Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

Secretaria Ejecutiva

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Informe Interno:

**DESARROLLO URBANO Y GESTION**

**NACIONAL DE LOS SISTEMAS DE CIUDADES**

Waldo López M.

31/07/2017

Trabajo complementario entre los temas del CNDU destinados a implementar la política nacional de desarrollo urbano, realizado con el fin de permitir que los sistemas de ciudades sean reconocidos en el ámbito del ordenamiento territorial y, específicamente, en la institucionalidad y la gobernanza nacional.

***“Los habitantes, el territorio, y las ciudades son los tres grandes capitales de una Nación. Cuidar el cuerpo y cultivar el espíritu del pueblo, explotar pero preservar la naturaleza, y planificar el desarrollo de las ciudades y la infraestructura que las une, son los tres grandes desafíos de las naciones y sus gobernantes”***

**Jaime Márquez; Arqto.[[1]](#footnote-1)**

**CONTENIDOS**

**INFORME EJECUTIVO**

1. **INTRODUCCIÓN**
2. **MARCO CONCEPTUAL**

**Glosario Previo**

**2.1** El Ordenamiento del Territorio (OT)

**2.2** La Ciudad-red y los Sistemas de Ciudades

**2.3** La Gestión de Ciudades

1. **GESTION NACIONAL DE SISTEMAS DE CIUDADES**

**3.1**. Marco Institucional

a) OT Oficial y sus Principios Primordiales

b) Gobernabilidad y Planificación

c) Sistemas de Ciudades

**3.2** Condicionantes Estructurales

a) Territorialidad del Poblamiento Nacional

b) Gobernabilidad y Visión Estratégica de Mando y Control

c) El PLADECO territorializado

**3.3** Instrumentos Requeridos

a) Plan Nacional de Ciudades (PNC)

b) Plan Director Urbano (PDU)

1. Plan de Sistema de Ciudades (PSC)
2. Programas de Desarrollo Urbano
3. Presupuesto por Programas
4. PLADECOT, un plan de zonificación comunal
5. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU)

**3.4** Esquema General de la Institucionalidad Esperada.

**IV IMPLEMENTACION**

**4.1** Sistema Macro-Regional Andino, como prioridad nacional

**4.2** Programación de Actuaciones Previsibles

a) Fase Inicial

b) Fases Sub-siguientes

**V COMENTARIO FINAL**

**Anexos: A)** Términos de Referencia del Informe

**B)** Plan Nacional de Ciudades (PNC)

**C)** Hábitat 2036

**RESUMEN EJECUTIVO**

Este informe enfatiza la importancia de los sistemas de ciudades para el desarrollo nacional y apunta a que las labores que realiza el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) para implementar la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) incluyan a esta conformación territorial del poblamiento, que hasta ahora ha permanecido al margen, debido a que lo que acapara la atención de políticos y técnicos es, en el mejor de los casos, un enfoque mono-urbano centrado en la ciudad. Muchas veces la mirada pasa directa de la región a las comunas, sin visualizar siquiera las ciudades.

Con esta finalidad, el eje de lo que aquí se plantea es el ordenamiento del territorio. El objetivo directo es contribuir a que se reconozca que los sistemas de ciudades son una dimensión territorial activa, que no puede seguir siendo ignorada por la planificación y la gestión urbana y ambiental del país.

En concordancia con esta finalidad, cuando la PNDU anticipa metas y objetivos urbanísticos en el ámbito económico, sugiere *fortalecer la competitividad de las ciudades y su conexión al mundo* (Objetivo 2.4), y exhorta a *considerar criterios de integración regional, de sistemas de ciudades, y de complementariedad entre centros poblados en las decisiones de infraestructura interurbana* (Objetivo 2.7.3).

En este contexto, el presente trabajo es un documento preliminar e interno de la Secretaría Ejecutiva del CNDU que apunta en tal dirección, que no incluye ninguna materia nueva o que pudiera ser desconocida por sus integrantes. Por el contrario, considerando que todas son bien conocidas, las aborda de una manera más bien escueta, sólo que ordenadas de un modo particular, requerido por la necesidad de que los sistemas de ciudades tengan que ser considerados a escala nacional, para poder formar parte de la práctica del urbanismo, en un escenario institucional futuro que posee cambios de fondo en la gobernabilidad de las ciudades y en sus instrumentos de planificación territorial (IPT).

En este sentido, lo esencial de este informe está dado por su instigación a que, en un nuevo escenario del urbanismo chileno, después de instituidos dichos cambios, los sistemas de ciudades sean reconocidos como sujetos de atención diferenciada por parte de la planificación y gestión urbana y ambiental del país. Al igual como sucede en los países de Europa y en algunos de nuestro propio continente, y para lo cual, el desafío de hoy es despejar cómo se puede acoplar los sistemas de ciudades a las propuestas del CNDU destinadas a implementar la PNDU.

**Contenidos**

Brevemente descrito, este informe vincula los sistemas de ciudades a un modelo de gobernanza nacional de las ciudades estructurado por niveles, cada uno de los cuales consta de su propio plan urbano, cuyo propósito es servir de base a la gestión del desarrollo urbano y ambiental de su respectiva jurisdicción. Sin perjuicio de lo cual, acorde con el hecho que el proceso real de desarrollo urbano es fragmentado y que se gesta predio a predio, sea urbano o rural, el informe pone especial atención a la conveniencia de apoyar el desarrollo local y que a este nivel haya planes urbanos ligados a que su ejecución se realice por intermedio de una Cartera Nacional de Programas Urbanos (CNPU), abastecida por un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU) y administrada mediante una planificación y gestión urbana y ambiental cuyo seguimiento y control se efectúe con el soporte del presupuesto por programa en los municipios del país y prontamente, en todo el aparato del Estado. En este modelo, la unidad de análisis es cada ciudad y su respectivo territorio continente político-administrativo, sea una comuna o una inter-comuna.

Evidentemente, un modelo de actuaciones urbanas como el descrito no puede ser exclusivo de los sistemas de ciudades, sino que tiene que incorporar a cada una de las ciudades y a cada una de las regiones y comunas del país, tal como lo hace la PNDU y las propuestas para implementarlas sugeridas por el CNDU, a las que entonces se les debiera agregar los sistemas de ciudades. Lo cual ha llevado a que este informe se enmarque en el *ordenamiento territorial,* como referente común, en el concepto de la *ciudad-red y los sistemas de ciudades*, como la identidad de lo que se le acopla a dichas propuestas y, en particular, en la idea de *gestión de ciudades*, como el objetivo de lo que este acoplamiento requiere poner en marcha.

**Resultados**

Sin perjuicio de que aquí se relate una perspectiva por construir, con un fin tan ambicioso como el de perfeccionar la *gestión nacional de los sistemas de ciudades*, y de que al elaborar algo así hayan surgido detalles por atender que provienen o que inciden en las propuestas del CNDU, lo que redunda en una serie de dificultades para ponerlo en marcha en lo inmediato, habría que destacar y empezar por socializar algunos temas relevantes:

* + - En general, existen dos grandes géneros de sistemas de ciudades: los administrativos, como por ejemplo aquellos constituidos por las ciudades capitales provinciales de cada región, y los funcionales, que se caracterizan por la interdependencia entre dos o más ciudades que comparten un interés común, ya sea por complementariedad (red vial, comunicaciones, crear volumen de producción para colocar en el mercado, etc.) o por competitividad (recursos turísticos, artesanías, hitos patrimoniales, producción comercial de bienes de consumo, etc.), o ambas motivaciones (ciudades complementarias).
    - Los sistemas de ciudades equivalen a unidades sinérgicas de desarrollo urbano, socio-económico y ambiental, cuyo buen funcionamiento repercute en un aporte a la inclusión social y a la productividad del país.
  + La nueva institucionalidad y gobernanza que propone instaurar el CNDU, debe incorporar un énfasis de abajo hacia arriba para activar el desarrollo urbano y la participación social a nivel local, sin perjuicio de que la focalización tradicional, o de arriba hacia abajo, se deba abocar a la misión de apoyar y fortalecer el desarrollo de todos los centros urbanos del país y sus *hinterlands*. En particular, cuando se trate de sistemas de ciudades.
  + La gestión de ciudades y, en particular, la *gestión nacional de sistemas de ciudades*,requiere que haya planes urbanos a escala de cada uno de los niveles oficiales de planificación urbana que rijan en el país, supeditados a su propia autoridad de gobierno. El instrumento eficaz para efectuar esta gestión a nivel nacional, regional, metropolitano y comunal, es el presupuesto por programas.
  + El nuevo enfoque del desarrollo urbano, que se centra en fortalecer el desarrollo urbano local y, en particular, de los sistemas de ciudades, implica perfeccionar la administración pública de nivel comunal, y para ello, concebir e instituir que el PLADECO actual amplíe sus potestades de modo que tome plenamente bajo su responsabilidad el OT de la comuna, actuando acorde con la PNOT en ejercicio. A este distinto PLADECO, en este informe, se le denomina PLADECOT como sigla donde la T indica que es territorializado.
    - Este PLADECO-territorializado identifica y se articula sobre la base que el poblamiento urbano de la comuna, sus ciudades, pueblos y aldeas, son destinos urbanos de uso del suelo, asimilables a nodos de población, algunos de los cuales conforman sistemas de ciudades, cuyo funcionamiento requiere que su movilidad y conectividad sean las adecuadas para el progreso propio y de toda la Comuna. Este plan aborda la planificación urbana endógena de tales nodos.

Cada uno de estos temas generales está abordado directa o indirectamente, refiriéndolos siempre a los valores culturales en juego, a su trascendencia y al cómo llevarlos a la práctica. El resumen esquemático donde estos valores están incluidos aparece en el Cuadro 3.4.1. El supuesto teórico detrás de este énfasis es que la transversalidad política de las opciones posibles al construir la ciudad, se juega por los resultados esperados por la comunidad y sustantivamente, por su respaldo en valores compartidos. **No por el quién hace qué, sino que debido a** **se está de acuerdo en los valores que respaldan aquello que se hace.**

Apropósito de la trascendencia de los sistemas de ciudades para el desarrollo nacional y la reivindicación de los valores nacionales asociados al territorio, se ha considerado especialmente trascendente sugerir que se aborde integralmente y desde ya, el sistema nortino de pueblos andinos.

En cuanto a los IPT que el nuevo urbanismo de este Informe anticipa que van a requerir, se plantea la pertinencia de los siguientes:

* Plan Nacional de Ciudades
* Plan Director Urbano
* Plan de Sistema de Ciudades
* Cartera Nacional de Programas de Desarrollo Urbano
* Fondo Nacional de Desarrollo Urbano
* Presupuesto por Programas
* PLADECOT

El informe termina con tres anexos, donde respectivamente aparecen los Términos de Referencia a que éste obedece, un plan o índice de contenidos adscritos al Plan Nacional de Ciudades sugerido, y dos cuadros con información selectiva, de mirada internacional a largo plazo, que se han incorporados como “Hábitat 2036”.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**INRODUCCION**

Con la institucionalización de la PNDU, ocurrida el 2014, Chile dio un paso político trascendente, que perdurará en tanto prevalezca el carácter político transversal con que se aprobó. Particularmente, cuando llegue el momento de realizar cambios estructurales a la institucionalidad y a la gobernanza en vigor, para que puedan recoger mejor la dimensión territorial del desarrollo, que se tipifica por los diversos roles que desempeña la ciudad.

Una mejora estructural con tal intención supone adoptar una concepción innovadora y estratégica acerca de la ciudad y el territorio, que recoja la trascendencia de su impacto económico, social y ambiental en el crecimiento y el desarrollo del país, y que, por lo mismo, hace necesario contar con un ordenamiento territorial (OT) nacional bien concebido, que adquiera primera importancia política en aras del colectivo social, de su desarrollo sustentable y de la calidad de vida de sus asentamientos humanos.

Contando con que la propia PNDU plantea que se la debe revisar para ajustarla lo mejor posible a la realidad cambiante del país, este trabajo se inserta en la trascendencia de la dimensión territorial del desarrollo, y con ello, en el rol que a estos efectos cumplen los sistemas de ciudades. Este rol proviene del hecho económico reconocido que los sistemas de ciudades están asociados a la preexistencia de algún ‘clúster’ productivo, y con ello, a la creciente presencia de economías de aglomeración y economías de escala, que actúan con una mayor preeminencia en un conjunto de ciudades interconectadas, que en cada ciudad considerada individualmente. Esto, habiéndose establecido que las macro ciudades, que en el orden mundial son definidas como aquellas con 10 millones de habitantes o más, son aquellas donde tales economías emergen con mayor naturalidad. Y, además, que es a partir de los 2 millones, que están mejor dotadas para generar tales economías[[2]](#footnote-2).

Chile no tiene ninguna macro ciudad, y las proyecciones de población dicen que no la tendrá en los próximos 50 años, pero sí tiene un conglomerado urbano-central cuya sinergia productiva y tamaño poblacional se acomodan por defecto a dicha magnitud superior de población. Que esto sea así, significa que tiene una opción potencial para que esas economías redunden en una mejor productividad de este sub-sistema territorial del país y del país mismo. Un sistema ‘macro’ cuya ciudad cabecera hegemónica es Santiago, que, con sus 7,2 millones de habitantes aporta el 40% del PIB nacional[[3]](#footnote-3). Sin embargo, los sistemas de ciudades no forman parte de una preocupación política que aspire a mejorar la productividad, que empiece por dotarse de un OT que los reconozca. No existe un plan nacional de ciudades que los incorpore.

Esto ocurre con todos los sistemas de ciudades que funcionan en el país, grandes o pequeños, nacionales o internacionales. Ninguno de ellos ha sido abordado por la planificación urbana y ambiental, para contar con un referente formal que los tipifique y que permita gestionar su contribución al desarrollo nacional, indistintamente de cual sea su locación territorial: intra-regional en la mayoría de los casos y, excepcionalmente, inter-regional, como en el caso del área central del país recién mencionada, con Santiago a la cabeza.

Aparte de otras consideraciones relevantes, se tiene que añadir que, en suma, no menos del 70% del PIB nacional proviene de las ciudades, y que esto razonablemente se deriva del hecho que prácticamente nueve de cada diez chilenos residen en núcleos urbanos, los que hasta aquí, y en el mejor de los casos, no tienen otro referente planificado para crecer y desarrollarse que un plan urbano auto-contenido en sus propios deslindes. Vale decir, sin una visión nodal de cada ciudad que aclare el cómo insertarse en la dimensión territorial del desarrollo, donde la interdependencia entre las ciudades es un elemento productivo que necesita ser considerado.

El detalle grueso de este 90% urbano de la población nacional dice que se trata de un conjunto de unidades pobladas con una población superior a los 2.000 habitantes en todo Chile, de todo tamaño y heterogéneamente dispersas a lo largo del territorio nacional. Tienen distintos tamaños de población, variadas propensiones a crecer y desarrollarse, disímiles mercados laborales y productivos, diferentes áreas de influencia y una relación recíproca con su entorno natural que es propia de cada cual, a lo que se le suma que difieren por sus condiciones climáticas, geológicas, hidrográficas y morfológicas, y, además, en capital humano. Y, por cierto, en el acceso a la provisión de recursos públicos.

Esta heterogeneidad en la composición del paisaje poblacional, productivo y geográfico del país, que concierne a la ciudad y que redunda en su contribución al PIB nacional, es una realidad paralela a la presencia de brechas y desequilibrios de diferente carácter (desigualmente distribuidos a lo largo del territorio nacional). Y por esto mismo, constituye un escenario donde se vigoriza el rol estratégico del intervenir en la ciudad y el territorio, y en particular, para gestionar los sistemas de ciudades.

Dicho de otra manera: lo básico para explicar y poder resolver dichas brechas y desequilibrios territoriales, definitivamente es la ciudad… que como hoy día se dice de ella, es el motor del desarrollo. Un motor que, no obstante que trabaja y que produce un alto volumen de PIB nacional, al cabo de lo ya recorrido, necesita ser ajustado. Para esto, la principal herramienta de la cual valerse es el modelo de OT que se utilice, y a este respecto, entre las opciones posibles, este informe se queda con la siguiente definición, proveniente de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1993. Su esencia vital es que devuelve la mirada a la trascendencia práctica que tiene la planificación física del territorio, tal como es el caso de aquellos primeros *planes reguladores intercomunales* que hubo en Chile, hacia los años ’50 del siglo XX[[4]](#footnote-4):

* *El ordenamiento territorial se constituye en la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política articuladora de todas las demás, concebidas como una articulación interdisciplinaria y global, cuyas directrices tienen como objetivo un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio físico.*

La reingeniería del pasado a la que se alude al hablar de planificación física del territorio, en calidad de actuaciones para desplegar esta definición del OT, en Chile, entre otros factores sustantivos, requiere visualizar y amoldarse al siguiente punto de encuentro sectorial, que fue planteado el 2005 y que más allá de toda discusión, mantiene atrasado iniciar acciones. Dice así:

*El ordenamiento territorial (…) es la expresión territorial de un proyecto de sociedad. Si las instituciones públicas escasamente cuentan con políticas, planes y una propuesta sectorial que permita proyectar su propia actuación en el tiempo, difícilmente podrán reunirse con otras instituciones, públicas y privadas, para alcanzar acuerdos. En este sentido, el ordenamiento territorial es la cúspide de un proceso del que no es posible saltarse etapas: sin planificación estratégica sectorial, no se podrá llevar a la práctica [[5]](#footnote-5).*

Sin perjuicio del cómo se instale la planificación estratégica en los sectores, lo que incuestionablemente es esencial para el desarrollo nacional, la misma fuente agrega que un OT sustentable y participativo presenta considerables ventajas:

* mayores niveles de gobernabilidad
* economías saludables
* gestión eficiente
* y, muy significativamente, que las poblaciones involucradas puedan tomar decisiones con mayor nivel de certidumbre en su ámbito espacial-temporal, en aras del bien común y de su calidad de vida.

Consecuente con ideas como las anteriores, este trabajo aborda el tema de la *gestión nacional de los sistemas de ciudades* como el eje central de la exposición. Lo hace plenamente inserto en la PNDU y plantea que esta gestión es parte de un determinado *marco general del uso del suelo urbano y territorial*, que se extiende entre los valores sociales en juego, que son de escala societal global, y las actuaciones locales, que sanciona la DOM municipal. Entremedio, esta exposición pasa por los cambios e innovaciones que en lo institucional y sobre la gobernanza urbana y territorial ha venido estudiando el CNDU, y en su mérito, incluye un par de materias estimadas sustantivas para lograr una ciudad más inclusiva.

En lo operacional, lo sustantivo es el *presupuesto por programas*, como instrumento de gestión, y en lo técnico-doctrinario, el que se refiere y hace explícita una *visión esquemática general de la institucionalidad esperada*, que enseña una hipótesis del futuro institucional esperado, con los sistemas de ciudades en todas sus escalas de planificación y gestión urbana y ambiental.

1. **MARCO CONCEPTUAL**

Si uno pregunta qué son y para qué sirven los sistemas de ciudades, la respuesta coloquial más probable sería escuchar que son conjuntos de núcleos urbanos relacionados entre sí y que no está muy claro *para qué sirven*. Pero si la respuesta la diera algún especialista, que destacara solo lo esencial, diría que sirven…

* porque incrementan el PIB nacional
* porque activan mercados urbanos y rurales
* porque aportan conectividad inter-urbana
* y, de todos modos, porque contribuyen a mejorar la calidad de vida.

Atentos a semejanterespuesta y en orden a aprehender debidamente lo que cada una de estas potencialidades quiere decir, es oportuno recordar que los sistemas de ciudades son *conjuntos territoriales* que funcionan regularmente debido a que la interconexión funcional que los estructura es recíprocamente ventajosa para cada ciudad del conjunto. A lo cual se le tendría que añadir que se localizan acorde con el OT administrativo, que delimita las jurisdicciones de la gobernanza interior del país. Vale decir, **acorde con la división político-administrativa del país.**

Esencialmente, en un primer plano de repercusiones observables, las potencialidades provienen directamente de la producción de cada ciudad, incluidos sus respectivos *hinterlands.* El producto de esta actividad de la economía local actúa como un insumo que incrementa el PIB nacional, activa mercados, contribuye a la movilidad horizontal de los lugares y a una mejor la calidad de vida.

En síntesis, esto significa que los sistemas de ciudades son categorías económicas del análisis territorial, que funcionan insertos en el OT administrativo y que, como tales, son *unidades territoriales* con identidad propia, constituidas por nodos de población vinculados entre sí, por alguna razón objetiva que los *inter-conecta*.

Contando con esta abstracción, el glosario previo que sigue es necesario para descartar ambigüedades en lo que se plantea en este Informe. Por ejemplo, cuando el vocablo “ciudad” es utilizado genéricamente, se hace alusión indistintamente a una ciudad, un pueblo o una aldea. El glosario mismo consta de solo de siete precisiones, todas importantes de ser bien internalizadas.

En tal sentido, se recalca que los vocablos “gestionar” y “visión estratégica” que se utilizan en este Informe, tienen la connotación que aquí se les define expresamente. La visión de futuro no es sinónimo de visión estratégica. Aquella es un corte en el tiempo futuro; esta otra una diferencia entre la situación actual y la visión de futuro.

**Cuadro 2.0**

**Glosario Previo: Connotaciones Utilizadas en el Texto**

|  |  |
| --- | --- |
| **Sistema** | Conjunto de unidades de análisis interrelacionadas acorde con un argumento cierto sobre la razón de ser del mismo. |
| **Ciudad** | Nodo de población localizado en el territorio, que tiene forma concéntrica, lineal o radial en la realidad, y que alude a una ciudad, un pueblo o una aldea |
| **Sistema de Ciudades** | Conjunto de nodos de población interrelacionados por razones funcionales |
| **Sistema Administrativo de Ciudades** | Conjunto de nodos de población formalizado para ejercer el gobierno interior del país a nivel regional, provincial, o comunal. |
| **OT Administrativo** | Sinónimo de “división político-administrativa del país |
| **Gestionar** | Actuar para conseguir un fin determinado, o varios, que están relacionados entre sí. En el texto de este Informe es una acción destinada a fines tales como la formulación, la construcción, la utilización, el seguimiento, o el abandono de una política, de un plan, de un programa, o de un proyecto de obra física o documental. Incluye gestionar actividades que usan el suelo, sea o no que esté urbanizado. Obviamente, también incluye gestionan ideas. |
| **Visión Estratégica** | Concepción de una situación o circunstancia actual proyectada a futuro fundadamente, e identificación de las diferencias significativas que haya entre el presente y el futuro así visualizado |

* 1. **El Ordenamiento del Territorio (OT)**

Como seaque el territorio no puede prescindir de ser un determinante directo de la habitabilidad humana y, esencialmente, un factor de producción, es un hecho que su composición geológica y su morfología, igual que su exposición al sol y el clima, son condicionantes para su utilización residencial, productiva o recreacional.

También es un hecho que el territorio posee diversa *capacidad de acogida* en lo ecológico: variada mecánica de fundación, en lo constructivo, y distintas *aptitudes productivas*, en lo silvoagropecuario y para el eco-turismo (*capacidad de uso del suelo*). Junto con esto, o como una consecuencia, resulta natural que haya alguna racionalidad práctica para utilizarlo, aprendida de la experiencia, y que redunda en que exista una forma de *ordenamiento territorial espontáneo*. Como ejemplo, cuando en el campo se resuelve el *apotrerar* el suelo para destinarlo a un mismo cultivo cada temporada, para rotar cultivos o para hacerlo “descansar” una o más temporadas. Todo esto, bajo una doctrina agraria cuya finalidad es que el suelo rinda lo más posible.

Esta forma campesina de aplicar una determinada norma de OT predial, interrelaciona *población* y *producción* a nivel individual: *quién* apotrera y *cuánto* cosecha. Cuando pasa esto mismo a nivel nacional y toma la forma de una política pública, estas mismas dos variables pasan a ser los ejes de la *visión estratégica* de esta política. Es decir, los ejes de un futuro formalmente explicitado hacia el cual encaminar el uso y la ocupación del suelo, organizado a nivel nacional.

Chile aún no cuenta con esta formalización, vale decir, con un OT oficial que haga conocido el destino previsto del uso del suelo nacional, sin perjuicio de lo cual es dable anticipar que, una vez establecido, se le debiera concebir como una *meta estratégica*, suplida por *programas de inversión* para implementarla.

Como quiera que esto se resuelva, *población* y *producción*, a nivel país, se enmarcan en dos hechos sustantivos:

1. Que la *población* chilena está distribuida de modo que 9 de cada 10 connacionales residen en ciudades (en rigor, ciudades y pueblos urbanos);
2. Que la *producción* es preponderantemente minera en el Norte; de servicios, industrial y agrícola-minera en el Centro; agrícola, forestal y ganadera en el Sur; y forestal, turística e insular en la Zona Austral. Esto, acorde con una geografía física del territorio nacional que distingue cuatro perfiles biogeográficos naturales: sistema del borde costero, sistema urbano, sistema rural y sistema andino o de cuencas hidrográficas.

Conforme con los alcances precedentes, el OT marco donde funcionan los sistemas de ciudades, cuya unidad de análisis es cada ciudad, acepta una connotación conceptual y operacional como la que se resume en el Cuadro 2.1.1 que sigue [[6]](#footnote-6):

**Cuadro 2.1.1**

**Concepto y Definición Operacional del OT Marco**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | |
| ***Concepto***  ***El ordenamiento territorial se constituye en la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política articuladora de todas las demás, concebidas como una articulación interdisciplinaria y global, cuyas directrices tienen como objetivo un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio físico***  ***RE:*** *Carta Europea de;1993* | **Operacionalización**  **El OT nacional** **cumple los tres fines siguientes:** | |
| * **Ejercer** la administración del gobierno interior del país. | * *Vía el* ***OT Administrativo***   *…que es el origen de los sistemas administrativos de ciudades* |
| * **Lograr** que el asentamiento humano nacional utilice los recursos renovables y no renovables disponibles, actuando para que prevalezca el bien común en cada ciudad y en cada sistema de ciudades; y | * *Vía* ***institucionalidad y gobernanza nacional***   *… por intermedio de una* ***política nacional de OT****;*  *que vincule el nivel central con el nivel local de la acción* ***(\*)*** |
| * **Imponer** que los sectores actúen acorde con la **capacidad de acogida** del suelo, con su **capacidad de uso** y con su **mecánica de fundación**, asumiendo la **evitación de riesgos** y la asimilación al **cambio** *Ordenamiento del Territorio* **climático** | * ***Fines y metas estratégicas de los sectores***   *… que incidan en los*   * ***Sub-sistemas marítimo, urbano, rural, y andino o de cuencas hidrográficas***. |

**(\*)** Implica que el OT debe tener poder descentralizador del desarrollo, en aras de cada ciudad y sus

*hinterlands*. Es decir, ser eficiente a nivel comunal, bajo la conducción de la autoridad municipal**.**

**Fuente:** wlm, 2017, elaboración propia.

En concordancia con este concepto operacional, las piezas del territorio donde está destinado a que se le aplique, definidas acorde con el OT administrativo y asociadas a los rasgos físico-geográficos y productivos del lugar de aplicación, se ordenan como enseguida lo resume el Cuadro 2.1.2, en el que lo nuevo que incluye es una división del país en cuatro macro regiones, o ínter regiones, destinadas a privilegiar que los esfuerzos por el desarrollo sustentable se efectúe en directa armonía con el potencial productivo modal de cada una de ellas.

**Cuadro 2.1.a.2**

**Territorios Interiores del OT Nacional Marco**

*(Clasificación tipo muñeca rusa)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| * Existen tres rangos, cada uno de los cuales distingue entre sistema costero, sistema urbano, sistema rural y sistema andino o de cuencas hidrográficas. * El incorporar un *rango mayor* cubre la contingencia de que convenga al interés nacional el que haya sistemas supra-regionales de ciudades de los que preocuparse oficialmente. * Sin perjuicio de lo anterior, en los tres rangos existen sistemas de ciudades activos. * En los tres, *población* y *producción* reflejan la identidad del hábitat y su respectiva disponibilidad predominante de recursos. * El orden jerárquico del tipo “muñeca rusa” significa **Gobernabilidad Escalonada** | | |
| **Rango Mayor** | **Norte** | Identidad:  *Minera, étnica, astronómica…*  **Instrumento**: 🡪 **PNOT** |
| **Centro** | Identidad:  *Servicios de amplia gama, industrial, minera, agrícola…*  **Instrumento**: 🡪 **PNOT** |
| **Sur** | Identidad:  *Agrícola, ganadera, forestal…*  **Instrumento:** 🡪 **PNOT** |
| **Austral** | Identidad:  *Insular, foresto-nativa, eco-turística…*  **Instrumento:** 🡪 **PNOT** |
| **Rango Intermedio** | **Región** | **Instrumento**: 🡪 **PROT** |
| **Área Metro** | **Instrumento**: **🡪 PLAN DIRECTOR METROPOLITANO** |
| **Rango Menor** | **Comuna** | **Instrumento** :  **🡪 PLADECO, territorializado** |

**Fuente**: wlm, 2017, elaboración propia

En términos de integración vertical, esta métrica ordena la gobernabilidad y sus instrumentos en la jerarquía siguiente: gobierno central **/** autoridad del rango mayor **/** gobierno regional **/** gobierno metropolitano/ y / gobierno comunal[[7]](#footnote-7).

Por su parte, en cuanto a la integración horizontal, esta misma métrica se atiene a que los territorios interiores de cada rango de la jerarquía vertical, son los siguientes: área de rango mayor / región / área metropolitana / y /comuna, entendido que en cada uno de ellos procede distinguir los perfiles biogeográficos antes citados, que definen cuatro ámbitos típicos: marítimo, urbano, rural y andino o de cuencas hidrográficas.

En resumen, este “rayado de cancha”, en cuanto a los grados de libertad que debería habilitar la norma OT marco que se instituya, es al cual se tendría que integrar el *modelo de gestión de los sistemas de ciudades* que se adopte*,* en el sentido que lo tendría que hacer cualquiera que sea la forma final que tome este OT por instituir, cuyas exigencias menos visibles son las siguientes:

* **El OT oficial por nacer** necesita ser un hito superior de una mejor institucionalidad y gobernanza que la actual, como aquella que en armonía con los fines de este Informe, contempla lo siguiente:
  + Admite a todos los sistemas administrativos de ciudades, definidos como aquellos que están conformados por capitales regionales, capitales provinciales, capitales comunales, o su mix.
  + No excluye ningún sistema menor de ciudades, y por lo mismo, incluye aquellos sean del tipo mini-local rural, o muy menor; y
  + Facilita cumplir los ODS de Hábitat III, suscritos por Chile, 2017.

Si perjuicio de lo cual, queda a lo menos un tema sustantivo que agregar: ¿quién tiene que sancionar la *validez* y la *confiabilidad* del OT marco que se instituya, pensado como una superestructura tan inmutable en el tiempo como sea posible?

Esta incertidumbre deviene de que se necesita que la norma OT marco por instituir tiene que ser internalizada y compartida por toda la sociedad, por sus personas y organizaciones, como una *meta estratégica* del país, y no como una regulación más que cumplir, impuesta desde arriba.

En esto, el punto es quién, que no sea un Ministerio de Ciudad y Territorio (que no existe), debería administrar la ruta hacia una buena resolución de esta inquietud. Por ejemplo, haciéndolo en base a un marco de referencia conceptual donde el desarrollo territorial tendría que aplicar una política nacional de OT que se refiera un proceso-país como el siguiente, que incluya los sistemas de ciudades.

**Ministerio de Ciudad y Territorio**

**SISTEMA DE CIUDADES**

**CIUDAD**

**TERRITORIO**

**Política Nacional de OT**

Las interrogantes que entonces se plantean, sin este nuevo ministerio, son como las siguientes:

* ¿Cómo se las arregla la institucionalidad en ejercicio para que esta política nacional OT no solo sea una regulación, sino que sea (re)conocida como una **meta estratégica** por toda la población?
* ¿Qué estímulos podría aportar el Estado para activar su aplicación predio a predio en aras del desarrollo sustentable, el bien común y la calidad de vida?
* ¿Cómo obtener una respuesta cierta a estas preguntas, aclarado que verificar la *validez* y la *confiabilidad* de este OT marco es un tema político del que no se puede prescindir?
* ¿Cuáles de los siguientes campos del conocimiento deben ser excluidos de hacer valer sus puntos de vista técnico frente a la necesidad nacional de instituir una norma OT marco, perdurable y perfectible, aplicable a todo evento?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ( ) Geografía Física | ( ) Antropología Cultural | ( ) Ingeniería Ambiental |
| ( ) Geografía Humana | ( ) Economía | ( ) Ingeniería Civil |
| ( ) Historia | ( ) Física | ( ) Ciencia Política |
| ( ) Derecho | ( ) Biología | ( ) Telemática |
| ( ) Sociología | ( ) Ecología | ( ) Urbanismo |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

RE**:** WLM; 2014**:** *Políticas Públicas de Urbanismo y Ciudad en Chile; 1964-2014.* Cuadro 4.9; pp. 153 (Recoge laopinión publicada de fuentes técnicas no nacionales, en el tema).

Como sea que especular sobre el OT marco que hoy día está en proceso de elaboración implique tener que enfrentar interrogantes como las precedentes, los argumentos anteriores se tornan en una plataforma operacional expresa que, en su momento, facilitará calibrar las bondades y las flaquezas con que este OT por nacer puede venir acompañado.

Y esto, sobre la base que sin un OT legítimo y ajustado a las potencialidades y restricciones reales del espacio físico, es incierto que pueda servir para gestionar ciudades y, menos aún, sistemas de ciudades.

* 1. **La Ciudad-Red y los Sistemas de Ciudades**

En la actualidad, y por causa del avance tecnológico y la globalización, la ciudad ya no solamente es un centro de dominación relativa en el territorio al que pertenece, sino también es parte de aquellas redes de conectividad y movilidad que le proveen transporte y comunicaciones. De hecho, son las redes digitales las que han permitido que las ciudades se conecten entre sí en tiempo real, y sin que la distancia sea un obstáculo. La existencia de tales redes genera sinergias de provecho económico, cultural y tecnológico, que aportan *know how* para muy diversas materias atingentes a complementariedades y competencias entre las ciudades, tal como hoy ocurre a nivel mundial. Análogamente, pasa lo mismo al interior del país, entre sus ciudades, e incluso en áreas urbanas fragmentadas de nivel menor y local, como podría ser, por ejemplo, la naciente ‘*Smart City’* en el Barrio Lastarria, de Santiago Centro.

La *ciudad-red*, o si se quiere, la *ciudad en red*, está al alcance de cualquier ciudad que quiera explorar nuevas oportunidades, buscar un mejor destino cultural o productivo, o que se proponga luchar por alcanzar otro status socio-económico que el actual. La tecnología disponible en comunicación, las TIC, aportan el cómo hacerlo.

En este sentido, quien más y mejores esfuerzos despliega para algo así, en algunos casos destinados a crear sinergias para competir mejor y, en otros, para atraer una demanda mayor, no es cada ciudad aisladamente, sino que es cada **sistema de ciudades** que se lo proponga. El sistema Arica-Tacna, que es uno bien conocido, es una muestra contundente.

Esto significa que la PNOT ahora en estudio no puede dejar fuera a los sistemas de ciudades, ateniéndose al hecho que cada ciudad del país, en algún grado, ya es una ciudad-red. Siendo así, automáticamente surge la inquietud siguiente y con ella, la conveniencia de apurar nuevas oportunidades, como la siguiente:

* Generalizar a nivel nacional que haya *ciudades en red* que dan a conocer en tiempo real, vía Internet, aquella información DOM de cada comuna del país que específicamente se refiera a **cuántos proyectos** **han solicitado permiso de edificación**, **cuántos han sido autorizados**, **y** **cuántos han sido autorizados para funcionar año a año en los últimos cinco.** Esto,sin perjuicio que el INE informe periódicamente los permisos de edificación aprobados, que se refieren a **vivienda, industria, comercio y finanzas, y servicios.** La idea es que aquellos indicadores más detallados para estos mismos rubros del INE, no solo estén disponibles para cada ciudad, sino que llegado el momento, que lo estén para cada sistema de ciudades, sean intra comunales o intercomunales, de igual modo, para regiones e inter regiones.
* Dicho de otra manera: se trata de dar un servicio en línea que provea esta información en tiempo real, que proviene de cada DOM del país, actuando por la vía un SIG amigable para cualquier interesado, lego o letrado, con la idea que el mercado inmobiliario mantenga trasparentada su dinámica constructiva en los rubros indicados. Con lo cual se ganaría conocer mejor dos procesos del ángulo constructivo del urbanismo. El primero, que sea visible cómo se viene desempeñando cada comuna del país en esta materia, en particular, en cuanto a vivienda de interés social, vivienda no subsidiada, y cada uno de los demás rubros mencionados, tanto de índole pública como privada. El siguiente: que el sector privado cuente con una base de datos comparativos, p. e., por comunas y por regiones, para sondear nichos de negocios y diseñar sus posibles emprendimientos. Ambos procesos, una vez transparentados, aportan a la certeza jurídica en tanto que refieren cifras empíricas oficiales, y en lo técnico, significan contar con un SIG georreferenciado, referido a los cuatro rubros detallados recién mencionados y a toda otra información pertinente, donde los métodos analíticos del *small area data* y el manejo del *big data* son claves para diseñarlo.

Si los sistemas de ciudades emergen de una base económica que se inicia con la formación de *clústers* de actividades del mismo género, el contar con información en línea más detallada como la que se sugiere, se convertiría en un avance para hacerlos conocidos y resolver mejor los estímulos e inversiones que aportarles, sin perjuicio que las series estadísticas del caso pasen a ser una forma de monitoreo continuo y de conocimiento público, equivalente a un instrumento empírico para actuar con equidad desde el gobierno. Si esto es plausible para cada sistema de ciudades que se desee, evidentemente que también lo es para cada ciudad del país. La opacidad clásica del mercado inmobiliario, sería menor.

En síntesis, la ciudad-en-red y los sistemas de ciudades son formas perceptuales que reflejan realidades territoriales trascendentes, que la PNOT no solo no puede ignorar, sino que tiene que reconocer expresamente. En el fondo, aseverar algo así en el contexto de este Informe, que apunta a sugerir cómo gestionar el funcionamiento nacional de los sistemas de ciudades, es llamar la atención a la trascendencia definitiva que para estos efectos posee aquella PNOT con la que finamente se cuente. No puede omitirlos. Debe remarcar su trascendencia.

* 1. **La Gestión de Ciudades**

Sin perjuicio de cuál sea el OT marco con que en definitiva se organice el régimen de ocupación y el uso del suelo en el país, la regla general actual es que por medio del plan regulador comunal se gestiona que cada ciudad por separado construya una imagen-objetivo que lograr, en un plazo dado, con el fin de mejorar el funcionamiento de su espacio físico, e incidir positivamente en la calidad de vida de sus residentes. Lo cual se viene haciendo sin ahondar en que la ciudad funciona en red, se relaciona con otras desde siempre, y que no todas son integrantes de los sistemas administrativos de ciudades que existen, definidos como aquellos que reúnen ciudades capitales regionales, capitales provinciales y capitales comunales.

Esa imagen-objetivo externaliza una *meta-física* --con mérito propio--, que se torna en una forma de finalidad laxa, que se mantiene a la espera de captar emprendedores que la vayan cumpliendo. Como tal, el hecho que esta imagen exista y sea reactiva en vez de ser proactiva, es producto de un enfoque de tipo mono-urbano-centrado, aplicado en la planificación urbana de cada ciudad.

Dicho de otra manera, ha sido puesto en práctica un modo de planificar la ciudad que es de carácter esencialmente endógeno, que es más que necesario, pero que a nivel nacional no da luces para valorar lo obrado más allá de contar cuántas de estas imágenes-objetivo están vigentes, vale decir, cuántos planes reguladores están vigentes, hay que actualizar o están faltando. Con este indicador, la gestión nacional de ciudades es un mito urbano, dicho en el sentido que constata, pero que no gestiona, si por gestionar se entiende activar intervenciones planificadas para que la ciudad no sea deficitaria en ningún estándar de calidad de vida, ni de desarrollo urbano sustentable, ni de conectividad y movilidad horizontal. Que son las bases de la equidad y de la integración social.

En términos de costo/efectividad del gasto social consumido en planes reguladores, donde la efectividad es una medida que cuando mejor establece cual es la proporción de los obsoletos y de los que faltan, comparados con el total de ciudades que lo necesitan, no solo permite que la autoridad califique que no todas las entidades urbanas de población lo necesitan (lo que aparte de ser un juicio de valor arbitrario es una inequidad para las descartadas), sino que cualquiera que sea el monto del gasto social realizado, concurre a constatar que gastar en planes reguladores no es gestionar la ciudad.

Si esta debilidad persiste, el Estado no tiene cómo optimizar por equidad la asignación de recursos destinados al proceso de desarrollo urbano de cada ciudad del país, y con mayor razón, no tiene cómo hacerlo si se trata de sistemas de ciudades.

La sola aplicación de una política nacional de OT, por muchos que sean sus méritos, no subsana por sí sola esta flaqueza. Tampoco la subsana que se actúe sobre la base que cada ciudad es una ciudad-en-red en algún grado. Para lograrlo, la expectativa es que haya una institucionalidad y gobernanza distinta que la actual, contando con una PNOT que no solo reconozca la ciudad convencional y su faz funcional en red, sino que además, que necesita ser debidamente “aterrizada”. Esto es, debidamente operacionalizada, traducida a un plan nacional que poner en práctica.

La gestión de ciudades a nivel nacional requiere de ambos instrumentos: de la PNOT y de este plan territorial, como un descriptor-guía de su aplicación. A fortiori, lo mismo sucede con los sistemas de ciudades.

En resumen, la PNOT, la ciudad-en-red y la gestión de ciudades, en los términos como los precedentes, son tres conceptos clave a los fines de establecer una rutina para realizar la gestión nacional de ciudades, en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano y ambiental.

Esta rutina, modo o modelo de gestión, según se detalla en el Capítulo III que sigue, tiene por unidad de análisis a cada ciudad y funciona en un contexto político, institucional y gubernamental que es substancialmente diferente del actual.

Por esta razón, **este modelo de gestión necesita ser concebido como un IPT estratégico, que posee una distinta institucionalidad y gobernanza que la que rige hoy día,** la que habría que empezar por sancionar y pactar transversalmente. Se debiera empezar a implementar desde ya, definiendo sus metas y objetivos a mediano y largo plazo. Para estos efectos, enseguida se bosqueja los contenidos de este nuevo IPT, focalizado en los sistemas de ciudades y en cómo gestionar su funcionamiento.

**III GESTION NACIONAL DE SISTEMAS DE CIUDADES**

En los inicios de este Informe se estableció que debería cumplir determinados objetivos, como un documento de trabajo focalizado en los sistemas de ciudades, y, además, el que, como un producto perfectible, sirviera para que la sociedad, en la persona del aparato estatal, pudiera cumplir otros fines, alineados con la aplicación de la PNDU. Dichos objetivos fueron los siguientes:

* Diseñar y mantener activas las estructuras de un modelo sistémico de gestión de gobierno a nivel nacional que, en base a los sistemas de ciudades, permita realizar, coordinar y monitorear las actuaciones de los sectores, de las empresas del Estado y de los municipios, en materias de urbanismo y desarrollo urbano del país.
* Atenerse a que este modelo de gestión de nivel nacional tenga por unidad de análisis la ciudad, y a que posea una ductilidad tal que indistintamente pueda ser operado a nivel nacional, suprarregional, regional y comunal, toda vez que así lo aconsejen el carácter y los fines de las actuaciones sectoriales que deban utilizarlo.
* Aportar normas, directrices y recomendaciones operacionales para instituir buenas prácticas en la aplicación del modelo resultante a escala nacional, macro-regional, regional, comunal y local, en el bien entendido que sus disposiciones inciden y apuntan siempre a favorecer la gobernanza de nivel local del desarrollo urbano nacional.

Para cumplir estos objetivos se ha estimado indispensable empezar por contextualizarlos en el marco institucional del OT marco que por estos días está siendo desarrollado, destinado a instituir una política pública para aplicarlo en todo el país. Como sea que esta política culmine, lo razonable es que deba ocupar el lugar preponderante del orden gubernamental en materias de ciudad y territorio.

En particular, no solo porque se trata de instalar una nueva dimensión directriz a la planificación y gestión urbana y ambiental del país, sino que, porque como tal, se trata de aplicar los tres criterios siguientes, rigurosamente:

* poner énfasis en la planificación física
* acentuar las prácticas sistémicas, y
* no dejar de lado la visión estratégica.

En este sentido, el OT marco aplicable en el país, bajo una mirada que es propia de este Informe, se presenta como un determinado escenario futuro, que está sujeto a las siguientes restricciones, todas supuestamente cumplidas:

1. Se ha sancionado y está en plena aplicación la PNOT ahora en estudio.
2. La PNDU ha sido actualizada: las consideraciones conceptuales vistas precedentemente y las medidas sugeridas por el CNDU, de algún modo se hallan adecuadamente incorporadas en esta política territorial, y esto ha sido realizado en coincidencia con las expectativas de Hábitat III para tener cumplidas en 2036.
3. Chile está organizado acorde con una nueva Constitución como un país conformado por cuatro grandes territorios biogeográficos, que simbolizan su identidad en el proceso nacional de desarrollo mediante lemas distintivos de su rol primordial, como por ejemplo, los siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| **NORTE** | *:* ***Ventana al cielo universal*** |
| **CENTRO** | *:* ***Lugar central del hemisferio Sur*** |
| **SUR** | *:* ***Potencia alimentaria continental*** |
| **AUSTRAL** | *:* ***Monumento de la naturaleza*** |

1. La relación entre el pensamiento y la acción a nivel nacional se rige acorde con los principios de una **responsabilidad social ampliada** **(RSA),** que ha venido siendo instalada desde los años actuales, que es análoga a la RSE del mundo privado, y que, en el sector público y la burocracia estatal, es un código de ética intransable, sujeto a premios y sanciones.

* En los hechos, la RSA surgió como consecuencia directa de la decisión política de incorporar doctrinas de buenas prácticas en todo el aparato del Estado, de impedir que se financie parcial o totalmente los emprendimientos sin rentabilidad social, aunque posean viabilidad ambiental y, además, debido a la ventaja política de aplicar medidas restrictivas para garantizar un funcionamiento trasparente de la economía nacional.
* Por su parte, la economía urbana, para el caso de proyectos urbanos importantes del tipo remodelación urbana, redes de infraestructura o trastornos del entorno, si un emprendimiento habitacional o de servicios cambia radicalmente las condiciones preexistentes, introdujo una forma de *evaluación urbanística de proyectos urbanos importantes*, para actuar como complemento de la evaluación ambiental, igual que de la respectiva evaluación social de proyectos.
* En resumen, con estas armas la RSA pasó a ser una forma de control social prácticamente natural, ejercido por el gobierno al igual que por los diversos estamentos y personas de la sociedad en su conjunto: un control social informal

1. En el territorio, la relación entre el pensamiento y la acción ha llevado a que todas las actuaciones que lo afecten se ciñan al imperio de valores guías, que son exigibles a todos los incumbentes, públicos y privados, sea que actúen a nivel de toda la ciudad o bien, a nivel de predios puntuales, urbanos o rurales.

* Estos **valores guías** abogan para que las intervenciones en el territorio se efectúen de conformidad con determinados criterios y estándares preestablecidos, que aseguren atenerse y bien cumplir cánones efectivos de habitabilidad y sustentabilidad, que tomen en cuenta funcionalidad y crecimiento, y que las normas resultantes, sean tan flexibles como sea posible.

* Aunque de modo implícito, estos valores guías recuerdan que el acento distintivo del OT marco, es su focalización en el espacio físico. Lo cual incluye el encuentro geográfico entre aguas y territorio: aguas superficiales, marítimas, lacustres e interinsulares, en el caso del archipiélago austral.
* Por otra parte, el énfasis en el espacio físico de la PNOT hace que el multi-sector desarrollo urbano y territorial sea la base puntal de todo emprendimiento funcional que el destino del uso del suelo defina como aceptable. Vale decir, que esta política fije objetivamente que no fricciona el desarrollo sustentable, ni la calidad de vida de los asentamientos humanos; y.

1. El hecho que el OT nacional sea un hito institucional de atención preferente del Estado, y que, entre otras, por esta razón exista la idea de contar con un Ministerio de Ciudad y Territorio que vele por su aplicación, deriva a que la gobernabilidad que le compete ejercer esté regida por **principios primordiales** en el plano del pensamiento, y por los ya referidos **valores guías,** en el de la acción

**RSA Responsabilidad Social Ampliada**

* **Cada Repartición del Estado**
* **Cada Funcionario**
* **Cada Ciudadano**

**Habitabilidad Sustentabilidad**

**Funcionalidad Crecimiento**

**Flexibilidad**

**3.1. Marco Institucional**

**En resumen**, este conjunto de condiciones son parte del contexto a futuro, en el cual se ha de realizar la *gestión nacional de los sistemas de ciudades*. Es decir, son aquella parte de la visión estratégica que define el futuro deseado. La otra, su contra parte, es la situación actual, la de estos días, donde aún no prima la RSA ni ninguna otra de las demás condiciones anteriores.

El marco institucional donde actúan los sistemas de ciudades, que por cierto es el mismo que el de cada ciudad, asume que el OT oficial gobierna la ocupación y el uso del suelo, fija las condiciones para hacer tales intervenciones y establece las salvaguardias y los estímulos que condicionan el hacer ciudad. Pero, además, es donde subyacen las reglas del juego para realizar la planificación y gestión urbana y ambiental del territorio.

Para tales efectos, el OT oficial, en el presente informe, acoge la definición establecida por la UE, la cual, en rigor, es coincidente con la del Banco Mundial de Desarrollo. En especial, por su semejante connotación, marcadamente focalizada en el espacio físico.

|  |  |
| --- | --- |
| **Unión Europea** | **Banco Mundial** |
| ***El ordenamiento territorial se constituye en la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política articuladora de todas las demás, concebidas como una articulación interdisciplinaria y global, cuyas directrices tienen como objetivo un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio físico*** | ***“…un proceso político-técnico a través del cual se organiza el uso y la ocupación del territorio en función de características biofísicas, socio-económicas, culturales, político-institucionales, y sus potencialidades y limitaciones a efectos de generar procesos de desarrollo sostenible…” [[8]](#footnote-8).*** |

Acorde con las expectativas arriba enunciadas y con estas definiciones, e introduciendo la menor cantidad de cambios estructurales a la situación presente en lo que toca a los niveles de la planificación territorial y su gobernanza, es dable imaginar que el marco institucional del OT oficial, a poco andar, debería ser como el esquematizado en el Cuadro 3.1.a.1, cuya viabilidad política se sustenta en las diversas escalas de valores que están en juego.

1. **OT Oficial y sus Principios Primordiales**

La presencia de dichas escalas de valores es una condición estructural que subyace, aun cuando no se le preste atención, una vez transformadas en rutinas. En el extremo, en su ausencia absoluta, se hace imposible validar políticamente cualquier intento de OT. **Sin** **esta base valórica, el *para qué* del OT, no tiene respuesta.**

Esta condición es importante en grado sumo, porque en la sociedad circulan y se aplican muchas y muy diversas escalas de valores concernientes a todos los ámbitos del saber humano, y porque el OT oficial, igual que el OT experimental del agricultor, no se puede apropiar de aquellos que no sean aceptados y compartidos por la sociedad [[9]](#footnote-9). Los válidos, están presentes en cada casilla del Cuadro 3.a.1.

**Cuadro 3.1.a.1**

**MARCO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE CIUDADES**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Política Nacional de Ordenamiento Territorial** | | | | | | | | |
| **Principios Primordiales de la PNOT** | **Principios Rectores** | | | | | **Valores**  **Guías de la**  **Acción** | | |
| **Gobernabilidad** | **Planificación** | **Gestión** | | |
| * **Buenas Prácticas** * **Visión Estratégica** * **Inclusión Social** * **Compromiso de**   **los Actores** | **Ministerio de Ciudad y Territorio** | **PNOT**  **Plan Nacional de Ciudades**  **Plan de Sistema de Ciudades** | **Ciudades & Sistemas de Ciudades** | | | | | |
| **Otras reparticiones competentes del Estado, a nivel nacional** | **Presupuesto por Programas** | | **Titular o Principal del**  ***Site Planning*** | | | |
| Metas | Progra-mas | Públ | | Priv. | Mixt |
| **GORE** | (SERPLAC) **PROT** | x | x | x | | x | x |
| **GOBMET** | (OF. del PLAN**) PDM** | x | x | x | | x | x |
| **GOBCON** | (SECPLA) **PLADECO** | x | x | x | | x | x |

**Fuente:** wlm, 2017, elaboración propia

Lo primero que hay que trasparentar acerca de valores, en lo que toca al OT oficial, es que entre sus principios primordiales y los valores guías de la acción, vale decir, las categorías acerca de la gobernanza, la planificación y la gestión, también se ciñen a valores propios, los que debido a esta ubicación corresponden a “**valores intermedios”,** asimilables a **“principios rectores**” de cada una. Se les tipifica porquese subordinan a la primacía delos principios primordiales del OT oficial, y porque no dificultan que se puedan cumplir los valores guías de la acción.

* A nivel nacional horizontal, esto significa que coexisten tres escalas de valores en juego, que se alinean así: a) **principios primordiales** **del OT** oficial, b) los recién mencionados **principios rectores,** y c) los **valores guías** de la acción. Estos últimos, directamente asociados a la noción de responsabilidad social ampliada antes descrita.
* Si estas escalas de valores no funcionan, o funcionan a medias, sea que correspondan a principios primordiales, principios rectores, o valores guía, no hay forma alguna que permita que la política OT oficial pueda ejercer aquel rol doctrinario superior que le compete cumplir.
* Dicho de otra manera: ningún sector de la gobernanza, la planificación, o la gestión de la ciudad y el territorio, se puede guiar por un principio rector que sea inconsistente con cada principio primordial de aquella PNOT que se instituya. Tampoco puede ocurrir que alguno omita ceñirse a los valores guías, como sucedería, por ejemplo, si se ignoran las diversidades locales, y que esto se traduzca en ausencia de flexibilidad o exceso de centralismo.

En resumen, si cada uno de los diversos sectores del gobierno posee sus propios principios rectores, el paradigma del caso indica que ninguno puede prescindir de ceñirse a los valores primordiales del OT oficial, ni desoír los valores guías de la acción. Lo cual, en lo esencial, significa que no puede haber inconsistencias entre los valores de cada escala de valores, con ninguno de los demás.

**POLITICA NACIONAL DE ORDENAMEINTO TERRITORIAL**

**PRINCIPIOS RECTORES**

**Valores Intermedios**

**VALORES**

**GUÍA**

**PRINCIPIOS**

**PRIMORDIALES**

**VALORES-FUERZA**:

Buenas prácticas; Visión Estratégica; Inclusión Social; Compromiso de los Actores

Lo segundo que procede aclarar, se refiere a determinados concomitantes de los *principios primordiales* de la PNOT, que le allanan el camino para lograr que sea debidamente internalizada y compartida por la sociedad. En los hechos, estos concomitantes actúan como catalizadores para vigorizar el imperio político de la PNOT y son los cuatro siguientes:

**Buenas Prácticas:** Conducta colectiva donde prevalece la ética social por encima de los intereses privados. Conlleva que haya trasparencia y RSA incorporadas en cada una y todas las agencias del Estado y en todas las esferas del mundo privado.

**Visión Estratégica:** Imagen-objetivo-país en un horizonte de largo plazo y metas intermedias, internalizado por el colectivo social nacional[[10]](#footnote-10).

**Inclusión Social:** Derecho inalienable de personas y organizaciones para expresar su opinión en el tema del crecimiento y del desarrollo de la ciudad y el territorio, formalizado a nivel regional, metropolitano, comunal y local.

* + - Implica que haya acceso formal a que cada opinión pertinente (o sea, ligada y oportuna al caso) sea evaluada por la autoridad respectiva, para mejor resolver, en beneficio del bien común.
    - También implica que haya canales abiertos para que la comunidad local pueda participar directamente en emprendimientos de bien común, a nivel de cada ciudad.

**Compromiso de los Actores:** Acciones y actividades voluntarias declaradas formalmente por personas y organizaciones locales, destinadas a implementar planes, programas o proyectos oficiales de una comunidad.

Lo tercero trascendente de este marco institucional tiene una importancia política decisiva. Es el hecho que el sugerido Ministerio de Ciudad y Territorio no es un actor gubernamental empoderado para construir obras, sino que es una institución de carácter estratégico, cuya función principal radica en instaurar y administrar la aplicación de la PNOT.

Es decir, actúa con énfasis en aras del desarrollo local y lo hace por intermedio del resto de los ministerios, servicios públicos y empresas del Estado, de igual modo que con la inclusión del sector privado de las diversas localidades del país. Su diseño y puesta en marcha implica recoger las atribuciones y potestades relativas a la ocupación y el uso del suelo que hoy día están dispersas en diferentes cuerpos legales, revalidarlas, sistematizarlas, y dejarlas a cargo exclusivo de este nuevo ministerio. El cual, básicamente, debiera contar con cinco divisiones ejecutivas, como se indica en el organigrama siguiente.

**Cuadro 3.1.a.2**

**ORGANIGRAMA BASE DE UN MINISTERIO DE CIUDAD Y TERRITORIO**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Ministerio de Ciudad y Territorio

Fiscalía

Subsecretaria

Sub Secretaria de Planificación y Gestión Urbana y Ambiental

**Administración**

**RR. HH.**

**y**

***Outservices***

**Control de Gestión;**

**Difusión**

**y**

***Accountability***

**Gestión de Ciudades; Capacitación**

**y**

**Pasantías**

**Planificación; Programación;**

**y**

**Presupuestos**

**Programas;**

**Ciudades y Territorio;**

**e**

**I + D**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Fuente: wlm, elaboración propia, 2017: supuesto de funciones relevantes para aplicar el OT marco.**

En lo distintivo, este nuevo ministerio es un actor principal del Estado, que se caracteriza debido a que es esencialmente descentralizador y, en especial, porque tiene a su cargo implementar la PNOT, actuando acorde con un *plan nacional de ciudad y territorio,* que incluye ocuparse de la gestión nacional de los sistemas de ciudades. En este sentido, este organigrama es un supuesto de lo que tendrían que ser sus competencias principales.

1. **Gobernabilidad y Planificación**

Tal como fuera dicho anteriormente, el campo de aplicación del OT oficial distingue cuatro niveles de planificación, cada uno de ellos encabezado por una autoridad de gobierno, que está apoyada por un IPT de cada nivel. Estos niveles y su respectiva autoridad, IPT de apoyo, y unidad técnica a cargo, son los que siguen. Excepto por el Gobierno Regional y el Consejo Municipal, las otras dos autoridades de gobierno aún no existen. Tampoco existe ninguno de los planes urbanos que aquí se enumeran.

* + **Nivel Nacional : Ministerio de Ciudad y Territorio**

**Plan Nacional de Ciudades (PNC)**

**\* Sub Secretaria de Planificación**

* + **Nivel Regional (1) : Gobierno Regional**

**PROT**

**\* Serplac**

* + **Nivel Metropolitano : Gobierno Metropolitano**

**Plan Director Metropolitano (PDM)**

**\* Oficina del Plan**

* + **Nivel Comunal (2) : Concejo Municipal**

**PLADECO territorializado**

**Plan Director Urbano (PDU)**

**\* Secpla**

***\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_***

1. El nivel inter-regional utiliza un PROT de cobertura ampliada al área de que se trate
2. .El nivel inter-comunal utiliza estos mismos dos planes urbanos. En el primero se abordan las ciudades como nodos determinados, sin inmiscuirse en la planificación endógena de las ciudades, que la realiza el PDU.

. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Sin perjuicio de que este arreglo corresponda a una situación futura hacia la cual emprender los esfuerzos políticos, cabe añadir que a este esquema le falta incluir expresamente el nivel inter-regional de planificación urbana, que es especialmente importante en el caso de los sistemas de ciudades de carácter supra regional. Como lo indica la aclaración (2), tampoco hace explicito el nivel intercomunal y su igual importancia cuando haya sistema de ciudades supra comunales que abordar. Sin embargo, esta es una omisión intencionada, bajo el supuesto que estos casos “supra” van a quedar bajo la tuición directa del Ministerio de Ciudad y Territorio, una vez creado.

Es importante recalcar que en todos estos niveles de planificación, existen sistemas de ciudades en funcionamiento, otros que están en ciernes y otros más, a la espera de poder aflorar. Estos últimos son una potencialidad real de desarrollo nacional, que requiere de I + D, igual que de trabajo académico y en terreno.

1. **Sistemas de Ciudades**

Bajo este subtítulo y en consonancia con los antecedentes expuestos hasta aquí, se aborda sucintamente el tema que motivara elaborar el presente Informe. En lo sustantivo, con el fin de adecuarlo al tipo de iniciativas encargadas al CNDU, para implementar la PNDU.

Como es sabido, un proyecto de ciudad toma cuerpo cierto por su imagen-objetivo a futuro, que proporciona una determinada visión consentida y sancionada por la sociedad para encauzar su desarrollo. Con lo cual, mediante la diferencia con la situación presente, se definen las decisiones urbanísticas que tomar. En general, esta diferencia corresponde a proyectos que hay que materializar en el tiempo, que lo ideal es que les financie con la ayuda de un *presupuesto por programas,* aplicadosobre la base previa que la autoridad respectiva haya resuelto las prioridades en juego y haya programado su ejecución, actuando acorde con el plan urbano que corresponda, que, a su vez, está supeditado a la PNOT en vigor

Evidentemente, toda ciudad es idónea para ser partícipe de esta modalidad de actuaciones estratégicas, destinadas a procurar desarrollo urbano y ambiental satisfactorio, y en tanto que los sistemas de ciudades participan de esta misma opción para cualquiera de sus ciudades integrantes, resulta natural que la ciudad sea la unidad de análisis de dichos sistemas. Dicho de otra manera: cada ciudad integrante de un sistema, es una unidad de análisis de este sistema, lo que se traduce en que *la gestión nacional de sistemas de ciudades* abarque a todas las ciudades que lo integran, consideradas una por una, en calidad de unidad de análisis. En este sentido, la gestión de cada ciudad de un sistema posee dos modos temáticos de atención analítica, y un sistema, como tal, uno tercero, que está expresamente referido a la conectividad y a la movilidad horizontal entre las ciudades del sistema, y de éstas hacia fuera. Dichos modos temáticos son los siguientes:

1. La planificación urbana de cada ciudad del sistema: esto es, cada ciudad y su hinterland (visión endógena: cada ciudad como planta física detallada).
2. La variación del tamaño de la población de cada ciudad del sistema y de su producción, proyectado en el tiempo (cada ciudad como un ‘nodo’ poblo-económico equivalente).

**(C)** La dotación actual y proyectada de redes de transporte que conectan las ciudades del sistema entre sí y con el resto del mundo y sus flujos, más las redes y flujos de los demás servicios que abastece a cada una (vale decir, ‘nodos y flujos’’ de transporte y ‘nodos y flujos’ de las demás infraestructuras del sistema, actuales y a futuro).

De estos tres ámbitos de actuaciones tipo en la ciudad, el historial del urbanismo experimentado por Chile desde que inicia la confección de los planes reguladores comunales e inter-comunales, ha estado notoriamente centrado en (A), ha incluido el crecimiento esperado de la población, pero no se ha preocupado de proyectar la producción, ni de considerar el hinterland de cada ciudad, como lo dice (B). De esta manera, al instituirse la planificación urbana integrada que propone el CNDU[[11]](#footnote-11), en el caso de cada ciudad, se deberá incluir (A) y (B) en los términos indicados. En el caso de sistemas de ciudades, también se deberá incluir (B), pero en par con (C). Es decir, se deberá contar con dos tipos de planes genéricos de desarrollo urbano:

* El **Plan Director de Ciudad** **(PDC)** o plan de ciudad, que incluye contenidos del tipo A y B precedentes; es decir, información endógena y exógena de cada ciudad; y
* El **Plan de Sistema de Ciudades (PSC),** o plan de cada sistema, que incluye contenidos del tipo B y C; es decir, información exógena de cada ciudad del sistema, con análisis del tipo ‘nodos y flujos, actuales y futuros o esperados..

Así definido, el PSC se convierte en una guía práctica para abordar la gestión de los sistemas de ciudades en todo el país. Como tal, está inserto en un árbol lógico enraizado en la PNOT, cuya rama principal es el PROT (que es el marco de referencia territorial de todos los planes urbanos).

**CUADRO 3.c.1.**

**Árbol Lógico de los Planes Territoriales Enraizados en la PNOT**

**Políticas Incidentes y Fuente de Financiamiento**

**CANASTA NACIONAL DE PROGRAMS**

**PNOT**

**Inter -Región**

**Plan de Sistemas de Ciudades**

**Área PROT**

**Micro-áreas-comunales**

**Plan**

**Nacional de**

**Ciudades**

**PROT**

**Plan Director Metropolitano**

**Plan Director de Ciudad**

**PLADECO Territorializado**

**Inter Región**

**Planes**

**del OT**

**Administrativo**

**Región**

**PNDR**

**PNDU**

**Provincia**

**Comuna**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Fuente**: wlm; 2017: Elaboración propia

Este árbol lógico esquematiza la vinculación entre una política pública básica (la PNOT), en la que inciden la PNDU y PNDT, y los planes territoriales en vista, que se nutren de una canasta nacional de programas presupuestarios. En la rama sobre *planes del OT administrativo* aparecen los gastos de capital en recursos humanos, bienes inmuebles, equipamiento y logística de las instalaciones públicas o agencias del Estado que actúan en el desarrollo urbano del país. Como se observa, esto significa que tales gastos también están suplidos por programas presupuestarios específicos, diseñados con este fin.

Dicho de otra manera: la *gestión nacional de sistemas de ciudades* engloba dos componentes sustantivos ligados entre sí: planes urbanos con proyectos que materializar en el tiempo y un IPT de tipo contable, el *presupuesto por programas*, con ayuda del cual se monitorea e implementan dichos proyectos. La utilización de este IPT contable significa dar un paso vital para la gestión de ciudades, y por ende, de sistemas de ciudades, porque vincula proyecto y presupuesto como una forma de *indivisibilidad técnica*. La que, al no existir como ocurre hoy día, constituye una debilidad estructural mayor de las decisiones de planificación que atañen a la ciudad y el territorio

Aclarado lo anterior, procede llamar a la atención sobre los hechos sustantivos a que a que alude este marco de referencia, que encabeza la PNOT (Cuadro 3.c.1), en el siguiente sentido:

1. Que existe un Plan Nacional de Ciudades (PNC), que se ciñe a los principios, objetivos y lineamientos de la PNOT y que supeditado a estas directrices, ampara que se cumplan los valores y recomendaciones de la PNDU, igualmente que los de la PNDR.
2. Que este PNC separa el PROT de los planes territoriales que se refieren a sistemas de ciudades y, además, hace explícito los planes de gastos públicos destinados al pago de los recursos humanos y logísticos que demanda el ejercicio de la gobernanza.
3. Que el PROT es el referente territorial primordial de los planes de desarrollo urbano de nivel regional, a partir de que subordina la puesta en práctica de la PNDR y de las demás políticas públicas concernientes al territorio regional; de que establece cuáles las metas estratégicas del poblamiento regional, y de que **identifica sistemas de ciudades de escala regional.**
4. **Que la *gestión nacional de sistemas de ciudades* se efectúa para tres ámbitos territoriales distintos: inter regiones, áreas cubiertas por el PROT, y micro áreas comunales e inter comunales.**

.

1. Que todo este quehacer es financiado por intermedio de una canasta nacional de programas presupuestarios (Ver punto 3.3.d).

En resumen, la planificación de ciudades, al igual que la gestión de sistemas de ciudades, a nivel nacional y sub-nacional, se efectúa en base a planes de ciudad y el territorio, como los indicados en el Cuadro 3.c.1**.**

En esta perspectiva, respecto al modo de planificar la ciudad y al cómo gestionar los sistemas de ciudades, tal como normalmente ocurre al planificar o al gestionar cualquier emprendimiento, subsisten determinadas condicionantes estructurales a las que atenerse, de igual modo que determinados instrumentos que aplicar. Se trata de lo siguiente.

**3.2 Condicionantes Estructurales**

Al momento que el análisis para planificar el desarrollo urbano nacional incorpora los sistemas de ciudades, su anterior focalización, del tipo mono-urbana-centrada, deja de lado aquella mirada dirigida solo a los atributos urbanos endógenos de la ciudad y le agrega una preocupación adicional, referida a los flujos que estructuran el sistema al que pertenece, típicamente caracterizado por los arcos que unen las ciudades integrantes.

Es decir, agrega una visión territorial donde la *conectividad* y la *movilidad* se convierten en variables sustantivas del mix desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y desarrollo sustentable.

En tales circunstancias, a los efectos de gestionar los sistemas de ciudades a nivel nacional, se requiere tomar en cuenta tres condicionantes estructurales:

* la heterogénea distribución del poblamiento nacional del territorio;
* el mecanismo institucional de mando y control bajo el cual se ha de realizar esta gestión; y
* la indispensable mayor y mejor atención al desarrollo territorial rural y sus diversos modos de producción local, donde los sistemas de ciudades constituidos por alguna combinación de pueblos, aldeas o caseríos, juegan un rol determinante en el desarrollo nacional descentralizado.

Los sistemas de ciudades pequeños, a veces ralos, a veces muy compactos, no tienen gravitación poblacional suficiente para aglomerar economías locales. No obstante, funcionan sin que se les preste mayor atención pública. Vale decir, son sistemas que de alguna manera tendrían que ser abordados, y es por esto que emergen el PLADECO Territorializado (para reconocerlos) y el Plan de Sistema de Ciudades, con el fin de otorgarles inversión pública, conforme a programas de desarrollo urbano y regional preestablecidos.

1. **Territorialidad del Poblamiento Nacional**

El solo enunciado de este tema, vinculado a los sistemas de ciudades, hace necesario precisar a qué se refiere en el contexto de este informe. Se trata de lo siguiente:

* El desarrollo socio-económico del país se trasunta y se hace susceptible de activar mediante el seguimiento de solo dos variables sustantivas, proyectadas a futuro: la población y la producción.
* Ambas, focalizadas territorialmente. Es decir, referidas a un lugar, una zona, o un área determinada, la cual, en el caso de este Informe, abarca el país como un todo, e indistintamente, desagregado por regiones, comunas y localidades; y

.

* Por último, en cuanto al factor producción, se tiene por admitido que la geo diversidad del territorio nacional queda mejor caracterizada si se distingue las cuatro macro-regiones, antes definidas: Central, Norte, Sur y Austral.

En armonía con estas precisiones, que se refieren al espacio físico de todo el país, el poblamiento nacional está dado por la ubicación relativa de cada ciudad, pueblo o aldea existentes, caracterizado por el tamaño de su población actual y su proyección a futuro.

Paso seguido, en paralelo con lo anterior, cada uno de estos asentamientos humanos localizados en el territorio, se caracteriza por su producción, idealmente y por ejemplo, a través de un determinado índice de actividad económica productiva de cada ciudad, pueblo o aldea.

Obviamente, nada impide que la producción actual y su proyección a futuro sean analizadas y descritas mediante un indicador que sea lo más cercano posible a la realidad efectiva de la producción de cada ciudad y su hinterland, con la restricción

de que este indicador sea estable como una estructura en el tiempo, y además, que sea válido y confiable, como medida de actividad productiva.

Sin embargo, el ideal sería que esta territorialidad productiva del poblamiento, o el indicador del grado de producción de los asentamientos humanos del país, fuese el aporte al PIB nacional, el año anterior.

1. **Gobernabilidad y Visión Estratégica del Mando y Control**

En general, la relación entre gobernabilidad y decisiones estratégicas, producto de contrastar un cierto futuro anhelado con la situación presente, está regida por valores sociales primordiales. Estos valores primordiales son los que legitiman las normas de mando y control que emplea la gobernabilidad para hacer valer sus decisiones, ya sea en lo cultural y doctrinario, como en lo normativo, o como en lo factual. En el caso de sistemas de ciudades, esta dinámica operacional se visualiza como una decisión fundada, que se origina en el ámbito del pensamiento, en el Cuadro 3.2.b.1.

En lo esencial, en este mapa conceptual se recoge lo esencial de la situación presente, comandada por el COMICIVIT, y su mutación planificada a la situación futura, en tal caso, a cargo del Ministerio de Ciudad y Territorio, que habría que crear. Los ámbitos nacionales de mando y control, se refieren al orden doctrinario, el orden normativo y el orden factual.

Lo substancial que se persigue con este mapa de ideas, es tener a la vista el contexto institucional comparativo *ex post* del que forma parte la *gestión nacional de sistemas de ciudades,* ubicada en el plano de la acción, y antecedida por la gestión del desarrollo urbano, por la ejecución de proyectos realizada con la ayuda del presupuesto por programas, y por la buena práctica que significa valerse de la *accountability* sobre tales actividades*.*

Lo cual, en suma, es como se vislumbra que los sistemas de ciudades se incorporan a la práctica cotidiana del hacer ciudad. En este sentido, este mapa se constituye en lo estructural de estos sistemas, dado que para facilitar que afloren en plenitud, habría que socializar sus merecimientos a nivel doctrinario, normativo y factual.

**Cuadro 3.2.b.1**

**Gobernabilidad, Territorio y Decisiones Estratégicas**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **GOBERNABILIDAD Ámbito de la Acción**    **Regímenes de**  **Mando y Control** | **TERRITORIO** | | **DECISIONES**  **ESTRATÉGICAS**  **Ámbito del Pensamiento**  **🡪 Nuevo marco legal y reglamentario**  **🡪 Institucionalidad mejorada**   * **Gobiernos Metropolitanos** |
| **Situación Presente**  **COMICIVYT** | **Situación Futura**  **Ministerio de Ciudad y Territorio** |
| **Cultural, valórico y doctrinario** | **Desarrollo Sustentable y Calidad de Vida**   * Visión de futuro vía una Imagen-Objetivo de cada ciudad, sancionada por la comunidad | **Desarrollo Sustentable y Calidad de Vida:**   * PNOT * Plan Nacional de Ciudades * Estándares e Indicadores de Desarrollo Urbano |
| **Normativo** | * Normas Técnicas * LGUC & OGUC * PRDU * PRM & PRIC | * PROT * P. Director Urb. * PLADECO Territor. * P. Sist. de Ciudades |
| **Factual** | * Financiamiento insuficiente del desarrollo urbano * Ciudades planeadas solo en su interior * Planes insuficientes para activar el desarrollo integral * Pueblos y aldeas sin planes urbanos * Sistemas de ciudades ignorados | * Espacio público y movilidad, como ejes del diseño urbano * Ciudad compacta, construcción con entorno equipado y *landscape* * Ciudades resilientes a riesgos naturales y antrópicos * Sistemas de ciudades y gestión urbana y ambiental | * **Gestión del Desarrollo Urbano** * **Implementación de planes urbanos vía presupuesto por programas** * **🡪  *Accountability***   **Sistemas de Ciudades** |
| **Línea de Base** | * **OT Administrativo** | * **Según Características del Espacio Físico** | |

**Fuente: wlm, 2017; elaboración propia**

El tercer condicionante estructural, que se agrega a la curiosa distribución del poblamiento nacional y a la situación de mando y control actual y como tendría que ser a futuro para habérselas con los sistemas de ciudades, se refiere a la obvia conveniencia de tener un plan urbano de nivel comunal real, que aborde el territorio comunal (o intercomunal) en su integridad, focalizado en la zonificación del uso del suelo. Es decir, un plan urbano donde la ciudad sea una pieza urbana bien determinada, definida como un uso del suelo pre-codificado, sin inmiscuirse en su planificación urbana endógena, por corresponder a que esta se efectúe mediante un PDUI, como el que propone el CNDU. Se trata de lo siguiente.

1. **El PLADECO Territorializado**

En contrario a la debilidad del PLADECO tradicional para abordar la temática concerniente al desarrollo urbano y territorial integral de la comuna, el llamado PLADECO territorializado es una versión mejorada de aquél, de índole funcional y territorial a la vez. De aquí que se le designe por **PLADECOT**.

En lo territorial, este nuevo PLADECO tiene la potestad legal de zonificar el uso del suelo de la comuna, sujeto a la condición que no intervendrá en la planificación urbana endógena de los centros poblados. Esta última, en cada caso, será objeto del plan director urbano respectivo, como se decía, que sugiere emplear el CNDU.

En la zonificación del PLADECOT, definida acorde con el OT oficial, cada ciudad genérica de la comuna (ciudad, pueblo, aldea o caserío meritorio) es un nodo de población, caracterizado por el tamaño de la población y por un indicador de sus actividades económicas, como medición de la producción. En ambos casos, con su respectiva proyección a futuro. Si en este PLADECOT haya sistemas de ciudades reconocidos, se les representará uno a uno como tales, es decir, como nodos y arcos del sistema.

Por definición, los sistemas de ciudades reconocidos por el PLADECOT son elegibles para que cada uno de ellos cuente con su respectivo plan de sistema de ciudades. De esta manera, a partir del PLADECO territorializado, cada comuna podrá tener tantos planes de sistemas de ciudades como los que reconozca la zonificación oficial de este plan. La cual, es del caso que haya sido definida actuando en consulta, a lo menos, con agricultura, minería, y obras públicas, y además, que no haya sido objetada por ninguno de los demás ministerios del aparato público.

La mayor relevancia que posee el PLADECOT con estos nuevos imperios prácticos donde accionar, deviene de reconocer que el área no-urbana del territorio es la fuente inicial de la cadena de producción que culmina en el PIB nacional, del cual se sabe que, en el orden del 70%, lo generan las ciudades.

Esto es, una fuente de producción que no obstante su aportación clave para el desarrollo nacional en general, y de modo directo para el desarrollo urbano local, en muchos casos adolece de debilidades y adversidades que poder superar (insuficiencia de redes de infraestructura, equipamiento y servicios, por una parte, y riesgos naturales y antrópicos, por otra). Requieren más y mejor atención gubernamental que la que obtiene hasta hoy, particularmente porque se trata de asentamientos humanos que cobijan a la mano de obra productiva local, o que aporta al PIB trabajando en la base productiva ancestral: el suelo agrícola, minero o forestal.

De esta manera, la zonificación detallada del uso del suelo no-urbano de la comuna, junto con la distribución espacial de sus núcleos poblados, se convierten en datos clave para superar debilidades locales. Por ejemplo, las de conectividad y movilidad horizontal, y el llevarlas a proyectos factibles, construirlos, y avanzar con el desarrollo local, lo que, en definitiva, es aportar al desarrollo nacional.

La trascendencia del PLADECO territorializado que comprueba este alcance se encuentra refrendado por la Política Nacional de Desarrollo Rural, cuando a propósito del proceso de descentralización del país, apunta que el desarrollo regional y el desarrollo comunal (del que se encarga el PLADECO) se inicia *al concebir el territorio rural como un potencial de desarrollo multisectorial de agregación y encadenamiento de valor*[[12]](#footnote-12).

Dicho de otro modo: así como la PNOT operacionaliza lo urbano mediante un Plan Nacional de Ciudades, y como lo hace el PROT, el suelo rural de nivel regional, el aquí denominado PLADECOT hace esto mismo, pero a nivel comunal. Es decir, tanto el PROT como el PLADECOT corresponden a “territorializaciones” de la PNOT, que, al igual que la PNDU, no puede ignorar la política nacional de desarrollo rural, ni ninguna de las demás políticas sectoriales de nivel nacional (sobre infraestructura, energía, comunicaciones, minería, prevención de riesgos, o valoración del paisaje y del patrimonio natural, o las existan).

**3.3 Instrumentos Requeridos**

Sin perjuicio que las condicionantes anteriores sean exigencias inescapables a las que atenerse para realizar la gestión nacional de sistemas de ciudades, dado que se derivan del hecho que el desarrollo urbano es un hacer local antes que nacional, se considera que para realizar una gestión que acerque lo nacional con lo local se requiere de varios instrumentos, debidamente insertos en la institucionalidad mejorada que propone el CNDU.

1. **Plan Nacional de Ciudades (PNC)**

El PNC es la expresión urbana de la PNOT y esta política, como lo aclara gráficamente el Cuadro 3.1, despliega su aplicación detallada por intermedio de la PNDU, en la ciudad, de igual modo que a través de la PNDR en el medio rural. Con esta trascendencia, el PNC tiene carácter tutorial sobre todos los demás planes territoriales en uso del país y, además, posee un objetivo superior, inclusivo y único, abordable por todos los asentamientos humanos nacionales: ciudades, pueblos, aldeas y caseríos meritorios. Sin perjuicio que se defina que este objetivo único sea otro, aquí se establece que éste consiste en **mejorar la productividad a nivel local.**

Esta necesidad nacional es bien conocida y de antigua data. Lo consecuente es que cada comunidad del país se proponga lograr esta mejora, asimilada como un objetivo local primordial.

“Chile busca la agenda de crecimiento de la productividad” (\*)

… luego de un boom histórico en el precio de las materias primas, nuestro país debiese retomar la senda en búsqueda de la agenda del crecimiento de la productividad.

… hacen falta políticas que fomenten la inversión en varias dimensiones, desde el capital físico, la infraestructura tanto de transporte como de energía, y avanzar con el capital humano, específicamente sobre la educación y la salud

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(\*) Nota en página editorial del diario [www.pulso.cl](http://www.pulso.cl) de 27.07.2017; suscrita por el economista jefe para América del Sur de BBVA.

**Mejorar la productividad a nivel local** conlleva atenerse a los juicios de valor que siguen (ver Anexo B):

* Definido que la PNOT apunta a utilizar el territorio nacional acorde con la capacidad de uso del suelo, con su capacidad de acogida y con su mecánica para la construcción, entendidas como variables de control para optar a que este uso sea sustentable, este objetivo único persigue que el uso del suelo urbano y rural sea debidamente reconocido a fin de que la productividad de cada lugar sea creciente.
* Es efectivo que la productividad depende de diversos factores, entre los que el capital humano, la tecnología, las comunicaciones y las políticas públicas, más su financiamiento, son los principales, pero en ningún caso es menos cierto que la ciudad y los sistemas de ciudades, como entes productivos, son sus factores primordiales

.

* Fijar que la productividad sea el objetivo único del PNC significa definir una prioridad nacional para que incida en los asentamientos humanos del país, promover que sus esfuerzos productivos la conviertan en una meta que cumplir y hacer conocido que el gobierno central confía y apoya las aportaciones del desarrollo local.

1. **Plan Director Urbano (PDU)**

Plan-tipo destinado a guiar el desarrollo urbano de las ciudades, que actúa en reemplazo del actual plan regulador comunal e intercomunal. Como tal, se ciñe a las disposiciones del PROT y se inserta en el PLADECOT[[13]](#footnote-13).

Su cobertura es cada ciudad con su hinterland y distingue tres modalidades a escala de la población objetivo. Dos planos de escala ciudad y otro para pueblos, aldeas y caseríos (PAC)[[14]](#footnote-14):

* Plan Director Metropolitano
* Plan Director Urbano
* Plan Seccional PAC (por pueblos, aldeas y caseríos).

Lo esencial para la implementación de estos tres planes tipo es que cada una de sus propuestas esté referida a un programa de inversión, como requisito indispensable para poder gestionar la materialización de los fines propuestos.

1. **Plan de Sistema de Ciudades (PSC)**

El PSC, como su nombre lo indica, distingue tres tipos genéricos de sistemas de ciudades: los sistemas inter regionales, los sistemas intra regionales o del área que cubre el PROT, y los sistemas del tipo micro-áreas-rurales o sistemas comunales o intercomunales menores.

En los tres casos, este plan tipo se ocupa de caracterizar *nodos* y *arcos* del poblamiento respectivo. Los *nodos*, mediante el tamaño de la población y el tamaño de la producción, y los *arcos*, por los flujos de transporte entre los nodos del sistema, sin perjuicio que detalle las conexiones del sistema con el exterior o que informe sobre los demás flujos existentes o faltantes en algún *arco*. En todos estos casos, se distingue entre la situación presente y su respectiva proyección a futuro.

Antes que geográfico, y no obstante que sea perentorio que sus nodos estén geo-referenciados, el PSC es un *plan* *topológico*, o *plan estadístico* de tipo SIG, que deberá ser modelado, sujeto a que sus propuestas sean ligadas a programas de inversión en desarrollo urbano, o programas de desarrollo urbano. Igual que como en el caso del Plan Director Urbano, del punto anterior.

1. **Programas de Desarrollo Urbano**

A partir del carácter multisectorial del proceso de desarrollo urbano, la inversión en capital físico que le va dando forma proviene de varios sectores de gobierno, empresas del Estado, inversionistas y empresas privadas que operan en el país.

En este escenario, el financiamiento estatal del desarrollo urbano es otro que el que proviene de las aportaciones del sector privado, y, como es sabido, corre por cuenta de sus empresas, ministerios, servicios públicos y municipios, donde sin ninguna excepción, las inversiones en la ciudad y el territorio implican que haya asociados gastos de capital. Cuando la inversión y el gasto de capital de estas organizaciones del Estado se formalizan como programas presupuestarios, se obtiene una canasta nacional única de programas de inversión, a los que aquí se les denomina por *programas de desarrollo urbano*.

A nivel básico, estos programas proporcionan financiamiento en áreas temáticas de la ciudad tales como la salud, la educación, el empleo, la vivienda, el deporte, la recreación, la movilidad, los servicios de utilidad pública, el equipamiento comunitario o el uso seguro del espacio público. Esto, sin perjuicio que a un siguiente nivel aporten para temas territoriales como el manejo de cuencas hidrográficas, la dotación de redes troncales de transporte, el acopio y distribución de aguas, el tratamiento de aguas servidas, de las basuras urbanas o de riles industriales y mineros, construcción de corta-fuegos en los plantíos forestales, la arborización preventiva anti-tsunami o la preservación del paisaje.

Dicho a la inversa: cualquiera que sea la política pública, el plan oficial, o el proyecto por construir de alguna agencia del Estado que intervenga el suelo nacional, lo financia el propio Estado, acorde con el presupuesto nacional anual, distribuido por sectores donde coloca inversiones y gastos de capital.

Con esta misma lógica, este presupuesto convencional en uso, bien puede tomar la forma de un *presupuesto por programas*, dotado de una *canasta nacional única de programas de inversión y gastos fiscales*, que actúe como la fuente de recursos para materializar obras de interés público, ya sea en parte, o en todo, si es que el sector privado no participa.

Sin perjuicio de cuánto falte para llegar a algo así, el supuesto de este informe es que dicha *canasta de programas* existe, sin perjuicio de que, en paralelo, siga operando el presupuesto convencional, mientras se instala esta nueva técnica. La cuestión es cómo instituirla, cómo instalar el presupuesto por programas en Chile[[15]](#footnote-15).

A este respecto, pensando en este **cómo**, el Informe 4 de este trabajo ilustra que, en la ciudad de Los Ángeles, California, en 1970, existía una quincena de programas estatales abocados al desarrollo urbano, según nos lo enseña el Cuadro 4.2.2 de aquel texto, que se transcribe a continuación. El postulado de este Informe es que esta técnica presupuestaria sea utilizada por todo el aparato del Estado, pero no solamente para mejorar la calidad del planeamiento urbano y del territorio, sino que, además, porque trasparenta la ejecución de las metas estratégicas establecidas por los planes urbanos de ciudad y territorio. Hacerlo significaría empezar a recuperar tiempo perdido, mejorar la calidad de la política urbana macro-económica y disponer de un mecanismo monetario simple, que acerca el tiempo de espera para lograr el desarrollo.

**Cuadro 3.3.d.1**

**Ex Cuadro 4.2.2 de Informe 4/5**

**Temas Recurrentes de los Programas Presupuestarios de Desarrollo Urbano ([[16]](#footnote-16))**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Salud | Vivienda y Urbanización | Cultura y Relaciones Comunitarias |
| Educación | Recreación | Bienestar y Servicios Sociales |
| Empleo | Circulación y Comunicaciones | Legislación y Gobierno; Políticas |
| Comercio e Industria | Prevención del Crimen | Planificación |
| Capacitación y Entrenamiento | Asistencia Legal | Naturaleza y Rec. Naturales |

**Fuente**: Según Nota al Pie 16.

En este sentido, una opción plausible sería la siguiente composición agregada de programas de desarrollo urbano, también proveniente del anterior Informe 4:

**Cuadro 3.3.d.2**

**Ex Cuadro 4.2.3 de Informe 4/5**

**Inversión Pública en Áreas Metropolitanas por Ámbitos de Actividades Urbanas**

**y Territoriales Importantes ([[17]](#footnote-17))**

**o ¿por qué no?**

**“Áreas Temáticas de Programas de Desarrollo Urbano”**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Vivienda y Barrio | e) Movilidad Urbana |
| 1. Infraestructura de Redes y Servicios | f) Mitigación de Riesgos |
| 1. Espacio Público y Parques | g) Protección del Patrimonio |
| 1. Equipamiento Urbano | h) Servicios de Utilidad Pública (\*) |

**Fuente**: CNDU; 2015: Hacia un modelo de planificación urbana integrada. Doc. De trabajo N° 1; pp. 29-30

Sin perjuicio de cuál sea la Cartera Nacional de Programas que se habilite, su ubicación casuística es el presupuesto respectivo. Es decir, es la proforma que procede utilizar, o a la cual ceñirse.

1. **Presupuesto por Programas**

El Cuadro 3.3.e.A, en la página siguiente, que también proviene del Informe 4, provee una proforma de presupuesto por programas donde las glosas específicas (constituidas por programas) se hallan agrupadas según 11 *metas estratégicas* que están en proceso de implementación, iniciado años atrás, pero contabilizados solo para el bienio antes y después del año actual (2017). Las cifras *antes* corresponden a montos a valor presente, y aquellas del *después*, a montos reales, por invertir.

Como tal, esta transcripción no incluye una meta estratégica que se refiera a los sistemas de ciudades. Esto, debido a que en aquel Informe 4 esta proforma fue incorporada con referencia a un PLADECO clásico, del lapso 2010 a 2016, con el fin de ilustrar cómo traducir sus lineamientos a metas y programas. Esta misma proforma, pero ahora como parte del PLADECO territorializado, lleva una glosa (12) tocante a los sistemas de ciudades, que se detalla por separado, en el Cuadro 3.3.e.B

Como sea que mejor convenga contabilizar y dar a conocer el cumplimiento de las metas comunales compartidas, año a año, nada impide que esta proforma pueda ser remontada a más de dos años del pasado, o a más de solo dos años por delante. Eso sí, en este último caso, indicando si la inversión futura de cada año es la asignada oficialmente, o una estimación del monto que se va a requerir. Como sea que fuere, la sola lectura del Cuadro 3.3.e.A, con esta flexibilidad, provee una valoración inmediata de su potencial práctico, para afinar el proceso de toma de decisiones.

**Es importante que todos los municipios empleen la misma proforma**.

Se requiere que la asignación de recursos públicos sea equitativa. Lo que implica conocer cómo se distribuye y cambia en el tiempo el consumo de la canasta nacional de programas a nivel comunal y por regiones, con el fin de monitorear aquellos programas que se alejen de la programación tendencial predefinida y en práctica y, desde luego, para que la *accountability* de los municipios sea realizada acorde con un mismo patrón comunicacional.

**Cuadro 3.3.e.1**

**Presupuesto Municipal de Inversión por Objetivos 2017: Metas de Largo Plazo**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Metas Estratégicas y Programas** | **Presupuesto del Quinquenio 2015-2019** | | | | |
| **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| 1. **Fortalecimiento Institucional** 2. Programa Infraestructura 3. Programa recursos humanos 4. Programa recursos digitales |  |  |  |  |  |
| 1. **Desarrollo social** 2. Programa capacitación 3. Programa gestión 4. Programa salud |  |  |  |  |  |
| 1. **Desarrollo económico y productivo** 2. Programa de capacitación 3. Programa de gestión 4. Programa aumento de capital 5. Programa turismo |  |  |  |  |  |
| 1. **Desarrollo urbano** 2. Programa seguridad ciudadana 3. Programa alcantarillados 4. Programa equipamiento |  |  |  |  |  |
| 1. **Desarrollo rural** 2. Programa conectividad vial 3. Programa saneamiento 4. Programa infraestructura |  |  |  |  |  |
| 1. **Progreso cívico** 2. Programa Identidad cultural 3. Programa localidad compartida 4. Programa política y sociedad |  |  |  |  |  |
| 1. **Perfeccionamiento de la Educación** 2. Programa infraestructura 3. Programa recursos humanos 4. Programa equipamiento |  |  |  |  |  |
| 1. **Tratamiento de la Salud** 2. Programa comunicaciones 3. Programa accesibilidad |  |  |  |  |  |
| 1. **Mejoramiento de la seguridad pública** 2. Programa difusión y prevención |  |  |  |  |  |
| 1. **Protección del medio ambiente** 2. Programa educación 3. Programa difusión y prevención |  |  |  |  |  |
| 1. **Desarrollo cultura, deportes y recreación** 2. Programa infraestructura 3. Programa capacitación y asesoría |  |  |  |  |  |
| **TOTAL ANUAL** |  |  |  |  |  |

(\*) El año 2017 tiene como referencia el último gasto bienal, año por año, y como opciones hacia delante, los dos años por venir. Es decir, una base financiera donde proyectar el gasto a futuro, acorde con el avance logrado por el programa.

(\*\*) Este formato de presupuesto, en urbanismo, se inscribe en el concepto de *planificación por objetivos*.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

**Fuente**: elab. propia, con **Información en Pladeco Loncoche 2010-2015: *Líneas Estratégicas de Desarrollo*; pp. 34-39.**

La primera meta estratégica de este presupuesto, la meta (01), incluye aquellos programas que inciden en gastos de capital, aunque aquí solo se haya incorporado los que son más usuales. Es decir, esta meta estratégica no se refiere a inversión en obras o servicios para la comuna como tal, se refiere a la logística necesaria para colocar inversión fiscal en obras y servicios comunales.

Como se anticipara, esta proforma no contiene programas explícitamente referidos a los sistemas de ciudades, porque fue diagramada en un contexto analítico distinto al de este informe, y por lo mismo se hace necesario agregarle una glosa (12) que los aborde.

**Cuadro 3.3.e.2**

**Glosa 12 del Presupuesto por Programas en Cuadro 3.3.e.1**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **METAS ESTRATEGICAS Y PROGRAMAS** | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| 1. **Desarrollo Sistema de Ciudades** 2. Subprograma Ciudades Sist. Inter regional   1.1 Programas … **(Pi)**   1. Subprograma Ciudades Sist. Regional (PROT)    1. Programas … **(Pj)** 2. Subprograma Ciudades Sist. Administrativo    1. Programas … **(Pk)** 3. Subprograma Sist. Comunales de Ciudades    1. Programas … **(Pm)** 4. Subprograma Sist. comunales menores    1. Programas…. **(Pn)** |  |  |  |  |  |
| **TOTAL ANUAL** |  |  |  |  |  |

**Fuente**: 2017; elaboración propia

Esta glosa (12), como se observa, se atiene al hecho que todas las intervenciones estatales concernientes al suelo nacional, sea para planificar su ocupación, para explotar sus recursos o para capitalizar su tenencia, ocurren en el territorio de una o más comunas. Esto, aunque la decisión de invertir provenga del nivel nacional, del nivel regional o del nivel provincial. Lo mismo ocurre si el inversor es una corporación internacional: el suelo intervenido es comunal, siempre. Consecuentes con este escenario real, los primeros tres subprogramas de esta glosa cubren esta contingencia, mediante programas específicamente abiertos para aquellas de esas ciudades que sean integrantes de un sistema de ciudades de carácter supra-comunal.

Como quiera que fuere, los programas que interesa apoyar y contabilizar, entre otros, no deben omitir aquellos que se refieren a materias tan básicas como las siguientes:

* + programa planeamiento urbano (PUI)
  + programa urbanización y loteos
  + programa infraestructura de trasporte
  + programa infraestructura de servicios para la ciudad
  + programa monitoreo y evaluación de proyectos
  + programa resolución de conflictos

Esta glosa (12), igual que todas las demás, requiere ser la misma para para todas las ciudades del país, sea que se agrupen por comunas, inter comunas, regiones, o inter regiones, con el fin que el gobierno central pueda llevar la gestión nacional de los sistemas de ciudades, por la vía presupuestaria.

1. **PLADECOT, un plan de zonificación comunal**

El PLADECOT, que es una versión territorializada del actual PLADECO, es un instrumento de planificación y gestión del gobierno municipal, en el cual se conjugan y armonizan las metas y objetivos urbanos y territoriales dictaminados por planes nacionales, regionales, comunales, y urbanos, o de cada ciudad, en lo que se incluyen los objetivos que son propios de los departamentos del municipio, y, si procediera, aquellos planes que emerjan para abordar sistemas de ciudades al interior de una comuna, o de una intercomuna.

Como tal, este PLADECO territorializado establece las metas y estrategias de desarrollo del municipio y define las líneas de acción que utilizará el gobierno comunal para materializar sus programas operativos anuales. En general, las materias inescapables que aborda, y que de algún modo están contempladas en los IPT de escala regional y nacional, son del tipo siguiente, y como tales, son las que determinan la zonificación de este plan:

1. Políticas, objetivos y estrategias a largo plazo para ocupar, utilizar y aprovechar el suelo comunal.
2. Visión estratégica de la comuna, sobre la base que está constituida por suelo urbano y urbanizable, y por suelo rural.
3. Composición territorial de poblamiento concentrado de la comuna y su perfil distintivo:
   1. tamaño de la población;
   2. existencia de plan urbano y su serviciabilidad actual versus las metas comunales en vista;
   3. pertenencia a un sistema supra-comunal de ciudades, y si los hay, su pertenencia a un sistema interior de centros poblados menores.
4. Delimitación de áreas reservadas para conservar y proteger el medio ambiente y sus recursos naturales.
5. Delimitación de áreas expuestas a riesgos naturales y antrópicos, incluyendo la explotación de canteras, la extracción de áridos, los túneles mineros en desuso y el acopio de riles y desechos de la minería.
6. Delimitación de áreas y corredores viales de los servicios residenciales que se ocupan de la recolección y tratamiento final de residuos.
7. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
8. Equipamiento de salud, educación y servicios básicos del área rural; y

.

1. Metas, objetivos y prioridades comunales a mediano y largo plazo.

Como quiera que temas como estos sean los que caractericen al PLADECOT una vez que sea instituido, es del caso acotar que como plan territorial es del mismo carácter que el PROT, pero no a escala regional, sino que comunal. Ambos son planes de zonificación, por excelencia.

1. **Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU)**

Nada de lo anterior se torna realidad si es que no cuenta con el financiamiento requerido, aunque se sepa exactamente lo que quiera tener la localidad de que se trate. Dicho de otro modo: el éxito de una visión estratégica acertada, independiente de sus bondades, está supeditada a que el presupuesto de inversión que se le adscriba sea el adecuado.

En coincidencia con esta realidad monetaria, sumada a que prácticamente el 90% de la población nacional reside en lugares urbanos, hace que la ciudad sea un factor de producción de primer orden de prioridad para el desarrollo nacional y que, por esta razón, sea consecuente que se le asigne recursos monetarios acorde con sus necesidades de capital físico y su planificación. Vale decir, fondos para cubrir la formulación, la aplicación y el monitoreo de políticas, planes, programas y proyectos de bien público para la ciudad, pero no como hasta ahora, teniendo que postular al FNDR, ni tampoco teniendo que estar a la espera de que cada ministerio sectorial se haga cargo de materializar las ideas de proyecto que contemple el plan urbano del caso.

**Cuadro 3.3.g.1**

**PNOT y Planes Vinculados de Ciudad y Territorio**

**T E R R I T O R I O N A C I O N A L**

**Plan Regional de Ordenamiento Territorial**

**(PROT)**

**Plan Nacional de Ciudades**

**(PNC)**

**PNOT**

**y**

**Planes de Ciudad y Territorio**

**PLADECO Territorializado**

**(PLADECOT**)

**Plan Director Urbano**

**PAC**

**OCN**

**CCA**

**SCA**

**Plan de Sistema de Ciudades**

**SCF**

**SCM**

**PLADECOT = Pladeco actual territorializado**

**CCA = Ciudades capitales administrativas**

**OCN = Otras ciudades nacionales**

**PAC = Pueblos, aldeas, caseríos**

**SCA = Sistema de ciudades administrativo**

**SCF = Sistema de ciudades funcional**

**SCM = Sistema de centros menores**

­­­­­­­­\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Fuente: wlm, elaboración propia

El FNDR no está pensado para la ciudad. No la considera como el factor de desarrollo que efectivamente la caracteriza en lo económico. Está pensado en general, para que la región disponga de una fuente oficial de recursos públicos destinada a financiar los proyectos que emanen de ministerios y municipios, los que son formulados acorde con sus metas y objetivos sectoriales, oyendo lo que establezca la estrategia regional del caso, pero sin que en todo este proceso haya un soporte de planificación urbana que esté referido a la ciudad y el territorio regional como una unidad sistémica, que evoluciona como tal, y cuyo horizonte a futuro esté conmensuradamente estudiado y previsto mediante aquello planes urbanos que permitan regular su desarrollo integral. En este sentido, el FNDR es una fuente de recursos monetarios que se ciñe rigurosamente a la idea fuerza que manda *regular para planificar,* en vez de que sea a la inversa, *planificar para regular,* tal como se dice en el párrafo anterior, que se detalla el esquema del Cuadro 3.3.g.1

Consecuentes con esta diferente focalización para aportar financiamiento al desarrollo de la ciudad y el territorio, resulta funcional, eficiente y equitativo que exista un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU) que fortalezca su rol productivo, ejercido acorde con las disposiciones de una adecuada PNOT y desde ya con la visión de futuro de los planes previstos. Es decir, se está planteando que la inversión en desarrollo urbano, que hasta ahora mayormente se efectúa a través del FNDR, sea realizada recurriendo a este FNDU.

Obviamente, este nuevo fondo tendría que ser lo suficientemente cerrado y flexible como para estar solo y específicamente destinado financiar planes de desarrollo urbano que se implementen mediante programas presupuestarios pre-establecidos (cartera nacional de programas de desarrollo urbano), al mismo tiempo que su flexibilidad le admita aceptar donaciones de privados y de mecenas nacionales y extranjeros, y que su propósito sea realizar colocaciones monetarias directas a los sistemas de ciudades reconocidos en los planes oficiales de zonificación regional y de zonificación comunal (el PROT y el PLADECOT), actuando sincronizadamente por intermedio del gobierno central, los gobiernos regionales, los gobiernos metropolitanos, los gobiernos comunales y los gobiernos urbanos[[18]](#footnote-18). Cada uno de ellos, supeditados a la rendición de cuentas públicas (*accountability*) y, desde luego, a programar la demanda por recursos monetarios para los años venideros, en su respectivo ámbito propio.

Sin perjuicio que el FNDU esté pensado para convertirse en la fuente de financiamiento de todos los planes que aparecen en el Cuadro 3.3.g), bien podría empezar sus operaciones abriéndolo solo a temas iniciales sustantivos, tales como los que se mencionan en la parte IV de este Informe.

**3.4 Esquema General de la Institucionalidad Esperada**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Sin perjuicio de las veces que se haya hecho mención a la situación presente en lo que va de este Informe, su foco de atención es la situación futura de la ciudad y el territorio, con referencia a los sistemas de ciudades, su institucionalidad y sus instrumentos. Coligado a esta focalización, lo pertinente es tener a la vista el contexto nacional integral de ese ‘futuro’, en que se está pensando, y el cual, hasta aquí, no ha aparecido.  Esto sin perjuicio que los IPT hitos por utilizar en ese futuro sean los siete precedentemente descritos, que hoy no existen, y que habrá que idear e instituir.  Con miras a facilitar esta tarea, y para que cada uno de estos IPT sean válidos y confiables en el marco institucional al cual están destinados, en el Cuadro 3.4.1 que sigue, se esboza un concepto de cómo se vislumbra que éste debería ser.  En este esquema, que refleja dicho contexto nacional integral con visión de futuro, afloran sus fundamentos legales, la PNOT que lo comanda, su organización por niveles de planificación, su respectiva autoridad y los planes en sus manos y, en lo substancial, ubica la posición de los sistemas de ciudades, con miras a realizar su gestión a nivel nacional. |  | **IPT**  **Hitos que**  **Instituir**   1. Plan Nacional de Ciudades 2. Plan Director Urbano 3. Plan de Sistema de Ciudades 4. Programas de Desarrollo Urbano 5. Presupuesto por Programas 6. PLADECOT, como plan de zonificación 7. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano |

**Cuadro 3.4.1**

**Marco Global del Desarrollo Territorial Sustentable**

COMUNA

**(Indicadores)**

**(Estándares)**

GOBMET

GORE

**Leyes de**

**Urbanismo**

**Ley del**

**Medio Ambiente**

**Leyes de la**

**Construcción**

**PNOT por Niveles de Planificación**

**y Sistemas de Ciudades**

**MARCO GOBAL DEL DESARROLLO TERRITORIAL SUSTENTABLE**

Otras

Leyes

POLITICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CIRD

PNC

N

INTERREGION

PROT

R

REGION

PDU

**SISTEMAS DE CIUDADES**

M

Com. o Inter

PLADECOTT

GOBCOM

C

SSM

Secplac

Lugar

MCT = Ministerio de Ciudad y Territorio

CIRD = Consejo Interregional de Desarrollo

PNC = Plan Nacional de Ciudades

PLADECOT = PLADECO territorializado

SSM = Seccional de Sistema Menor de Ciudades

Ámbito propio de cada plan

Niveles de

Planificación

Urbana

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Fuente**: WLM, elaboración propia; 2017

**IV IMPLEMENTACIÒN**

Como quiera que la institucionalidad y la gobernanza de la ciudad y del territorio, junto con su base legal y reglamentaria hayan de mutar hacia nuevas estructuras, como la del Cuadro 3.4.1, hoy día es un hecho que existe un sinnúmero de sistemas de ciudades que funcionan por sí solos, sin planes que los guíen para encausar su desarrollo, y también, otros tantos, que podrían funcionar mejor si contaran con algún apoyo oficial para encauzar sus potencialidades.

Entre todos ellos, donde aparecen el *sistema nacional de ciudades puerto*, o el que conforman Arica y Tacna, para citar solamente el más conocido de carácter internacional, hay por lo menos otros dos que se deben mencionar por su especial naturaleza histórico-cultural y productiva, y que debieran tener especial atención por parte del Estado. Ambos poseen una singular identidad poblacional. Son el constituido por *los pueblos del altiplano andino*, y *aquellos otros del área rural* del país, que están constituidos por pueblos, aldeas y caseríos campesinos meritorios, donde aún no ha llegado la descentralización de la gestión pública. Aquel, es un sistema disperso de tipo macro-regional y este segundo, uno micro-comunal y compacto; y los dos, por razones distintas pero igualmente importantes, requieren atención preferente. Aquel, valora su preeminencia por corresponder a valores histórico- culturales de clase patrimonial, que concierne a la nacionalidad y sus etnias ancestrales, y este último, por la trascendencia que posee el desarrollo local en la economía nacional, para la inclusión social, y para la calidad de vida que reine en el país (“descentralización del desarrollo”).

Por otra parte, en ambos de estos casos tipo, al igual que en los sistemas del área PROT o que en los sistemas del OT administrativo, en cada uno de los cuales está involucrada una o más ciudades, una vez llegado el momento de implementar las políticas públicas del caso, no solo será menester que los planes derivados de aplicar tales políticas se enfoquen en alcanzar las metas y objetivos del ámbito propio, sino que además, se deben atener a que en el plano internacional hay compromisos concernientes al desarrollo urbano nacional. Lo que significa que, será necesario tener a la vista los objetivos de Hábitat III, Quito, Ecuador, 2016, que Chile ha cumplido acertadamente hasta ahora, y, además, en especial, trabajar con las metas al 2036 que ahí se concordaron (ver Anexo C).

Contando con lo precedente, tanto en el ámbito nacional como en el plano internacional, en razón de su autenticidad para expresar la nacionalidad y las etnias, enseguida se traza lo que podría ser un programa presupuestario oficial referido a los pueblos del altiplano andino, abordados como un sistema macro-regional de ciudades.

* 1. **Sistema Macro-Regional Andino, como prioridad nacional**

Los ingredientes que definen un programa presupuestario, que en este caso se refieren a un programa hipotético destinado a realzar el rol patrimonial de los poblados del altiplano nortino, como aquellos que se asocian al Camino del Inca o su entorno, fueron detallados en el Informe 4/5, pp. 14-15.

El paso obligado para aplicar este programa, supuesto que está instituido, consiste en identificar qué poblados forman parte de tal sistema, visualizados como ‘nodos’, entreligados por una red vial determinada.

El sistema mismo, se caracteriza porque ‘aúna’ territorialmente una etnia ancestral, que posee un estilo de vida particular y una actitud cultural que vela por conservar tradiciones y salir adelante con las demandas de su diario vivir, en lo que se incluye su predisposición amigable a recibir y albergar visitas interesadas en los valores a la vista, humanos y naturales.

**Cuadro 4.1.1**

**“Cultura y Restauración de la Arquitectura Andina”**

**>** Programa Presupuestario Hipotético **([[19]](#footnote-19)) <**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

* 1. Tipode programa (*Tema de interés social que aborda):*
* **Integración étnica de pueblos andinos**
  1. Nombre del programa(*Rótulo de su finalidad):*
* **“Cultura y Restauración de la Arquitectura Andina”,**

**…**como un valor patrimonial de la cultura nacional

* 1. Financiamiento(*Fuente principal y otra(s), eventuales):*
* **Fondo Andino de Desarrollo Macro-regional,**

Fondo a ser creado; recursos de la Ley del Cobre, y de donaciones y aportes modales de terceros (empresas o personas) ([[20]](#footnote-20))

* 1. Agencia a cargo(*Institución de gobierno):*
* **Subsecretaría de Evaluación Social, ahora, y**

**Ministerio de Ciudad y Territorio, después, una vez creado.**

* 1. Elegibilidad (*Atributos exigibles a los usuarios):*
* **Comunidad andina radicada en enclaves poblacionales y plan de desarrollo productivo, urbano y ambiental aprobado, suscrito por los vecinos.**
  1. Descripción (*Delineación del objetivo que se propone lograr):*
* **Diseñado para recuperar la arquitectura y el sitio residencial y su área de influencia, y por esta vía, favorecer la integración social, mantener viva una idiosincrasia autóctona de la etnia nacional y desarrollar actividades artesanales y turísticas productivas.**
  1. Costo / efectividad**:**
* **Evaluación *ex–ante* de la viabilidad técnica y económica del Programa, versus los productos sociales, económicos y ambientales esperados, a plazos dados, en un horizonte de largo plazo. Rentabilidad social, como referente.**

***\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_***

Aplicar un programa de rango macro-regional como éste, llevado a un territorio que no cuenta con una autoridad de gobierno interior, requiere ser auspiciado por el gobierno nacional. En este caso, vía la subsecretaria adscrita a un futuro Ministerio de Ciudad y Territorio.

* 1. **Programación de Actuaciones Previsibles**

Si bien es efectivo que el programa anterior puede ser creado y aplicado sin otras consideraciones que las mencionadas, no es menos cierto que el concebir y realizar una gestión nacional de sistemas de ciudades, requiere estar enmarcada en un concepto analítico unitario que justifique y le dé sentido a la concreción de tal actividad. En el caso de este Informe, esta trascendente función es cumplida por el ‘esquema general de la institucionalidad esperada,’ con el que se puso fin al Capítulo III.

Actuando bajo esta restricción, a grandes rasgos, es consecuente distinguir entre aquellas actuaciones de este marco unitario que se pueden emprender al amparo del marco legal en vigor, y las que requieren un ajuste reglamentario previo. En este sentido, se puede hablar de dos fases: una inicial, que recurre al marco legal existente, y otra, una fase subsiguiente, cuyo marco habría acomodar.

* + 1. **Fase Inicial**.

Las tareas primordiales y susceptibles de ser empezadas desde ya, en una fase inicial destinada a la gestión nacional de sistemas de ciudades, son las siguientes:

1. Crear un grupo de tarea a cargo de materializar los cambios destinados a mejorar la institucionalidad y gobernanza del desarrollo urbano nacional en términos como los descritos por el marco conceptual unitario que patrocina el CNDU (Cuadro 3.4.1), donde los sistemas de ciudades son objeto explícito de la planificación de la ciudad y el territorio; dar curso a la actividades de esta fase inicial, y enseguida a las de las etapas que prosigan
2. Habilitar un SIG en pantalla que provea información en tiempo real sobre los certificados de condiciones previas, los permisos de edificación y la recepción de obras a nivel predial que administra la DOM, en cada ciudad, y proporcionar esta misma información, año a año, para los cinco años anteriores.

**iii** Diseñar y oficializar paso a paso los programas de desarrollo urbano que conforman la cartera nacional de programas con esta finalidad.

**iv** Definir qué poblados y tramos viales del altiplano andino forman parte integrante de un sistema de ciudades macro-regional reconocido como tal; crear y activar el programa presupuestario, y planificar su desarrollo urbano, mediante su respectivo ‘plan de sistema e ciudades’

**v** Diseñar el PLADECOT a partir del PLADECO actual, como el equivalente comunal del PROT, en cuanto a que ambos esencialmente son ‘*planes de zonificación’*, donde las ciudades y los sistemas de ciudades que incluyan correspondan a ‘nodos’, de cuyo desarrollo urbano interior se encarga el modo PUI, que patrocina el CNDU.

**vi**  Diseñar los contenidos y la diagramación de la proforma oficial que va a tener el ‘presupuestos por programas´ de los municipios nacionales (RE: Cuadro 3.3.e.1, y en general, el Informe 4/5); y

**vii** Validar que la PNOT, ahora está en etapa de estudio, cumpla con ser plenamente consistente con aquella visión integral de futuro (o visión estratégica), dada por el concepto analítico unitario que se deberá adoptar, y que en este Informe se refleja en el Cuadro 4.1.1 antes citado.

* + 1. **Fase Sub-siguiente**

Como quiera que a partir de trabajos como los anteriores haya ocasión de afianzar la validez del marco conceptual unitario en que se basan, y que de aquí surjan nuevas fases de tareas que emprender, es dable que entre ellas se aborde algunas como las siguientes, que se estiman de primera importancia, y que, como se decía, continuarían estando a cargo del mismo grupo de tarea:

1. Revisar, simplificar y sistematizar el marco legal y reglamentario que tutela los asuntos del medio ambiente, la construcción, y el urbanismo en el territorio nacional
2. Instituir normas, estándares e indicadores exigibles por una política nacional de ordenamiento territorial, que privilegie el incremento de la productividad, la competitividad y la equidad social.
3. Dar forma e instituir el Ministerio de Ciudad y Territorio.
4. Transformar el Minvu y el Serviu, con sus oficinas regionales, en un nuevo Ministerio de Vivienda y Mejoramiento Urbano; o mejor aún, crear una corporación o una empresa público-privada para hacerse cargo de llevar estos mismos dos temas genéricos, basándose en los haberes y experiencias del Serviu y de la antigua CORMU; y
5. Diseñar e instituir los IPT hitos que requiere la nueva institucionalidad del desarrollo urbano nacional.

En el hecho, es incuestionable que estos cinco grandes temas se entrelazan entre si y en lo substancial, que si lo hacen, es porque son parte integrante de un determinado marco conceptual unitario que les hace pertinente su razón de ser. Es decir, cada uno de ellos es ‘conveniente’ y ‘oportuno’… versus la visión estratégica de una mejor institucionalidad que la actual.

Lo cual significa que, de todos modos, la primera tarea política que se debe asumir es la de dar forma a una visión de futuro tan amplia y convincente como para que incluya y haga socialmente aceptables temas estructurales como los anteriores. En este sentido, se trata de una responsabilidad-país que bien puede encabezar el CONYCIVIT, donde como hasta ahora, el CNDU está en posición experimentada para asesorar su diseño y difusión en el país.

**V COMENTARIO FINAL**

Por lo planteado en este informe, tendría que claro que *la gestión nacional de sistemas de ciudades* aparece como el ingrediente final de un marco conceptual unitario, que se inicia en la legislación ambiental-constructiva-y-urbana, que pasa por una PNOT oficial, administrada por un Ministerio de Ciudad y Territorio, que está condicionado a que esta política territorial se materialice por niveles de planificación urbana, cinco en total, cada uno de los cuales es dirigido por una autoridad de gobierno interior, que en su respectiva jurisdicción, se vale de un plan urbano a escala, en cuyo interior, recién, aparecen los sistemas de ciudades (RE. Cuadro 3.4.1).

Este mismo concepto analítico unitario, referido solo a los sistemas de ciudades, bien puede ser organizado acorde con un ordenamiento temático como el siguiente, que, como antes, se estructura a partir de la PNOT. Vale decir, que incluye las políticas públicas del caso y los planes propuestos y portadores de sistemas de ciudades.

**Cuadro 5.1**

**“Estado de las Artes de la PNOT en Estudio y los Sistemas de Ciudades**”

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ZONAS**  **DEL OT**  **NACIONAL** | **Cuencas**  **Hídricas** | **Políticas**  **Públicas** | **Planes Territoriales que**  **Incluyen Sistemas de Ciudades** | | |
| **PNC** | **PROT** | **PLADECOT** |
| **Borde Costero** | L | **PNBC** |  |  |  |
| **Áreas Urbanas** | L | **PNDU** |  |  |  |
| **Ár. No-urbanas** | L | **PNDR** | **-** |  |  |
| **- Agrícolas** | L | **?** | **-** |  | SFM |
| **- Forestales** | L | **?** | **-** |  | SFM |
| **- Mineras** | L | **?** | **-** |  | SFM |
| **- Inhóspitas** | L | **?** | **-** |  | SFM “Vigía” |
| * Las intersecciones “L” corresponden a lineamientos de la PNOT * La viñeta indica que el plan incluye uno o más sistemas funcionales de ciudades * El signo **“?”** indica la conveniencia de instituir una política sectorial para la actividad del caso * El signo **“–”** indica que el plan excluye sistemas de ciudades del tipo anotado * La sigla “SFM” indica que el plan contiene uno o más sistemas funcionales menores, y “vigía”, solo del tipo puestos fronterizos y enclaves residenciales de montaña, tales como observatorios, refugios y estaciones monitoras | | | | | |

Sin perjuicio del cómo se ajuste este arreglo a los sistemas de ciudades que incluirá cada plan, en definitiva, es categórico que muestra que la mayor carga de ellos corre por cuenta del PROT y del PLADECOT. Es decir, refleja la mayor trascendencia de ambos, para realizar su gestión nacional, que como se indicara antes, se prevé efectuar con la ayuda del presupuesto por programas, aplicado a nivel comunal.

Acorde con lo cual, sin salirse del marco conceptual unitario ya varias veces mencionado, los temas estructurales prioritarios, o que tienen gravitación técnica sustantiva, son los siguientes:

* El Plan Nacional de Ciudades
* El PLADECOT, o Pladeco territorializado
* La instalación oficial del Presupuesto por Programas por ciudades a nivel comunal, agregable a región y a país.

Con este paso dado, la *gestión nacional de sistema de ciudades* se torna del todo factible a corto andar, aunque los demás ingredientes del cambio urbano en construcción demoren un tanto más.

Recalcar la importancia de esta expectativa es el mejor modo de poner término a este Informe. En particular, porque las metas y objetivos del Anexo C al año 2036 son un desafío multinacional de occidente, que motiva encaminar tal gestión desde ya, en términos como los descritos.

------------------------------------------

wlm.

**ANEXO A: “Términos de Referencia del Estudio”**

**“Desarrollo Urbano y Gestión Nacional de los Sistemas de Ciudades”**

**Plazo:** Doce meses, agosto de 2016 a julio de 2017

**Avance:** Cincoinformes parciales bimestrales, del orden de 5.000 a 10.000 palabras aprox. cada uno, y un Informe Final resultante, como se resume enseguida.

**Glosa de Informes Parciales del Estudio**

1. **Contexto Analítico y Objetivos del Estudio**

Caracterización de la ciudad como objeto del urbanismo y su focalización en cada ciudad individual. La omisión de los *sistemas de ciudades* en el urbanismo y de su potencial como vectores del desarrollo urbano. Los objetivos del estudio y las restricciones presentes para utilizar este potencial.

1. **Los Sistemas de Ciudades en Chile**

Los sistemas de ciudades en cuanto concepto usual de la práctica del urbanismo. Definición lógica y operacional de un sistema de ciudades. Sistemas de ciudades actuales y potenciales presentes en Chile. Idea de Política de Estado para activar su contribución al desarrollo urbano del país. Bases de un modelo de gestión que active la participación de los sistemas de ciudades en el desarrollo urbano nacional, formulado en función de la división política-administrativa y acorde con la institucionalidad existente del aparato estatal y en la perspectiva de los cambios institucionales que propone el CNDU.

1. **Sistema de Ciudades y Exigencias de Sistematización del Urbanismo Nacional**

La modalidad de las comunicaciones actuales y previsibles en la práctica del urbanismo con miras al arribo del *gobierno electrónico* y a la *accountability* selectiva en pantalla. Sistematización operacional de las variables de control de las actuaciones urbanísticas, sea para capturar, utilizar o distribuir información territorial y funcional, de igual modo que para desarrollar y aplicar índices e indicadores de desarrollo urbano.

1. **Sistemas de Ciudades y Directrices Nacionales para las Actuaciones Urbanísticas Locales**

Aplicación del *presupuesto por programas* para las actuaciones sectoriales de gobierno, de los municipios y del sector privado que estos programas autoricen. Proforma de programas destinados al desarrollo urbano nacional. Régimen de formulación, postulación, evaluación, difusión y monitoreo de proyectos de obras físicas.

1. **Sistema de Ciudades y Descentralización Unitaria de las Actuaciones Urbanísticas de los Sectores**

Procedimientode postulación y rendición de cuentas exigido por los programas de desarrollo urbano**.** Necesidad de unProyecto de Ley que formule los conceptos principales del modelo de gestión de los sistemas de ciudades (mensaje y articulado)**.** Modelos comparativos de sistemas de ciudades. Cambios consecuentes de la legislación urbana.

1. **Desarrollo Urbano y Gestión Nacional de los Sistemas de Ciudades**

Informe Final de Desarrollo Urbano y Gestión Nacional de Sistemas de Ciudades. Plan de contenidos definido después de consolidada la Etapa 4. Incluye principios del urbanismo y puesta en valor de criterios prácticos explícitos para planificar y gestionar el desarrollo urbano. Será referido a la planificación y gestión del urbanismo de los asentamientos humanos en lo que toca a la población, la producción y el medioambiente, realizada con visión de futuro, en el marco de la institucionalidad presente y su evolución previsible en el largo plazo.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ANEXO B: “Plan Nacional de Ciudades (PNC)”**

|  |  |
| --- | --- |
| **PLAN NACIONAL DE CIUDADES**  **Objetivo Único: Mejorar la Productividad Local** | *Relato sobre la naturaleza y criterios para aplicar el plan, visto como estrategia territorial de desarrollo, y el cómo derivar metas y propuestas que lograr por los sectores de gobierno y la sociedad civil* |
| **Metas + Propuestas**  **Estrategia OT de Desarrollo Nacional** |
|  |
| **Propuestas Estratégicas (\*)**   1. **Ciudad y Áreas Urbanas Integradas**    1. Sistema nodal de referencia    2. Santiago, ciudad grande    3. Ciudades intermedias    4. Sistemas rurales de localidades    5. Sistemas interregionales    6. Estrategias de los sectores 2. **Áreas de Producción y Trabajo**    1. Sistemas metropolitanos    2. Sistemas de ciudades intermedias    3. Sistemas costeros    4. Sistemas rurales    5. Sistemas andinos    6. Sistemas coyunturales 3. **Equipamiento, Infraestructura y Espacio Abierto de los Sistemas Productivos** 4. **Sistemas de Ciudades Capitales Regionales** 5. **Macro Áreas del Territorio Nacional** | 1. *Concepto PUI referido al sistema nodal de ciudades nacionales, y en su punto (f), el cómo actuar para aplicarlas.* 2. *Contexto nacional de metas y objetivos por lograr en (a) hasta (f)*   *\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*   1. *Normas, directrices y recomendaciones*   *\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*   1. *Políticas públicas por aplicar*   *\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*   1. *Enfoque del PNC por macro regiones al norte y el sur de macro-Santiago* |

**(\*)** Se les denomina de este modo por corresponder a una visión de futuro: **una** **imagen objetivo-país, explícitamente definida.**

**OBS.-** El original de esta propuesta aparece como **Cuadro 1.4.1: “Tabla Tentativa de Contenidos del PNC”, en el Informe 3/5, pp. 18.** El objetivo único, no fue definido entonces. Lo fue en el presente informe, bajo el concepto que se asocia a ‘la competitividad’ (regional) y la ‘equidad social’ (comuna), como valores subsiguientes que objetivar en actuaciones reales.

**ANEXO C**: “**Hábitat 2036”**

Incluye los dos Cuadros y el texto intermedio que siguen, copiados “sic” del Informe 4/5, pp. 30-31:

**Cuadro A.C.1**

**Objetivos de Hábitat III, Quito, Ecuador, 2016**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo | **07** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos | **13**. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos |
| 1. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible | **08**. **Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos** | **14**. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible |
| 1. Garantizar una vida sana y   promover el bienestar para todos en todas las edades | **09**. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación | **15**. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible (y segura), luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica |
| 1. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos | **10**. Reducir la desigualdad en y entre los países | **16**. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces |
| 1. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas | **11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles** | **17**. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible |
| 1. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos | **12**. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles |  |

Cabe recordar que estos objetivos son un compromiso de los países miembros de Naciones Unidas, que el quehacer chileno en materias de desarrollo urbano y ambiental viene asumiendo desde Hábitat I, y que, hoy

día, gracias al mérito de contar con la vigencia de una política nacional de desarrollo urbano de carácter oficial y esencia política transversal, Chile está en condiciones de asumir sistémicamente, mediante el concurso de todos los sectores de gobierno interior, del sector privado, y de la propia sociedad civil, con sus derechos y deberes ciudadanos, relativos a la ciudad y el territorio. Tal como en rigor lo exige el proceso intersectorial de desarrollo urbano y ambiental.

Coincidiendo con las apreciaciones anteriores, un buen ejemplo de su potencial estratégico, en el contexto de este trabajo, es consentir en que el Objetivo 11 bien pueda ser instituido como la finalidad primordial del ‘plan nacional de ciudades’, definido como conveniente y esencial para Chile; o por qué no, concebir que el Objetivo 8 sea lo esencial hacia donde encaminar la gestión nacional de los ‘sistemas de ciudades’. En ambos casos, apoyado por sendos presupuestos por programas ([[21]](#footnote-21))

**Cuadro A.C.2**

**Objetivos de Hábitat III como Metas y Sub Metas Estratégicas al 2036**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Macro Tema del**  **Presupuesto** | **Objetivo**  **Hábitat III** | **Metas y Sub Metas Estratégicas y sus Programas por Formular** |
| **Ciudad** | 11 | **1.0:** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles  **P1(i)** |
| **Ciudad**  **y**  **Territorio** | 01  02  09 | **2.1**: Poner a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo  **P2.1(i)…**  **2.2:** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible  **P2.2(i)…**  **2.3:** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación  **P2.3(i)..** |
| **Territorio** | 06  07  12  13  14  15 | **3.1:** Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos  **P3.1(i)…**  **3.2**: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos  **P3.2(I)…**  **3.3:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles  **P3.3i)…**  **3.4:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos  **P3.4(i)…**  **3.5**: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible  **P3.5(i)..**  **3.6**: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible (y segura), luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica |
| **Salud** | 03 | **4.0**: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades  **P4(i)…** |
| **Educación** | 04 | **5.0**: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos  **P5(i)…** |
| **Trabajo** | 08 | **6.0**: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos  **P6(i)…** |
| **Institucio-**  **nalidad** | 05  10  16  17 | **7.1:** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas  **P07.1(i)…**  **7.2:** Reducir la desigualdad en y entre los países  **P07.2(i)…**  **7.3**: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces  **P07.3(i)…**  **7.4:** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible  **P07.4(i)…** |

**OBS.-** La columna inicial, a la izquierda, y el consecuente agrupamiento de metas y sub-metas acorde con su categorización, surgió como una lectura utilitaria para los fines de este trabajo**.**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**wlm / 31.07.2017**

1. Epígrafe del artículo “Territorio y Ciudad” en la Revista CA nº 137 de octubre de 2008, en el cuadragésimo aniversario del Colegio de Arquitectos de Chile. [↑](#footnote-ref-1)
2. Entre las diversas fuentes donde se examina esta constatación, tal vez la más escueta y directa sea la que aparece en el “Libro-Misión Sistemas de Ciudades”, del Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 2014; pp. 4-5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Estadísticas en línea del Banco Central. Se halla en una macro-zona central que se extiende entre San Felipe-Los Andes, por el Norte, Valparaíso-Viña, al Poniente, y Rancagua-Machalí, por el Sur. [↑](#footnote-ref-3)
4. Entre ellos, el de Santiago, que dirigiera Juan Honold y que casi 80 años después, sigue siendo una fuente de ideas de proyectos de ordenamiento territorial, sin perjuicio del cómo y de cuáles se hayan concretado. [↑](#footnote-ref-4)
5. SUR Corporación de Estudios Sociales; 2005: Temas Sociales N° 56; pp. 2. No subrayado en el original. [↑](#footnote-ref-5)
6. Se estima del caso remarcar que la PNOT que se promulgue tiene que ser llevada a una forma operacional absolutamente viable de ser puesta en práctica, y para esto, lo aconsejable es que la norma que se postula aplicar, sea acompañada de directrices y recomendaciones que lo faciliten. [↑](#footnote-ref-6)
7. La autoridad de rango mayor a la que alude esta jerarquía, tendría que ser una organización del tipo *corporación inter-regional de desarrollo productivo*, o una institución descentralizada que se encargue del desarrollo productivo de la macro-región. [↑](#footnote-ref-7)
8. Banco Mundial; 2007: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). [↑](#footnote-ref-8)
9. Como tal, este es un tema del ámbito cognitivo específico, que aquí no se aborda. Como se verá, se dan por establecidos. [↑](#footnote-ref-9)
10. “*La visión estratégica corresponde al modelo de futuro deseado por la comunidad urbana. Los desajustes entre la visión deseada y la realidad existente, permiten identificar aquellos temas que sean fundamentales para el desarrollo socio-económico de la ciudad”* RE: *Epígrafe* del Capítulo 2, en wlm; 2015: *Políticas Públicas de Urbanismo y Ciudad en Chile, 1964-2014.* LOM [↑](#footnote-ref-10)
11. . CNDU; 2015: Hacia un modelo de planificación urbana integrada. Doc. De trabajo N° 1 [↑](#footnote-ref-11)
12. Política elaborada por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (versión 24, de 16.11. 2016). Esta aseveración aparece en la Introducción (pp.1 último párrafo), y es ampliamente reiterada y detallada en lo que sigue de su exposición; en el acápite “¿Por qué una Política de Desarrollo Rural?” (pp. 5-9), y en el Punto 1.4 “Marco Conceptual” (pp. 9-17). [↑](#footnote-ref-12)
13. Este plan-tipo corresponde al modo de planificación urbana integrada, que recomienda implementar el CNDU (CNDU; 2015: Hacia un modelo de planificación urbana integrada. Doc. De trabajo N° 1) [↑](#footnote-ref-13)
14. Corresponden a una categorización ligada al continuo urbano-rural, pero que llegado el caso, al adoptar el enfoque de planificación urbana integrada para abordar el desarrollo urbano de cada centro poblado, bien debiera ser definida como una tipología por tamaño de la población objetivo. [↑](#footnote-ref-14)
15. Esta técnica fue introducida en los EE.UU. en 1965, bajo el gobierno del Presidente Johnson, a nivel nacional: Su Conferencia de Noticias, Casa Blanca, 25 de agosto de 1965 [↑](#footnote-ref-15)
16. Nómina de temas en: *The Community Program Information System (CPIS),* elaborado por Los Angeles Community Analysis Bureau, en 1970. pp. A-2. Traducción propia, para este cuadro, a objeto de informar el tipo de área sectorial que abordan esos programas en esas latitudes. [↑](#footnote-ref-16)
17. El modelo PUI citado en la Fuente plantea que estos ítems son insumos del *plan de inversiones* que complementa el plan director metropolitano (PDM), que sugiere instituir. (\*) Ítem no en el original [↑](#footnote-ref-17)
18. Esto, sin dejar de lado que asociado a los planes urbanos de cobertura inter regional e inter comunal también ha de haber una autoridad oficial para dirigir su puesta en práctica. [↑](#footnote-ref-18)
19. Excepto por el ítem vii, los seis restantes corresponden a los que contempla el caso potencial de la experiencia en California, detallado en el punto 2.2.b), pp. 11, del Informe 4/5 [↑](#footnote-ref-19)
20. Esta es una opción alternativa a que la fuente de financiamiento sea el FNDU, descrito en 3.3.g) [↑](#footnote-ref-20)
21. Posteriormente, en el Informe 5/5 se vuelve a esta posibilidad, con mayor detalle. [↑](#footnote-ref-21)