios que nos acomodan para la comuna versus un 8.3% de las comunas no RM. De las comunas RM un 25.9% mayormente tiene éxito versus un 45.2% de las comunas no RM. De las comunas RM un 37% respondió que rara vez tienen éxito en sugerir cambios, versus un 29.8% de las comunas no RM. De las comunas RM un 0% respondió que nunca tienen éxito versus un 3.6% de las comunas no RM. Finalmente un 7.4% de las comunas RM respondió Otros versus un 4.8% de las comunas no RM. Al analizar estos resultados no se ve una tendencia muy clara, ya que si bien las comunas RM respondieron con mayor frecuencia que muy frecuentemente hay éxito, también respondieron con mayor frecuencia que rara vez tienen éxito en sugerir cambios.

Tabla 85. Respuestas comunas pertenecientes RM

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Respuestas |
|---|--------------|---------------|---------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 18.5%        | 5             | 27            |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 25.9%        | 7             | 27            |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 37.0%        | 10            | 27            |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 0.4%         | 0             | 27            |
| Otro (especifique)  | 7.4%         | 2             | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Tabla 86. Respuestas comunas no pertenecientes RM

| Opciones de respuestas  | % Respuestas | N° Respuestas | N° Respuestas |
|---|--------------|---------------|---------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 8.3%         | 7             | 84            |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 45.2%        | 38            | 84            |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 29.8%        | 25            | 84            |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 3.8%         | 3             | 84            |
| Otro (especifique)  | 4.8%         | 4             | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**b) Comuna perteneciente a un Área Metropolitana vs. no pertenece a un Área Metropolitana.**

Al comparar los resultados según esta característica, se puede apreciar que no existen mayores diferencias entre los porcentajes.

**Tabla 87. Respuestas comunas pertenecientes AM**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Respuestas |
|---|-----------------|------------------|------------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 13.3%           | 4                | 30               |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 36.7%           | 11               | 30               |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 30.0%           | 9                | 30               |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 0.0%            | 0                | 30               |
| Otro (especifique)  | 10.0%           | 3                | 30               |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 88. Respuestas comunas no pertenecientes AM**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Respuestas |
|---|-----------------|------------------|------------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 9.9%            | 8                | 81               |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 42.0%           | 34               | 81               |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 32.1%           | 26               | 81               |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 3.7%            | 3                | 81               |
| Otro (especifique)  | 3.7%            | 3                | 81               |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms.**

Al igual que en el caso anterior, se puede apreciar que no existen mayores diferencias entre los porcentajes de respuestas.

**Tabla 89. Comunas ubicadas a más de 75 kms. capital regional.**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Respuestas |
|---|-----------------|------------------|------------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 9.4%            | 5                | 53               |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 41.5%           | 22               | 53               |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 30.2%           | 16               | 53               |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 5.7%            | 3                | 53               |
| Otro (especifique)  | 3.8%            | 2                | 53               |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 90. Comunas ubicadas a menos de 75 kms. capital regional.**

| Opciones de respuestas  | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Respuestas |
|---|-----------------|------------------|------------------|
| Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios sobre los proyectos sectoriales | 12.1%           | 7                | 58               |
| Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales             | 39.7%           | 23               | 58               |
| Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales               | 32.8%           | 19               | 58               |
| Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales                  | 0.0%            | 0                | 58               |
| Otro (especifique)  | 6.9%            | 4                | 58               |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**d) Comunas con poblaciones altas, medias y bajas**

**Tabla 91. Porcentajes con población mayor a 150.000 hab.**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 13.0%           | 2                | 15            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 40.0%           | 6                | 15            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 40.0%           | 6                | 15            |
| No existe contacto con la contraparte sectorial          | 0.0%            | 0                | 15            |
| Otro (especifique)                                       | 0.6%            | 1                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 92. Porcentajes con población menor a 150.000 hab. mayor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 8.3%            | 2                | 24            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 45.8%           | 11               | 24            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 41.6%           | 10               | 24            |
| No existe contacto con la contraparte sectorial          | 0.0%            | 0                | 24            |
| Otro (especifique)                                       | 0.4%            | 1                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 93. Porcentajes con población menor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 16.6%           | 12               | 72            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 41.6%           | 30               | 72            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 27.7%           | 20               | 72            |
| No existe contacto con la contraparte sectorial          | 6.9%            | 5                | 72            |
| Otro (especifique)                                       | 6.9%            | 5                | 72            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**e) Comunas con ingresos provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus aquellas con ingresos FCM bajo 50%**

Para este caso, no hay diferencias significativas en los porcentajes de respuestas.

**Tabla 94. Comunas con ingresos FCM sobre el 50%**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | Nº<br>Respuestas | Nº<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 14.3%           | 7                | 49            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 40.8%           | 20               | 49            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 34.7%           | 17               | 49            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 4.1%            | 2                | 49            |
| Otro (especifique)                                       | 2.0%            | 1                | 49            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 95. Comunas con ingresos FCM bajo el 50%**

| Opciones de respuestas                                   | %<br>Respuestas | Nº<br>Respuestas | Nº<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto | 8.1%            | 5                | 62            |
| Tenemos amplio contacto pero sin trabajo conjunto        | 40.3%           | 25               | 62            |
| Existe poco contacto con la contraparte sectorial        | 29.0%           | 18               | 62            |
| No existe contacto con la contaparte sectorial           | 1.6%            | 1                | 62            |
| Otro (especifique)                                       | 8.1%            | 5                | 62            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En resumen, para la pregunta 6, sobre el nivel de receptividad, al comparar según si la comuna pertenece o no a la RM, la mayor diferencia se da para la alternativa “Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos”, con las comunas no-RM por encima por 19.3 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Muy frecuentemente tenemos éxito en sugerir cambios” con las comunas RM por encima por 10.2 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da para la alternativa “Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales con las comunas RM por arriba por 7.2 puntos porcentuales.

Cuando comparamos las comunas según si pertenecen o no a una área metropolitana, la mayor diferencia se da para la alternativa “Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos con las comunas no-AM arriba por 5.3 puntos. Las demás diferencias son muy bajas numéricamente hablando, por lo que se consideran insignificativas.

Cuando comparamos según la ubicación de las comunas con respecto a la capital regional, la mayor diferencia se da para la alternativa “Nunca tenemos éxito en sugerir cambios a los proyectos sectoriales” con las comunas ACR por arriba por 5.7 puntos porcentuales. Las demás diferencias son muy bajas numéricamente hablando, por lo que se consideran insignificativas.

Al comparar las comunas según población, la mayor diferencia se da para la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial” con las comunas de población media (PM) por encima de las de población baja (PB) por 13.9 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial” al comparar PB y PA,

quedando PB por encima por 12.3 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da para la alternativa “Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto” al contrastar comunas PB y PM, quedando las PB por arriba por 8.3 puntos porcentuales.

Al comparar las comunas según dependencia al FCM, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto”, con las comunas DA por encima por 6.2 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Existe poco contacto con la contraparte sectorial” con las DA por encima por 5.7 puntos porcentuales. Las demás diferencias son muy bajas para ser consideradas.

### **VI.7.3 Revisión respuestas alternativas**

Entre los comentarios asociados a las respuestas de la encuesta, para esta pregunta se encontraron los siguientes resultados: Desde la comuna de San Pedro de la Paz se mencionó que depende del ministerio involucrado; desde Río Bueno, se plantea que el éxito de las sugerencias depende de la receptividad de las contrapartes sectoriales y de las pertinencias de lo observado.

Desde Yerbas Buenas se plantea que cada vez son más complejos los cambios ya que los contratos son rígidos y los funcionarios están temerosos frente a la supervisión de Contraloría. Desde Puerto Natales se plantea que no se interviene. Desde San Joaquín se plantea que hay resistencia en aceptar cambios, por lo que se deben tocar varias puertas y movilizar a la comunidad para tener éxito. Desde Conchalí se plantea que a veces se aceptan las observaciones y a veces no se consideran éstas.

## **VI.8 Efectos de la centralización sobre la planificación urbano-regional**

La pregunta siete cuestiona cómo incide el nivel de centralización del Estado chileno sobre la capacidad del municipio para influir en proyectos sectoriales de índole territorial.

### **VI.8.1 Revisión total resultados**

Al revisar los resultados totales, podemos apreciar que un 58.4% de los encuestados respondió que en general, la centralización del país influye negativamente en la planificación territorial de la comuna; un 21.8% respondió que no influye ya que la SEREMI Regional respectiva es quien asume la labor de contraparte y con dicha entidad existe un trabajo en conjunto; un 9.9% contestó que sí influye porque no hay mayor diálogo con el nivel central de gobierno; un 9.9% respondió Otros.

### **VI.8.2 Revisión resultados según características**

#### **a) Comuna pertenecientes a Región Metropolitana vs. no pertenecientes a la Región Metropolitana**

Al contrastar los resultados de la pregunta 7 según esta característica, podemos apreciar que las comunas no pertenecientes a la RM responden con mayor frecuencia que el nivel de centralización del país influye negativamente en la planificación territorial de sus comunas (56%), versus las comunas RM que eligen esa alternativa en un 44.4%. También se destaca que las comunas no RM eligen Otros en un 6% versus comunas RM eligen Otros en un 18.5%.

Para el caso de su comuna, ¿cómo influye el hecho de que el país sea muy centralizado, en su capacidad para incidir en los proyectos sectoriales que afectan su planificación.

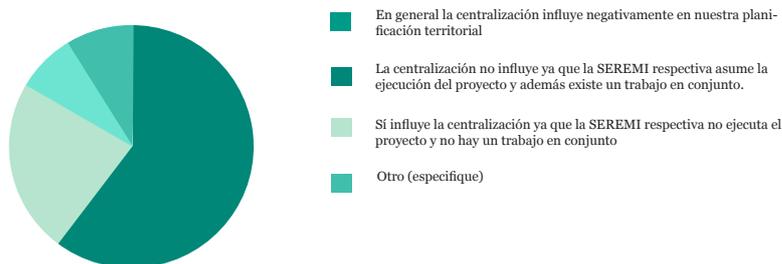


Figura 29. Respuestas agregadas

Tabla 96. Porcentajes de respuestas agregadas

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas |
|--|--------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 58.4%        | 59            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 21.8%        | 22            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 9.9%         | 10            |
| Otro (especifique)   | 9.9%         | 10            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Tabla 97. Respuestas comunes pertenecientes a la RM

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 44.4%        | 12            | 27         |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 14.8%        | 4             | 27         |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 7.4%         | 2             | 27         |
| Otro (especifique)   | 18.5%        | 5             | 27         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Tabla 98. Respuestas comunes no pertenecientes a la RM

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 56.0%        | 47            | 84         |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 19.0%        | 16            | 84         |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 9.5%         | 8             | 84         |
| Otro (especifique)   | 6.0%         | 5             | 84         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**b) Comuna perteneciente a un área metropolitana vs. no pertenece a un área metropolitana.**

Al igual que en el caso anterior, las comunas no AM responden con mayor frecuencia que el nivel de centralización influye negativamente. A la vez, las comunas no AM responden con mayor frecuencia que la centralización no influye ya que se trabaja de manera más directa con las SEREMI. Para las comunas AM hay un mayor porcentaje de respuestas otros.

**Tabla 99. Respuestas comunas pertenecientes a la AM**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 43.3%        | 13            | 30         |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 10.0%        | 3             | 30         |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 6.7%         | 2             | 30         |
| Otro (especifique)   | 23.3%        | 7             | 30         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 100. Respuestas comunas no pertenecientes a la AM**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 56.8%        | 46            | 81         |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 21.0%        | 17            | 81         |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 9.9%         | 8             | 81         |
| Otro (especifique)   | 3.7%         | 3             | 81         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms.**

En este caso no hay resultados muy significativos ya que son las comunas más alejadas las que eligieron la alternativa a, que la centralización influye negativamente, lo cual es de esperar.

**Tabla 101. Respuestas comunas ubicadas a más de 75 kms. de la capital regional**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 58.5%        | 31            | 53         |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 17.0%        | 9             | 53         |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 11.3%        | 6             | 53         |
| Otro (especifique)   | 3.8%         | 2             | 53         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 102. Respuestas comunas ubicadas a menos de 75 kms. de la capital regional**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 48.3%           | 28               | 58            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 19.0%           | 11               | 58            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 6.9%            | 4                | 58            |
| Otro (especifique)   | 13.8%           | 8                | 58            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### d) Comunas con poblaciones bajas, medias y altas.

**Tabla 103. Porcentajes con población mayor a 150.000 hab.**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 50.3%           | 8                | 15            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 20.0%           | 3                | 15            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 20.0%           | 3                | 15            |
| Otro (especifique)   | 0.6%            | 1                | 15            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 104. Porcentajes con población menor a 150.000 hab. mayor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 54%             | 13               | 24            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 20.8%           | 5                | 24            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 20.8%           | 5                | 24            |
| Otro (especifique)   | 0.4%            | 1                | 24            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 105. Porcentajes con población menor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 62.5%           | 45               | 72            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 19.4%           | 14               | 72            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 11.1%           | 8                | 72            |
| Otro (especifique)   | 0.27%           | 2                | 72            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**e) Comunas con Ingresos Provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus aquellas con Ingresos FCM bajo 50%**

En este caso, la única diferencia significativa es la diferencia en frecuencia de respuestas para la alternativa a, en que las comunas más dependientes de FCM respondieron con un 59.2% que el nivel de centralización influye negativamente en la planificación territorial comunal, versus las comunas menos dependientes del FCM respondieron con un 48.4% que el nivel de centralización influye negativamente en la planificación territorial comunal.

**Tabla 106. Comunas con ingresos provenientes del FCM sobre el 50% con respecto a sus ingresos totales.**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 59.2%           | 29               | 49            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 18.4%           | 9                | 49            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 10.2%           | 5                | 49            |
| Otro (especifique)   | 6.1%            | 3                | 49            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 107. Comunas con ingresos provenientes del FCM bajo el 50% con respecto a sus ingresos totales.**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial.   | 48.4%           | 30               | 62            |
| La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto. | 17.7%           | 11               | 62            |
| Si influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto.                 | 8.1%            | 5                | 62            |
| Otro (especifique)   | 11.3%           | 7                | 62            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En resumen, al revisar los resultados de la pregunta 7 que busca analizar los efectos de la centralización sobre la planificación urbano-regional, las mayores diferencias se dan para la alternativa “En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial”, con las comunas no-RM por arriba por 11.6 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto”, donde las comunas no-RM están por arriba por 4.2 puntos porcentuales. Las demás diferencias no son mayormente significativas.

Al comparar las comunas según si pertenecen o no a un área metropolitana, la mayor diferencia se da para la alternativa “En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial”, con las comunas no-AM arriba por 13.5 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “La centralización no influye ya que la SEREMI respectiva asume la ejecución del proyecto y además existe un trabajo en conjunto”, con las comunas no-AM arriba por 11 puntos porcentuales.

La comparación de comunas según su ubicación con respecto a la capital regional, arroja diferencias en que la mayor diferencia se da para la alternativa “En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial”, con las comunas ACR por arriba por 10.2 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Sí influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto”, en que la comuna ACR está por encima por 10.2 puntos porcentuales.

Al comparar comunas según su población, las mayores diferencias se dan para la alternativa “En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial”, cuando se comparan comunas de población alta (PA) y población baja (PB), con las PB por arriba por 12.2 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Sí influye la centralización ya que la SEREMI respectiva no ejecuta el proyecto y no hay un trabajo en conjunto”, al comparar PA y PB, y PB y PM respectivamente, con PA por arriba por 8.9 puntos y PM por arriba por 9.7 puntos porcentuales.

Finalmente la única diferencia significativa al comparar por nivel de dependencia al FCM, es para la alternativa “En general la centralización influye negativamente en nuestra planificación territorial”, con las comunas de dependencia alta (DA) por arriba de las comunas de dependencia baja (DB) por 10.8 puntos porcentuales.

### **VI.8.3 Revisión respuestas alternativas**

Para este caso, desde Vitacura se plantea que sí influye la centralización, sin embargo la Seremi Regional respectiva lo asume y con esta entidad existe por lo general un trabajo coordinado. Desde la comuna de Quilpué se plantea que la centralización provoca que finalmente las grandes decisiones deban ser tratadas a nivel central. La comuna de Yerbos Buenas plantea que muchas veces, a pesar de la elaboración de proyectos específicos, dado el centralismo imperante, se terminan ejecutando acciones evaluadas y aprobadas desde el nivel central.

Desde la comuna de Retiro se plantea que el municipio trata de mantener contacto tanto con las unidades regionales como centrales para incidir en los proyectos que son de interés comunal. Desde Hualpén se plantea que influye en la priorización de proyectos y el tiempo de ejecución. Desde San Joaquín se plantea que debido a que están dentro de Santiago, cuando es necesario no es tan complicado acudir al nivel central para solucionar los problemas. Desde San Miguel, se plantea que ellos al ser una comuna pericentral, toda planificación territorial influye en la planificación territorial de ellos. Desde Lo Barnechea, se plantea que hay sectores que hoy están disponibles a oír los planteamientos comunales, sin embargo otros actúan más bien por imposición.

## VI.9 Impacto de los proyectos sectoriales en la planificación urbano-regional

La pregunta presente cuestiona cómo inciden proyectos de origen sectorial y con impacto territorial, en la planificación territorial de la comuna.

### VI.9.1 Revisión total resultados

Al revisar los resultados totales, podemos ver que frente a la pregunta ¿Cómo calificaría en general el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de su comuna?, el 47.4% de los encuestados contestó que el impacto no es positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte, el 23.7% respondió que es positivo, respalda las orientaciones y directrices de nuestros IPT, un 19.6% respondió positivo, porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales, un 6.2% respondió negativo porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT, y un 3.1% respondió otros.

¿Cómo calificaría en general el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de su comuna?

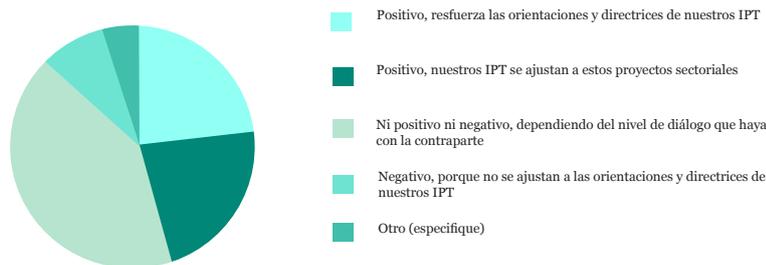


Figura 30. Respuestas agregadas

Tabla 108. Porcentajes de respuestas agregadas

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | Nº Respuestas |
|--|--------------|---------------|
| Positivo, respalda las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 23.7%        | 23            |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 19.6%        | 19            |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 47.4%        | 46            |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 6.2%         | 6             |
| Otro (especifique)   | 3.1%         | 3             |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

## VI.9.2 Revisión resultados según características

### a) Comuna perteneciente a la Región Metropolitana vs. no perteneciente a la Región Metropolitana

Al analizar los resultados contrastando si las comunas pertenecen o no a la Región Metropolitana, las mayores diferencias se dan en que las comunas RM contestaron con mayor frecuencia la alternativa c, que el impacto de proyectos sectoriales no es positivo ni negativo, depende del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte.

**Tabla 109. Respuestas comunas pertenecientes a RM**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Positivo, resfuerza las orientaciones y directrices de nuestros IPT                          | 14.8%           | 4                | 27            |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 11.1%           | 3                | 27            |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 48.1%           | 13               | 27            |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 7.4%            | 2                | 27            |
| Otro (especifique)   | 3.7%            | 1                | 27            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta

**Tabla 110. Respuestas comunas no pertenecientes RM**

| Opciones de respuestas   | %<br>Respuestas | N°<br>Respuestas | N°<br>Comunas |
|--|-----------------|------------------|---------------|
| Positivo, resfuerza las orientaciones y directrices de nuestros IPT                          | 21.4%           | 18               | 84            |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 19.0%           | 16               | 84            |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 38.1%           | 32               | 84            |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 4.8%            | 4                | 84            |
| Otro (especifique)   | 2.4%            | 2                | 84            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**b) Comuna perteneciente a un Área Metropolitana vs. no pertenece a un Área Metropolitana.**

En este caso, al igual que el anterior, las mayores diferencias se dan en que las comunas AM contestaron con mayor frecuencia que la incidencia de los proyectos sectoriales no es ni positivo ni negativo, depende del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte.

**Tabla 111. Respuestas comunas pertenecientes AM**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, respuerza las orientaciones y directrices de nuestros IPT                          | 13.3%        | 4             | 30         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 6.7%         | 2             | 30         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 46.7%        | 14            | 30         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 10.0%        | 3             | 30         |
| Otro (especifique)   | 6.7%         | 2             | 30         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 112. Respuestas comunas no pertenecientes AM**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, respuerza las orientaciones y directrices de nuestros IPT                          | 22.2%        | 18            | 81         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 21.0%        | 17            | 81         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 38.3%        | 31            | 81         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 3.7%         | 3             | 81         |
| Otro (especifique)   | 1.2%         | 1             | 81         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**c) Distancia a la capital regional mayor a 75 kms. versus menor a 75 kms.**

En este caso, llama la atención que las comunas más alejadas respondieron con mayor frecuencia la alternativa b, que la incidencia de los proyectos sectoriales es positiva ya que los IPT se ajustan a los proyectos sectoriales.

**Tabla 113. Respuestas comunas ubicadas a más de 75 kms. de la capital regional.**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, respuerza las orientaciones y directrices de nuestros IPT                          | 20.8%        | 11            | 53         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 22.6%        | 12            | 53         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 39.6%        | 21            | 53         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 1.9%         | 1             | 53         |
| Otro (especifique)   | 0.0%         | 0             | 53         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 114. Respuestas comunas ubicadas a menos de 75 kms. de la capital regional.**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, resfuera las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 19.0%        | 11            | 58         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 22.1%        | 7             | 58         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 41.4%        | 24            | 58         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 8.6%         | 5             | 58         |
| Otro (especifique)   | 5.2%         | 3             | 58         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

#### d) Comunas con poblaciones altas, medias y bajas.

En este caso se puede apreciar que todas las comunas (a pesar de su población), respondieron con mayor frecuencia que el impacto no es ni positivo ni negativo y que depende del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte.

**Tabla 115. Respuestas comunas con población mayor a 150.000 hab.**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, resfuera las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 2.0%         | 3             | 15         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 2.0%         | 3             | 15         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 46.0%        | 7             | 15         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 6.6%         | 1             | 15         |
| Otro (especifique)   | 6.6%         | 1             | 15         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 116. Respuestas comunas con población mayor a 70.000 hab. y menor a 150.000 hab.**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, resfuera las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 19.0%        | 6             | 24         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 22.1%        | 4             | 24         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 41.4%        | 12            | 24         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 8.6%         | 1             | 24         |
| Otro (especifique)   | 5.2%         | 1             | 24         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 117. Respuestas comunas con población menor a 70.000 hab.**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, respalda las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 19.0%        | 15            | 72         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 22.1%        | 15            | 72         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 41.4%        | 32            | 72         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 8.6%         | 7             | 72         |
| Otro (especifique)   | 5.2%         | 3             | 72         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**e) Comunas con Ingresos Provenientes del Fondo Común Municipal sobre 50% versus aquellas con Ingresos FCM bajo 50%**

Para el caso de esta comparación, la distribución de los resultados es similar, salvo en el caso de la frecuencia de respuestas a la alternativa a, en que un 26.5% de las comunas más dependientes del FCM plantean que la incidencia de los proyectos sectoriales es positivo y respalda las orientaciones y directrices de sus IPT.

**Tabla 118. Respuestas comunas con ingresos FCM sobre el 50% de los ingresos totales**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, respalda las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 26.5%        | 13            | 49         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 16.3%        | 8             | 49         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 40.8%        | 20            | 49         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 4.1%         | 2             | 49         |
| Otro (especifique)   | 2.0%         | 1             | 49         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

**Tabla 119. Respuestas comunas con ingresos FCM bajo el 50% de los ingresos totales**

| Opciones de respuestas   | % Respuestas | N° Respuestas | N° Comunas |
|--|--------------|---------------|------------|
| Positivo, respalda las orientaciones y directrices de nuestros IPT                           | 14.5%        | 9             | 62         |
| Positivo porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales                        | 17.7%        | 11            | 62         |
| Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte | 40.3%        | 25            | 62         |
| Negativo, porque no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT             | 6.5%         | 4             | 62         |
| Otro (especifique)   | 3.2%         | 2             | 62         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En resumen, para la pregunta 8 que cuestiona como inciden proyectos de origen sectorial y con impacto territorial en la planificación de la comuna, cuando se comparan las comunas RM con aquellas no-RM, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Ni positiva, ni negativa, dependiendo del nivel de diálogo que haya con la contraparte”, en que las comunas RM están por arriba por 10 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Positiva porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales”, en que las comunas no-RM están arriba por 19 puntos porcentuales. La tercera mayor diferencia se da para la alternativa “Positiva, resfuera las orientaciones y directrices de nuestros IPT” con las comunas no-RM arriba por 6.6 puntos porcentuales.

Al comparar las comunas según si pertenecen a un área metropolitana, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Positiva porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales”, en que las comunas no-AM están arriba por 14.3 puntos porcentuales. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Positiva, resfuera las orientaciones y directrices de nuestros IPT” con las comunas, con las comunas no-AM arriba por 8.9 puntos porcentuales. Finalmente, la alternativa “Ni positiva, ni negativa, dependiendo del nivel de diálogo que haya con la contraparte”, en que las comunas AM están por arriba por 8.4 puntos porcentuales.

Cuando comparamos las comunas según su localización con respecto a la capital regional, la única diferencia relevante fue para la alternativa “Negativa ya que no se ajustan a las orientaciones y directrices de nuestros IPT”, en que las comunas cercanas a la capital regional están arriba por 6.7 puntos porcentuales.

Al comparar comunas según su población, las mayores diferencias se dan para la alternativa “Positiva porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales”, con las comunas de población media están arriba de las de población alta por 20.1 puntos. La segunda mayor diferencia se da para la alternativa “Ni positiva, ni negativa, dependiendo del nivel de diálogo que haya con la contraparte”, en que las comunas de población alta están por arriba de las de población media por 5.4 puntos porcentuales.

Cuando comparamos las comunas según su dependencia al FCM, la única diferencia relevante fue para la alternativa “Positiva porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales”, con las comunas de dependencia alta por arriba por 12 puntos porcentuales.

### **VI.9.3 Revisión respuestas alternativas**

La comuna de Concón plantea que “dependiendo del tipo de proyecto, si son para mejorar la calidad de vida (infraestructura, vialidades, vivienda) bien. Si atentan con la salud de las personas (contaminación atmosférica y del agua) mal. Ultimamente lo malo es tema en la comuna a propósito de convivir conexas a Enap y estar en situación de comuna decretada como Zona Saturada”.

Desde la comuna de Yerbos Buenas plantean que “en ausencia de IPT y aunque lo tuviéramos, los proyectos sectoriales no siempre consideran los IPT. Cada Ministerio tiene sus lineamientos establecidos y se trabaja en base a ellos”.

Desde Maipú plantean que “historicamente han habido imposiciones territoriales sin considerar el funcionamiento de la comuna y menos la dinámica de la ciudad; en general han sido impuestas y que sólo han servido para dividir fuertemente el territorio comunal; sólo hoy en proyecto concreto ha existido mayor fluidez y trabajo en conjunto pero no es lo que siempre ha ocurrido”.

## VI.10 Síntesis de capítulo

A modo de síntesis final, se plantea que el análisis de datos obtenidos a partir de la encuesta realizada, tanto a partir del análisis de resultados totales, como por contraste de características, como por comentarios Otros, dan luces interesantes sobre la forma en que gobiernos locales internalizan la acción planificadora del Estado central. En la Tabla 120 se resumen las dos respuestas que más se seleccionaron para cada una de las preguntas.

De esta manera, la encuesta realizada a más de 100 comunas a lo largo de Chile, indican que el tema de planificación urbano-regional que más frecuentemente tiene mayor prioridad es el tema del Espacio Público, Espacios Verdes y Plazas, seguido del tema de Vialidad, Obras públicas y Urbanización. En la mayoría de los municipios, es el Alcalde quien tiene mayor incidencia en los temas de planificación territorial, localización de infraestructura pública, transporte, de vivienda, entre otros, seguido por el o la Secretario de Planificación Comunal (SECPLA).

Cuando se anuncia un nuevo proyecto de origen sectorial, la mayoría de las comunas analiza detalladamente los posibles impactos del proyecto antes de tomar contacto con el nivel central y luego la segunda mayoría toma rápidamente contacto con el nivel central. Cuando desde el municipio se informan o bien les

Tabla 120. Resumen respuestas totales

| Preguntas |  | Respuestas   |
|-----------|--|--|
| 2         | En nuestra comuna los temas de planificación urbano regional que tienen mayor prioridad son:   | 81.1% Espacios públicos, Espacios Verdes, Plazas<br>74.8% Vialidad, Obras Públicas y Urbanización  |
| 3         | En su municipio, ¿quién (es) deciden sobre los temas de planificación territorial y localización de infraestructura pública, de transporte, de vivienda y de espacios públicos?          | 82% Alcalde<br>61.3% Secretario Comunal de Planificación (SECPLA)  |
| 4         | Cuando se anuncia o ustedes averiguan sobre un nuevo proyecto sectorial, la alternativa que más se marcó fue:  | 46.3% Analizamos detalladamente los posibles impactos del proyecto y luego tomamos contacto con ellos para conversar detalles y/o preocupaciones.<br>33.3% Rápidamente tomamos contacto con la contraparte para conversar detalles y/o preocupaciones que tengamos.    |
| 5         | Cuando nos informamos o nos informan sobre un proyecto sectorial con impacto territorial, nosotros:  | 63.1% Revisamos como se ajustan nuestros IPT (Plan Regulador Comunal y PLADECO) al proyecto sectorial para plantear nuestros reparos<br>19.4% Revisamos como se ajustan nuestros IPT al proyecto sectorial solo para saber como altera nuestra planificación.          |
| 6         | Cuando el proyecto sectorial está en ejecución, nosotros:  | 47.6% Tenemos amplio contacto y realizamos trabajo en conjunto<br>31.4% Existe poco contacto con la contraparte sectorial  |
| 7         | Con los proyectos sectoriales que se realizan en nuestra comuna  | 44.7% Mayormente tenemos éxito en sugerir cambios en los proyectos<br>34% Rara vez tenemos éxito en sugerir cambios en los proyectos a la contraparte sectorial.   |
| 8         | Para el caso de su comuna, ¿cómo influye el hecho de que el país sea muy centralizado, en su capacidad de incidir en los proyectos sectoriales que afectan su planificación territorial? | 58.4% En general, el nivel de centralización del país influye negativamente en la planificación territorial de nuestra comuna.<br><br>21.8% No influye por que la SEREMI respectiva es quien lo asume y con esta entidad por lo general existe un trabajo en conjunto. |
| 9         | ¿Cómo calificaría en general el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de su comuna?   | 47.4% Ni positivo ni negativo, dependiendo del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte.<br>23.7% Positivo, resfuera las orientaciones y directrices de nuestros IPT.   |

Fuente: Elaboración propia

informan sobre un proyecto sectorial con impacto territorial, la gran mayoría de las comunas revisan como se ajustan sus Instrumentos de Planificación Territorial (PRC y PLADECO) al proyecto sectorial para plantear reparos y un bajo número de municipios revisa como se ajustan los IPT, solo para saber como altera la planificación.

Durante la ejecución de un proyecto de origen sectorial, una mediana proporción tiene amplio contacto con el nivel central, seguido por un porcentaje más bajo en que no existe contacto con la contraparte sectorial. Con los proyectos sectoriales que se realizan en la comuna, cerca de un 50% tiene éxito en sugerir cambios a los proyectos, seguido por un 34% que rara vez tiene éxito en sugerir cambios.

Con respecto a la manera en que influye el hecho de que el país sea muy centralizado en la capacidad del municipio de incidir en los proyectos sectoriales que afectan la planificación territorial, sobre un 50% plantea que el nivel de centralización del país influye negativamente en la planificación territorial de la comuna, y cerca de un 20% plantea que no influye el esquema imperante porque hay una cultura de trabajo en conjunto.

Finalmente, al calificar en general el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación local, cerca de un 50% lo califica como ni positivo ni negativo, y plantea que depende del nivel de diálogo que haya habido con la contraparte. Cerca de un 25% lo plantea como positivo, que resfuera las orientaciones y directrices locales.

Un segundo enfoque analítico guarda relación con como al comparar comunas según características específicas, se pudieron analizar cuáles son las mayores diferencias al analizar según ciertas respuestas. A continuación se detallan para cada pregunta de la encuesta, cuáles respuestas lograron mayores diferencias cuando separamos por características a las comunas:

Pregunta 1: “En nuestra comuna, los temas de planificación urbano-regional que tienen mayor prioridad son por lo general: (Las alternativas posibles son Urbanización, Espacios verdes y públicos, Vivienda básica, Infraestructura social, Disputas por uso de suelo, Otros)”.

Al comparar comunas según si son RM o no-RM, se logran 20.5 puntos porcentuales para la alternativa de prioridad en Urbanización (ej. Vialidad, alcantarillado, veredas, luminarias, entre otros). En este caso las no-RM tienen mayor prioridad por Urbanización que las RM.

Al comparar comunas según población, se logran 23.3 puntos porcentuales de diferencia para la alternativa de Infraestructura social cuando se comparan comunas de población alta con comunas de población baja. En este caso, las de población baja marcan mayor prioridad por Infraestructura social.

Al comparar comunas según su nivel de dependencia al FCM, para la alternativa de Infraestructura social también se logran 21.6 puntos porcentuales de diferencia. Las comunas de alta dependencia al FCM marcan mayor prioridad por Infraestructura social.

Pregunta 2: “En su municipalidad, ¿quién(es) deciden sobre los temas de planificación territorial y localización de infraestructura pública, de transporte, de vivienda y de espacios públicos? (puede marcar más de uno)”.

Se logra una diferencia de 37.7 puntos porcentuales para la incidencia

del Asesor(a) Urbanista y/o Secpla al comparar comunas RM y no-RM. En comunas RM la incidencia es más alta que en las comunas no-RM.

Se logra una diferencia de 32 puntos porcentuales para la incidencia para la incidencia del Asesor(a) Urbanista y/o Secpla al comparar comunas cercanas a la capital regional con aquellas alejadas de la capital regional. En este caso las comunas alejadas detallan que el asesor(a) tiene mayor incidencia que en las comunas cercanas a la capital regional.

Se logra una diferencia de 20.3 puntos porcentuales con respecto a la incidencia del Director(a) de Obras cuando se comparan comunas de población alta con las de población baja. En este caso, en las comunas de población es mayor la incidencia del Director(a) de Obras que en las comunas de población alta.

Pregunta 3: “Cuando se anuncia o ustedes averiguan sobre un nuevo proyecto sectorial...”

Al comparar comunas según distancia a la capital regional, se logran 22.5 puntos porcentuales para la alternativa “Rápidamente tomamos contacto con ellos para conversar detalles”. Las comunas alejadas de la capital regional marcan esta alternativa con mayor frecuencia que las comunas cercanas a la capital regional.

Pregunta 4: (no se registran diferencias sobre 20 puntos porcentuales)

Pregunta 5: “Cuando el proyecto sectorial está en ejecución, nosotros...”

Se logran 22.5 puntos de diferencia al comparar según ubicación con respecto a la capital regional, en que las comunas alejadas marcan con mayor frecuencia que “Existe poco contacto con la contraparte sectorial”.

Pregunta 6 y 7: (no se registran diferencias sobre 20 puntos porcentuales)

Pregunta 8: “¿Cómo calificaría -en general-el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de sus comunas?”

Se logran 20.1 puntos de diferencia en que las comunas de población alta (al ser comparadas con comunas de población media), marcan con mayor frecuencia “Positivo el impacto porque nuestros IPT se ajustan a estos proyectos sectoriales”.

Los resultados completos de este análisis se pueden ver resumidos en la Tabla 121.

Por último, la Tabla 122 resume los hallazgos significativos del análisis según respuestas escritas como Otros. Se procuró rescatar aquellas respuestas que tuvieran mayor información con respecto a la relación entre el gobierno local y central.

Finalmente, entre las respuestas alternativas (Otros) que se obtuvieron, destacan como prioridades comunales alternativas en materias de planificación urbano-regional, los proyectos de gran envergadura (Maipú), la interpretación de la normativa urbana existente (Las Condes), temas de desarrollo rural (Yerbas Buenas), falta de definición con respecto a temas de vivienda por parte del MINVU (Chaitén), y temas de resguardo Ambiental (Concón).

Tabla 121. Tabla Resumen Análisis por Características

|   | TOTAL | RM-SI | RM-NO | DIF   | AM-SI | AM-NO | DIF   | C+75 | C-75 | DIF   | POB>150 | POB-I | POB<70 | FCM>50 | FCM<50 | DIF   |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|---------|-------|--------|--------|--------|-------|
| <b>1 Prioridades de Planificación</b>             |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Urbanización (infraestructura)                    | 74.8  | 59.3  | 79.8  | -20.5 | 66.7  | 77.8  | -11.1 | 81.1 | 69   | 12.1  | 73.3    | 66.7  | 77.8   | 75.5   | 74.2   | 1.3   |
| Espacios públicos, áreas verdes, plazas           | 81.1  | 81.5  | 81    | 0.5   | 83.3  | 80.2  | 3.1   | 81.1 | 81   | 0.1   | 73.3    | 83.3  | 81.9   | 79.6   | 82.3   | -2.7  |
| Localización vivienda básica                      | 31.5  | 25.9  | 33.3  | -7.4  | 26.7  | 33.3  | -6.6  | 32.1 | 31   | 1.1   | 33.3    | 25    | 33.3   | 36.7   | 27.4   | 9.3   |
| Infraestructura social                            | 33.3  | 33.3  | 33.3  | 0     | 36.7  | 45.7  | -9    | 50.9 | 39.7 | 11.2  | 26.7    | 41.7  | 50     | 57.1   | 35.5   | 21.6  |
| Disputas Uso Suelo                                | 9     | 18.5  | 6     | 12.5  | 16.7  | 6.2   | 10.5  | 7.5  | 10.3 | -2.8  | 33.3    | 12.5  | 2.8    | 2      | 14.5   | -12.5 |
| Otros   | 9.9   | 14.8  | 8.3   | 6.5   | 16.7  | 7.4   | 9.3   | 5.7  | 13.8 | -8.1  | 20      | 12.5  | 6.9    | 8.2    | 11.3   | -3.1  |
| <b>2 Responsabilidad Decisiones Locales</b>       |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Alcalde(esa)                                      | 82    | 92.6  | 77.4  | 15.2  | 86.7  | 79    | 7.7   | 77.4 | 84.5 | -7.1  | 73.3    | 87.5  | 80.6   | 87.8   | 75.8   | 12    |
| Asesor(a) Urbanista y/o SECPLA                    | 27.9  | 55.6  | 17.9  | 37.7  | 53.3  | 63    | -9.7  | 71.7 | 39.7 | 32    | 60      | 50    | 66.7   | 71.4   | 51.6   | 19.8  |
| Director(a) Tránsito y Transporte                 | 10.8  | 18.5  | 7.1   | 11.4  | 20    | 6.2   | 13.8  | 9.4  | 10.3 | -0.9  | 20      | 16.7  | 6.9    | 4.1    | 14.5   | -10.4 |
| Director(a) Obras                                 | 36    | 22.2  | 39.3  | -17.1 | 26.7  | 38.3  | -11.6 | 37.7 | 32.8 | 4.9   | 20      | 29.2  | 40.3   | 38.8   | 32.3   | 6.5   |
| Equipo prof. en conjunto                          | 46.8  | 37    | 47.6  | -10.6 | 36.7  | 48.1  | -11.4 | 49.1 | 41.4 | 7.7   | 53.3    | 45.8  | 43.1   | 44.9   | 45.2   | -0.3  |
| Otros   | 13.5  | 18.5  | 11.9  | 6.6   | 20    | 11.1  | 8.9   | 13.2 | 13.8 | -0.6  | 20      | 12.5  | 12.5   | 10.2   | 16.1   | -5.9  |
| <b>3 Reacciones Iniciativa Nivel Central</b>      |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Esperamos ellos tomen iniciativa                  | 6.5   | 0     | 8.9   | -8.9  | 0     | 8.6   | -8.6  | 0    | 12.1 | -12.1 | 20      | 4.1   | 8.3    | 8      | 4.1    | 3.9   |
| Tomamos contacto sin apuro                        | 9.3   | 3.7   | 10.7  | -7    | 3.3   | 11.1  | -7.8  | 12.1 | 11.3 | 0.8   | 80      | 91    | 90.2   | 79     | 91.8   | -12.8 |
| Tomamos contacto rápidamente                      | 33.3  | 25.9  | 33.3  | -7.4  | 26.7  | 33.3  | -6.6  | 19   | 41.5 | -22.5 | 0       | 0     | 0      | 0      | 0      | 0     |
| Analizamos impactos y después cont.               | 46.3  | 59.3  | 39.3  | 20    | 53.3  | 40.7  | 12.6  | 1.7  | 1.9  | -0.2  | 0       | 0     | 0      | 0      | 0      | 0     |
| Otro  | 4.6   | 7.4   | 3.6   | 3.8   | 10    | 2.5   | 7.5   | 8.6  | 3.8  | 4.8   | 20      | 4.1   | 1.4    | 0.4    | 4.1    | -3.7  |
| <b>4 Uso Instrumentos Planif. Territorial</b>     |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Rev. como proyecto se ajusta a IPT para obs.      | 63.1  | 70.4  | 53.6  | 16.8  | 66.7  | 54.3  | 12.4  | 56.6 | 58.6 | -2    | 53.3    | 41.6  | 50     | 53.1   | 59.7   | -6.6  |
| Rev como proyecto se ajusta a IPT s/obs.          | 19.4  | 11.1  | 19    | -7.9  | 10    | 19.8  | -9.8  | 17   | 17.2 | -0.2  | 20      | 25    | 20.6   | 16.3   | 17.7   | -1.4  |
| No revisamos (IPT desactualizados)                | 5.8   | 3.7   | 6     | -2.3  | 3.3   | 6.2   | -2.9  | 3.8  | 6.9  | -3.1  | 0.6     | 12.5  | 17.2   | 16.4   | 3.2    | 13.2  |
| No revisamos (otros motivos)                      | 5.8   | 0     | 7.1   | -7.1  | 3.3   | 6.2   | -2.9  | 7.5  | 3.4  | 4.1   | 0       | 12.9  | 0.6    | 0      | 3.2    | -3.2  |
| Otros   | 5.8   | 3.7   | 6     | -2.3  | 6.7   | 4.9   | 1.8   | 5.7  | 5.2  | 0.5   | 20      | 0.4   | 0.5    | 6.1    | 4.8    | 1.3   |
| <b>5 Nivel de Contacto Nivel Central</b>          |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Amplio contacto y trabajo conjunto                | 47.6  | 44.4  | 42.9  | 1.5   | 46.7  | 42    | 4.7   | 35.8 | 50   | -14.2 | 60      | 54    | 50     | 53.1   | 33.9   | 19.2  |
| Amplio contacto s/trabajo conjunto                | 12.4  | 11.1  | 11.9  | -0.8  | 10    | 12.3  | -2.3  | 11.3 | 12.1 | -0.8  | 20      | 16.6  | 12.1   | 6.1    | 16.1   | -10   |
| Poco contacto con contraparte                     | 31.4  | 22.2  | 32.2  | -10   | 20    | 33.3  | -13.3 | 41.5 | 19   | 22.5  | 13.3    | 20.8  | 19     | 28.6   | 30.6   | -2    |
| No existe contacto                                | 1.9   | 0     | 2.4   | -2.4  | 0     | 2.5   | -2.5  | 1.9  | 1.7  | 0.2   | 0       | 0.4   | 1.7    | 4.1    | 0      | 4.1   |
| Otros   | 6.7   | 11.1  | 4.8   | 6.3   | 13.3  | 13.3  | 0     | 3.8  | 8.6  | -4.8  | 0.6     | 0.4   | 8.6    | 4.1    | 8.1    | -4    |
| <b>6 Nivel de Receptividad</b>                    |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Frecuentemente éxito sugerir cambios              | 12.6  | 18.5  | 8.3   | 10.2  | 13.3  | 9.9   | 3.4   | 9.4  | 12.1 | -2.7  | 13      | 8.3   | 16.6   | 14.3   | 8.1    | 6.2   |
| Mayormente éxito sugerir cambios                  | 44.7  | 25.9  | 45.2  | -19.3 | 36.7  | 42    | -5.3  | 41.5 | 39.7 | 1.8   | 40      | 45.8  | 41.6   | 40.8   | 40.3   | 0.5   |
| Rara vez éxito cambios proyectos sec.             | 34    | 37    | 29.8  | 7.2   | 30    | 32.1  | -2.1  | 30.2 | 32.8 | -2.6  | 40      | 41.6  | 27.7   | 34.7   | 29     | 5.7   |
| Nunca tenemos éxito sugerir cambios               | 2.9   | 0.4   | 3.8   | -3.4  | 0     | 3.7   | -3.7  | 5.7  | 0    | 5.7   | 0       | 0     | 6.9    | 4.1    | 1.6    | 2.5   |
| Otros   | 5.8   | 7.4   | 4.8   | 2.6   | 10    | 3.7   | 6.3   | 3.8  | 6.9  | -3.1  | 0.6     | 0.4   | 6.9    | 2      | 8.1    | -6.1  |
| <b>7 Efectos Centralización sobre Plan UR</b>     |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Centralización influye negativamente              | 58.4  | 44.4  | 56    | -11.6 | 43.3  | 56.8  | -13.5 | 58.5 | 48.3 | 10.2  | 50.3    | 54    | 62.5   | 59.2   | 48.4   | 10.8  |
| No influye - trabajo conjunto                     | 21.8  | 14.8  | 19    | -4.2  | 10    | 21    | -11   | 17   | 19   | -2    | 20      | 20.8  | 19.4   | 18.4   | 17.7   | 0.7   |
| Influye neg. (no hay trab. conjunto)              | 9.9   | 7.4   | 9.5   | -2.1  | 6.7   | 9.9   | -3.2  | 11.3 | 6.9  | 4.4   | 20      | 20.8  | 11.1   | 10.2   | 8.1    | 2.1   |
| Otros   | 9.9   | 18.5  | 6     | 12.5  | 23.3  | 3.7   | 19.6  | 3.8  | 13.8 | -10   | 0.6     | 0.4   | 0.27   | 6.1    | 11.3   | -5.2  |
| <b>8 Impacto Proyectos Nivel Central en Local</b> |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |         |       |        |        |        |       |
| Pos., resfuerza orient. y directrices IPT         | 23.7  | 14.8  | 21.4  | -6.6  | 13.3  | 22.2  | -8.9  | 20.8 | 19   | 1.8   | 2       | 19    | 19     | 26.5   | 14.5   | 12    |
| Positivo, proyectos may. Se ajustan a IPT         | 19.6  | 11.1  | 19    | -7.9  | 6.7   | 21    | -14.3 | 22.6 | 22.1 | 0.5   | 2       | 22.1  | 22.1   | 16.3   | 17.7   | -1.4  |
| Ni pos. ni neg. depende nivel diálogo             | 47.4  | 48.1  | 38.1  | 10    | 46.7  | 38.3  | 8.4   | 39.6 | 41.4 | -1.8  | 46      | 41.4  | 41.4   | 40.8   | 40.3   | 0.5   |
| Neg. porque no se ajustan nuestros IPT            | 6.2   | 7.4   | 4.8   | 2.6   | 10    | 3.7   | 6.3   | 1.9  | 8.6  | -6.7  | 6.6     | 8.6   | 8.6    | 4.1    | 6.5    | -2.4  |
| Otros   | 3.1   | 3.7   | 2.4   | 1.3   | 6.7   | 1.2   | 5.5   | 0    | 5.2  | -5.2  | 6.6     | 5.2   | 5.2    | 2      | 3.2    | -1.2  |

Fuente: Elaboración propia

En relación a quiénes toman las decisiones sobre los temas de planificación urbano-regional en la comuna, para el caso de Chaitén se menciona el MOP y el MINVU, sin embargo no hay una mirada para futuro de la comuna; en Puerto Natales también se menciona al SERVIU como una institución pública con gran incidencia en la planificación.

Para algunos casos específicos, cuando las comunas se informan sobre un proyecto sectorial, se analiza en la medida de lo posible ya que los anuncios son casi siempre muy encima de las fechas (El Bosque); para otros casos, como Lo Barnechea, plantean que en general se enteran antes de que se anuncie un proyecto ya que se encuentran en constante coordinación con los ministerios sobre el accionar en su comuna. En algunos casos plantean que se anticipan y plantean proyectos propios, de manera que las intervenciones en la comuna sean parte de la planificación de ellos también (Hualpén).

Sobre el nivel de contacto con el nivel central cuando un proyecto está en ejecución, la mayoría de las respuestas alternativas menciona que el nivel de contacto es relativo, depende de que Ministerio sea, de como sea la relación con la SEREMI involucrada. También depende del tipo de proyecto; plantean que hay algunos proyectos más compartidos que otros.

Tabla 122. Análisis Respuestas Otros

| Preguntas |  | Respuestas Otros  |
|-----------|--|---|
| 2         | En nuestra comuna los temas de planificación urbano regional que tienen mayor prioridad son:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>—Proyectos de gran envergadura que podrían tener que ver con el gobierno central (Maipú)</li> <li>—Interpretación de la normativa urbana existente (Las Condes)</li> <li>—Temas de desarrollo rural (Yerbas Buenas)</li> <li>—Falta de definición del Gobierno Central sobre habitabilidad del sector sur de Chaitén (Chaitén)</li> <li>—Temas de Resguardo Ambiental (Concón)</li> </ul>      |
| 3         | En su municipio, ¿quién (es) deciden sobre los temas de planificación territorial y localización de infraestructura pública, de transporte, de vivienda y de espacios públicos?          | <ul style="list-style-type: none"> <li>—Como es una zona en reconstrucción la planificación la realizan los entes gubernamentales MOP/MINVU sin una mirada para futuro de la comuna, sólo hay un afán de dar respuesta a la habitabilidad (vivienda social) (Chaitén)</li> <li>—En Puerto Natales se plantea que el SERVIU de vivienda tiene gran incidencia.</li> </ul>  |
| 4         | Cuando se anuncia o ustedes averiguan sobre un nuevo proyecto sectorial, la posición que más se adopta es:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>—Analizamos en la medida de lo posible dado que los anuncios son casi siempre muy encima de las fechas y luego nos contactamos con el gobierno central (El Bosque)</li> <li>—En general, sabemos antes de que se anuncie pues estamos en permanente coordinación con los ministerios respecto de acciones en nuestra comuna (Lo Barnechea).</li> </ul>   |
| 5         | Cuando nos informamos o nos informan sobre un proyecto sectorial con impacto territorial, nosotros:  | <ul style="list-style-type: none"> <li>—Nos anticipamos y planteamos proyectos de manera que las intervenciones en la comuna son parte de nuestra planificación (Hualpén).</li> </ul>   |
| 6         | Cuando el proyecto sectorial está en ejecución, el nivel de contacto con la contraparte sectorial es:  | <ul style="list-style-type: none"> <li>De las siete respuestas Otros, la mayoría menciona que el nivel de contacto es relativo, depende del Ministerio, de la SEREMI involucrada. También depende del tipo de proyecto, hay algunos compartidos, otros no tanto.</li> </ul>   |
| 7         | Con los proyectos sectoriales que se realizan en nuestra comuna, el nivel de receptividad de nuestros reparos:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>De las seis respuestas, en general se plantea que depende del ministerio, y depende también del proyecto. Sin embargo, también se plantea que cada vez son más difíciles los cambios ya que los contratos son rígidos y los funcionarios están temerosos frente a la supervisión de Contraloría. También se menciona que a veces hay que movilizar a la comunidad para tener éxito.</li> </ul> |
| 8         | Para el caso de su comuna, ¿cómo influye el hecho de que el país sea muy centralizado, en su capacidad de incidir en los proyectos sectoriales que afectan su planificación territorial? | <ul style="list-style-type: none"> <li>—Se plantea que el nivel de centralización influye pero se trabaja en conjunto con la SEREMI regional (Vitacura).</li> <li>—La centralización provoca que grandes decisiones sean tomadas desde el nivel central (Quilpué).</li> <li>—Influye en la priorización de proyectos y tiempos de ejecución (Hualpén).</li> </ul>   |
| 9         | ¿Cómo calificaría en general el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de su comuna?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>—En ausencia de IPT, y aunque los tuviéramos, los proyectos sectoriales no siempre consideran los IPT. Cada ministerio tiene sus lineamientos establecidos y se trabaja en base a ellos (Yerbas Buenas).</li> </ul>  |

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a los proyectos sectoriales en la comuna, el nivel de receptividad de los reparos del municipio, también depende del Ministerio y del proyecto en este caso. Se hace mención a que los contratos son rígidos y los funcionarios están temerosos frente a la supervisión de Contraloría. Adicionalmente se hace mención a que ocasionalmente hay que movilizar a la comunidad para tener éxito.

Sobre el nivel de centralismo en el país y la manera en que ello influye en la capacidad del municipio de incidir en los proyectos, para Vitacura por ejemplo, se plantea que el nivel central influye pero se logra trabajar en conjunto con la SEREMI. Desde Quilpué se plantea que la centralización provoca que grandes decisiones sean tomadas desde el nivel central. Para Hualpén, influye en que los proyectos del nivel central tardan más en ejecutarse, lo que genera problemas para el funcionamiento al nivel local.





## **Capítulo VII**

### **El modelo centralizado: Seis casos a nivel municipal**



En concordancia a lo planteado en el apartado metodológico, a continuación se expone el análisis en torno a las entrevistas semi-estructuradas realizadas a Asesores Urbanistas, directores y profesionales de la Secretaría de Planificación (SECPLA) y de otros departamentos de seis municipalidades del país. A continuación se detalla el criterio para la selección de comunas para la realización de un trabajo de profundización de los temas tratados en la segunda línea de investigación de esta tesis. Se realizaron entrevistas de carácter semi-estructuradas a autoridades, profesionales o funcionarios dependiendo del caso en cuestión. Se buscó realizar la entrevista con la persona que tenga experiencia con respecto al trabajo en conjunto o el accionar sectorial en la comuna y lo que conlleva para la planificación local.

Se propone definir seis tipos de comunas a partir de las tres características que más peso tienen en diferencias de respuestas (a partir del análisis de la encuesta del Capítulo VI). De esta manera, se eligen primero tres comunas con población alta y tres con población baja; de cada grupo de tres, una debe pertenecer a la Región Metropolitana, una debe pertenecer a algún área metropolitana y la tercera ni AM ni RM. A continuación en la Tabla 123 se especifican las comunas elegidas. Cabe señalar que para cada categoría se partió con un grupo más amplio de posibilidades y dependiendo de la respuesta por parte de la municipalidad (en algunos casos no hubo respuesta), se eligieron los siguientes casos.

**-RM:** Comuna de La Pintana cuenta con 212.656 hab. vs. Comuna de Vitacura con 85.384 hab. (según Censo Nacional 2017)

**-AM:** Comuna de Concepción con 229.017 hab. vs. Comuna de Penco con 51.611 hab.

**-No RM, no AM:** Comuna de Punta Arenas 130.165 hab. vs. Comuna de Longaví con 29.526 hab.

## VII.1 Hacia una cultura de ciudad y trabajo colaborativo en Concepción

Para representar la tipología de comunas pertenecientes a un área metropolitana y con alta población, se eligió el caso de Concepción, capital regional de la Región del Bío-bío. Es una comuna que conforma un centro financiero y comercial, de entrega de servicios (universitarios, públicos, sociales). Es una comuna de 223.574 habitantes (Censo 2017), con un gasto municipal por habitante de CLP 239,000. Su municipalidad cuenta con Asesor Urbanista, Plan Regulador Comunal y PLADECOC, con actualizaciones el año 2016 y 2014 respectivamente.

**Tabla 123. Proposición Tipología comunas para realización entrevistas**

| Grupos:                                      | Población (Censo 2017) | Comunas:     | Región en la que se ubica: |
|--|------------------------|--------------|----------------------------|
| Región Metropolitana (RM)                    | 212.656                | La Pintana   | Región Metropolitana       |
|  | 85.384                 | Vitacura     | Región Metropolitana       |
| Área Metropolitana (AM) (y que no sea la RM) | 229.017                | Concepción   | Región del Bío-bío         |
|  | 51.611                 | Penco        | Región del Bío-bío         |
| No RM, No AM,                                | 29.526                 | Longaví      | Región del Maule           |
|  |                        | Punta Arenas | Región de Magallanes       |

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a municipalidades

Para el caso de Concepción, los profesionales de la municipalidad mencionaron que los principales proyectos de los últimos veinte años han sido: El proyecto de mejoramiento de la accesibilidad y conexión vial de Concepción con las demás comunas del área metropolitana, el proyecto de accesibilidad de Concepción con otras regiones mediante el camino a Cabrero (hacia los puertos), la construcción de centros comerciales de gran tamaño (malls), proyectos de mejoramiento comunal como el paseo peatonal Eje Bicentenario, el Corredor 21 de Mayo que conecta Talcahuano con Hualpén, el Parque Metropolitano de Cerro Caracol, la canalización del Río Andalien, el proyecto intercomunal de ciclovías, proyectos de accesibilidad universal y pavimentación, y proyectos de recuperación de paisajes naturales y lagunas (Laguna Redonda).

Cuando se preguntó sobre el rol del gobierno central con respecto a las transformaciones, mencionaron que algunos de los proyectos fueron propuestos y financiados con recursos sectoriales (del Ministerio de Obras Públicas, y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), en cambio otros fueron propuestos y luego financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); estos últimos proyectos (FNDR) en algunos casos son licitados y ejecutados por la municipalidad.

Los entrevistados plantean que el financiamiento vía FNDR se utiliza más para proyectos que surgen en el municipio, como la remodelación del eje Bicentenario (desde Plaza Perú hasta la Universidad de Concepción). El circuito de paseos peatonales empezó hace treinta años y finalizó el año pasado.

Cuando se planteó la pregunta de quiénes han estado detrás de las macro y micro decisiones de los proyectos, los profesionales mencionaron que en algunos casos el Gobierno Regional (GORE) y la municipalidad sí se involucra en la ejecución de proyectos de financiamiento sectorial, por ejemplo para el caso del Corredor Talcahuano, el camino a Cabrero. Aquí el municipio apoya sobretodo haciendo un vínculo con la comunidad, velando por los intereses de los vecinos. Mencionan que se destaca bastante la labor de la Asesora Urbana y el Director Municipal de Tránsito para este caso.

Los entrevistados también mencionan el caso del Directorio Urbano de Concepción, que reúne decanos de facultades de arquitectura, miembros de la Cámara Chilena de Construcción, SEREMIES, alcaldes, entre otros actores, para discutir los proyectos de ciudad. La municipalidad invita a estos actores a discutir grandes proyectos relevantes. Hay al menos treinta personas estables. A veces se invitan a alcaldes de otras comunas. Si SECTRA o el MOP tiene un proyecto por ejemplo, se les invita a los actores y así no se crea una dispersión de opiniones. Es un órgano consultivo e informativo. Cuando se comparte la información, cuando la municipalidad comparte la información, facilita que sigan adelante los buenos proyectos. Se va creando una red de apoyo o lobby para los proyectos. Se genera una suerte de presión mediática que repercute al final en Santiago, y se logra conseguir los recursos.

Mencionan que esta organización ha permitido tener buenas relaciones entre los organismos. Con respecto a los proyectos de financiamiento privado, el municipio tiene un rol de carácter fiscalizador. Para el caso del proyecto Parque Metropolitano de Cerro Caracol, si bien el MINVU tuvo un rol de gestión y ejecución, la municipalidad en conjunto con una consultora se encargaron de temas de participación (lo que incluyó decisiones tomadas por la comunidad). Este caso sería uno de los pocos ejemplos detectados en esta investigación, de proyectos de inversión sectorial que logra integrar participación ciudadana vinculante.

Con respecto a los Instrumentos de Planificación Territorial, no se han tenido que hacer ajustes a aquellos dependientes de la municipalidad, como el Plan Regulador Comunal o el Plan de Estrategia Comunal (PLADECO). De hecho, se usa bastante el PLADECO, el cual fue formulado de manera participativa y en conjunto con 500 organizaciones locales. El Plan Regulador Comunal ha sufrido modificaciones, principalmente adoptando la participación ciudadana; han sido modificaciones pequeñas realizadas por oficio de la SEREMI MINVU. A su vez, el Plan Regulador Metropolitano (PRM) ha ejercido regulaciones particularmente en zonas aún industrializadas como Talcahuano, en cambio en Concepción, la incidencia del PRM se refleja a nivel de normas de edificación, regular zonas comerciales, alturas máximas, y temas de vivienda.

Se hizo un PLADECO participativo, en conjunto con las distintas universidades de la ciudad. Se trabajó con las escuelas de servicio social de las universidades. Se invitaron a más de 500 organizaciones a colaborar. Se hizo la metodología del árbol para ver los problemas. Incluso se hizo un PLADECO de niños. Luego se adjudicó a una consultora. Entonces el PLADECO es lo que la gente quiere.

Trabajamos en conjunto con la SEREMI MINVU, tenemos buena relación de trabajo con ellos, y la Asesora Urbanista toma bien pensadas las decisiones.

Con respecto a la ejecución de los proyectos, los entrevistados mencionan que en los casos de los proyectos FNDR o municipales, ha sido una coordinación entre la municipalidad, los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), y el Intendente como parte del GORE. Se menciona que cuando han habido proyectos de inversión sectorial, el municipio ha estado participando e involucrándose, ya que al ser proyectos diseñados en Santiago, frecuentemente no tienen cuidado con lo que ocurre con la gente y el municipio tiene la capacidad de cautelar y ver como se mejora el impacto de la obra. Se revisa bien qué pasa con el entorno de los vecinos.

Dado que los entrevistados mencionaron este último punto (es decir que la municipalidad tienen la capacidad para involucrarse y velar por el buen diseño de los proyectos sectoriales), se les preguntó más en detalle por qué se da esta situación. Ellos mencionaron que la razón tiene que ver con que hay un buen equipo profesional y técnico que es capaz de entrar a dialogar con los ministerios y además los ministerios están obligados a entrar en contacto con la municipalidad sobre los proyectos. Además se da que la comunidad rápidamente se involucra y cuestiona el proyecto. Para el caso del proyecto del camino a Cabrero, hubo que modificar el proyecto por petición de los ciudadanos. Plantean que lo que van haciendo es revisar los proyectos y ven como van impactando a los diferentes sectores poblacionales. Ellos cuentan que sí ayuda que la municipalidad es grande, que hay un equipo grande que se sienta a dialogar al mismo nivel con los técnicos de los ministerios. Plantean que el rol de la asesora urbanista es importante, al igual que el alcalde.

Los entrevistados mencionan que se ha logrado un buen trabajo en equipo, mencionan que “la unión hace la fuerza”; por ejemplo para la ejecución del nuevo Estadio Regional (CLP 35.000 millones), hubo apoyo decidido de todos los actores (intendente, alcalde, gobernación, entre otros). Otro proyecto con mucha coordinación fue el acceso sur a Concepción, con financiamiento MOP. Allí todos “remaron para el mismo lado”. Se ha visto que también los actores y autoridades van a Santiago para hablar de las necesidades, y como desde el nivel central se ve una coordinación entre el GORE y el municipio, se premia eso. Ha habido también coordinación con otros alcaldes de las otras comunas del área metropolitana.

Le preguntamos porqué se da esa coordinación; a diferencia de Punta Arenas que al parecer por razones políticas no hay buena relación entre el GORE y el municipio. El entrevistado menciona que tiene que puede tener relación con el color político, pero también con el estilo de liderazgo. Menciona que han habido relaciones de respeto entre las máximas autoridades y también hay una visión de ciudad que supera los 4 años del gobierno o del alcaldía. Hay un consenso por pensar en la ciudad, una cultura por pensar en la ciudad. Es un enfoque ciudad. Nosotros pensamos en Concepción 2030.

Por ejemplo, para el proyecto de soterramiento de la línea del tren, todos los actores se están poniendo de acuerdo, más allá de quien inaugure la obra terminada.

En relación a la ejecución, han habido algunos de orden sectorial en que la municipalidad ha sido la unidad técnica a cargo de la inspección.

## **VII.2 Avanzando hacia una coordinación para una remediación de las problemáticas urbanas en La Pintana**

Para representar comunas pertenecientes a la Región Metropolitana de Santiago con una población alta, se eligió la comuna de La Pintana, con una población de 177.335 habitantes (Censo 2017) y un gasto municipal por habitante de CLP 127.700. Es una comuna sin Plan Regulador Comunal y un PLADECO que está vencido.

Para el caso de La Pintana, los profesionales de la municipalidad mencionaron que los principales proyectos de los últimos veinte años han sido:

El plan del GORE para intervenir la población de El Castillo (Plan de recambio de viviendas y mejoramiento de la seguridad), el proyecto de Regeneración Urbana para el sector de Santo Tomás, el proyecto de nueva vivienda social para el sector de Antumapu, el proyecto para desarrollar un Plan Regulador Comunal y un PLADECO, la modificación al PRM, el corredor Santa Rosa, y el Acceso Sur.

Con respecto al rol del gobierno central en estas transformaciones, mencionaron que por ejemplo para el caso del plan para intervenir la población El Castillo, desde el nivel sectorial se ha tratado de articular a los ministerios para realizar una transformación integral para ese sector de la comuna. Se trata de una inversión superior a \$30.000 millones y busca mejorar la infraestructura urbana, la iluminación, construir nueva vialidad, y construir plazas y parques en sitios eriazos. El proyecto es el cuarto de su tipo, después de Bajos de Mena (Puente Alto), La Legua (San Joaquín) y Parinacota (Quilicura).

Cuando se planteó la pregunta de quiénes han estado detrás de las macro y micro decisiones de los proyectos, para la intervención de El Castillo, los profesionales mencionaron al Gobierno Regional (GORE), como gestor, financiador y ejecutor. El municipio tiene un rol más de fiscalizador e ITO de obra, no tiene capacidad financiera como para generar proyectos de gran envergadura. Luego, para el proyecto de la regeneración urbana para el sector de Santo Tomás y el proyecto de vivienda social para el sector de Antumapu, las decisiones están a cargo del MINVU. El desarrollo de los nuevos Instrumentos de Planificación Territorial claramente estaría a cargo del municipio, la modificación al PRM a cargo del MINVU y el municipio participará a través de observaciones.

Los entrevistados mencionan que creen que el Plan Integral del Gobierno Regional para la población de El Castillo, el municipio sí pueda incidir en el proyecto. Los entrevistados esperan que puedan incidir en este y otros proyectos.

Con respecto a los Instrumentos de Planificación Territorial, el municipio no cuenta con Plan Regulador Comunal y están en proceso de elaborar un Plan de Estrategia Comunal (PLADECO). Se rigen por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, razón por la cual buscan hacer algunas modificaciones a este instrumento, a través de observaciones como se mencionó anteriormente.

Para el caso de la intervención en la población El Castillo, la ejecución estará a cargo del GORE. Los proyectos de vivienda social o por ejemplo el Corredor Santa Rosa estuvo a cargo de los ministerios sectoriales (MINVU y MOP respectivamente). En general los proyectos sectoriales no se les encarga al municipio algún tipo de retroalimentación con respecto al diseño de los proyectos. Sí el municipio cumple el rol de inspector (ITO de obras).

Los entrevistados mencionan que hoy en día creen que hay un momento histórico en que cada vez hay más una cultura de que los ministerios no son todopoderosos y que las municipalidades tienen una voz. Plantearon que en la Pintana, después de un alcalde de 24 años, ha habido una ruptura positiva, en que un nuevo grupo de profesionales han estado buscando potenciar proyectos como la elaboración de los IPT y el involucramiento en proyectos como la intervención en la población El Castillo.

### **VII.3 Plan de Zonas Extremas como herramienta democrática del desarrollo en Punta Arenas**

La comuna de Punta Arenas fue el caso que se eligió para representar a comunas no pertenecientes a áreas metropolitanas, y con una dependencia bajo el 50% al Fondo Común Municipal. Es una comuna de 131.592 habitantes (Censo 2017). La comuna tiene un gasto municipal por habitante de 239.500 CLP

Para el caso de Punta Arenas, los profesionales de la municipalidad mencionaron que los principales proyectos en los últimos 20 años han sido:

La apertura de la costanera del Estrecho de Magallanes (antes del año 2000, la ciudad no se abría al estrecho); el desarrollo de cuantiosa infraestructura comercial (mall, casino, tiendas); y la construcción del hospital regional (el cual se terminó el año 2012).

El entrevistado hace énfasis en que Punta Arenas vive a partir de la inversión del estado. Si el estado no invierte primero, el privado no invierte y plantea que se ha dado así desde la colonización de Punta Arenas. También se menciona la Empresa Nacional del Petróleo, como un motor económico muy importante para el desarrollo de la ciudad y la región, ya que además de proveer empleo, se construyó vivienda, infraestructura, en torno a ésta.

Con respecto a la pregunta de quienes han estado detrás de las macro y micro decisiones de las grandes transformaciones de la comuna, se plantea que el Estado funciona hasta la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI), y luego el municipio es el que llega a la gente. Se menciona que no hay mucha retroalimentación desde el nivel sectorial, con respecto a los proyectos, su

formulación y ejecución. Además los municipios están obligados a asumir programas externos, originados desde los ministerios sectoriales, pero los municipios funcionan con los mismos recursos de siempre. Los ministerios piensan, piensan y tienen los recursos, y piensan para un municipio que no tiene como ejecutar esos proyectos, y ahí está la disociación, con las necesidades locales.

Entonces la participación de los municipios en las decisiones de Estado es muy escasa y por lo general después las decisiones están mal tomadas. Uno de los entrevistados plantea que “Yo soy un funcionario de carrera y la verdad es que me ha tocado siempre eso, y cuando llega el momento que te vienen a preguntar del Estado, ya está como todo listo. El diseño está listo y te dicen, no, es que ya estamos listos, si esta cuestión está para financiamiento. A mi parecer que funciona en todas partes así, en todo Chile. Lo he visto con colegas de Santiago y otras comunas de Chile. El municipio no participa en el emplazamiento, a menos que sea una iniciativa municipal”.

Con respecto a los Instrumentos de Planificación Territorial, los entrevistados mencionaron que últimamente han tenido que hacer algunos ajustes a proyectos sectoriales vigentes, ya que el Plan Regulador se modificó el pasado 28 de diciembre del año 2016. Como habían varios “proyectos en carpeta”, en este caso el Ministerio de Obras Públicas tuvo que hacer algunos ajustes a los proyectos. Con respecto a la ejecución de los proyectos, éstos son licitados por los ministerios, y cuando son proyectos de largo alcance hay más diálogo con el alcalde.

Por último, como novedad, los profesionales plantearon el caso del Plan de Zonas Extremas de los GORE. Plantean que ha sido un acto democrático y descentralizado, ya que los municipios pudieron priorizar los proyectos que les parecía más importantes y los requisitos no incluyen VAN social. El plan va del 2015 al 2020 para financiar zonas extremas (Arica, Coyhaique y Punta Arenas). Entre los proyectos a ejecutar está la construcción de un puerto, se están terminando hospitales, y se van a construir aeropuertos.

## **VII.4 Dificultades de coordinación y participación en Longaví**

La comuna de Longaví fue el caso que se eligió para representar a comunas no pertenecientes a áreas metropolitanas, y con una dependencia sobre el 50% al Fondo Común Municipal. Es una comuna con 30.534 habitantes (Censo 2017). La comuna tiene un gasto municipal por habitante de CLP 162.200.

Es una comuna sin Plan Regulador Comunal (PRC) vigente, pero sí con un PRC en trámite en Contraloría, pero sí tienen un plan seccional donde hay una convención del límite urbano.

Para el caso de Longaví, los profesionales de la municipalidad mencionaron que los principales proyectos de los últimos veinte años han sido: La remodelación de la Plaza de Armas, el mejoramiento de estructuras viales, y proyectos de vivienda social.

Cuando se preguntó sobre el rol del gobierno central con respecto a las transformaciones, mencionaron que para la Remodelación de la Plaza de Armas, que es un proyecto que aún está en construcción, el Ministerio de Obras Públicas estuvo a cargo del financiamiento, la licitación y la inspección. La municipalidad no tuvo un rol en el diseño. En el caso de este proyecto también la empresa constructora quebró y las obras estuvieron paralizadas por un año.

Para el caso del proyecto de mejoramiento de estructuras viales, que fue un proyecto presentado por el Gobierno Regional al FNDR, tampoco hubo un rol fuerte de la municipalidad. En relación a la vivienda social, el proyecto está financiado por el MINVU a través del SERVIU. Los entrevistados plantean que hubo escasa participación municipal. La municipalidad solo recibe solicitudes de vivienda de los habitantes de la comuna.

## **VII.5 Avanzando hacia una mayor incidencia y participación en Penco**

La comuna de Penco fue el caso que se eligió para representar a comunas pertenecientes a áreas metropolitanas, pero con una dependencia sobre el 50% al Fondo Común Municipal. Es una comuna con 47.367 habitantes (Censo 2017), y desde el punto de vista del entrevistado en la municipalidad, es una comuna con vocación turística dentro del Área Metropolitana de Concepción. La comuna tiene un gasto municipal por habitante de CLP 172.000.

Para el caso de Penco, el profesional entrevistado mencionó que los principales proyectos de los últimos veinte años han sido: El Bypass Penco (acceso a Penco hasta la salida de Penco Centro), el Mejoramiento de la Plaza Los Conquistadores, el proyecto de renovación de luminarias, el mejoramiento de la ruta 150 Concepción-Penco y la puesta en valor del Fuerte La Planchada. Con respecto al rol del gobierno central en estas transformaciones, mencionaron que algunos de los proyectos son de inversión sectorial como el Bypass y otros son financiados mediante FNDR como la puesta en valor del Fuerte La Planchada.

Los entrevistados mencionaron lo importante que ha sido el Bypass Penco ya que antes de su construcción, los camiones de todas las escalas pasaban por el centro de la ciudad, lo que tenía importantes externalidades. A su vez, la remodelación de la Plaza Los Conquistadores se ha demorado ya que la primera empresa constructora quebró y se tuvo que volver a licitar el proyecto.

Cuando se planteó la pregunta de quiénes han estado detrás de las macro y micro decisiones de los proyectos, para el caso del mejoramiento de la Plaza Los Conquistadores, que fue un proyecto de 1.900 millones de pesos provenientes de recursos sectoriales post-terremoto de 2010, las decisiones macro fueron tomadas por el MINVU, mediante el Plan de Regeneración Urbana. El proyecto de cambio de luminarias fue un proyecto financiado por el Ministerio de Energía, con tecnología LED de última vanguardia.

Según el entrevistado, no es homogéneo el nivel de participación de la municipalidad en los proyectos, depende de las personas que están a cargo del proyecto por parte de los ministerios. Generalmente son inspectores técnicos de cada servicio y con algunos hay mayor o menor grado de vinculación. Para ellos no es una exigencia la participación resolutive sino que informativa, pero sí hay voluntad para preguntarle al alcalde. No se ha avanzado al punto de que la participación sea resolutive, sino es solo informativa. Por ejemplo, la comunidad no conoce la mayoría de los proyectos sectoriales; salvo el caso de la Plaza Los Conquistadores, que al ser la plaza central es un tema sensible para la ciudadanía.

Se mencionó que hay proyectos que sí consideran la participación ciudadana y junto al municipio se generan las convocatorias (que en realidad es más bien informativa). La asistencia es baja eso sí, desde el punto de vista del entrevistado.

El proyecto de mejoramiento de la Ruta 150, el cual es clave en tanto es usada por distintos tipos de transporte y conecta la comuna con dos puertos internacionales, fue financiado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Aquí el entrevistado planteaba que la municipalidad no tiene mayor injerencia en las decisiones ya que los productos que se transportan son producidos fuera de la comuna y los puertos también están fuera de la comuna.

Con respecto al proyecto de puesta en valor del Fuerte La Planchada (monumento nacional), se invirtieron 1.200 millones, a través de financiamiento FNDR. Las macro y micro decisiones se tomaron por parte del GORE y el municipio, y ha sido un proyecto de coordinación municipal, sectorial y regional.

Con respecto a los Instrumentos de Planificación Territorial, el entrevistado más que discutir las problemáticas de los instrumentos de la municipalidad, se refirió a las complejidades de los instrumentos en general. Plantea que los instrumentos siempre van ajustándose a los cambios. Plantea que hay una debilidad en la articulación de los cuerpos legales, hay una falta de políticas territoriales principalmente en relación a la coordinación institucional, donde hay que establecer jerarquías. Plantea que el problema no son los instrumentos sino que cómo éstos se vinculan.

## **VII.6 Coordinación para proyectos de gran escala en Vitacura**

La comuna de Vitacura, ubicada en la Región Metropolitana, fue el caso que se eligió para representar a las comunas pertenecientes a la Región Metropolitana, con FCM sobre el 50% del ingreso total. Es una comuna con 85.384 habitantes (Censo 2017), y con un gasto municipal anual por habitante de CLP 812.000.

Para el caso de Vitacura, los profesionales de la municipalidad mencionaron que los principales proyectos del último tiempo han sido: (a) La Autopista Costanera Norte; (b) Parque Bicentenario (ejecutado); (c) Apertura Costanera Sur y Continuidad Parque Costanera Sur sector Tabancura/San Francisco incluyendo Circuito Mapocho 42k; (d) Consolidación Circuito 42K Tramo Puente Lo Saldés/Puente Centenario (en ejecución); (e) Proyecto Vial Santiago Centro Oriente (eliminación rotonda Pérez Zújovic, nudo Manquehue/Kennedy y otros); (f) Gestiones municipales desde el año 2013 ante el Estado para conseguir que Licitación MOP de Proyecto Américo Vespucio Oriente se realice en subsuelo y no en superficie.

Con respecto al rol del gobierno central en las transformaciones, el entrevistado mencionó que en el caso de la Autopista Costanera Norte, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) sin duda tuvo un rol predominante. En el caso de la Consolidación del Circuito 42K Tramo Puente Lo Saldés/Puente Centenario, ha sido clave la concurrencia de SERVIU Metropolitano con el municipio como contraparte técnica, en su gestión y en el levantamiento de recursos. Para el caso del proyecto vial Santiago Centro Oriente, éste ha sido desarrollado y financiado por el MOP. En relación a las gestiones municipales desde el año 2013 para el soterramiento de Américo Vespucio Oriente, el entrevistado menciona que ha sido fundamental el interés del MOP por salvaguardar el Parque Vespucio.

Con respecto a la pregunta sobre quienes han estado detrás de las decisiones relacionadas a la formulación, diseño e implementación de los proyectos mencionados, el entrevistado menciona que en el caso de las iniciativas municipales ha sido el Alcalde, la Administración, la Secretaría Comunal de Planificación, la Dirección de Obras, la Dirección de Tránsito y la Asesoría

Urbana.

Con respecto a los instrumentos que han tenido un rol en la regulación de los proyectos, se menciona que el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador Comunal (PRCV), el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) y las disposiciones normativas contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza, han sido los instrumentos utilizados.

Por último, con respecto a la ejecución de los proyectos, el entrevistado menciona que el Parque Bicentenario ha sido desarrollado por el municipio, el caso de la apertura Costanera Sur y Continuidad Parque Costanera Sur ha sido un conjunto de recursos municipales y recursos de privados que realizan proyectos de inversión inmobiliaria en el sector. La Consolidación Circuito Mapocho 42 K Tramo Puente Lo Saldés/Puente Centenario ha sido ejecutado por el SERVIU Metropolitano dependiente del MINVU. El proyecto Vial Santiago Centro Oriente ha sido ejecutado por el MOP a través de Costanera Norte. Finalmente, en el caso de las gestiones para Vespucio en subsuelo, ha sido propuesto como ejecución del MOP mediante Licitación Pública.

Tras la revisión y síntesis de los datos obtenidos a partir de las entrevistas, se pueden apreciar experiencias disímiles con respecto a la capacidad de las municipalidades seleccionadas para absorber o incidir en las decisiones de proyectos de inversión provenientes desde el nivel central mediante los ministerios sectoriales o desde el nivel del gobierno regional mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Al observar la Tabla 124 en las siguientes páginas, se puede apreciar que claramente el caso de la comuna de Concepción es el que tiene mayores fortalezas en esas capacidades mencionadas.

El caso de Concepción no solo cuenta con una cantidad mayor de transformaciones urbanas, sino que cuenta con herramientas únicas, que para ellos ha traído excelentes resultados y que permiten la ejecución de proyectos de calidad y que se ajustan a las necesidades de la ciudadanía. Entre estas herramientas está: (1) La presencia del Directorio Urbano; (2) Buenas relaciones de trabajo y en equipo con el Gobierno Regional (GORE) y las SEREMIs, que se debe a un liderazgo basado en respeto; (3) Presencia de una cultura institucional que piensa en la ciudad a largo plazo, más que en beneficios políticos de corto plazo; (4) Un involucramiento activo de la ciudadanía y de otros actores y organizaciones en la elaboración de IPT (caso del PLADECO participativo).

El caso de la comuna de Penco, comuna perteneciente al Área Metropolitana de Concepción (AMC) también cuenta con mayores fortalezas ya que al pertenecer al AMC, son invitados al Directorio Urbano de Concepción, y cuentan con una mayor incidencia que las otras comunas entrevistadas, en cuanto a decisiones en torno a proyectos del GORE. En cuanto a las dificultades, comentan que como no es obligatoria la participación resolutoria de la municipalidad en proyectos sectoriales, aún no es mucha la participación en ese sentido.

En el caso de Punta Arenas, se aprecia un menor nivel de proyectos de inversión y con respecto a esos proyectos también hay un nivel bajo de incidencia en torno a las decisiones, planificación y gestión de ellos. Sí se mencionó el caso del Plan de Financiamiento de Zonas Extremas de GORE, como un programa de inversión importante hasta el año 2020, que tomó en consideración la opinión de la municipalidad, ya que ellos pudieron definir el orden de prioridades a partir de una cartera de proyectos específica.

Tabla 124. Factores de incidencia - Cuadro comparativo

| Comuna  | Concepción  | La Pintana  | Punta Arenas  | Longaví   | Penco   | Vitacura  |
|---|---|---|---|---|---|---|
| <b>Tipología</b>  | Comuna perteneciente a un área metropolitana, población alta  | Comuna perteneciente a la Región Metropolitana de Santiago, población alta  | Comuna no perteneciente a RM o área metropolitana, población alta   | Comuna no perteneciente a RM o área metropolitana, población baja   | Comuna perteneciente a un área metropolitana, población baja  | Comuna perteneciente a un área metropolitana, población baja  |
| <b>Población (Censo 2017)</b>   | 223.574 hab.  | 177.335 hab.  | 131.592 hab.  | 39.534 hab.   | 47.367 hab.   | 85.384 hab.   |
| <b>Gasto Municipal por Habitante (CLP)</b>  | 182.500   | 127.700   | 239.500   | 162.200   | 172.000   | 812.000   |
| <b>Instrumentos de Planificación Territorial</b>  | PRC, PLADECO  | no-PRC, PLADECO vencido   | PRC, PLADECO  | PRC (en trámite), PLADECO   | PRC, PLADECO  | PRC, PLADECO  |
| <b>Grandes transformaciones y proyectos de los últimos 20 años</b>  | Mejoramiento de accesibilidad y conexión vial de Concepción, Camino a Cabrero, centros comerciales de gran tamaño, Paseo Peatonal Eje Bicentenario, Corredor 21 de Mayo, Parque Metropolitano de Cerro Caracol, Canalización Río Andalíen, circuito intercomunal de ciclovías, proyectos de accesibilidad universal y pavimentación, y Laguna Redonda.  | Plan del GORE para intervenir la población de El Castillo, Proyecto de Regeneración Urbana sector de Santo Tomás, proyecto de nueva vivienda social sector de Antumapu, proyecto para desarrollar un Plan Regulador Comunal y un PLADECO, modificación al PRM, corredor Santa Rosa, y el Acceso Sur a Santiago. | Apertura de la costanera hacia el Estrecho de Magallanes (antes del año 2000, la ciudad no se abría al estrecho); el desarrollo de infraestructura comercial (mall, casino, tiendas); construcción del hospital regional (se terminó el año 2012).                              | Remodelación de la Plaza de Armas, el mejoramiento de estructuras viales, y proyectos de vivienda social. | El Bypass Penco (acceso a Penco hasta la salida de Penco Centro), el Mejoramiento de la Plaza Los Conquistadores, el proyecto de renovación de luminarias, el mejoramiento de la ruta 150 Concepción-Penco y la puesta en valor del Fuerte La Planchada.        | Autopista Costanera Norte, Parque Bicentenario, Apertura Costanera Sur, Consolidación Circuito 42K, Proyecto Vial Santiago Centro Oriente, Licitación MOP de Proyecto Américo Vespucio Oriente subsuelo |
| <b>¿Qué factores favorecen la capacidad de la municipalidad de absorber la planificación proveniente del nivel central o bien de incidir en ésta?</b> | -Directorio Urbano<br>-Buenas relaciones y trabajo en equipo. Municipalidad, GORE y SEREMIs, estilo de liderazgo basado en el respeto.<br>-Presencia de una cultura institucional que piensa en la ciudad más que en los beneficios políticos; un enfoque puesto en mejorar la ciudad.<br>-Involucramiento activo de la ciudadanía y de actores en la elaboración de IPT (PLADECO).<br>-Asesora Urbanista muy capaz y que toma decisiones bien reflexionadas. | -La llegada de un nuevo equipo profesional (tras la llegada de un nuevo alcalde), habría generado en el último año una ruptura positiva con respecto a como se venían manejando las decisiones y los planes con respecto a planificación territorial.   | -El caso del Plan de Zonas Extremas de los GORE fue considerado por los profesionales del municipio como un acto democrático y descentralizado, ya que los municipios pudieron priorizar los proyectos que les parecía más importantes y los requisitos no incluyen VAN social. | -El entrevistado no planteó factores que favorecen la capacidad municipal.                                | -Cuando se trata de proyectos FNDR a cargo del GORE, hay una mayor posibilidad de participación por parte de la municipalidad.<br>-Invitación por parte de la municipalidad de Concepción al Directorio Urbano para discutir proyectos de escala metropolitana. | -   |

|   |   |   |  |  |  |   |
|---|---|---|--|--|--|---|
| <p><b>¿Qué factores dificultan la capacidad de la municipalidad de absorber la planificación proveniente del nivel central o bien de incidir en ésta?</b></p> | <p>-Distancia con respecto a Santiago dificulta la capacidad de conseguir los recursos para algunos proyectos.</p>  | <p>-El hecho de que La Pintana ha sido históricamente "hija de políticas públicas fallidas" y que el equipo anterior al cambio de alcalde, no hacía mucho por revertir esa situación (según declaraciones de los profesionales de la municipalidad)</p> | <p>-Falta de involucramiento y retroalimentación por parte de los ministerios con respecto a proyectos, lo que lleva a decisiones mal tomadas.<br/>-Como son escasos los proyectos de inversión públicos, la municipalidad tiende a no poner mucho problema para que la inversión se haga.</p> | <p>-Falta de involucramiento y retroalimentación por parte de los ministerios con respecto a proyectos, lo que lleva a decisiones mal tomadas.</p> | <p>-No es obligatoria una participación resolutoria de la municipalidad en las decisiones con respecto a proyectos sectoriales.<br/>-El hecho de que el territorio comunal sirve solo "de paso" para infraestructura vial relacionada a la industria ubicada en otras comunas.</p> | - |
| <p><b>¿Qué rol específico cumple la municipalidad con respecto de la planificación proveniente del nivel central?</b></p>                                     | <p>-Municipalidad cumple un rol de vínculo entre el nivel sectorial y la comunidad. Buscan ver cómo los proyectos diseñados en Santiago, impactan a la población local.</p> | <p>-Desde el último año municipalidad busca revisar los nuevos proyectos sectoriales y del GORE para asegurar que éstos no vuelvan a repetir los mismos problemas sociales que ya existen en la comuna.</p>   | <p>-No se hizo mención de un rol en específico.</p>  | <p>-Municipio recibe solicitudes de vivienda de los habitantes de la comuna</p>  | <p>-No se hizo mención de un rol en específico.</p>  | - |

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a municipalidades

El caso de La Pintana es especial ya que si bien se trata de una comuna que históricamente cuenta con escasos recursos y se encuentra cargada de problemáticas sociales, en el último año cuenta con un equipo profesional renovado (después de más de veinte años), con una fuerte motivación que por una parte busca avanzar con proyectos claves como la elaboración de un PRC y un nuevo PLADECO, como también por otra parte una motivación por dialoga con el nivel sectorial para revisar proyectos y asegurar que no se vuelvan a repetir numerosos errores del pasado con respecto a políticas públicas fallidas. En ese sentido se vislumbra esperanza.

Para el caso de Longaví, según lo conversado con el entrevistado, se vislumbra baja participación e incidencia en la planificación territorial proveniente del nivel central, debido a una falta de retroalimentación por parte de los ministerios cuando desde la municipalidad se hacen observaciones. La municipalidad sí se preocupa de los temas pero ven que hay escasas oportunidades de involucramiento. Sí cumplen con un rol importante en cuanto a recibir solicitudes de vivienda de los habitantes de la comuna y hacerlas saber al ministerio respectivo.

Finalmente, para el caso de Vitacura, el acceso a información sobre las fortalezas y dificultades de la municipalidad para incidir en la planificación proveniente del nivel central fue más limitado que en los otros casos y no se lograron respuestas específicas a estos puntos.



## **Capítulo VIII**

### **Espacios de nexos en un Chile centralizado: Análisis de Resultados y Conclusiones Finales**



Durante el periodo comprendido entre 1925 y 2014, la manera en que se desarrollaron los procesos de descentralización administrativa y los procesos de planificación urbano-regional en Chile, y la dirección de las políticas públicas en general, se vieron influenciados por múltiples hechos políticos, económicos, sociales y naturales. A su vez, estos hechos de carácter endógenos frecuentemente se manifestaron de manera altamente interrelacionados y gatillados por hechos históricos de carácter exógenos, especialmente aquellos de índole política, económica y social, que ocurrían en el mundo occidental para dicho periodo.

En esta Tesis, los procesos de descentralización administrativos y los procesos de planificación urbano-regional en Chile se investigaron desde un enfoque de análisis de los hitos principales en torno al desarrollo institucional, el desarrollo instrumental y desarrollo de la legislación que oficializó diversas iniciativas a lo largo del siglo; se procuró también investigar y analizar los planteamientos de dichos hitos, en la forma en que cada uno avanzaba o bien se retraía de llegar a temas de planificación (para los hitos de descentralización administrativa), o bien a temas de descentralización (para los hitos de planificación).

Es así como se propone en este capítulo de análisis y conclusiones finales, poner en relación los resultados y enfoques de cada uno de los capítulos, incluyendo: El *Capítulo II, Bases Teóricas y Contextos Comparativos*; el *Capítulo IV, Los procesos de descentralización y planificación urbano-regional en Chile (1925-2014)*; el *Capítulo V, La agenda de la descentralización administrativa en Chile y su incidencia en los procesos de planificación: La mirada de doce expertos*; el *Capítulo VI, Efectos tangibles de una disociación histórico-legislativa: una aproximación a la planificación local*; y finalmente el *Capítulo VII, El modelo centralizado: Seis casos de profundización en el nivel local*.

## **VIII.1 Hacia un mapa temporal del desarrollo de la descentralización de la planificación urbano-regional**

Para poder capitalizar y sintetizar el material recopilado y organizado del Capítulo IV, de revisión histórico-legislativo, se propone la elaboración de un mapa temporal, en que se distinguen los principales hitos de ambos procesos (descentralización administrativos y planificación urbano-regional para el caso chileno), y se agrupan por década. Se puede apreciar con mayor facilidad gráfica en la Figura 31, *Hitos de Descentralización Administrativa y Planificación Urbano-Regional* que en algunas décadas hay mayor cantidad de iniciativas que en otros periodos y que incluso la década de 1940 no se cuenta con hitos.

No se busca con este ejercicio medir cuán atingentes eran dichos hitos para avanzar de manera fecunda en los procesos, sino más bien analizar y distinguir en qué grado cada hito se lograba relacionar con el tema opuesto, es decir, distinguir cuánto se relacionan los hitos de descentralización administrativa a temas de planificación urbana-regional y vice-versa. Más específicamente, se ordenaron en dos columnas, a la derecha los hitos de planificación y a la izquierda los hitos de descentralización. A cada hito se le asignó un puntaje, del 1 al 3, siendo 3 el puntaje máximo, de los hitos que más se acercaban a los temas del proceso opuesto, y 1 el puntaje mínimo, de hitos que no guardaban relación con el tema opuesto.

Luego, según el puntaje que cada hito obtuvo, se asignó un color para poder visualizar en realidad cómo se fueron dando los procesos a lo largo del periodo estudiado. Los hitos en color blanco serían aquellos que más se acercan a temas del proceso opuesto. Si bien el análisis tiene sus limitaciones, como por ejemplo que pueden haber hitos de mayor relevancia que otros, por lo cual debieran tener más presencia visual, se toma como un ejercicio que ayuda al lector a rápidamente distinguir hitos significativos, asociados a la década respectiva, a la institucionalidad responsable y saber cuánto se acercaba a los temas del proceso opuesto.

Luego, en la Figura 32, *Mapa de Nexos*, se buscó graficar los hitos con mayor puntaje, sin importar la distinción si son hitos de planificación o de descentralización. Esta figura se puede entender como un aporte a empezar a visualizar a modo de mapa gráfico, cómo en las distintas décadas estudiadas, se encontró evidencia sobre la mayor o menor cantidad de hitos con puntaje 2 o 3; hitos que abordaban temas de planificación y descentralización en conjunto (Mapa de Nexos).

Con respecto a una revisión por década, se puede apreciar en la Figura 32, *Mapa de Nexos*, que en todas las décadas se encontró evidencia sobre nexos o vinculaciones entre los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional, con excepción de la década de 1940. La década de 1920 es una de las que presenta menos cantidad de hitos, pero contiene un hito de gran importancia como es la oficialización de una nueva Constitución Política de 1925. Con la Constitución de 1925, se ajustaron y definieron por primera vez distintos aspectos de descentralización y de organización de las atribuciones, facultades y competencias del nivel provincial y del nivel comunal. En este periodo también se oficializó la Ley 4.563 de Planes Generales de Transformación.

Durante la década de 1930, se puede apreciar que la década estuvo principalmente caracterizada por el accionar de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) que en un principio, debido al tipo de proyectos en que se enfocaba (Habitación Popular y otros proyectos de infraestructura urbana), se puede afirmar a partir de la evidencia que era una institución que cumplía con una función de gestión de políticas urbanas y de planificación a lo largo del territorio nacional. Lo interesante del caso del accionar temprano de CORFO es que el enfoque estaba puesto en el avance en las provincias, no solo en Santiago. También, el Decreto Ley 740 de 1934, definió que en cada comuna o agrupación de comunas debía haber una municipalidad encargada de su administración local.

Durante la década de 1940, se puede apreciar la ausencia de nuevos hitos definitivos de cambios en el esquema imperante. Durante la década de 1950, también se pueden apreciar menor cantidad de hitos y se encuentran menos que durante la década de 1930; el primero fue la modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), el Plan de Microregiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que buscaba avanzar hacia una mayor planificación del desarrollo socio-económico.

Para el periodo de la década de 1960, se pueden apreciar cuantiosa evidencia de iniciativas, a partir de una búsqueda del Gobierno (en especial desde la nueva Oficina Nacional de Planificación - ODEPLAN y la Corporación de Fomento de la Producción - CORFO), sedes y comités de desarrollo a Regiones. Con respecto a la complejización de los temas, ámbitos y escalas de la planificación urbano-regional, se puede reconocer iniciativas como la Política de Desarrollo Regional de la ODEPLAN, la política de Desarrollo Administrativo y Político del Gobierno. También se propone la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado para avanzar en la planificación regional. Es en esta década que se hacen los primeros Planes Reguladores Intercomunales (PRIS 1960 - PRIC 1963 - PRIV 1965), lo cual es reflejo de una búsqueda de abordar problemas complejos de las ciudades de gran tamaño del país, problemas como la coordinación intercomunal de la zonificación de la ciudad.

Las iniciativas de tener un Programa de Inversión en Ciudades (Ministerio de Vivienda y Urbanismo - MINVU) y la búsqueda de una coordinación entre la División de Desarrollo Urbano (DDU) del MINVU y la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) reflejan como el recientemente creado Ministerio de Vivienda y Urbanismo estaba liderado por personas conscientes de las problemáticas tangibles de las ciudades y cómo la planificación urbana debía tener coordinación y relación con la planificación regional.

La Política de Desarrollo Administrativo y Política del Gobierno, la creación

**Figura 31. Hitos de Descentralización Administrativa y Planificación Urbano-Regional**

| PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL                         |  |  |                   | DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA                        |  |                   |   |
|---|--|--|-------------------|---|--|-------------------|---|
|   | Instrumento/Legisación                                       | Institucionalidad Responsable                |                   | Instrumento/Legisación                                  | Institucionalidad Responsable                      |                   |   |
| 1920  | Ley 4.563 de Planes Generales de Transformación              | Gobierno de Chile                            | 2                 | Constitución Política de 1925                           | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
| 1930  | Proyectos de infraestructura Variados                        | Corporación de Fomento de Producción (CORFO) | 3                 | Decreto Ley 740 de 1934 - Descentralización municipal   | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Corporación de Reconstrucción y Auxilio                      | Gobierno de Chile                            | 3                 | Geografía Económica de Chile                            | Corporación de Fomento de Producción (CORFO)       | 1                 |   |
|   | Departamento de Habitaciones Populares                       | Corporación de Fomento de Producción (CORFO) | 3                 |   |  |                   |   |
|   | Decreto Ley Creación Dept.Habitación Centralizada            | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC)               | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | Plano Oficial de Urb. Comuna de Santiago (POU 1939)          | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   |  |  |                   |   |  |                   |   |
| 1950  | Modificación LGUC  | Gobierno de Chile                            | 2                 | Propuesta de División Territorial (no oficial)          | Almeyda Arroyo                                     | 1                 |   |
|   | Plan de Microregiones (Planificar Desarrollo Socio-econ)     | Ministerio Obras Públicas (MOP)              | 1                 | Propuesta de División Territorial (no oficial)          | Fuenzalida Villegas                                | 1                 |   |
|   | DFL 224 Planificación metropolitana centralizada             | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
| 1960  | Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado                 | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)  | 3                 | Comités Provinciales de Desarrollo                      | Corporación de Fomento de Producción (CORFO)       | 3                 |   |
|   | Política de Desarrollo Regional                              | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)  | 3                 | Creación de ORPLAN (Of. de Plan. Regionales)            | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)        | 3                 |   |
|   | Política del desarrollo administrativo y político            | Gobierno de Chile                            | 3                 | Convenios Especiales (Planificación con Municipios)     | Ministerios Centrales                              | 3                 |   |
|   | Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso (PRIV 1965)        | Gobierno de Chile                            | 3                 | Consejos Regionales de Intendentes (COREI)              | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Plan Regulador Intercomunal de Concepción (PRIC 1963)        | Gobierno de Chile                            | 3                 | Instituto CORFO del Norte (CONORTE)                     | Corporación de Fomento de Producción (CORFO)       | 3                 |   |
|   | Programas de Inversión Ciudades                              | Ministerio de Vivienda y Urbanismo           | 3                 | Corporaciones Regionales Especializadas                 | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Creación Oficinas Locales de Programación                    | Gobierno de Chile                            | 3                 | Juntas especiales para Mejoramiento Local               | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Política Económica de Localización Futuras Act.              | Gobierno de Chile                            | 2                 | Convenios de Cooperación Intermunicipales               | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Política de Desarrollo Social (Guiar procesos participación) | Gobierno de Chile                            | 2                 | Decreto 1.104 sobre Regionalización                     | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)        | 2                 |   |
|   | Plan Intercomunal de Santiago (PRIS 1960)                    | Gobierno de Chile                            | 2                 |   |  |                   |   |
|   | Coordinación ODEPLAN con DDU                                 | Gobierno de Chile                            | 2                 |   |  |                   |   |
|   | Política del Suelo Urbano (Control crecimiento ciudades)     | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | Política de Desarrollo Urbano (Guiar evolución ciudades)     | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | Política Habitacional (Guiar provisión techo y servicios)    | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | Política de Migración y Radicación                           | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | 1970   | Desarrollo Regional Integrado                | Gobierno de Chile | 3   | Definición Estrategia Nacional de Des. Regional    | Gobierno de Chile | 3 |
| Estrategia de Desarrollo Regional Integral            |  | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)  | 3                 | Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)            | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
| Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo       |  | Gobierno de Chile                            | 3                 | Fondo Común Municipal                                   | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
| DFL 458 - Modifica Ley Gen. Urb. y Construcciones     |  | Gobierno de Chile                            | 3                 | Nueva propuesta de Regionalización                      | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
| Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)             |  | Gobierno de Chile                            | 3                 | Consejos de Desarrollo Regional                         | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
| Decreto Ley 1.305 - Regionaliza MINVU                 |  | Gobierno de Chile                            | 3                 | Organismos Regionales de Desarrollo                     | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
| Decreto 458 - Nueva Ley de Urbanismo y Construcciones |  | Gobierno de Chile                            | 2                 | Proyecto de Regionalización CONARA                      | Comisión Nacional para la Regionalización (CONARA) | 1                 |   |
| Decreto Supremo 193 del MINVU                         |  | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
| Decreto Supremo 420 - Ajustes PRMS 1960               |  | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
| Decreto Ley 3516 - Parcelas de Agrado                 |  | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
| 1980  | Decreto Supremo 249 - Crea SEREMI MOP                        | Gobierno de Chile                            | 3                 | Ley 18.359 - Crea el cargo de SUBDERE                   | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Secretaría Reg. de Plan. y Coord.(SERPLAC)                   | Gobierno de Chile                            | 3                 | Decreto Ley 573 - Sobre definiciones de Regionalización | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Secretaría Comunal de Planificación y Coord. (SECPLAC)       | Gobierno de Chile                            | 3                 | Decreto Ley 575 - Detalla Regionalización               | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Planes Regionales y Comunales de Desarrollo                  | Gobierno de Chile                            | 3                 | Decreto Ley 1.367 - Establece normas FNDR               | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Decreto 211 - Ajustes PRMS                                   | Gobierno de Chile                            | 2                 | Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE)              | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   | Ley 18.595 de Renovación Urbana                              | Gobierno de Chile                            | 2                 | Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO)                 | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   | Banco Integrado de Proyectos (BIP)                           | Gobierno de Chile                            | 2                 | Modificación Decreto Ley 1.230 - Nueva división prov.   | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   | Decreto Supremo 31 - Nueva Política Nacional de D.U          | Gobierno de Chile                            | 1                 | Modificación Decreto Ley 1.317 - División Provincial    | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   | Creación Programa de Vivienda Básica                         | Ministerio de Vivienda y Urbanismo           | 1                 | Decreto Ley 25  | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   | Creación Programa de Mejoramiento de Barrios                 | Ministerio de Vivienda y Urbanismo           | 1                 | Decreto Supremo 1.150 - Administración Territorial      | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
| 1990  | Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) - Ley 19.175         | Gobierno de Chile                            | 3                 | Modificación Ley 18.695 Orgánica C. de Mun.             | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)                         | Gobierno de Chile                            | 3                 | Modificación Ley 19.175 Orgánica C. de Gob. Reg.        | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Modificación Ley General de Urbanismo y Construcciones       | Gobierno de Chile                            | 3                 | Creación Gobiernos Regionales (GORE)                    | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)                    | Gobierno de Chile                            | 3                 | Creación Consejos Regionales (CORE)                     | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano(PRI/PRIM)        | Gobierno de Chile                            | 3                 | Fondo Concursable de Infraestructura                    | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Plan Regulador Metropolitano Santiago                        | Gobierno de Chile                            | 2                 | Modificación Ley de Rentas Municipales                  | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   |  |  |                   |   |  |                   |   |
| 2000  | Plan Regulador Metropolitano Concepción                      | Gobierno de Chile                            | 3                 | Creación Consejo Nacional Reg. y Des. (CONAREDE)        | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Ley de Financiamiento Urbano Compartido                      | Gobierno de Chile                            | 3                 | Sistema Nacional de Información Mun. (SINIM)            | Gobierno de Chile                                  | 2                 |   |
|   | Decreto Fuerza Ley 850 MOP                                   | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
|   | Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano          | Gobierno de Chile                            | 1                 |   |  |                   |   |
| 2010  | Plan Regulador Metropolitano Valparaíso                      | Gobierno de Chile                            | 3                 | Comisión Asesora Presidencial Descentralización         | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Política Nacional de Desarrollo Urbano (DS 78)               | Gobierno de Chile                            | 3                 | Proyecto Ley Fortalecimiento Regionalización            | Gobierno de Chile                                  | 3                 |   |
|   | Consejo Nacional Desarrollo Urbano (DS 78)                   | Gobierno de Chile                            | 2                 | Ley 20.678/2013 Aprueba elección directa CORE           | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |
|   | Modificación Ley General de Urbanismo y Construcciones       | Gobierno de Chile                            | 1                 | Proyecto Ley Elección Gobernadores Regionales           | Gobierno de Chile                                  | 1                 |   |

\*Importante destacar que el puntaje se debe a evidencia encontrada con respecto a cuanto se abordaron temas del otro proceso en cuestión.

\*\* Para planificación tiene que ver con cuánto el instrumento abordaba temas regionales o cuan descentralizado estaba el instrumento.

\*\*\*Para la descentralización tiene que ver con cuánto el instrumento abordaba temas de planificación urbano-regional

| plan | desc |
|------|------|
| 1    | 1    |
| 2    | 2    |
| 3    | 3    |

**Figura 32. Mapa de Nexos**

| PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL                         |  |  | DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA |   |   |                   |
|---|--|--|----------------------------------|---|---|-------------------|
|   | Instrumento/Legisación                                       | Institucionalidad Responsable                |                                  | Instrumento/Legisación                                  | Institucionalidad Responsable                   |                   |
| 1920  | Ley 4.563 de Planes Generales de Transformación              | Gobierno de Chile                            | 2                                | Constitución Política de 1925                           | Gobierno de Chile                               | 2                 |
| 1930  | Proyectos de infraestructura Variados                        | Corporación de Fomento de Producción (CORFO) | 3                                | Decreto Ley 740 de 1934 - Descentralización municipal   | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Corporación de Reconstrucción y Auxilio                      | Gobierno de Chile                            | 3                                |   |   |                   |
|   | Departamento de Habitaciones Populares                       | Corporación de Fomento de Producción (CORFO) | 3                                |   |   |                   |
| 1940  |  |  |                                  |   |   |                   |
| 1950  | Modificación LGUC  | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
| 1960  | Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado                 | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)  | 3                                | Comités Provinciales de Desarrollo                      | Corporación de Fomento de Producción (CORFO)    | 3                 |
|   | Política de Desarrollo Regional                              | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)  | 3                                | Creación de ORPLAN (Of. de Plan. Regionales)            | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)     | 3                 |
|   | Política del desarrollo administrativo y político            | Gobierno de Chile                            | 3                                | Convenios Especiales (Planificación con Municipios)     | Ministerios Centrales                           | 3                 |
|   | Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso (PRIV 1965)        | Gobierno de Chile                            | 3                                | Consejos Regionales de Intendentes (COREI)              | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Plan Regulador Intercomunal de Concepción (PRIC 1963)        | Gobierno de Chile                            | 3                                | Instituto CORFO del Norte (CONORTE)                     | Corporación de Fomento de Producción (CORFO)    | 3                 |
|   | Programas de Inversión Ciudades                              | Ministerio de Vivienda y Urbanismo           | 3                                | Corporaciones Regionales Especializadas                 | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Creación Oficinas Locales de Programación                    | Gobierno de Chile                            | 3                                | Juntas especiales para Mejoramiento Local               | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Política Económica de Localización Futuras Act.              | Gobierno de Chile                            | 2                                | Convenios de Cooperación Intermunicipales               | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Política de Desarrollo Social (Guiar procesos participación) | Gobierno de Chile                            | 2                                | Decreto 1.104 sobre Regionalización                     | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)     | 2                 |
|   | Plan Intercomunal de Santiago (PRIS 1960)                    | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
|   | Coordinación ODEPLAN con DDU                                 | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
|   | 1970   | Desarrollo Regional Integrado                | Gobierno de Chile                | 3   | Definición Estrategia Nacional de Des. Regional | Gobierno de Chile |
| Estrategia de Desarrollo Regional Integral            |  | Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)  | 3                                | Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)            | Gobierno de Chile                               | 3                 |
| Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo       |  | Gobierno de Chile                            | 3                                | Fondo Común Municipal                                   | Gobierno de Chile                               | 2                 |
| DFL 458 - Modifica Ley Gen. Urb. y Construcciones     |  | Gobierno de Chile                            | 3                                | Nueva propuesta de Regionalización                      | Gobierno de Chile                               | 2                 |
| Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)             |  | Gobierno de Chile                            | 3                                | Consejos de Desarrollo Regional                         | Gobierno de Chile                               | 2                 |
| Decreto Ley 1.305 - Regionaliza MINVU                 |  | Gobierno de Chile                            | 3                                |   |   |                   |
| Decreto 458 - Nueva Ley de Urbanismo y Construcciones |  | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
| 1980  | Decreto Supremo 249 - Crea SEREMI MOP                        | Gobierno de Chile                            | 3                                | Ley 18.359 - Crea el cargo de SUBDERE                   | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Secretaría Reg. de Plan. y Coord.(SERPLAC)                   | Gobierno de Chile                            | 3                                | Decreto Ley 573 - Sobre definiciones de Regionalización | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Secretaría Comunal de Planificación y Coord. (SECPLAC)       | Gobierno de Chile                            | 3                                | Decreto Ley 575 - Detalla Regionalización               | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Planes Regionales y Comunales de Desarrollo                  | Gobierno de Chile                            | 3                                | Decreto Ley 1.367 - Establece normas FNDR               | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Decreto 211 - Ajustes PRMS                                   | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
|   | Ley 18.595 de Renovación Urbana                              | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
|   | Banco Integrado de Proyectos (BIP)                           | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
| 1990  | Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) - Ley 19.175         | Gobierno de Chile                            | 3                                | Modificación Ley 18.695 Orgánica C. de Mun.             | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)                         | Gobierno de Chile                            | 3                                | Modificación Ley 19.175 Orgánica C. de Gob. Reg.        | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Modificación Ley General de Urbanismo y Construcciones       | Gobierno de Chile                            | 3                                | Creación Gobiernos Regionales (GORE)                    | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)                    | Gobierno de Chile                            | 3                                | Creación Consejos Regionales (CORE)                     | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano(PRI/PRIM)        | Gobierno de Chile                            | 3                                | Fondo Concursable de Infraestructura                    | Gobierno de Chile                               | 2                 |
|   | Plan Regulador Metropolitano Santiago                        | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |
| 2000  | Plan Regulador Metropolitano Concepción                      | Gobierno de Chile                            | 3                                | Creación Consejo Nacional Reg. y Des. (CONAREDE)        | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Ley de Financiamiento Urbano Compartido                      | Gobierno de Chile                            | 3                                | Sistema Nacional de Información Mun. (SINIM)            | Gobierno de Chile                               | 2                 |
| 2010  | Plan Regulador Metropolitano Valparaíso                      | Gobierno de Chile                            | 3                                | Comisión Asesora Presidencial Descentralización         | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Política Nacional de Desarrollo Urbano (DS 78)               | Gobierno de Chile                            | 3                                | Proyecto Ley Fortalecimiento Regionalización            | Gobierno de Chile                               | 3                 |
|   | Consejo Nacional Desarrollo Urbano (DS 78)                   | Gobierno de Chile                            | 2                                |   |   |                   |

de Oficinas Locales de Programación, la Política Económica de Localización de Futuras Actividades y la Política de Desarrollo Social para guiar los procesos de participación de diversos actores de la sociedad, vislumbran un creciente entendimiento de la complejidad de los temas de planificación regional, fomento y crecimiento económico y localización estratégica de dichos procesos; en conjunto con el crecimiento del sector industrial que estaba ocurriendo en el país.

Todavía en la década de 1960 se puede apreciar la búsqueda de instituciones como la ODEPLAN y la CORFO por llegar a todo el territorio nacional, mediante los Comités Provinciales de Desarrollo de la CORFO, la creación de las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN) y el Instituto CORFO del Norte (CONORTE). El gobierno ejecutivo también tomó la iniciativa de las Corporaciones Regionales Especializadas, juntas especiales para el Mejoramiento Local, y convenios de Cooperación Intermunicipales. Por último, también fueron iniciativas del Gobierno el proyecto de Convenios especiales (que involucraba a los municipios en temas de planificación de sus territorios) y la promulgación del Decreto 1.104 sobre Regionalización del ODEPLAN que oficializó legislativamente por primera vez un esquema Regional para Chile.

La década de 1970 se caracterizó por aún evidenciar el momentum de la década de 1960, pero de una manera que lentamente decayó a lo largo de la década en cantidad de iniciativas o hitos y la trascendencia de ellas en el tiempo. Por ejemplo, se modifica y actualiza la DFL 458 - LGUC, se instaura el concepto de Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU); también se Regionaliza el MINVU mediante el Decreto Ley 1.305. A nivel regional también se instauran los proyectos de Desarrollo Regional Integrado y la Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo. En este periodo se propone una Estrategia Nacional de Desarrollo Regional, se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Común Municipal (FCM). Adicionalmente se consolida la nueva estructura de Regionalización de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y se crean los Consejos de Desarrollo Regional.

La década de 1980 se asemeja a la década de 1970 en la cantidad de iniciativas; tras la oficialización de la nueva estructura de Regionalización del país (CONARA) se crean las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Se crean los Planes Regionales y Comunales de Desarrollo asociados a esta nueva estructura. En este periodo se crea el Banco Integrado de Proyectos (BIP) y se dicta el Decreto 211 de ajustes al Plan Regulador Intercomunal de Santiago y la Ley 18.595 de Renovación Urbana. También en la década de 1980, la CONARA oficializa y detalla los variados aspectos de la Regionalización mediante el Decreto Ley 573 y 575. Luego, mediante el Decreto Ley 1.367 se establecen las normas del FNDR y con la Ley 18.359 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

En la década de 1990, se modifica la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno Regional y Administración, la cual crea los Gobiernos Regionales (GORE). Este momento fue un hito muy importante con respecto a los procesos de descentralización en Chile durante lo que va del siglo XXI ya que paulatinamente se irá sumando mayor autonomía a dichos gobiernos, a pesar de que aún es una autonomía incipiente a la fecha (2018). Junto con los GORE, se crean los Consejos Regionales (CORE), y el Fondo Concursable de Infraestructura. También en el periodo, la legislación relacionada a la planificación urbano-regional da origen a las primeras Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), y a los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). En este periodo se realizan modificaciones a la LGUC y se avanza a lo largo del territorio con los Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

Después del año 2000, se oficializa el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Concepción y se oficializa la Ley de Financiamiento Urbano Compartido. Se crea el Consejo Nacional de Regionalización y Descentralización (CONAREDE) y se crea el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), una

**Figura 33. Caracterización Mapa de Nexos**

PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA



importante base de datos que congrega información y datos de caracterización de la población, salud, administración municipal, educación, para todos los municipios de Chile.

Durante la década de 2010 (hasta el año 2014), la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (DS 78) y por consiguiente la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, significa una promesa para las ciudades del siglo XXI, en la medida que la nueva institucionalidad pueda abordar la urgente necesidad y desafío de una planificación integrada, que englobe temas de transporte, infraestructura, sociales, de inclusión social, de género, de tecnología, que pueda de manera equilibrada velar por un desarrollo equitativo en todas las regiones del país y en la medida que cada vez puedan dialogar con las instancias de descentralización en los GORES y municipios.

El trabajo de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional de 2014 también es una instancia que aportó significativamente al desarrollo legislativo de los años venideros. El trabajo de la Comisión obligó una reflexión en un momento dado, en que las miradas hacia donde avanzar no estaban del todo claras.

En la Figura 33, Caracterización de Mapa de Nexos, se propone otorgar un nombre a cada espacio de nexo (enumerados en la Figura del 1 al 9). De esta manera, los espacios quedan denominados como: (1) Periodo 1920 - Constitución Política de 1925 y su proceso paulatino de incidencia (y aclaratorias) en las políticas públicas; (2) Periodo 1930 - La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) como principal agencia de planificación y desarrollo en Chile; (3) Periodo 1950 - Periodo de estabilidad sin modificaciones significativas; (4) Periodo 1960 - Surgimiento de la Planificación Regional en Chile y procesos de descentralización de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); (5) Periodo 1970 - Primer esquema legislativamente oficial de Regionalización para Chile y una nueva organización administrativa subnacional; (6) Periodo 1980 - Consolidación de la Regionalización y procesos de descentralización de la planificación en las regiones y municipalidades del país; (7) Periodo 1990 - Avances en Planificación Intercomunal y Metropolitana de grandes ciudades y definiciones sobre autoridades Gobiernos Regionales y Municipios; (8) Periodo 2000 - Periodo de estabilidad, avanzando hacia una década de ajustes; (9) Periodo 2010 - Planificación urbano-regional como un proceso intersectorial y avanzando hacia una mayor descentralización; Democratización de los Gobiernos Regionales y Consejos Regionales en Chile.

## **VIII.2 Espacios de nexo puestos en contexto a la mirada de expertos**

Tras analizar los resultados de las entrevistas realizadas a informantes claves en el Capítulo V, se extrajeron algunas citas específicas que guardan alta relación con y complementan los resultados de la revisión histórico-legislativa del Capítulo IV. Por ejemplo, la atingencia del relacionamiento de los temas de descentralización administrativa y planificación urbano-regional se resfuerza con la siguiente cita:

“Los procesos de descentralización sí debieran abordar temas de planificación territorial; pero para que pueda realizarse una planificación territorial de verdad, buena y fecunda, tiene que insertarse en un proceso descentralizador también de verdad, bueno y fecundo. Entendiendo ambos como medios para alcanzar un fin, no como un fin en sí mismos”.

*Heinrich Von Baer*

Esta cita también ayuda a poner en perspectiva los temas abordados en esta Tesis; es decir, los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional no son un fin, si no que son una herramienta para avanzar hacia el desarrollo de todo el territorio nacional a partir de la dotación de competencias, facultades y atribuciones a los niveles subnacionales para el desarrollo de éste y junto a una coordinación con otros gobiernos subnacionales y el nivel central.

Una cita que trata sobre un tema más específico y que confirma el planteamiento en torno a la idea de la importancia de la década de 1960 para la planificación urbano-regional y la descentralización es la siguiente:

“Un hito principal fue la introducción de esquemas de planificación regional con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) a partir de 1964. Ellos propusieron un esquema de regiones que funcionaron de manera teórica, y que frecuentemente colisionaban con el ordenamiento territorial con que operaban los ministerios en la época”.

*Carlos de Mattos*

No solo corrobora la importancia de dicha década si no que también destaca la labor de la ODEPLAN. La cita de De Mattos también hace mención sobre la “colisión” entre el esquema de regiones propuesto por dicha institucionalidad y el sistema de ordenamiento territorial de los ministerios de la época; esto es evidencia de que si bien la ODEPLAN abordaba temas de descentralización y planificación, éste no era del todo coordinado con el trabajo sectorial, ministerial.

Se reafirma la importancia del periodo de la década de 1960 para los procesos de descentralización y desarrollo local con la siguiente cita:

“En los tiempos en que trabajaba en el Instituto de Planificación para el desarrollo (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), surgió la idea de los polos de crecimiento dentro de los temas de planificación regional que se trabajaron. Empezó a aparecer con fuerza la idea del desarrollo endógeno y el desarrollo local, la descentralización”.

*Carlos de Mattos*

Con respecto a una mirada crítica, una problemática que se destacó en las entrevistas fue la fragmentación de los avances legislativos para los temas de descentralización y planificación:

“El tratamiento siempre ha sido por parcialidades, ni sistémico y con errores manifiestos. Por ejemplo se aprobó la elección del presidente del CORE por sus pares, pero no se definieron sus funciones”.

*José Antonio Ábalos*

A eso se suma lo planteado por Sergio Baerswyl sobre la falta de acceso a fondos de inversión de decisión regional:

“Y si [las autoridades regionales] fueran elegidos, tampoco tendrían el acceso a los bienes económicos, pues Chile sigue siendo económicamente centralizado, no hay planes de inversión regionales que les permitan a los intendentes manejar una mayor proporción del presupuesto regional”.

*Sergio Baerswyl*

Igualmente en lo que se ha avanzado en el último tiempo (tanto en los avances hacia una planificación urbano-regional integrada en Chile y en los procesos de descentralización administrativa que tímidamente integra temas de planificación), se puede ser positivo en pensar que los últimos avances son una promesa o bien se puede revisar esta cita que denota la importancia de seguir reforzando futuros avances:

“Respecto al empoderamiento de las regiones, no creo que sólo la posibilidad de elección del intendente sea suficiente, pues tendría el poder político, pero no el económico”. Comenta que Chile aún está muy centralizado y es piramidal, por lo que la medida mencionada no sólo no es suficiente, sino que podría llevar a una situación de caos”.

*Sergio Baerswyl*

De la misma manera, hay quienes también plantean que las iniciativas de descentralización han sido escasas en Chile. Si bien la siguiente cita no contempla los avances entre 2014 y 2018, sí es acertada con respecto a lo mencionado sobre que no ha cambiado nada con respecto al esquema de desconcentración fiscal en el país:

“Las iniciativas de descentralización son escasas en Chile y hasta ahora se reducen a la elección de Consejeros Regionales, la selección de proyectos de inversión y programas que se financian con recursos transferidos del nivel central y limitados por las orientaciones que se les imponen. Esto no quita que en los últimos 15 años se han generado movimientos sociales, localizados territorialmente, instituciones/ONG (como Chile Descentralizado) y esfuerzos del mundo académico desde universidades regionales”.

*José Antonio Ábalos*

Desde una perspectiva más positiva, y con respecto a la labor de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional como una iniciativa del ejecutivo, es interesante recordar que en dicha instancia se congregó la visión de variados actores, lo cual enriquece los resultados plasmados en el Informe de la Comisión publicado el año 2014.

“La propuesta de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional constituye una instancia de presidencialista pero que incluye la visión de numerosos profesionales que no están ligados al ejecutivo de manera directa. En ese sentido, es una iniciativa híbrida, que combina dos orígenes”.

*Heinrich Von Baer*

Por último, una cita de gran importancia, debido a que identifica al actual poder con que cuentan los municipios en Chile como un ejemplo concreto de relacionamiento entre descentralización administrativa y planificación urbano-regional es la siguiente:

“El poder que actualmente tienen los municipios, refleja una comunión entre los procesos de descentralización y planificación urbano-regional”; “Si bien los municipios tienen poder de planificación, el poder de inversión está en las agencias centrales,

en que la Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) es el que construye y tiene que negociar. Hay municipios que tienen capacidad de hacer los diseños pero otros se entregan totalmente”.

*Esteban Valenzuela*

Esta última cita es clave para la investigación que se desarrolló en la Parte II de la Tesis, ya que se plantea que los municipios pueden actuar como objeto de investigación, en la medida que son un ejemplo vivo y presente de la necesidad de relacionar ambos procesos, y a partir de ellos se puede inferir de qué manera hemos avanzado y cuánto es lo que resta por avanzar.

En resumen, se puede rescatar de esta discusión en torno a las citas de las entrevistas, que el tema de relacionamiento entre los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional, desde el punto de vista de los expertos es un tema relevante; que históricamente un periodo importante para estos dos procesos fue el de la década de 1960; los avances que han habido en la historia no han sido del todo ideales, tienen sus problemáticas como la fragmentación legislativa y la falta de vinculación con temas de descentralización fiscal; se plantea que sí hay un ejemplo concreto de vinculación entre los dos procesos (los municipios); y por último que los últimos avances en descentralización, que han surgido de propuestas de la Comisión Presidencial, sí han considerado la mirada de múltiples expertos(as) que trabajaron en dicha mesa de trabajo.

### **VIII.3 Los avances de relacionamiento en Chile, puesto en contexto con los Casos Comparados**

Tomando en consideración que en este apartado, hasta ahora se ha mirado los avances existentes en Chile de manera positiva y rescatando los hitos en que se ha vinculado de una u otra manera los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional existentes, estos hallazgos deben ponerse en contexto y en comparación con los avances que se han hecho mediante los procesos descentralizadores de otros países, para poder formarse una opinión con respecto al real avance que ha sido, en comparación con países que van más adelante que Chile en estas materias.

Revisando nuevamente los casos de estudio del Capítulo II, *Hacia una planificación descentralizada. Estudio de casos comparados: Francia y Colombia*, se puede ver que por ejemplo para el caso de Francia, las reformas descentralizadoras de gobierno comienzan en 1960 y que desde la promulgación de la Ley de Descentralización y las *Leyes Defferre* (periodo 1982-1983), que las regiones y los departamentos reciben mayores atribuciones con respecto a temáticas urbanas, inclusive el diseño y aplicación de planes de ordenamiento territorial. Específicamente en temas de planificación territorial, en las reformas de los años 1982-1983 (con la Ley de Descentralización), pasó a ser el Consejo Regional el que diseñaba el Plan de Ordenamiento Territorial para la región. En este periodo también se transfirió la mayoría de las atribuciones de planificación urbana a las comunas y se desarrolló legislación que enmarcara la necesidad de coordinación intercomunal.

Siguiendo con el caso de Francia, luego en el periodo 2003-2004 se aprueba una Reforma Constitucional con el objetivo de reafirmar el carácter diverso dentro del territorio. Esta reforma se completa con cuatro leyes orgánicas.

Por otra parte, desde la década de 1980 que los niveles subnacionales en Francia tienen autonomía con respecto a sus presupuestos; la Ley Orgánica 758 de 2004 profundiza esa autonomía fiscal, incluyendo la libertad por aumentar los impuestos locales. Paradójicamente, al final la sumatoria de figuras territoriales y de leyes que actuaban en el territorio y la planificación urbano-territorial, generaba problemas de coherencia en la aplicación de los instrumentos de planificación territorial. Esto llevó a que varios instrumentos como los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT) y los Planes Locales de Urbanismo (PLU), se llevaran a cabo por entidades intercomunales.

Más recientemente, en Francia también han habido procesos recentralizadores. En enero del año 2016 se reducen de 22 a 13 regiones. Si bien la reforma busca hacer que la gobernanza sea más eficiente y reducir costos administrativos asociados a la antigua cantidad de gobiernos regionales, no ha estado exenta de crítica debido a que se fuerza la convergencia de regiones con un fuerte orgullo identitario propio.

Para el caso de Colombia, desde la Constitución de 1991 que Colombia se proclama como una “república unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales” y desde la literatura también se describe como tal (Fuentes & Orellana, 2013; Gutiérrez, 2010). Particularmente desde el año 1983, Colombia comenzó un progresivo proceso de descentralización, como resultado de distintos movimientos y tendencias políticas por las cuales atravesó el país. Se definió que los municipios, como piedra angular del Estado moderno, fueran los que se preocuparan de garantizar la prestación de los servicios públicos locales.

En Colombia, en 1980 se llevó a cabo la primera reforma fiscal, la cual delegó el recaudo de recursos económicos a las entidades territoriales subnacionales de forma autónoma. A eso siguió la votación popular de los alcaldes, lo cual fue acompañado por la inclusión de medidas participativas para el tratamiento de temas locales. En 1990 se incluyó la votación popular de otras autoridades territoriales, profundizando el proceso de descentralización. Es así como los municipios lograron autonomía para planificar y promover planes de desarrollo social y económico, según sus planes seccionales.

En la actualidad, las entidades territoriales subnacionales, tienen derechos de gobernación autónoma, ejercicio de competencias, administración de los recursos y establecimiento de tributos necesario para cumplir sus funciones. Sin embargo, debido a una disminución del poder fiscalizador del Estado, han surgido casos de clientelismo, en especial en aquellas entidades territoriales con menor capacidad de fiscalización de la transferencia de servicios y recaudo de recursos. También se ha dado una situación de penetración de fuerzas ilegales, principalmente paramilitares y narcotraficantes.

En específico en relación a temas de planificación territorial, en Colombia desde el año 1978 que la legislación le otorga a los municipios la potestad de crear códigos normativos; el año 1989 se determinó que los municipios debían adoptar planes de congruencia con las políticas de los niveles de organización territorial superiores. La Constitución Nacional de 1991 también avanzó en definir nuevos parámetros para el ordenamiento territorial y la planificación urbana mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la que relevó y profundizó la importancia del municipio y el rol del departamento como intermediadora entre la nación y el municipio. En 1991 también se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial, para guiar y orientar a través de la investigación, los procesos de creación de instrumentos de ordenamiento territorial. Finalmente, la Ley 388 de Desarrollo Territorial

de 1997, define y mejora la repartición de atribuciones a los distintos niveles de ordenamiento territorial.

De esta manera podemos ver que en realidad, países como Francia y Colombia, ya han pasado hace varias décadas por el proceso que se está viviendo en Chile en este momento. En Francia, desde la década de 1980 que los niveles subnacionales de gobierno ya reciben mayores atribuciones con respecto a temáticas urbanas, inclusive el diseño y aplicación de planes de ordenamiento territorial. A principios de la década de 2000, el proceso legislativo estaba enfocado en lograr un proceso de ordenamiento territorial descentralizado que velara por reafirmar el carácter diverso dentro del territorio. Desde ese mismo periodo que también los niveles subnacionales contaban con autonomía fiscal, incluyendo la capacidad de cobro de impuestos locales, lo cual aún en Chile estamos lejos de lograr. En Colombia, también las reformas han sido muy adelantadas con respecto al caso chileno, partiendo por el hecho de que en 1980 ya se hace una primera reforma fiscal, que delegó el recaudo de recursos económicos a los gobiernos subnacionales. En la década de 1990 ya se estaba eligiendo democráticamente las autoridades de los gobiernos subnacionales y en ese mismo tiempo los municipios al mismo tiempo lograban mayor autonomía para planificar y promover planes de desarrollo social y económico.

#### **VIII.4 Hacia una tipología: Estudiando la manera en que las comunas chilenas se ven afectadas por el esquema actual de descentralización de la planificación urbano-regional**

A la luz del análisis realizado en esta Tesis con respecto a los efectos de la planificación urbano-regional frecuentemente centralizada, en la planificación propia de los municipios, se puede decir que las dos actividades de recolección de datos (primero mediante el ejercicio de la encuesta descrita en el Capítulo VI. y luego mediante las entrevistas semi estructuradas de profundización descritas en el Capítulo VII), sirvieron el propósito de entender de mejor manera por ejemplo, los desafíos, complejidades y oportunidades que surgen de este ámbito de relacionamiento.

A partir de los resultados de la encuesta a más de cien municipalidades de todo el país, se puede apreciar que la mayoría de las comunas encuestadas (80%) toma algún tipo de acción cuando se anuncia un proyecto de carácter urbano proveniente del nivel central; algunos municipios analizan en detalle los posibles impactos que el proyecto tendría y otros municipios en cambio toman rápidamente contacto con el Ministerio o SEREMI respectiva; sin embargo, la mayoría de inmediato se interesa y actúa de una u otra manera.

De la misma manera, la gran mayoría (85%) de las comunas encuestadas revisan sus Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), de modo de poder plantear observaciones, reparos y sugerencias de mejoras para el proyecto en cuestión. De ese conjunto de comunas, la mayoría busca proponer observaciones, y un grupo menor de comunas no intenta necesariamente proponer observaciones a los proyectos.

Cuando se revisó el tema del contacto con el nivel central durante la ejecución de un proyecto sectorial, la gran mayoría de las comunas (79%) planteó que

algún tipo de contacto existe; de ese grupo, un poco más de la mitad planteó que el contacto es amplio y fructífero y un grupo menor planteó que el contacto es escaso. Si las comunas buscan hacer cambios a los proyectos, un 45% tiene éxito en el sentido de que se concretan las modificaciones; un 34% plantea que rara vez cuentan con éxito en sugerir una modificación a un proyecto proveniente del nivel central.

Cuando se les preguntó a los municipios si consideran positivo o negativo el nivel de centralización con respecto al desarrollo de proyectos de gran magnitud y costo en el ámbito urbano, cerca del 60% de las comunas planteó que el nivel de centralización influye negativamente en la planificación del territorio; en cambio cerca de un 20% planteó que debido a que existe un trabajo en conjunto, en realidad no era un problema.

Finalmente, con respecto a los impactos de los proyectos mismos (cuando han sido diseñados y formulados desde el nivel central, pero edificados en su comuna), cerca de un 50% planteó que los resultados no son ni positivos ni negativos, y que depende más bien de el nivel de diálogo que haya habido con la contraparte. Un 24% planteó que el impacto fue positivo y que reforzaba la planificación local.

Lo interesante de estos resultados, es que la gran mayoría de las comunas toma un rol activo frente a una iniciativa de proyecto proveniente del nivel central; también se destaca que la gran mayoría busca analizar sus IPT a la luz del proyecto propuesto, y ver cómo se verá afectada la localidad. Con respecto al nivel de contacto con el nivel central y SEREMI, todavía hay bastante que avanzar, de modo que los municipios puedan tener mayor grado de involucramiento en las decisiones y detalles del proyecto. Se puede apreciar también que hay espacio para mejorar con respecto a la importancia que paulatinamente, este tipo de proyectos sean formulados, diseñados y financiados desde los niveles subnacionales, es decir, desde el nivel del Gobierno Regional, y que eso actuaría a favor de temas prácticos como tiempos de ejecución, como también de facilidad para incidir en las decisiones importantes del proyecto. Finalmente, también se espera que los resultados de proyectos de inversión de grandes montos como los provenientes del nivel central, deben tener mayor grado de efectos positivos esperados, no solo de un 24%.

A partir del análisis realizado por características, se puede deducir que revisando en especial las últimas cinco preguntas de la encuesta, las cuales son más decidoras de la problemática de la centralización, con respecto al uso de los Instrumentos de Planificación Territorial para analizar el impacto de un proyecto centralizado, las mayores diferencias en la manera de responder se dan cuando se categorizan las comunas según su población (es decir, cuando se comparan comunas con población baja con alta). Las comunas con población menor a 70.000 hab. tienden a revisar con menor frecuencia sus IPT que las comunas con mayor población; y las comunas con población mayor a 150.000 hab. respondieron con mayor frecuencias respuestas alternativas en la encuesta.

Con respecto al nivel de contacto con el nivel central, las mayores diferencias se dan cuando se compara a las comunas según su distancia con respecto a la capital regional. Las comunas ubicadas a menos de 75 kms. de la Capital Regional tienden a tener mayor contacto con el nivel central para coordinar los proyectos y mayor trabajo en conjunto. Las comunas ubicadas a más de 75 kms. tienden a tener poco contacto con el nivel central para efectos de coordinación.

Con respecto al nivel de receptividad de sugerencias y cambios para los proyectos, curiosamente las comunas no pertenecientes a la Región Metropolitana tienen

**Tabla 125. Sumatoria de puntajes de diferenciación**

|   | TOTAL | RM-SI | RM-NO     | DIF          | AM-SI | AM-NO     | DIF          | C+75 | C-75        | DIF          | POB>150 | POB<70     | DIF           | FCM>50 | FCM<50     | DIF          |
|---|-------|-------|-----------|--------------|-------|-----------|--------------|------|-------------|--------------|---------|------------|---------------|--------|------------|--------------|
| <b>4 Uso Instrumentos Planif. Territorial</b>     |       |       |           |              |       |           |              |      |             |              |         |            |               |        |            |              |
| Rev. como proyecto se ajusta a IPT para obs.      | 63.1  | 70.4  | 53.6      | 16.8         | 66.7  | 54.3      | 12.4         | 56.6 | 58.6        | 2            | 53.3    | 50         | 3.3           | 53.1   | 59.7       | 6.6          |
| Rev como proyecto se ajusta a IPT s/obs.          | 19.4  | 11.1  | 19        | 7.9          | 10    | 19.8      | 9.8          | 17   | 17.2        | 0.2          | 20      | 20.6       | 0.6           | 16.3   | 17.7       | 1.4          |
| No revisamos (IPT desactualizados)                | 5.8   | 3.7   | 6         | 2.3          | 3.3   | 6.2       | 2.9          | 3.8  | 6.9         | 3.1          | 0.6     | 17.2       | 16.6          | 16.4   | 3.2        | 13.2         |
| No revisamos (otros motivos)                      | 5.8   | 0     | 7.1       | 7.1          | 3.3   | 6.2       | 2.9          | 7.5  | 3.4         | 4.1          | 0       | 0.6        | 0.6           | 0      | 3.2        | 3.2          |
| Otros   | 5.8   | 3.7   | 6         | 2.3          | 6.7   | 4.9       | 1.8          | 5.7  | 5.2         | 0.5          | 20      | 0.5        | 19.5          | 6.1    | 4.8        | 1.3          |
|   |       |       |           | <b>36.4</b>  |       |           | <b>29.8</b>  |      |             | <b>9.9</b>   |         |            | <b>40.6</b>   |        |            | <b>25.7</b>  |
| <b>5 Nivel de Contacto Nivel Central</b>          |       |       |           |              |       |           |              |      |             |              |         |            |               |        |            |              |
| Amplio contacto y trabajo conjunto                | 47.6  | 44.4  | 42.9      | 1.5          | 46.7  | 42        | 4.7          | 35.8 | 50          | 14.2         | 60      | 50         | 10            | 53.1   | 33.9       | 19.2         |
| Amplio contacto s/trabajo conjunto                | 12.4  | 11.1  | 11.9      | 0.8          | 10    | 12.3      | 2.3          | 11.3 | 12.1        | 0.8          | 20      | 12.1       | 7.9           | 6.1    | 16.1       | 10           |
| Poco contacto con contraparte                     | 31.4  | 22.2  | 32.2      | 10           | 20    | 33.3      | 13.3         | 41.5 | 19          | 22.5         | 13.3    | 19         | 5.7           | 28.6   | 30.6       | 2            |
| No existe contacto                                | 1.9   | 0     | 2.4       | 2.4          | 0     | 2.5       | 2.5          | 1.9  | 1.7         | 0.2          | 0       | 1.7        | 1.7           | 4.1    | 0          | 4.1          |
| Otros   | 6.7   | 11.1  | 4.8       | 6.3          | 13.3  | 13.3      | 0            | 3.8  | 8.6         | 4.8          | 0.6     | 8.6        | 8             | 4.1    | 8.1        | 4            |
|   |       |       |           | <b>21</b>    |       |           | <b>22.8</b>  |      |             | <b>42.5</b>  |         |            | <b>33.3</b>   |        |            | <b>39.3</b>  |
| <b>6 Nivel de Receptividad</b>                    |       |       |           |              |       |           |              |      |             |              |         |            |               |        |            |              |
| Frecuentemente éxito sugerir cambios              | 12.6  | 18.5  | 8.3       | 10.2         | 13.3  | 9.9       | 3.4          | 9.4  | 12.1        | 2.7          | 13      | 16.6       | 3.6           | 14.3   | 8.1        | 6.2          |
| Mayormente éxito sugerir cambios                  | 44.7  | 25.9  | 45.2      | 19.3         | 36.7  | 42        | 5.3          | 41.5 | 39.7        | 1.8          | 40      | 41.6       | 1.6           | 40.8   | 40.3       | 0.5          |
| Rara vez éxito sugerir cambios sec.               | 34    | 37    | 29.8      | 7.2          | 30    | 32.1      | 2.1          | 30.2 | 32.8        | 2.6          | 40      | 27.7       | 12.3          | 34.7   | 29         | 5.7          |
| Nunca tenemos éxito sugerir cambios               | 2.9   | 0.4   | 3.8       | 3.4          | 0     | 3.7       | 3.7          | 5.7  | 0           | 5.7          | 0       | 6.9        | 6.9           | 4.1    | 1.6        | 2.5          |
| Otros   | 5.8   | 7.4   | 4.8       | 2.6          | 10    | 3.7       | 6.3          | 3.8  | 6.9         | 3.1          | 0.6     | 6.9        | 6.3           | 2      | 8.1        | 6.1          |
|   |       |       |           | <b>42.7</b>  |       |           | <b>20.8</b>  |      |             | <b>15.9</b>  |         |            | <b>30.7</b>   |        |            | <b>21</b>    |
| <b>7 Efectos Centralización sobre Plan UR</b>     |       |       |           |              |       |           |              |      |             |              |         |            |               |        |            |              |
| Centralización influye negativamente              | 58.4  | 44.4  | 56        | 11.6         | 43.3  | 56.8      | 13.5         | 58.5 | 48.3        | 10.2         | 50.3    | 62.5       | 12.2          | 59.2   | 48.4       | 10.8         |
| No influye - trabajo conjunto                     | 21.8  | 14.8  | 19        | 4.2          | 10    | 21        | 11           | 17   | 19          | 2            | 20      | 19.4       | 0.6           | 18.4   | 17.7       | 0.7          |
| Influye neg. (no hay trab. conjunto)              | 9.9   | 7.4   | 9.5       | 2.1          | 6.7   | 9.9       | 3.2          | 11.3 | 6.9         | 4.4          | 20      | 11.1       | 8.9           | 10.2   | 8.1        | 2.1          |
| Otros   | 9.9   | 18.5  | 6         | 12.5         | 23.3  | 3.7       | 19.6         | 3.8  | 13.8        | 10           | 0.6     | 0.27       | 0.33          | 6.1    | 11.3       | 5.2          |
|   |       |       |           | <b>30.4</b>  |       |           | <b>47.3</b>  |      |             | <b>26.6</b>  |         |            | <b>22.03</b>  |        |            | <b>18.8</b>  |
| <b>8 Impacto Proyectos Nivel Central en Local</b> |       |       |           |              |       |           |              |      |             |              |         |            |               |        |            |              |
| Pos., resfuerza orient. y directrices IPT         | 23.7  | 14.8  | 21.4      | 6.6          | 13.3  | 22.2      | 8.9          | 20.8 | 19          | 1.8          | 2       | 19         | 17            | 26.5   | 14.5       | 12           |
| Positivo, proyectos may. Se ajustan a IPT         | 19.6  | 11.1  | 19        | 7.9          | 6.7   | 21        | 14.3         | 22.6 | 22.1        | 0.5          | 2       | 22.1       | 20.1          | 16.3   | 17.7       | 1.4          |
| Ni pos. ni neg. depende nivel diálogo             | 47.4  | 48.1  | 38.1      | 10           | 46.7  | 38.3      | 8.4          | 39.6 | 41.4        | 1.8          | 46      | 41.4       | 4.6           | 40.8   | 40.3       | 0.5          |
| Neg. porque no se ajustan nuestros IPT            | 6.2   | 7.4   | 4.8       | 2.6          | 10    | 3.7       | 6.3          | 1.9  | 8.6         | 6.7          | 6.6     | 8.6        | 2             | 4.1    | 6.5        | 2.4          |
| Otros   | 3.1   | 3.7   | 2.4       | 1.3          | 6.7   | 1.2       | 5.5          | 0    | 5.2         | 5.2          | 6.6     | 5.2        | 1.4           | 2      | 3.2        | 1.2          |
|   |       |       |           | <b>28.4</b>  |       |           | <b>43.4</b>  |      |             | <b>16</b>    |         |            | <b>45.1</b>   |        |            | <b>17.5</b>  |
|   |       |       | <b>RM</b> | <b>158.9</b> |       | <b>AM</b> | <b>164.1</b> |      | <b>DIST</b> | <b>110.9</b> |         | <b>POB</b> | <b>171.73</b> |        | <b>FCM</b> | <b>122.3</b> |

mayor éxito en sugerir cambios que las comunas sí pertenecientes a la Región Metropolitana. Con respecto a los efectos de los niveles de centralización sobre la planificación local, las mayores diferencias se dan cuando se contrastan las comunas según si pertenecen o no a un área metropolitana; aquí las comunas no-am tienden a definir que la centralización influye negativamente, como es de esperar.

Finalmente, con respecto al impacto de proyectos centrales en la calidad de vida local, las mayores diferencias se dan nuevamente al comparar por población alta y baja, en que las comunas de baja población evalúan positivamente los proyectos que se hacen en sus localidades, versus las comunas de alta población que evalúan menos generosamente los proyectos provenientes del nivel central.

En resumen, y como se puede ver en la Tabla 125, la sumatorio de los puntajes de diferencias, revelan que al analizar las comunas por cantidad de población, es cuando se obtienen las mayores diferencias en formas de respuesta; se obtiene el segundo mayor puntaje de sumatoria de diferencias para comunas pertenecientes a un área metropolitana versus comunas no pertenecientes a un área metropolitana. Finalmente, el tercer mayor puntaje de sumatoria de diferencias se da cuando se contrasta según si la comuna pertenece a la Región Metropolitana o no pertenece a la Región Metropolitana. Estos puntajes luego se tomaron en consideración para la definición de los tipos de comunas (6 tipos) en las cuales se aplicaron las entrevistas semi-estructuradas.

El último análisis hecho a partir de la encuesta realizada a municipios a lo largo del país, fue el de revisión y análisis de las respuestas alternativas que algunas comunas puntuales detallaron. A partir de estas respuestas surgieron algunos puntos interesantes pero a la vez contradictorios con respecto a las dificultades con las que se enfrentan de ciertas comunas para lograr incidir en proyectos provenientes del nivel central. Por ejemplo, el hecho de que se anuncian los proyectos muy encima de la fecha de comienzo de la ejecución de éste, deja muy poco tiempo para plantear observaciones o reparos (Comuna de El Bosque). Por otra parte, para el caso de Lo Barnechea, comuna en que se planteó que por lo general se enteran antes de que los proyectos se anuncien debido a que constantemente están en contacto y coordinación con el nivel central en materias de

planificación y desarrollo urbano.

Este tipo de contradicciones tal vez sirve para reflexionar e indagar en mayor detalle en futura investigación, como existe una inequidad a la que se enfrentan algunas municipalidades referente al acceso a información relacionada al desarrollo de proyectos con financiamiento sectorial. Con respecto a este tema puede que incidan múltiples factores como por ejemplo para el caso de las ciudades metropolitanas, el fenómeno de la reproducción y ampliación de un patrón de urbanización desigual, característico de la nueva geografía metropolitana que se ha consolidado en las últimas décadas alrededor del mundo (De Mattos, Fuentes & Link, 2014). Ese patrón desigual reflejo de desigualdades socio-económicas, tal vez también se puede extrapolar a temas relacionados con el acceso a información por parte de gobiernos locales, y a la colaboración con otros actores del ámbito público y privado. En el fondo, se trata de a la presencia de menos desarrollo económico, menor la presencia de otros actores con quien asociarse y formar alianzas para establecer una agenda local y propia.

## **VIII.5 Conclusiones y sugerencias a partir de seis casos de profundización**

En sumatoria a lo anterior, y a partir de las entrevistas semi-estructuradas a Asesores Urbanistas, Secretarios de Planificación Comunal y otros profesionales y funcionarios con experiencia en el relacionamiento con los Ministerios y SEREMIs, se puede mejor apreciar cuáles son los factores que fomentan un mayor relacionamiento e incidencia en la planificación sectorial o desde los niveles superiores, y cuáles son los factores que permiten una mayor coordinación o nivel de asimilación de la planificación central en la planificación que realizan los municipios (en resumidas cuentas, fortalezas y debilidades para mejorar los proyectos para beneficio de la comunidad local).

Al contemplar los seis casos de estudio, se puede concluir que todas cuentan con ciertas fortalezas y debilidades, algunas municipalidades con más fortalezas que otras, y que no necesariamente guardan directa relación con el nivel de recursos (e.i. el gasto municipal por habitante en Punta Arenas es significativamente más alto que el de Concepción, pero Concepción es una municipalidad con un nivel de incidencia mayor que la municipalidad de Punta Arenas, en la planificación proveniente del nivel central).

Si bien las distintas municipalidades respondieron de manera disímil, resulta interesante el caso de Concepción en que cuando se fomenta un trabajo en equipo tanto con los gobiernos subnacionales como con otras entidades no-gubernamentales, se genera una sinergia y un bloque político que está de acuerdo en las luchas que van a dar. También es clave la presencia de una “cultura de ciudad”, que fomente la acogida de proyectos de impacto positivo en la calidad de vida, de largo plazo, que son beneficiosos para las distintas comunidades y actores que conforman la ciudadanía.

En el caso de Concepción, las herramientas adicionales, en especial las buenas relaciones con el GORE, las SEREMIs, los ministerios, la gobernación en cuanto a diálogo sobre proyectos de ciudad, parece un factor clave. Además, el Directorio Urbano ya mencionado, que reúne diferentes autoridades, académicos, actores privados, entre otros, también genera una convergencia y una sinergia que solo favorece la cristalización de proyectos beneficiosos para el territorio y la ciudadanía.

Por último, el esfuerzo de la municipalidad por involucrar a la ciudadanía en el diseño de proyectos sectoriales, del GORE y municipales (e.i. PLADECO Participativo de Concepción), también constituye un rol clave, en cuanto la municipalidad levanta otro nivel de peso político: el de la ciudadanía. Sin embargo, el peso de la ciudadanía se hace valer cuando también hay un interés real por parte de las personas y las comunidades por participar, es decir cuando hay una cultura de ciudad en todos los niveles.

En el caso de la Pintana, la llegada de un nuevo equipo político y profesional, tras más de 20 años, busca generar un cambio y mejorar la capacidad de relacionamiento y coordinación con los niveles superiores de gobierno. En Punta Arenas se plantea que el Plan de Zonas Extremas del GORE, ha sido una de las pocas instancias en que ellos han podido relacionarse e incidir en decisiones de los niveles superiores de gobierno (en este caso el GORE). En el caso de Penco, el hecho de ser una comuna perteneciente a un área metropolitana liderada por una municipalidad con bastante fuerza política y de gestión como es Concepción, finalmente les favorece en la capacidad de incidir en la planificación proveniente del nivel central (e.i. Mediante las invitaciones que reciben a participar en el Directorio Urbano de Concepción).

También hay factores que dificultan el relacionamiento y la incidencia en la planificación proveniente del nivel central; en el caso de Concepción la distancia física con respecto al Área Metropolitana de Santiago, sigue siendo un desafío, ya que plantean que al final de allá vienen los recursos. Para La Pintana, el hecho de que aún están concentrados en trabajar para mejorar problemas sociales producto de políticas públicas fallidas en los últimos 25 años en la comuna, los mantiene ocupados y con poco tiempo para mirar hacia adelante. Para Punta Arenas, es la falta de retroalimentación por parte de los ministerios, lo que lleva ocasionalmente a decisiones mal tomadas para los proyectos, que no resultan en lo que necesitaba a nivel local. Para Penco, el hecho de que aún no es obligatoria la participación resolutoria de las municipalidades en los proyectos sectoriales, genera una situación en que finalmente no se toma en consideración las opiniones locales.

A la hora de los municipios de poder incidir en la planificación urbano-regional, los resultados muestran que no necesariamente se trata de los recursos con que cuenta la municipalidad; también se trata de capacidades de trabajo en equipo entre los distintos niveles de gobierno (vertical) y horizontal con la ciudadanía y distintos actores y organizaciones públicas y privadas. También se trata de la herencia de una carga de problemas sociales con que la municipalidad debe abordar y que le impide concentrarse en temas con miras hacia adelante. Por último la localización de la comuna con respecto a comunas fuertes y con mayor poder político, también incide en el éxito que pueda tener para incidir en la planificación proveniente del nivel central y mejor adoptarla a la planificación propia de dicha localidad.

A partir de los hallazgos del Capítulo VI, se plantean a continuación una serie de sugerencias para municipios que buscan potenciar su capacidad de incidir en proyectos de gran escala, financiados desde el nivel central, de modo de mejor ajustarlos a generar efectos positivos en sus territorios. Las siguientes sugerencias se basan en los casos exitosos analizados.

Un primer tema y el más importante, es avanzar hacia la idea de “una cultura de ciudad”, en que se cultive a modo de trabajo conjunto—tanto con habitantes como a los diversos actores del sector público, privado, ámbito académico, grupos de vecinos, organizaciones sin fines de lucro, entre otros—un interés genuino por mejorar la ciudad para todos. Lo importante es que todos los sectores sean capaces de trabajar firme, proponer, debatir, argumentar tanto a favor o en contra de proyectos y planes, de manera respetuosa.

El trabajo que se realizaría en esta agrupación de actores diversos, debe estar coordinado con autoridades y funcionarios(as) claves del Gobierno Regional y se debe procurar hacer sesiones de trabajo en que los beneficios del trabajo en conjunto se recuerden con frecuencia. En la formación de una mesa de trabajo como ésta, se debe procurar que todos(as) los(as) participantes puedan

presentar y debatir proyectos desde sus sectores, desde proyectos financiados con fondos públicos a aquellos de privados, en un ambiente positivo y de trabajo constructivo.

Desde la municipalidad, a pesar de las diferencias políticas, buscar formas de realizar un trabajo en conjunto de carácter técnico-profesional con el Gobierno Regional y la SEREMIs correspondientes, en un ambiente de respeto, de trabajo positivo y constructivo. Finalmente, procurar capacitar a profesionales y funcionarios que tengan potencial, debido a habilidades de liderazgo positivo, para velar por el desarrollo de esta mesa de trabajo que trascienda los cambios de alcalde y gobernadores regionales.

Por último, para que estas sugerencias cuenten con una factibilidad real, es imperativo avanzar como país hacia una redefinición de la gobernanza de las ciudades, lo que finalmente se traduce hacia una redefinición institucional, que reconozca la necesidad de una aproximación intersectorial de la planificación urbano-regional. Si bien se ha avanzado hacia dicha redefinición mediante los planteamientos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014), no se debe olvidar que hoy los actores privados y de la sociedad civil cada vez cobran un rol más predominante en el desarrollo de las ciudades, por lo que la nueva institucionalidad debe avanzar hacia el reconocimiento de ello y hacia reconocer que la colaboración con dichos actores debe ser más estrecha para beneficio mutuo y para las ciudades.

## **VIII.6 Resultados de la investigación en contraposición a las hipótesis iniciales**

Al revisar los resultados a la luz de las hipótesis planteadas en esta Tesis, se puede ver que la Hipótesis I (original):

“El desarrollo de los procesos de descentralización administrativa en Chile no han considerado en mayor grado, lineamientos tanto de propuestas de implementación o de elementos coordinación con la institucionalidad de la planificación urbano-regional. Los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional, se han desarrollado de manera paralela, a partir de iniciativas políticas y figuras legislativas diferentes”,

se ajustará a la siguiente:

“El desarrollo de los procesos de descentralización administrativa en Chile si ha tenido incidencia en los procesos de descentralización, lo cual se evidencia en ciertos hitos histórico-legislativos, algunos de los cuales se han mantenido en el tiempo (e.i. atribuciones con que cuentan los municipios con respecto a la planificación territorial y ahora más recientemente los que se oficializaron para los Gobiernos Regionales); sin embargo, si se pone el proceso de descentralización de planificación urbano-regional de Chile en contexto con otros casos comparados como Francia y Colombia, y las entrevistas a expertos, se puede evidenciar que han sido escasos y tardíos los avances”.

A partir de la Hipótesis II (original):

“La planificación centralizada incide en las decisiones relacionadas con la planificación urbano-regional a nivel local de distintas maneras según características de localización y socioeconómicas de las comunas. Se plantea a modo general que a mayor cercanía a la Región Metropolitana u a otra área metropolitana, a mayor población, mayores recursos y calidad de vida en la comuna, mayor es la capacidad de diálogo entre distintos niveles de gobierno y menor es la incidencia unilateral del gobierno central en la planificación

urbano-regional y en las decisiones que ello conlleva”,

se ajustará a la siguiente:

“La planificación centralizada incide en las decisiones relacionadas con la planificación urbano-regional a nivel local de distintas maneras según ciertas características. A mayor la capacidad de la comuna por realizar un trabajo colaborativo y de coordinación a modo de coalición entre diferentes actores públicos, privados, académicos y ciudadanos, entre otros, mayor es la capacidad de diálogo entre la comuna, los distintos niveles de gobierno y con el gobierno central en la planificación urbano-regional y en las decisiones que ello conlleva.

## **VIII.7 ¿Cómo podemos seguir avanzando? Líneas para futura investigación**

Con respecto a futuros avances, es importante avanzar hacia generar nuevo conocimiento en materias de descentralización de la planificación urbano-regional en Chile y también lograr poner el tema en el debate de la agenda pública, de modo de hacer que diversos actores de importancia en todo el territorio, puedan conocer en mayor detalle, los beneficios y desafíos vinculados a la temática.

En resumen, líneas de investigación futuras:

—Traspaso de competencias: Desde el nivel central hacia los gobiernos locales; analizar qué significa, cómo afecta, cómo se debiera hacer de manera efectiva el traspaso de competencias.

—Descentralización Fiscal - Ley de Rentas: Avanzar en investigación es de la Descentralización Fiscal, específicamente la Ley de Rentas y cómo se puede hacer de manera responsable, con participación ciudadana, probidad y transparencia.

—Consejo Nacional de Descentralización (la Ley 21.074 lo esboza, pero no se ha desarrollado mayor detalle con respecto a este órgano consultor y asesor de la presidencia, de vital importancia).

Además de las líneas de investigación, es importante recoger alternativas de rediseño institucional, a partir del diagnóstico realizado, en que se enfatiza el carácter dicotómico de los procesos.

Propuesta esquemática de rediseño institucional:

—Avanzar el órgano de Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) hacia una institucionalidad más estable y descentralizada en cada región. Sería un órgano que reúne a los SEREMI de cada ministerio con incidencia en temas de ciudad, a nivel regional, y trabajaría como mediador entre el gobierno central, el gobierno regional, el sector privado y la sociedad civil.

También resulta importante tener en cuenta para los temas de planificación urbano-regional, por ejemplo algunas citas claves, como el diagnóstico que hace el Informe sobre Chile de la OECD (2009), que argumenta que la descentralización no es un fin en sí mismo, que hay que avanzar hacia mejores y mayores relaciones virtuosas entre los distintos niveles de gobierno, entre las

distintas políticas nacionales y entre las distintas regiones y municipalidades, el gobierno central debe fijar un marco legal general para ello.

A ello se suma el planteamiento de Prats i Catalá (2009), sobre como la descentralización es un medio obligado para ampliar la base productiva del país y el empleo de calidad, mejorar la inserción internacional de la economía chilena, destrabar la concentración capitalina y familiar del poder político, avanzar la democracia al permitir que las personas en el territorio sean protagonistas también de sus propios destinos, y disminuir las desigualdades territoriales, económicas, sociales y culturales.

El diagnóstico de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile (PNDU, 2013) en el Capítulo de Institucionalidad y Gobernanza, reafirma las conclusiones planteadas tras revisar el caso chileno en relación al caso de Francia y Colombia, en la medida que se diagnostica la presencia de “una institucionalidad fragmentada, reactiva, centralista e informativa” en materias de planificación urbano-regional. También se plantea la “necesidad de un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial”.

La importancia del tema de la planificación del territorio en contexto de la gobernanza es uno de seis temas que Oriol Nel.lo aborda en su libro *Cities in the XXth Century* y que plantea como prioritarios para el desarrollo sustentable e integrado de las ciudades. Adicional a eso, para Orellana *et al.* (2016), la creciente politización de la planificación se suma al diagnóstico de una institucionalidad débil para la planificación metropolitana, lo que hasta el año 2018 en Chile, se reflejaba en una cierta resistencia para el establecimiento de una institucionalidad metropolitana en un nivel político (Orellana, Arenas, Marshall & Rivera, 2016).

A ello se suma el argumento de Zunino (2001), cuando plantea que el número creciente de organizaciones que representan intereses diversos ha tornado a la planificación urbano-regional en una cuestión compleja, en donde distintos actores intentan imponer líneas de acción en un ambiente cada vez más fragmentado, contrastando fuertemente con el carácter jerárquico de la planificación que imperó en Chile durante parte importante del siglo XX. Esto ha significado una creciente politización de la planificación y una abierta competencia entre distintas escalas institucionales (Zunino, 2001).

Ahora, si bien la nueva Ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización ha buscado avanzar en estas materias y posiblemente sea uno de los mayores avances en Descentralización del último tiempo, establece nuevas competencias legales de base territorial para los Gobiernos Regionales, como por ejemplo el: (a) El Diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos; (b) La elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial; (c) La regulación de la gobernanza de las áreas metropolitanas, incluyendo el poder de otorgar a las áreas metropolitanas facultades en materias de residuos, movilidad y transporte público y medio ambiente, aún no se refleja en la legislación avances hacia la idea de avanzar hacia marcos para fomentar mejores y mayores relaciones virtuosas entre los distintos niveles de gobierno, entre las distintas políticas nacionales y entre las distintas regiones y municipalidades, como define la OECD (2009) en su diagnóstico y como se propone en las recomendaciones deducidas a partir del Capítulo VII de esta Tesis.

Como última reflexión, cabe la pregunta sobre si podría haber sido diferente la historia de la descentralización de la planificación urbano-regional en Chile.

Es difícil plantear una respuesta a ciencia cierta, sin embargo se pueden tomar en cuenta algunos hechos concretos como por ejemplo, que en realidad, tal vez no han sido muchos los proyectos de ley propuestos en materias de descentralización de la planificación urbana y que ha prevalecido un constante oposición en el Parlamento para modificaciones más radicales en materias de descentralización<sup>1</sup>. Esto es similar a lo que ha ocurrido cuando un proyecto de ley de modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, tiene más de cien observaciones en un primer paso por la Cámara de Diputados (Ministro Monckeberg, 2018).

Analizar cuáles son las dificultades que han evidenciado los proyectos de ley que han habido, sin duda puede ser materia para futura investigación, de manera de ahondar más en las razones detrás de la resistencia de la descentralización de la planificación urbana en Chile. De la misma manera, otra línea investigativa puede surgir a partir del estudio de ahondar en cómo a distintos tipos de comunas les afecta de diferentes maneras los efectos del esquema actual de planificación urbano-regional, tal vez tomando en consideración un mayor  $n$  para la muestra, lo cual podría enriquecer el debate de avanzar hacia un proceso descentralizador que reconozca las particularidades de las comunas y la diversidad de las identidades de los territorios de nuestro país.

---

<sup>1</sup> Ver Tablas 1 y 2 de los Anexos, donde se puede apreciar la ausencia de los temas de planificación territorial en legislación sobre descentralización entre los años 1994-1999; y se revisa la Ley 19.175 en toda su tramitación legislativa, en la cual solo en una discusión en sala del 8 de septiembre de 1992, se aborda la idea de crear un organismo coordinador de la acción en la Región Metropolitana.

## Bibliografía y referencias



Ábalos, J.A. (1994). *La descentralización en Chile: Antecedentes históricos y reformas actuales*. Serie Azul, 4, 1-36. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.

Ábalos, J.A. (Ed). (1995). *Desafíos para el fortalecimiento municipal*. Santiago, Chile: Santiago, Chile: CPU.

Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. (s.f.). Objectifs et fondamentaux du PNRU. Recuperado el 07 de 06 de 2015, de <http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU>

Aguirre, J. (2012). *Sospechas sobre la efectividad de la descentralización fiscal a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El caso de la Región Metropolitana de Santiago 1997-2008*. Tesis de Magister, PUC. Santiago, Chile.

Aliaga, G., Arenas, F., Hidalgo, R., Orellana, A. (2007). *Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político administrativas regionales en Chile*, en I. Irarrázaval, E. Puga, R. Palacios y A. Justiniano (Editores), *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*, Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 349-374.

Álvarez-Gayou, J.L. (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa*. Fundamentos y metodología. México: Paidós.

Angell, A; Lowden, P; Thorp, R. (2001). *Decentralizing development: The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press.

Arenas, F. (Editor). (1990). *Manual para el desarrollo regional*. Centro de Estudios Sociales y Territoriales - REGION. Instituto para el Nuevo Chile - INC. INC-PRED-IEU/UC - REGION.

Arenas, F. (1998). *El ordenamiento del territorio en el marco de la planificación regional*, en Revista de Geografía Norte Grande, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, No. 25, Santiago, pp. 55-61.

Arenas, F. (2001). *El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación*, en Ordenamiento del Territorio, en *Chile: Desafíos y Urgencias para el tercer milenio*. F. Arenas y G. Cáceres (Eds). Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, julio 2001. pp. 201-214.

Arenas, F. (2008). *Obstáculos para la gobernanza de los espacios metropolitanos chilenos: fragmentación institucional, desarticulación instrumental, atomización social*, en Yáñez, G., Orellana, A., Figueroa, O., Arenas, F. (eds.) Ciudad, Poder, Gobernanza, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie EURE Libros e Instituto de Geografía, U. Católica de Chile, Serie GEOLibros N. 9 – Colección Rideal, 2008.

Arenas, F. (2009). *La Construcción de las Regiones Chilenas: Desde los Hitos Históricos hasta los desafíos actuales*, en H. von Baer (Editor), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 61-75.

Arenas, F. (2009b). *El Chile de las regiones: una historia inconclusa*. Estudios Geográficos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, Volumen LXX, No. 266 enero-junio, pp. 11-39.

Aroca, P. (2009). *La Creciente Concentración Económica Regional en Chile. En Pensando Chile desde sus Regiones*, en H. von Baer (Editor), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.

Balbontín, I. (2014). *Lecciones de la experiencia chilena: la importancia democrática de lo regional*. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 12(34-35).

Banco Mundial. (2001). *Decentralization & Subnational Regional Economics*. [www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm)

Bedrack, M. (1974). *La estrategia de desarrollo espacial en Chile. (1970-1973)*. Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.

Benavente Millán, D. (2007). *Descentralización: La revolución olvidada*. Temuco: UC TEMUCO.

Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social*. Barcelona (España): Ariel.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012). *Arturo Alessandri Palma y su época: Vida, política y sociedad*. Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional, 2012.

Blanes, J. y Pabón, E. (2005). *La descentralización en América Latina, Logros y Desafíos. El papel de la Cooperación Europea*.

Boiser, S. (1984). *Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional*. En: Estudios de Economía, Vol.1, N.1, Portugal.

Boisier, S. (1994). *Dirección de Políticas y Planificación Regionales (Ed.), La gestión del desarrollo regional en economías de mercado abiertas y descentralizadas: El caso chileno*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Boisier, S. (2000). *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar*. EURE (Santiago) v. 26 n. 77 Santiago, mayo 2000.

Boisier, S. (2001). *La doctrina oculta de la descentralización chilena en el Desarrollo Regional. Balance de una década de Gobiernos Regionales*. MIDEPLAN, Santiago, pp. 183-200.

Boisier, S. (2010). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad*. Santiago de Chile: MAGO Ediciones.

Borja, J. & Castells, M. (1998) *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información [Local and Global: The Development of Cities in the Information Era]*. Madrid: Santillana.

Borsdorf, A. & Hidalgo, R. (2013) *Revitalization and tugurization in the historical centre of Santiago de Chile*. Cities 31 (2013) 96-104.

Bustos, N. (1998). *El ordenamiento y planificación territorial en Chile: Elementos para su discusión*. Revista de Geografía Norte Grande, 25: 49-53.

Cáceres, G. (1995). *Modernización autoritaria y renovación del espacio*

urbano: *Santiago de Chile, 1927-1931*. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. 21, núm. 62, abril de 1995.

Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the rise of political participation in Latin American Cities*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Cavada, J. (1985). *Notas sobre tensiones regionales-nacionales*. Santiago, Chile: Santiago, Chile Centro de Estudios del Desarrollo.

Cleaves, P. (1974). *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. University of California Press.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia un país desarrollado y justo*. 7 de Octubre 2014.

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). (1975). *Chile hacia un nuevo destino: Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago.

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). (1976). *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa y el proceso de regionalización*. Santiago: Chile.

Commissariat Général a l'égalité des territoires. (s.f.). Délégation a l'aménagement de territoire et à l'action régionale (DATAR). Recuperado el 07 de 06 de 2015, de <http://www.datar.gouv.fr/>

Contreras, O. (1971). *Antecedentes y perspectivas de la planificación en Chile*. Santiago, Chile: Santiago, Chile Jurídica de Chile.

Corporación de Fomento a la Producción (CORFO). (1939-1952). *Geografía Económica de Chile*. Fundación Pedro Aguirre Cerda.

Correa, G. et al. (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región. Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*. PNDU.

Correa, G. (2009). *Un nuevo paradigma descentralizador: Organizar la oferta central desde la demanda regional*, en H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 211-232.

Delamaza, G., & Thayer, L. E. (2016). *Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios*. EURE (Santiago), 42(127), 137-158.

De Mattos, C. (1970). *Notas sobre la planificación regional a escala nacional*. Santiago, Chile: Santiago, Chile s.n.

De Mattos, C. (1990). *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Cuadernos de Economía, Bogotá, volumen X, número 14, primer semestre de 1990 y en ES/Economía y Sociedad (Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid), Madrid, número 3, marzo 1990.

De Mattos, C. (2002). *Transformación de las ciudades latinoamericanas*.

*¿Impactos de la globalización?* EURE (Santiago) v. 28 n. 85 Santiago dic. 2002

De Mattos, C., Fuentes, L., & Link, F. (2014). *Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana?*. Revista INVI, 29(81), 193-219.

Departamento Nacional de Planeación, Colombia. (01 de 06 de 2015). Política General de Ordenamiento Territorial: Estructura e instrumentos. Obtenido de DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ordenamiento-territorial.aspx>

Díaz Cuevas, F. (1969). *Coordinación y planificación del sector de los transportes en Chile*.

Duque, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Análisis político, 175-190.

Edwards, G. (1994). *Externalidades e instrumentos de regulación urbana*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Elgueta, C.R. (1913). *Estudios sobre administración local: Centralización y descentralización, concepto del municipio, el municipio en Chile, proyecto de ley municipal*. Concepción, Chile : Impr. Moderna, 1913.

Fainstein, S. & Fainstein, N. (1994). *City Planning and political values: An updated view*. Piscataway, N.J: Center for Urban Policy Research, Rutgers.

Fainstein, S. (2003). *New Directions in Planning Theory*, in *Readings in Planning Theory*, 2nd edition. Ed. Scott Campbell & Susan S. Fainstein, Blackwell Publishing.

Fernández, B. (2013). *Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible: Análisis de la evolución en Francia y propuestas*. Madrid: Fundación Alternativas.

Fernández, L. (2006) *¿Cómo analizar datos cualitativos?* Universidad de Barcelona, Instituto de Ciencias de la Educación. Ficha 7, Octubre 2006.

FerradaNehme. (2011). *Análisis de la Institucionalidad, la Regulación y los Sistemas de Gestión y Ordenamiento Del Territorio En Chile*. Santiago: FerradaNehme.

Finot, I. (2001). *Descentralización en America Latina: Teoría y práctica*. CEPAL.

Friedmann, J. (1966). *La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo*. Santiago, Chile: Santiago, Chile. The Ford Foundation.

Friedmann, J. (1967). *La hiperurbanización y el desarrollo nacional en Chile: Algunas hipótesis*. En Lackington T. c., Pontificia Universidad Católica de Chile. Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (Eds.), Santiago, Chile: Santiago, Chile Universitaria.

Friedmann, J. (1968). *Política regional para áreas en desarrollo*. Lima: Instituto de Planeamiento de Lima.

Friedmann, J. (1970). *Algunos problemas de política de urbanización de la región capital de Chile*.

Friedmann, J. (1981). En Weaver C. c. (Ed.), *Territorio y función: La evolución de la planificación regional*. Madrid: Madrid Instituto de Estudios de Administración Local.

Friedmann, J. (1992). *Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo*.

Friedmann, J. (2001). *Planificación en el ámbito público: Del conocimiento a la acción*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública.

Friedmann, J. y Stöhr, W. (1967). *The uses of regional science: policy planning in Chile*. Papers of Regional Science Association. Vol. XIII.

Friedmann, J. (Ed). (1970). *Chile: Contribuciones a las políticas urbana, regional y habitacional*. CIDU.

Friedmann, J. (1969). *Urban and regional development in Chile: A case study of innovative planning*. Ford Foundation (Estados Unidos). Urban and Regional Development Advisory Program (Ed.), Santiago, Chile.

Friedmann, J. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

Fuentes, L. y Orellana, A. (2013) *Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes*. Revista Ciudad y Territorio CyTET, XLV (175), 213-219. España.

Gajardo, R. (1981). *Problemas de la organización espacial en Chile en el período 1930-1973*. Disertación inaugural para obtener el grado de Doctor en Filosofía. Presentada en la Universidad de Zurich, Facultad de Filosofía II, Zurich.

García, B. (1985). *El fondo nacional de desarrollo regional: Un análisis descriptivo*.

García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 473-489.

Garza-Mercado, A. (1996). *Manual de técnicas de la investigación para estudiantes de ciencias sociales*. 6a edición, México: El Colegio de México, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, 2004, 1996.

Geisse, G. (1965). *Información básica de una política de desarrollo urbano-regional*. Santiago, Chile: Santiago, Chile : Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Geisse, G. (1966). *Problemas de desarrollo urbano regional en Chile*. Universidad Católica de Chile. Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIPU).

Geisse, G. (1968). *Notas sobre planificación del desarrollo urbano en Chile durante los últimos tres años*. Santiago, Chile: Santiago, Chile s.n.

Geisse, G. (1970). *Areas metropolitanas y desarrollo nacional*.

Geisse, G. (1970). *Áreas metropolitanas y desarrollo nacional: Una perspectiva a largo plazo*. En Coraggio J. L., Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (Eds.). Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU.

Geisse, G. (1971). *Descentralización a partir de la actual concentración urbana y regional*. Santiago, Chile: Santiago, Chile Universidad Católica de Chile.

Geisse, G. (1975). *Información básica de una política de desarrollo urbano - regional*. Buenos Aires: Buenos Aires s.n.

Geisse, G. (1975). *Relaciones entre urbanización y desarrollo en Chile: Como bases para la planificación urbana*. En Pumarino C. G. c., Valdivia M. c. (Eds.), Santiago, Chile: Santiago, Chile s.n.

Geisse, G. (Editor). (1975). *Monografía sobre relaciones entre urbanización y desarrollo en Chile como bases para la planificación urbana*. Santiago, Chile: Santiago, Chile s. n.

Geisse G. y Valdivia, M. (1977). *Origen y evolución del Sistema Urbano Nacional*. Documento de Trabajo No. 90. CIDU - IPU, Enero 1977.

Geisse, G. y Valdivia, M. (1978). *Urbanización e industrialización en Chile*. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol.5, núm. 15, julio de 1978.

Geisse, G. (1978). En CELADE (Ed.), *Ocho tesis sobre planificación, desarrollo y distribución espacial de la población*. Santiago, Chile: Santiago, Chile Centro Latinoamericano de Demografía.

Geisse, G. (1978). *Urbanización e industrialización en Chile*. Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU-IPU.

Geisse, G. (1983). *Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile*. El Colegio de México, PISPAL, México.

Grindle, M. S., 1945-. (2007). *Going local: Decentralization and the promise of good governance*. Princeton, N.J.: Princeton, N.J. : Princeton University Press.

Gross, P. (1991). *Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos*. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. 17, núm. 52-53, diciembre de 1991.

Gutiérrez, F. (2010). *Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia*. En K. A. Stiftung, 25 años de la descentralización en Colombia (págs. 13-49).

Hernández, R. G. (1994). *Tres propuestas frustradas de descentralización, 1920-1938*.

Hernández, M.P. (1986). *Institucionalización de la planificación en Chile: (1939-1985)*.

Hidalgo, R., De Mattos, C. y Arenas, F. (Editores). (2009). *Chile: Del país metropolitano al país urbano*. IG/IEUT/PUC

Honold, J.; Poblete, J. (1966). *Radiografía de la Metrópoli. El Plan Regulador*

*Intercomunal de Santiago*. Revista AUCA No 2. Santiago.

Horst, B. (2009). *Fuentes de Financiamiento, Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal*. En H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 211-232.

Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (Eds.), *El desarrollo metropolitano*. Concepción, Chile: Concepción, Chile Universidad Católica de Chile.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (01 de 06 de 2015). IGAC. Obtenido de [www.igac.gov.com](http://www.igac.gov.com)

Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2009). *CHILE: Proyecciones y Estimaciones de Población 1990-2020 País y Regiones*. Santiago.

Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER - Universidad La Frontera. (2009). *Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal: Un desafío para Chile del futuro*. Proyecto BCN Innova, Informe Final. Temuco, 14 de septiembre, 2009.

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC. (2011). *Indicador de Calidad de Vida Urbana*, Núcleo de Estudios Metropolitanos, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Iturriaga, J. (2003). *Ordenamiento territorial en Chile: Instituciones, instrumentos, problemas y propuestas*. Tesis TUC.

Jessop, B., Brenner, N., & Jones, M. (2008). *Theorizing Socio-Spatial Relations*. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(3), 389-401. 10.1068/d9107

La réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. (). Recuperado el 05 de 06 de 2015, de Vie publique: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/reforme-constitutionnelle/>

Lackington, T. (1967). *Los centros urbanos en Chile: Análisis de sus diferencias económicas, sociales, políticas y demográficas*. En Pontificia Universidad Católica de Chile. Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (Ed.), Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU.

Libertun, N. *Planificación descentralizada y crecimiento metropolitano: pobreza y riqueza en los suburbios de Buenos Aires*, en Beard, V. *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*. Routledge, 2008.

Luksic, Z. (1990). *Administración, Descentralización en Chile. Técnicas competenciales y principios que la informan. Casos comparados*. Santiago, Junio de 1990. En "Seminario sobre el proceso de regionalización en Chile. Estado actual y perspectivas", Valparaíso, 1990.

Maggi, C. (1994). *Descentralización territorial y competitividad : El caso de Chile*. Berlín : Instituto Alemán de Desarrollo.

Maldonado, A. (2009). *Análisis del avance del ordenamiento territorial departamental en Colombia*. Trabajo de Grado para optar el Título de

Especialista en Gerencia Ambiental. Bogotá: Facultad de posgrado Escuela de Administración Pública.

Mardones, R. (2008). *Descentralización: Una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)*.

Marshall, C. (2017). *Cities in the XXth Century - Reseña de Libro*. Oriol Nel.lo y Renata Mele (Editores). Vol 43. N. 129. Mayo 2017, pp. 297-300.

Mateaccioli, A. (1981). *Diversité régionale et cohérence nationale*. Ed. Economica, París.

Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (inap).

Mayntz, R (2001) El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. En Revista CLAD, *Reforma y Democracia* n°21. Disponible en línea: <http://www.lasociedadcivil.org/doc/el-estado-y-la-sociedad-civil-en-la-gobernanza-moderna-resumen/> [Rescatado: 28-12-2017]

Meyson-Renoux, C. (1994). El modelos francés de descentralización. *Revista de derecho*, 5, 53-62.

Miles, M. B. y Huberman, A.M. (1994) *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo and Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Eds.). (1998). *Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile*. Santiago, Chile: Santiago, Chile MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Cooperación (Ed). (2003). *Desarrollo regional: Balance de una década de gobiernos regionales*. Santiago, Chile: Santiago, Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Funcionamiento Sistema Nacional de Inversiones*. Preguntas Frecuentes. Fuente Online: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes/> Consultado el día 15 de julio, 2015.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano (1966). *Informe preliminar sobre: Funciones, organización e instrumentos para la planificación del desarrollo urbano*. Santiago, Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2015) *Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Rescatado de [http://www.minvu.cl/aopensite\\_20061113164636.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_20061113164636.aspx) en Abril del 2015.

Ministerio del Interior, SUBDERE (s/f). *El financiamiento de la inversión pública regional y municipal: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal. Gestión local para el desarrollo*. Programa de Asistencia a Gobernaciones Provinciales. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Ministerio del Interior, SUBDERE (2002). *Diccionario de la administración pública chilena*. Impreso en LOM Ediciones Santiago de Chile, octubre 2002.

Ministerio del Interior, SUBDERE (2015). *Características del FNDR*. Fuente Online: <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr> Consultado el día 15 de julio, 2015. <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-municipalidades/fondo-común-municipal-fcm>

Montero, A., Samuels, D. (Editores). (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Montesinos, E. (2005). *Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile*, en Revista Venezolana de Gerencia, vol. 10, número 31. Maracaibo.

Montesinos, E. (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. EURE Vol. XXXI, No. 93, pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005.

Monje, P. (2005). *Análisis y descripción de los instrumentos de inversión regional*, en Ricardi L., Garay I. (Eds.). Santiago, Chile: Santiago, Chile : INAP.

Morand-Deviller, J. (2009). Actualidad del derecho urbanístico en Francia: las finalidades medioambientales y sociales. Revista catalana de derecho público, 1-11.

Muller, R. (1995). Descentralización político-financiera en Francia. Política Fiscal Series CEPAL, 1-50.

Municipalidad de Santiago. (2015). *Historia de la comuna*. <http://www.municipalidaddesantiago.cl/categorias/home/la-comuna/historia/verPagina/santiago-y-sus-alcaldes-2>

Naciones Unidas, Centro para los Asentamientos Humanos (UNCHS). (2001). *Statement of the UNCHS*.

Nickson, A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Nickson, A. (2003). *Descentralización Política*. En Blanes, J. y Pabón, E. (Comp.). (2003). La descentralización en América Latina, Logros y Desafíos. El papel de la Cooperación Europea.

Nogueira, H. (19-). *El gobierno y la administración interior del estado: Región, provincia, comuna*. Santiago, Chile: Santiago, Chile.

Noguiera, H. (197-). *Aproximaciones al Tema de la Regionalización y la Descentralización*.

OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>

Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN. (1975). *Estrategia nacional de desarrollo regional: 1976-1990*, en Departamento de Planificación Regional (Ed.). Santiago, Chile: Santiago, Chile.

Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN. (1978). *Experiencia de planificación regional en Chile: La planificación regional como instrumento*

*de desarrollo.*

Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN. (1968). *Antecedentes generales sobre planificación regional*. En ODEPLAN. Santiago, Chile: Santiago, Chile Departamento de Planificación Regional.

Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN. (1971). *Antecedentes y criterios para la formulación de la política de desarrollo regional*. Oficina de Planificación Nacional. Santiago: Chile.

Orellana, A. (2009). *La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios*. Revista EURE, vol. XXXV, No104, pp-101-120, Santiago.

Orellana, A. (2009). *La incidencia de la gestión municipal en la gobernabilidad metropolitana del Área Metropolitana de Barcelona*. Tesis para optar al grado de doctor en Geografía Humana, Universidad de Barcelona, Barcelona.

Orellana, A. (2013). *Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad*. Publicaciones Centro de Políticas Públicas UC Año 8, n. 63, nov. 2013. Santiago, Chile.

Orellana, A.; Arenas, F.; Marshall, C.; Rivera, C.; (2016). Resistance to metropolitan institutionalism and planning in Chile. *Planning Practice & Research*, 131:4, 435-451.

Palma, E. (1983). *La descentralización desde una perspectiva política*. ILPES, Documento CPRD D/90, Santiago de Chile.

Palma, E. (1985). *El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia*.

Palma, E. y Rufián, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES, Documento CPS-48, Santiago de Chile.

Pavez, M.I. (1993). *Procursores de la enseñanza del urbanismo de Chile. Periodo 1928-1953*. Revista de Arquitectura, núm. 3.

Perroux, F. (1955). *Note sur la notion de polo de croissance*. En: *Économie Appliquée* No 1-2.

Petterman, A. (2006). *¿Quién extendió Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953- 1994*, en A. Galetovic (ed.) Santiago ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? Centros de Estudios Públicos, Santiago, pp. 205-229.

Pickening, Guillermo. (1990). *Institucionalidad Regional: Para un censo parlamentario*. En "Seminario sobre el proceso de regionalización en Chile. Estado actual y perspectivas", Valparaíso, 1990.

Ponce, G. y Pumarino, G. (1968). *Proposición de un modelo para el estudio del desarrollo urbano y metropolitano*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, Dpto. de Planes Metropolitanos

Poduje, I. (2006). *El globo y el acordeón: planificación urbana de Santiago, 1960-2004*, en A. Galetovic (Editor) Santiago ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?, Centros de Estudios Públicos, Santiago, pp. 231-275.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). (2013). Rescatada de <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Urbano-F.pdf>

Prats i Catalá, J. (2009). *Chile será descentralizado o no será desarrollado*, en H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 11-17.

Puncel, A. (1994). *Gobiernos Locales y Planificación del Desarrollo en América Latina*.

Pumarino, G. (1973). *Nuevo enfoque para la planificación en áreas metropolitana*. Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU.

Pumarino, G. (1976). *El sistema nacional de centros urbanos en Chile (1930-1970)*. Santiago, Chile: Santiago, Chile s.n.

Quivy, R. (2009). *Manual de Investigación en Ciencias Sociales*. México: Editorial Limusa, 2009.

Raczynski, D. (1987). *Descentralización y gobierno local: Situación de algunos municipios en Santiago*.

Renard, V. (2000). Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia. Nuevos instrumentos para nuevos retos. DUyOT(4). Recuperado el 06 de 06 de 2015, de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/297>

Rivera-Ottenberger, A. ( ) *Descentralización y Democracia Local en Chile: Dos comunidades activas y dos modelos de gobernabilidad local*.

Rodríguez, A. (1985). *Poder en la Ciudad: Crítica a la planificación tecnocrática*. En: Pensamiento Iberoamericano No 7: 233-234.

Rodríguez, R. (1935). *Aspectos sobre centralismo y descentralización en Chile*.

Rodríguez, C. (1995). Desarrollo territorial y políticas de descentralización en Chile (1964-1994).

Rojas, E. (1991). *Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos*. En "Seminario sobre el proceso de regionalización en Chile. Estado actual y perspectivas", Valparaíso, 1990.

Rondinelli, D. et al. (1989). *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*. Development and Change, vol. 20, n. 1

Rubin, H.J. y Rubin, I.S. (1995) *Qualitative interviewing. The art of hearing data*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Saavedra, J.M. (1990). *Descentralización en Gobierno y Administración Interior. Distribución en competencias entre el gobierno central y las regiones. Situación actual y proposiciones*. En "Seminario sobre el proceso de regionalización en Chile. Estado actual y perspectivas", Valparaíso, 1990.

Saffie, O. (1990). *Financiamiento de inversión pública de interés local: El caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. En "Seminario sobre el proceso de regionalización en Chile. Estado actual y perspectivas", Valparaíso, 1990.

Sanhueza E., M. A. (1989). *Planificación, descentralización y desarrollo local*.

Sanhueza, B. (1974). *Notas para perfilar una política de desarrollo regional en Chile*. Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU.

Santa María, I., 1921-. (1975). *Una interpretación estratégica de los instrumentos de planificación urbano-regionales en Chile*. Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU.

Santana, R. (1977). *Etat et regionalisation en Amérique Latine: le cas du Chili*. In: *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*. Presses Universitaires de France. Coll. Tiers Monde, IEDES, París.

Schlack, E. y Vicuña, M. (2011). *Componentes normativos de alta incidencia en la nueva morfología del Santiago Metropolitano: una revisión crítica de la norma de "Conjunto Armónico"*. Eure, vol. 37, núm. 111.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo OEA-PNUD (2009). *Nuestra democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. México: FCE, PNUD, OEA, 2010.

Seminario Internacional Experiencias de Descentralización: Los Casos de Chile. (1993). *Descentralización y regionalización*. Santiago, Chile: Santiago, Chile. Centro de Investigaciones de Realidad Social.

Seminario Planificación y Gestión del Territorio. (2004). En Arenas F., Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación(Eds.). Santiago, Chile: Santiago, Chile : Ministerio de Planificación y Cooperación.

Seminario sobre el Desarrollo Urbano (1977). En Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Seminario de Planificación Regional : Convenio CIDU-ODEPLAN (1970). En ODEPLAN (Pontificia Universidad Católica de Chile. Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (Eds.), Santiago, Chile: Santiago, Chile Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional.

Serani, E. (2008). *Salvador Allende Gossens: una biografía política*. En Salvador Allende: Vida política y parlamentaria 1908-1973/Mauricio Amar et. Al.; David Vásquez Editor General. Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008.

Silva B., Alejandro. 1963. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Soja, E. (1980). *The Socio-Spatial Dialectic*. Annals of the Association of American Geographers. Vol. 70, No. 2 (Jun., 1980), pp. 207-225.

Storper, M. (2013). *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interactions, and Politics Shape Development*. Princeton University Press.

SUBDERE. (1995). *Guía para Gobiernos Regionales*. Santiago : Chile.

SUBDERE. (2000). *Evaluación de la Descentralización 1994-1999, Cuentas de un Compromiso del Gobierno con el País*. Marzo, 2000.

SUBDERE. (2001). *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.

SUBDERE. (2002). *Medición y Evaluación del Proceso de Descentralización*. Serie Estudios No. 7. Santiago, 2002.

SUBDERE. (2009). *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago : Chile.

SUBDERE. (2015). *El proceso de descentralización en Chile, 1990-1993*.

SUBDERE, Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimientos. Santiago: SUBDERE-División de Políticas y Estudios, 2010, pp17, disponible <http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-82539.html>

Tagle Domínguez, M., 1951-. (1985). *Notas históricas sobre el centralismo institucional chileno*.

Tapia Moore, A. (1818 - 1959). *Legislación Urbanística de Chile*. Santiago de Chile, 1961. Universidad de Chile- Facultad de Arquitectura. Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación.

Tello, C. (2013). *Institucionalidad para la integración social urbana*. Documento de referencia 05, octubre 2013, rescatado de página web de Espacio Público el 01 de marzo de 2014.

The World Bank Group. (2014). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Tobar, M. (2009). *Estado Regional y Democracia Participativa: Dos caras de la misma moneda*. En H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.

Tobar, M. (2009). *Estado regional y democracia participativa: Dos caras de la misma moneda*. En H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 146- 165.

Treisman, D. (2007). *The Architecture Of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ulriksen, G. (1962). *La gestación de los Planes Reguladores Urbanos de Chile (1940-1960). El caso de la ciudad de Osorno*. Revista de Urbanismo.

United Nation Development Policy, UNDP. (1997). *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*. Managment Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, Sept. 1997, p. 4.

Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile: Local government in a centralized policy*. Durham, D. C Duke University Press.

Valenzuela, J. (1997). *Descentralización fiscal: ingresos municipales y*

*regionales en Chile*. Serie Política Fiscal, No 101. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Vazquez, A. & Montoya, M. (2016) Descentralización y gobernanza en América Latina. Revista EAFIT. Vol. 7. 02 (Julio-Diciembre 2016)

Veliz, C. 1984. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona, España.

Vernez, A. (1997). *Urban Morphology as an Emerging Interdisciplinary Field*. Urban Morphology (1997) 1, 3-10.

Vial, E. (1990). *Santiago's land-use metropolitan plan (PRIS) : Analysis and evaluation of two decades of implementation*. Master in City Planning Thesis. Massachusetts Institute of Technology.

Villalobos, S. et. al. 1974. *Historia de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Von Baer, H. (2009). *Pensando Chile desde sus Regiones*, H. von Baer (Editor). Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.

Von Baer, H. (2009). *No tengamos miedo a descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando*, en H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 86-98.

Von Baer, H. (2009). *¿Qué país queremos, hacia donde vamos?* en *“Pensando Chile desde sus Regiones*, en H. von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 119-131.

Von Baer, H. & C. Palma. (2008). *Hacia una política de Estado en descentralización y desarrollo local y regional*, en B. Horst y I. Irarrázaval (Editores) *Rompiendo las cadenas del centralismo en Chile*, Ediciones Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 171-201.

Von Baer, H. & Bravo, N. (Editores). 2016. *El arranque de la descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno*. Ediciones Universidad de la Frontera.

Von Baer, H. et al (Editores). (2017). *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Ediciones Universidad La Frontera.

Wilson, S. (1977). *Comunidad, municipios y desarrollo local*. Santiago, Chile: Santiago, Chile CIDU-IPU.

Zoco, C. (2004). Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa. *Revista española de derecho constitucional*, 163-186.

### **Legislación consultada (Chile)**

Constitución Política de Chile, 1823

Constitución Política de Chile, 1828

Constitución Política de Chile, 1833

Constitución Política de Chile, 1925

Constitución Política de Chile, 1980

### **Decretos**

Decreto 1.104, de 1969, Establece División Geoeconómica del País. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 05.09.1969.

Decreto 193 de 2006, Modifica Decreto 47, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, entre otras, en materia de publicidad y propiedades abandonadas. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 13.01.2006.

Decreto 420 de 1979, Modifica Plan Intercomunal de Santiago y su Ordenanza. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 30.11.1979.

Decreto 211, MINVU de 1985, Modifica Plan Intercomunal de Santiago. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 19.01.1985.

Decreto 47 de 1992, Fija nuevo texto de la ordenanza general de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 05.06.92.

Decreto 900 de 1996, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP 164, de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 29.10.81.

Decreto 78 de 2014, Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 04.03.14.

Decreto Supremo 34 (MINVU) de 2015, Crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 21.07.15.

### **Decreto Ley**

Decreto Ley 3516 de 1980, Establece Normas sobre división de predios rústicos. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 01.12.1980.

Decreto Ley 557 de 1974, Crea el Ministerio de Transportes. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 10.07.1974.

Decreto Ley 573 de 1974, Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 12.07.74.

Decreto Ley 575 de 1974, Regionalización del País. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 13.07.74

Decreto Ley 1.367 de 1976, Establece Normas para el Manejo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 11.03.76.

Decreto Ley 77 de 1973, Declara ilícitos y disueltos los partidos políticos que señala. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 13.10.73.

Decreto Ley 1230 de 1975. Divide las regiones del país en provincias que indica.

Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 04.11.75.

Decreto Ley 1317 de 1976, Divide las regiones que indica de las provincias que señala y modifica D.L. 575 de 1976.

Decreto Ley 740, de 1925. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. (15.12.25).

Decreto Ley 1.305 de 1976, Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 19.02.1976.

Decreto Ley 671 de 1974, Autoriza al Ministro de la Vivienda y Urbanismo para requerir a las municipalidades del país la recepción definitiva de las poblaciones que indica. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 10.10.1974.

#### **Decreto Fuerza Ley**

Decreto Fuerza Ley 345, 1931. Ministerio del Interior. Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno. Santiago, Chile. (30, 05, 1931).

Decreto Fuerza Ley 458 de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, 13 de abril de 1976.

Decreto Fuerza de Ley 850 de 1998, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 15.840 de 1964 y del DFL 206 de 1960.

Decreto Fuerza Ley 1.122 de 1981, Fija Texto del Código de Aguas. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 29.10.81.

Decreto Fuerza Ley 19.704 de 2002, Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 18.695, LOCM. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 03.05.02.

Decreto Fuerza Ley 3.036 de 1979, Establece Normas sobre Rentas Municipales. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 29.12.79.

#### **Ley**

Ley 5.357 de 1891, Organización y Atribuciones de las Municipalidades. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 24.12.1891.

Ley 5.357 de 1934, Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. (18,01, 1934).

Ley 15.840 de 1964, Aprueba organización y funciones del Ministro de Obras Públicas. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 09.11.64.

Ley 16.391 de 1965, Crea el Ministro de la Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 16.12.1965.

Ley 16.391 de 1965, Crea el Ministro de la Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 10.10.1965.

Ley 18.168 de 1982, Ley General de Telecomunicaciones. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 2.10.82.

Ley 1.028 de 1984, Precisa Atribuciones y Deberes de los Subsecretarios de Estado. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 28.05.1975.

Ley 18.359 de 1984, Crea el Cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 17.11.1984.

Ley 18.695 de 1988, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. (31.03.1988) Santiago, Chile.

Ley 19.130, 1992, Modifica Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. (19,03,1992) Santiago, Chile.

Ley 19.175, 1993, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Diario Oficial de la República de Chile. (20,03,1993) Santiago, Chile.

Ley 19.296, de 1994, Establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 14.3.94.

Ley 19.321, de 1994, Prorroga plazo para adecuación de plantas de personal de las municipalidades. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 6.8.94.

Ley 19.373, de 1995, Transfiere a la comuna de Santiago territorio de la comuna de Quinta Normal. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 8.2.95.

Ley 19.378, de 1995, Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 13.4.95.

Ley 19.379, de 1995. Fija plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 3.4.95.

Ley 19.388, de 1995, Modifica la Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el DL. 3063, sobre Rentas Municipales, la Ley No 17.235, sobre Impuesto Territorial, y otros cuerpos legales, publicada el 30.5.95, y texto complementario. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 12 de julio de 1995.

Ley 19.418, de 1995. Establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 9.10.95.

Ley 19.448, de 1996. Incorpora disposición transitoria a la Constitución Política de la República (Fecha de elecciones municipales). Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 2.2.96.

Ley 19.452 de 1996, Modifica la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo relativo a la generación de autoridades. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile.

Ley 19.475, de 1996, Modifica Ley 19.296, sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile,

publicada el 4.10.96.

Ley 19.483 de 1996, Modifica la Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 3.11.96.

Ley 19.526 de 1997, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 17.11.97.

Ley 19.529 de 1997, Otorga asignación y concede beneficios que indica a los funcionarios municipales. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 14.11.97.

Ley 19.543 de 1997, Regula el traspaso de servicios municipales entre las municipalidades de las comunas que indica. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 24.12.97.

Ley 19.560 de 1998, Faculta a las municipalidades para condonar intereses y multas a los adquirentes de edificaciones municipales que indica. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 21.4.98.

Ley 19.602 de 1999, Modifica la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de Gestión Municipal. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 25.3.99.

Ley 19.609 de 1999, Permite efectuar anticipos del Fondo Común Municipal, en los casos que indica. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 2.6.99

Ley 6.640 de 1999, Aprueba el texto refundido de la Ley 6.334 que creó las corporaciones de reconstrucción y auxilio y de fomento a la producción. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 24.05.1999.

Ley 19.602 de 1999, Modifica Ley 18.695 LOCM en materias de gestión municipal. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 25.03.99.

Ley 19.778 de 2001, Modifica Ley 19.175, LOCGAR en materia de Planes Reguladores. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 10.12.01.

Ley 19.865 de 2003, Sobre el Financiamiento Urbano Compartido. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 01.04.03.

Ley 20.035 de 2005, Introduce modificaciones a la Ley 19.175, LOCGAR, en estructuras y funciones de los Gobiernos Regionales. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 01.07.05.

Ley 20.174 de 2007, Crea la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 05.04.07.

Ley 20.423 de 2010, Del sistema institucional para el desarrollo del turismo. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 12.02.10.

Ley 20.678, 2013. Ministerio del Interior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. (19.06.2013). Santiago, Chile.

Ley 20.678 del 2013, Establece la elección directa de los Consejeros Regionales. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 19.06.2013.

Ley 20.990 de 2017, Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 05.01.2017.

Ley 21.073 de 2018, Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 01.03.18.

Ley 21.074 de 2018, Fortalecimiento de la Regionalización del País. Diario Oficial de la República, Santiago de Chile, publicada el 15.02.18.

### **Legislación Consultada (Francia y Colombia):**

Code de l'urbanisme 1954 (2015): <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>

Loi 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

Loi 99-533 du 25 juin 1999 Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005628113>

Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000396397>

Loi SRU 2000-1208 de 13 de diciembre de 2000: Loi Solidarité et Renouvellement Urbains: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000207538&dateTexte=>

Loi constitutionnelle 2003-276 de 28 marzo de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000601882&dateTexte=&categorieLien=id>

Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 2009-967, de 3 de agosto de 2009 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>

Loi portant engagement national pour l'environnement, n° 2010-788, de 12 de julio de 2010: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id>

Constitución Política de Colombia. (03 de 06 de 2015). Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/>



## Anexos



**Tabla 1. Leyes Aprobadas con respecto a la Descentralización entre 1994-1999:**

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>Ley No 19.296</b> | Establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, publicada el 14.3.94   |
| <b>Ley No 19.321</b> | Prorroga plazo para adecuación de plantas de personal de las municipalidades, publicada el 6.8.94   |
| <b>Ley No 19.373</b> | Transfiere a la comuna de Santiago territorio de la comuna de Quinta Normal, publicada el 8.2.95  |
| <b>Ley No 19.378</b> | Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, publicada el 13.4.95  |
| <b>Ley No 19.379</b> | Fija plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales, publicada el 3.4.95  |
| <b>Ley No 19.388</b> | Modifica la Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el DL. 3063, sobre Rentas Municipales, la Ley No 17.235, sobre Impuesto Territorial, y otros cuerpos legales, publicada el 30.5.95, y texto complementario en Diario Of. Del 12 de julio de 1995 |
| <b>Ley No 19.418</b> | Establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, publicada el 9.10.95  |
| <b>Ley No 19.448</b> | Incorpora disposición transitoria a la Constitución Política de la República (Fecha de elecciones municipales), publicada el 2.2.96   |
| <b>Ley No 19.452</b> | Modifica la Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo relativo a la generación de autoridades  |
| <b>Ley No 19.475</b> | Modifica Ley No 19.296, sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, publicada el 4.10.96  |
| <b>Ley No 19.483</b> | Modifica la Ley No 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, publicada el 3.11.96  |
| <b>Ley No 19.526</b> | Reforma Constitucional sobre Administración Comunal, publicada el 17.11.97  |
| <b>Ley No 19.529</b> | Otorga asignación y concede beneficios que indica a los funcionarios municipales, publicada el 14.11.97   |
| <b>Ley No 19.543</b> | Regula el traspaso de servicios municipales entre las municipalidades de las comunas que indica, publicada el 24.12.97  |
| <b>Ley No 19.560</b> | Faculta a las municipalidades para condonar intereses y multas a los adquirentes de edificaciones municipales que indica, publicada el 21.4.98  |
| <b>Ley No 19.602</b> | Modifica la Ley No 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de Gestión Municipal, publicada el 25.3.99  |
| <b>Ley No 19.609</b> | Permite efectuar anticipos del Fondo Común Municipal, en los casos que indica, publicada el 2.6.99  |

Fuente: SUBDERE (2000: 149)

**Tabla 2. Tramitación de la Ley 19.175 LOCGAR de 1992**

| Trámites  | Fecha trámite      | Mención a temas de P U-R   |
|---|--------------------|--|
| 1. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados             | 07 de enero, 1992  | —  |
| 1.1 Mensaje Presidencial  | 07 de enero, 1992  | —  |
| 1.2 Primer Informe Comisión de Gobierno                           | 04 de abril, 1992  | Se discute el concepto “planificación del desarrollo”, ligado al desarrollo socioeconómico.  |
| 1.3 Primer Informe Comisión de Hacienda                           | 10 de abril, 1992  | —  |
| 1.4. Discusión en Sala  | 14 de abril, 1992  | —  |
| 1.5. Segundo Informe Comisión de Gobierno                         | 28 de abril, 1992  | —  |
| 1.6. Segundo Informe Comisión de Hacienda                         | 30 de abril, 1992  | —  |
| 1.7. Discusión en Sala  | 30 de abril, 1992  | —  |
| 1.8. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora                 | 05 de mayo, 1992   | —  |
| 2. Segundo Trámite Constitucional: Senado                         | 26 de julio, 1992  | —  |
| 2.1. Primer Informe Comisión de Gobierno y Constituciones Unidas  | 26 de julio, 1992  | —  |
| 2.2. Primer Informe Comisión Hacienda                             | 27 de julio, 1992  | —  |
| 2.3. Discusión en Sala  | 04 de agosto, 1992 | —  |
| 2.4. Segundo Informe Comisión de Gobierno y Constituciones Unidas | 18 de agosto, 1992 | —  |
| 2.5. Segundo Informe Comisión de Hacienda                         | 19 de agosto, 1992 | —  |
| 2.6. Discusión en Sala  | 20 de agosto, 1992 | —  |
| 2.7. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen                 | 28 de agosto, 1992 | —  |
| 3. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados             | 02 de sept, 1992   | —  |
| 3.1. Discusión en Sala  | 02 de sept, 1992   | —  |
| 3.2. Discusión en Sala  | 03 de sept, 1992   | —  |
| 3.3. Discusión en Sala  | 08 de sept, 1992   | Se discute la necesidad de crear un organismo coordinador de la acción en la Región Metropolitana. Se propone que en la RM existirá un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afectan a todas o a la mayor parte de comunas que integran la RM. En especial, cumplirá funciones respecto a: Urbanismo, Tránsito, Locomoción y transporte público, contaminación ambiental, salud, educación y ubicación y utilización de vertederos. |
| 3.4. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora                 | 08 de sept, 1992   | —  |
| 4. Trámite Comisión Mixta: Senado- Cámara de Diputados            | 13 de sept, 1992   | —  |
| 4.1. Informe Comisión Mixta                                       | 13 de sept, 1992   | —  |
| 4.2. Discusión en Sala  | 15 de sept, 1992   | —  |
| 4.3. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora                 | 15 de sept, 1992   | —  |
| 4.4. Discusión en Sala  | 16 de sept, 1992   | —  |
| 4.5. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen                 | 16 de sept, 1992   | —  |
| 5. Trámite Tribunal Constitucional                                | 05 de nov, 1992    | —  |
| 4.1. Oficio de Tribunal Constitucional a Cámara de Origen         | 05 de nov, 1992    | —  |
| 6. Publicación de Ley en Diario Oficial                           | 11 de nov, 1992    | —  |
| 6.1. Ley N° 19.175  | 11 de nov, 1992    | —  |

Fuente: Elaboración propia en base a revisión legislativa

## I. Pauta propuesta para entrevistas exploratorias

1. ¿Usted cree que los procesos de descentralización en Chile debieran abordar temas de planificación urbano-regional? ¿Si la respuesta es si, de qué manera?
2. ¿Si usted pudiera alterar la estructura geo-política del país, qué ajustes haría al caso Chileno? ¿Habría algún ajuste que pudiera favorecer la planificación de las ciudades metropolitanas y pre-metropolitanas del país?
3. ¿Si usted tuviera que diseñar el más importante instrumento de planificación urbano-regional para los gobiernos regionales (GORE), qué facultades le otorgaría a ese instrumento y a las autoridades que lo ejercen?

## II. Pauta entrevistas semi-estructuradas parte I

A continuación se detallan las preguntas a realizar a los entrevistados:

1. ¿Cómo cree usted que es la relación entre los procesos de descentralización y los procesos de consolidación de la planificación urbano-regional en Chile?
2. ¿Usted considera que existe una diferencia sustantiva entre los procesos de descentralización y los de planificación urbano-regional en Chile?
3. ¿Usted considera que las iniciativas que han intentado vincular la descentralización con la planificación (en caso de haber), han surgido de iniciativas presidencialistas, de corte sectorial (ministerial) o bien de alguna otra institución en específico?
4. ¿Usted sabe si han habido acciones legislativas que intentaron vincular la descentralización de manera más estrecha con instrumentos de planificación urbano-regional?
5. ¿Usted cree que ha sido un acierto o no para el desarrollo sustentable de nuestras ciudades que los procesos de descentralización no hayan estado estrechamente ligados a los procesos de planificación urbano-regional?

## III. Pauta preguntas encuesta parte II

Con respecto a la encuesta, ésta se elaboró online mediante un software llamado SurveyMonkey, que cuenta con la facilidad de que la investigadora pueda elaborar la pauta de preguntas y respuestas. Se le avisará con anterioridad a los potenciales encuestados que la participación no es obligatoria. No se solicitarán a los encuestados que entreguen información personal e identificadora. Se propone diseñar una encuesta compuesta por 8 preguntas (los encuestados no están obligados a responder todas las preguntas, pueden no responder ninguna, algunas o todas):

1. ¿Cuáles son los temas de planificación urbano-regional que tienen mayor prioridad en su comuna? (puede marcar más de una opción)
2. En su municipio, ¿quienes deciden sobre los temas de planificación territorial y localización de infraestructura pública, de transporte, de vivienda y de espacios públicos? (puede marcar más de una opción)
3. Cuando se anuncia o averigua sobre un nuevo proyecto sectorial de impacto territorial en su comuna, ya sea de infraestructura/obras públicas, transporte, vivienda, áreas verdes y espacios públicos, ¿cuál de las siguientes alternativas se aproxima más a la posición que se adopta por parte de su equipo?
4. Cuando nos informamos o nos informan sobre un proyecto sectorial con impacto territorial, nosotros adoptamos la siguiente postura.
5. Cuando el proyecto sectorial (ministerial) está en ejecución, nosotros.
6. Con los proyectos sectoriales que se realizan en nuestra comuna nosotros.
7. Para el caso de su comuna, ¿cómo influye en su capacidad para incidir en los proyectos sectoriales de incidencia territorial, el hecho de que el país sea centralizado?
8. ¿Cómo calificaría, en general, el impacto de los proyectos sectoriales en la planificación territorial de su comuna?

#### **IV. Pauta entrevistas semi-estructuradas parte II.**

Sobre la gobernabilidad

1. ¿En qué aspectos influyen más los ministerios y SEREMIS sobre las directrices de gobernabilidad que ustedes tienen para la comuna.
2. ¿Ustedes asimilan (y cómo asimilan) esas directrices de gobernabilidad?
3. ¿Ustedes consideran que tienen injerencia sobre esas directrices?
4. ¿Por qué considera que tiene (o no tiene) injerencia?
5. ¿Puede dar ejemplos de situaciones positivas o negativas que surgen de la incidencia sobre la gobernabilidad de su comuna, proveniente desde el nivel central?

Sobre la normativa

6. ¿En qué aspectos influyen más los ministerios y SEREMIS sobre los IPT u otros instrumentos de planificación urbano-regional de su comuna?
7. ¿Ustedes asimilan (y cómo asimilan) esas directrices normativas?
8. ¿Ustedes consideran que tienen injerencia sobre esas directrices normativas?
9. ¿Por qué considera que tiene (o no tiene) injerencia?
10. ¿Puede dar ejemplos de situaciones positivas o negativas que surgen de la incidencia normativa proveniente desde el nivel central?

Sobre la gestión

11. ¿En qué aspectos influyen más los ministerios y SEREMIS sobre programas y proyectos para su comuna?
12. ¿Ustedes consideran que tienen injerencia sobre esos programas y proyectos?
13. ¿Por qué considera que tiene (o no tiene) injerencia?
14. ¿Puede dar ejemplos de situaciones positivas o negativas que surgen de la ejecución de esos proyectos?
15. ¿De qué manera podría ser mejor? ¿Qué facultades y atribuciones necesitarían ustedes traspasadas desde el nivel central para que la planificación sea más eficiente para las dos partes?