

CIRCULAR ORD. N° 1083 /

MAT.: Plan Regional de Desarrollo Urbano.

**PLAN REGIONAL; REGIÓN;
PLANIFICACIÓN; ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**

SANTIAGO, 18, DICIEMBRE 1996.

DE : JEFE DIVISION DE DESARROLLO URBANO.

A : SEGUN DISTRIBUCION.

Es preocupación fundamental de este Ministerio el tema del uso del territorio, condición esencial para el desarrollo del país. En virtud de lo anterior, se ha preparado la presente Circular, que contiene las ideas matrices para orientar el proceso de formulación de Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO

1. INTRODUCCION

Uno de los principales temas que aborda la Ley General de Urbanismo y Construcciones es la planificación urbana, y dentro de ella, la planificación urbana regional, que **“se realizará por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano”**.

Naturalmente, el desarrollo de un asentamiento humano depende muy fundamentalmente de su capacidad para interactuar con el medio en el que se inserta, y en particular, de su capacidad para “exportar” los bienes y servicios que produzca. En efecto, es muy difícil que las ciudades y las regiones puedan desarrollarse si sus residentes simplemente se proveen de servicios unos a otros. Es necesario crear productos que puedan ser vendidos a un comprador externo y captar recursos para ser reinvertidos. Por ello, la configuración y el uso que se dé al espacio geográfico, como también la localización y el intercambio de actividades y servicios, marcarán significativamente su crecimiento.

Es por eso que el devenir de una ciudad o de un pueblo nunca ocurre desligado de su territorio.

Por otra parte, cada vez hay mayor consenso en el sentido de que la separación entre “lo rural” y “lo urbano” no es tajante, y más bien es una función de la densidad, de la magnitud de sus actividades predominantes y de la morfología.

Por lo tanto, un Plan que tenga por objeto el desarrollo de las localidades urbanas de una región, necesariamente deberá tener como universo de análisis el territorio de la región completa, e incluso, la influencia del resto del mundo sobre él.

Consecuente con lo anterior, los aspectos socioeconómicos y territoriales deben integrarse en un proceso interactivo, lo cual lleva a considerar que un Plan Regional de Desarrollo Urbano debe ser parte de un Plan de Desarrollo Regional, y en ese contexto, para la elaboración de este documento - cuya finalidad es entregar una guía que oriente la confección del Plan Regional de Desarrollo Urbano -, se ha estimado indispensable incorporar el marco de la planificación regional dentro de la cual se sitúa.

2. LOS APORTES DE LA PLANIFICACIÓN

El desarrollo regional puede entenderse como un proceso de crecimiento socioeconómico cuya finalidad es el progreso de la región, de su comunidad y de cada persona que habita en ella.

Uno de los factores determinantes para el progreso de la región es el aprovechamiento de su principal recurso, el territorio.

Por ello, es necesario considerar:

- en el caso chileno el suelo es escaso: son pocos los espacios habitables en relación con la superficie del país;
- existen zonas cuyas características demandan tratamientos especiales;
- la utilización que se haga del territorio definirá el futuro de manera muy determinante, considerando que es prácticamente imposible corregir los efectos de una utilización inadecuada;
- existen incompatibilidades entre las distintas actividades que pueden desarrollarse en un determinado espacio.

En esta perspectiva y dado que el mercado no puede entregar por sí sólo una respuesta adecuada a estas situaciones, surge la necesidad de planificar.

La planificación hace posible lograr una coherencia global de las acciones particulares; prever las reservas de espacios públicos o comunes; y generar un grado de certeza que permita disminuir el riesgo en las decisiones de inversión.

El proceso de planificación regional se materializa a través de un plan que debe asentarse sobre el conocimiento de la estructura y forma de funcionamiento del sistema regional y de las demandas y aspiraciones de la sociedad. Debe constituir un conjunto de decisiones y acciones capaces de incidir sobre los factores que determinan el desarrollo en el espacio regional.

Se elabora dentro de un entorno sociopolítico que surge generalmente de las políticas de nivel nacional y eventualmente regional; de la situación político social que se vive, del “ambiente” cultural: diálogos entre actores sociales, decisiones adoptadas por autoridades de distintos niveles de gobierno, decisiones del sector privado, y por sobre todo, de la “voluntad de ser” de la región.

En ese sentido, especial mención merecen los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT), - institución presidida por el Intendente y compuesta por las autoridades regionales, Secretarios Regionales Ministeriales y representantes de las principales actividades que se realizan en la respectiva región -, que han sido impulsados ante la necesidad de mejorar la coordinación intersectorial, y hacer coherentes y complementarias las acciones que cada uno puede desarrollar dentro de sus competencias.

Naturalmente la eficacia de su labor dependerá de su capacidad de decisión regional, y de la disposición de sus miembros a coordinarse, toda vez que ello puede exigirles renunciar a la utilización unilateral de sus facultades en favor del desarrollo regional.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo global del Plan es disponer de un instrumento de gestión eficaz para el uso más adecuado del territorio, en función del desarrollo regional.

Naturalmente este objetivo se inserta en el marco de los grandes principios, como son otorgar a las personas un ámbito que fomente su desarrollo, propiciar las relaciones de complementariedad entre ellas, recoger las demandas y aspiraciones de la sociedad, y destacar la preocupación por el medio natural, que debe utilizarse considerando sus potencialidades y limitaciones, no sólo protegiendo su condición actual, sino mejorándola. En concordancia con este marco global, se plantean los siguientes objetivos específicos:

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Constituir un marco de referencia para la toma de decisiones y acciones futuras, tanto en materias de regulación como de inversión, anticipándose a las transformaciones que éstas producen.
- Identificar las acciones claves necesarias para el desarrollo de la región, considerando las principales ventajas y dificultades que ella presenta para su inserción en el escenario económico global.
- Prever y hacer compatibles los requerimientos de territorio de las distintas actividades¹, sin agotar las capacidades que se requerirán en el futuro.
- Preservar las mejores condiciones ambientales de la región, teniendo presente que ellas se sustenten en el tiempo.

¹ Reservar espacios o tomar decisiones de planificación en algunas localizaciones, cuando no existe interés por invertir allí, puede ser considerablemente más fácil; los precios del suelo son bajos, precisamente porque en ese lugar aún no hay suficiente interés por desarrollar nuevos proyectos.

- Mejorar la funcionalidad del conjunto de localidades, de manera de lograr mayor fluidez y complementariedad en el sistema regional
- Integrar a todos los centros poblados a las posibilidades de desarrollo, respetando su individualidad, identidad, y la evolución de su contexto cultural.

4. METODOLOGÍA

4.1. CRITERIOS

Los objetivos señalados tienden a lograr la materialización de una imagen objetivo, que debe entenderse como la situación general deseada, que se encuentra más allá de la situación actual. Para ello se requiere disponer de una apreciación respecto de la situación de la sociedad y la economía regional, y de sus principales tendencias evolutivas, derivar conclusiones orientadoras y anticipar cursos de acción coherentes y viables.

Este conocimiento permitirá interpretar las relaciones que rigen el comportamiento de las diversas variables asociadas al crecimiento regional, y dada la naturaleza del Plan, deberá incluir explícitamente la dimensión espacial del desarrollo económico.

4.1.1. Participación

El éxito de un Plan dependerá de la comprensión que de él tenga la comunidad y de lo comprometida que se sienta respecto de él. Por lo tanto, todos los esfuerzos que se hagan en cuanto a definirlo y discutirlo ampliamente, serán de la mayor trascendencia. En ese sentido, y de acuerdo a sus posibilidades, cada región podrá diseñar la metodología más adecuada en cuanto a modalidades y participantes

En todo caso, en cada etapa deben producirse intercambios de información, de criterios y de prioridades entre las autoridades, quienes elaboran el Plan, y la comunidad, para lo cual es recomendable que cada una de ellas culmine con exposiciones en las cuales, mediante planos y otros documentos, se pueda apreciar la evolución del estudio y avanzar hacia los acuerdos necesarios.

4.1.2. Elaboración del plan

La formulación del Plan debe desarrollarse en etapas, si bien las especificidades regionales puedan no ajustarse exactamente al contenido de cada una de ellas, o eventualmente puedan algunas desarrollarse en forma conjunta.

En este proceso, las autoridades definirán los lineamientos y prioridades gubernamentales y las posibles opciones estratégicas.

El equipo que elabora el Plan desarrollará cada etapa en función de las orientaciones que reciba.

Se espera de la comunidad, - tanto de sus actores sociales como de sus agentes económicos - que participe en la formulación del plan, priorizando sus demandas y aspiraciones, y asumiendo los compromisos conjuntos que se vayan adquiriendo, en la medida que esté organizada.

La secuencia metodológica que se propone combina **elementos de diagnóstico, conceptos de imagen-objetivo** y de **escenarios**.

Considerando que el Plan de Desarrollo Regional debe integrar en una visión de la región los diversos planes sectoriales para el desarrollo de ésta, es deseable incorporar a él el Plan Regional de Desarrollo Urbano, que deberá interactuar con cada uno de ellos y constituir su sustrato².

Idealmente cada región debiera poder formular un Plan de Desarrollo Regional completo, que contenga todas las etapas consultadas a continuación para cada uno de los planes específicos descritos. Sin embargo, considerando que no siempre es posible que eso ocurra, al confeccionar el Plan Regional de Desarrollo Urbano se deberá intentar utilizar prioritariamente el producto existente en la región, que corresponda a cualquiera de las etapas del Plan, ya sea datos, análisis o acuerdos básicos.

4.2. ETAPAS

4.2.1. ETAPA I: ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

A partir del conocimiento respecto del medio físico, socioeconómico, cultural, de la evolución histórica, de la capacidad de gestión y de consenso de la región, se efectuará un diagnóstico de la situación regional que incluya una interpretación de las tendencias y de los principales problemas, a partir de lo cual podrá identificarse los factores de cambio que constituyen variables asociadas al desarrollo regional..

4.2.1.1. Antecedentes.

Deben contener información sobre la población y su calidad de vida, sobre el territorio y sobre la estructura de gestión.³

Naturalmente, ya en este primer análisis se deberá ponderar los efectos hacia y desde el “hinterland” o territorio de influencia en que se encuentra inserta la región, el efecto

² De una u otra manera, todos los planes sectoriales - de salud, educación, fomento productivo, transportes y otros - tienen requerimientos de espacio, lo cual debe ser previsto y concordado en un Plan Regional de Desarrollo Urbano.

³ En esta etapa, y especialmente para la primera formulación de un Plan, es fundamental contar con una Base de Datos que pueda actualizarse permanentemente. Para estos efectos, es de gran utilidad establecer convenios para bases de datos comunes.

Por otra parte, todas las regiones cuentan con algún grado de información de base, que debe ser aprovechada, y que se podrá complementar progresivamente con los antecedentes indicados.

Asimismo, con el fin de obtener el mayor grado de confiabilidad respecto de los datos obtenidos en terreno, provenientes de fuentes informales, es necesario validar la información.

que esa cuenca económica produce en ella, y viceversa, así como las situaciones especiales que se pueden presentar dentro de la región y que requieren de un tratamiento particular. Con ese objeto, es importante tener presente que, para lograr una mayor fidelidad en la imagen que se obtenga, los datos no deben ser estáticos sino que deben reflejar el carácter dinámico de las actividades humanas: sus relaciones, los flujos, los efectos, su evolución⁴.

Los antecedentes necesarios son al menos los siguientes:

a. Socioeconómicos

- **Demografía**
 - población
 - tendencias de movilidad
- **Calidad de vida**
 - cobertura de equipamiento
 - cobertura sanitaria: agua y alcantarillado
 - infraestructura energética
 - accesibilidad: vialidad, transporte.
- **Económicos**
 - niveles de empleo
 - situación general de la economía nacional y regional,
 - tendencias de inversión (megaproyectos)

b. Recursos Físicos

- clima
- geomorfología y geología
- hidrología;
- fauna y flora
- áreas de riesgo de origen natural
- aptitud agrícola, pecuaria y forestal
- de valor turístico
- mineros
- marinos e hidrobiológicos
- áreas urbanas, asentamientos rurales⁵, enclaves productivos⁶
- infraestructura de transporte: puertos, aeropuertos,
- situaciones ventajosas de localización interregional e internacional.

⁴ Por ejemplo, al caracterizar la base productiva de recursos naturales, hacerlo en función de su estado de conservación (sobreexplotación, subutilización, contaminación) Al abordar la infraestructura y flujos de transporte, identificar los problemas de congestión, de deterioro de las infraestructuras por sobreuso, así como la cuantificación de las carencias de transporte.

⁵ Villorrios agrícolas y caletas

⁶ Asociados a minería, pesca, ganadería, agroindustria, turismo

- c. **Estructura de gestión**
- **Características de la organización**
 - organismos públicos regionales y locales
 - organismos sector privado
 - estructura administrativa
 - **Situación normativa**
 - existencia de planes reguladores, límite urbano, ocupación del área rural: villorrios (art. 55).

4.2.1.2. Interpretación de las tendencias, identificación de los principales problemas y de los factores de cambio.

A partir de la comparación entre la situación actual y la imagen objetivo, en esta fase se podrá efectuar un diagnóstico de la situación regional, que consiste en una interpretación de las tendencias, de los principales problemas regionales, y de los factores de cambio.

Para los efectos de efectuar dicho diagnóstico se plantea, entre otros, los siguientes elementos de análisis:

- **Características y evolución de la población:** tendencias en la calidad de vida de las personas, empleo e ingresos, patrones culturales y nivel de organización⁷.
- **Estructura y funcionamiento de la economía regional:** características actuales, organización de las principales actividades productivas, perspectivas - proyectos públicos y grandes proyectos privados - y eventuales impactos sobre el medio ambiente.
- **Ventajas y desventajas de la estructura espacial de la región:** localización de los asentamientos, de las actividades económicas y condiciones que cumplen los espacios para acogerlas⁸: accesibilidad; oferta de suelo en relación a la demanda; flujos de personas y bienes, y redes por las cuales éstos circulan: posibilidades de materializar corredores de transporte.⁹
- **Vocaciones preferentes de las áreas de la región y capacidad para aprovechar el potencial de recursos naturales existentes:** clima, aptitud de los suelos, exposición a riesgos y vulnerabilidad frente a fenómenos naturales¹⁰.

⁷ Carencia de equipamiento, de viviendas, de recursos humanos.

⁸ **Espacios restringidos** a los asentamientos humanos, cuya utilización estará vinculada y supeditada al desarrollo de otras actividades preferentes. Esto, en función de la calidad agrícola, pecuaria y forestal del suelo, de su valor ambiental: turismo y paisaje, o de constituir recurso minero, marino e hidrobiológico.

• **Espacios excluidos** a los asentamientos humanos por estar expuestos a riesgo de origen natural o de actividades peligrosas y/o contaminantes, o por corresponder a zonas de protección de obras de infraestructura.

⁹ Insuficiencia o carencia de infraestructura: falta de agua, energía, puertos y caminos; problemas de riego, etc.

¹⁰ Sismos, erupciones volcánicas, aluviones, crecidas, inundaciones o sequías.

- **Organización administrativa y capacidad de gestión regional y comunal:** en cuanto potencial factor de desarrollo y/u obstáculo limitante¹¹.

Las conclusiones resultantes de la comparación anterior requieren de un primer intercambio sobre lo que cada grupo - tanto del sector público como del sector privado - percibe como destino y posibilidades de la región, analizando los resultados desde el punto de vista social, económico y ambiental. Esta confrontación permitirá reconocer tanto los factores de cambio como los problemas que dificultan el desarrollo esperado.

Y así, a partir de las potencialidades regionales: existencia y localización adecuada de los recursos naturales y construidos; capacidad instalada de servicios profesionales, ventajas de las distintas actividades susceptibles de desarrollarse en la región; posibilidades de relaciones interregionales e internacionales¹²; y sobre todo, como se señaló al inicio, de la “voluntad de ser” de las regiones, las grandes líneas se orientarán en el sentido de acordar las modalidades e intensidad de uso de los recursos, buscando el equilibrio entre aspectos sociales, económicos y ambientales.

4.2.2. ETAPA II: FORMULACIÓN DE PROPUESTAS

De entre la gama de alternativas que ofrece la región, en esta etapa se elige lo que se considera como elementos clave para impulsar su desarrollo. El análisis debe considerar dos aspectos fundamentales:

- **Uso de los recursos naturales y sus implicancias:** Evaluar los impactos que traerá sobre el recurso mismo, sobre el medioambiente¹³, sobre la economía y la comunidad¹⁴, la decisión sobre el uso de sus recursos naturales.
- **Efectos en el territorio,** en cuanto a ponderar los requerimientos de espacio, de equipamiento y de infraestructura que será necesario prever para acoger esas actividades¹⁵.

A partir de las conclusiones de este análisis y de la imagen objetivo deseada, se podrá construir la **imagen de futuro posible** para la región, que será la resultante de ponderar los atributos y las limitantes para su desarrollo

Para ello es necesario diseñar opciones, considerando al menos tres **escenarios exploratorios** y las **estrategias** necesarias para su

¹¹ Existencia o carencia de oficinas administrativas: de Servicio de Impuestos Internos, Juzgados, Aduanas, etc.

¹² Corredores bioceánicos, relaciones transversales :Este-Oeste, cuenca del Pacífico

¹³ Ej: la instalación de un nuevo complejo maderero o metalúrgico;

¹⁴ Ej. el desarrollo actividades científicas o económicas, como polos tecnológicos o zonas francas, o el desarrollo de proyectos turísticos; o, por otra parte, el cierre de la mina de carbón de Lota, con todo lo que implica en términos de apoyar la generación de nuevas actividades laborales para su población.

¹⁵ Requerimientos de infraestructura de transporte en términos de vías, aeropuertos, puertos, así como de viviendas y equipamiento en general.

implementación: uno optimista, uno pesimista y uno intermedio, que contenga elementos de los dos anteriores. Las opciones sobre el uso más adecuado del territorio y de sus recursos, surgirán de las conclusiones que resulten de ponderar esos escenarios.

Las propuestas se referirán fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- **Esquema de ordenamiento territorial**

- Definición de la estructura territorial, futuro de los centros y del sistema regional en su conjunto, propuestas para las localidades que se encuentran al margen de la dinámica regional¹⁶, etc.
- Requerimientos de infraestructura, conectividad y equipamiento en relación con el desarrollo de nuevas actividades productivas y con las necesidades sociales.
- Criterios generales acerca de la extensión de las grandes ciudades y de los centros urbanos de rápido crecimiento.
- Medidas de apoyo al desarrollo de ciudades de tamaño intermedio y menores, como por ejemplo localidades con una población menor a 25.000 habitantes, promoviendo en ellas la localización de actividades productivas.

- **Política sobre aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y protección del medio ambiente natural**

- Medidas en relación con el futuro de la actividad productiva rural: turística, minera, pesquera, agropecuaria, etc
- Propuestas respecto del uso y acceso a los principales recursos naturales del país: borde costero o lacustre, pie de monte u otros. Definición de aquellos recursos que deben mantener acceso público.

- **Medidas destinadas a lograr el esquema de ordenamiento territorial que se desea para la región**

- Incentivos y desincentivos de tipo normativo, financiero u otros.

- **Medidas destinadas al fomento productivo**

- Medidas destinadas a incorporar zonas y recursos que posean un potencial económico importante.
- Medidas destinadas a aumentar la competitividad de los productos generados en la región.
- Medidas destinadas a promover la recuperación económica de las zonas más atrasadas de la región.

¹⁶ Conurbación, desarrollo autónomo de los centros, crecimiento estimado, etc.

- **Medidas destinadas a mejorar la capacidad de gestión regional**

- Impulsar iniciativas destinadas a lograr una mayor descentralización en la toma de decisiones al interior de la región, y a fortalecer e incrementar la participación y el compromiso ciudadano - público y privado - en las tareas de desarrollo.
- Criterios, prioridades e iniciativas relacionadas con las posibilidades de integración económica con países vecinos, desarrollando proyectos de mutuo interés.
- Instrumentos de gestión y de inducción al desarrollo, como Convenios de Programación, Corporaciones de Desarrollo, u otros.

Esta etapa tiene una estrecha relación con la siguiente, con la cual debe establecerse un proceso iterativo de revisión y eventualmente de reformulación de la imagen posible. Deberá apoyarse en la discusión entre autoridades, actores sociales, económicos, gremiales y la comunidad.

4.2.3. ETAPA III: ACUERDOS BÁSICOS

El principal valor de los acuerdos básicos es contribuir a generar coherencia y complementariedad en las acciones del sector público, así como entre éstas y las del sector privado, asumiendo compromisos sobre la base de la integración de las distintas políticas sectoriales: sociales, ambientales, de fomento productivo, de infraestructura, de transporte, entre otras. Es, al mismo tiempo, una importante oportunidad para que la comunidad conozca los planteamientos de desarrollo regional, evitándose así numerosos conflictos futuros.

Para estos efectos, los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial constituyen una herramienta de gran valor, toda vez que reúnen personas cuya capacidad de decisión es relevante para el desarrollo de la región.

Esta etapa constituye la interfase entre las formulación de propuestas - con sus escenarios y estrategias - y el Plan Regional de Desarrollo propiamente tal.

En efecto, corresponde a esta etapa la selección de las opciones de desarrollo que se materializarán en el Plan. Esta opción puede estar constituida por una de las propuestas o por una combinación de ellas, según las modalidades y particulares enfoques que puedan surgir.

4.2.4. ETAPA IV: EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL

Si bien todas estas etapas deben culminar en un Plan de Desarrollo Regional que contenga las políticas de cada uno de los sectores,

este documento desarrolla específicamente lo que corresponde a un Plan Regional de Desarrollo Urbano.

5. EL PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO

Es el instrumento de planificación cuyo objetivo es la implantación en el territorio, de los criterios, objetivos y acuerdos básicos adoptados en relación con el devenir de la región, a través de un conjunto de decisiones y acciones. Entrega un marco obligatorio para los instrumentos de nivel más desagregado (intercomunal y comunal), bases para acuerdos sobre una agenda operativa y se relaciona con los instrumentos vecinos del mismo nivel.

En términos formales consta de una Memoria, en la que se incluyen las etapas de Análisis y Diagnóstico y de Formulación de Propuestas, y de Plan propiamente tal, que se compone de planos y de lineamientos para los instrumentos de planificación territorial de los niveles más desagregados.

Corresponde a las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo la responsabilidad respecto de la formulación del Plan Regional de Desarrollo Urbano, toda vez que ellas constituyen la expresión técnica de la autoridad regional. En ese contexto deberán, por una parte, dirigir la elaboración del instrumento, y por otra, transmitir los lineamientos gubernamentales.

Siendo absolutamente imprescindible coordinar la inversión pública a fin de multiplicar sus efectos, el Plan Regional de Desarrollo Urbano puede y debe llegar a constituir un compromiso programático de todos los sectores involucrados en el desarrollo social y económico regional.

5.1. LINEAMIENTOS

Corresponden a los criterios acordados para la región, en cuanto a la localización de los asentamientos humanos y a la intensidad de ocupación del territorio. De acuerdo a las características regionales, los lineamientos podrán presentar distintos énfasis: algunos serán indispensables de considerar, en tanto que otros constituirán recomendaciones susceptibles de reevaluarse en el transcurso del desarrollo detallado del instrumento.

Deberán expresarse al menos en los siguientes aspectos:

5.1.1. Ocupación del territorio

Habiéndose adoptado ya las decisiones sobre las prioridades que se otorgará a las distintas actividades motrices para el desarrollo regional, el Plan identificará las áreas más aptas para cada actividad.

Para esos efectos, se requiere considerar los siguientes criterios:

- Al definir las características de nuevos asentamientos, se deberá evitar la proliferación de núcleos aislados, de muy lenta consolidación e incapaces de sustentar equipamiento, procurando que se constituyan con el mayor grado de suficiencia posible o que se integren a algún asentamiento que cuente con algún nivel de equipamiento y autonomía.
- Establecer condiciones de usos de suelo e intensidad para las áreas cuya ocupación requiera ser restringida o excluida, por presentar factores de riesgo o características naturales que deban ser preservadas.
- Tener presente que, junto con los espacios necesarios para los asentamientos humanos y las actividades productivas, son de gran trascendencia los destinados a la infraestructura, considerando que es un elemento ordenador que hace habitable un territorio, al dotarlo de energía, servicios sanitarios y accesibilidad¹⁷, y que puede ser el factor determinante en la regulación de la capacidad de crecimiento de un asentamiento humano.

Especial mención merece la infraestructura sanitaria, toda vez que constituye una poderosa herramienta para regular el crecimiento de los asentamientos humanos. Es por ello indispensable reforzar la coordinación entre áreas de concesión e instrumentos de planificación para los efectos de convenir, entre otros aspectos, la intensidad de ocupación del suelo, las densidades de población y la localización de las grandes plantas de tratamiento. Asimismo, es necesario considerar una política respecto de la localización de plantas de tratamiento y depósitos de residuos sólidos.

- Efectuar estimaciones de superficie posible de destinar a los distintos usos de suelo, tomando en consideración que la disponibilidad de terrenos con uno u otro propósito constituirá un elemento incentivador o desincentivador de inversiones. En ese sentido será necesario evaluar esas superficies en función de la relación oferta/ demanda por esos usos.

5.1.2. Intensidad de ocupación.

La intensidad de ocupación del territorio es la que realmente define la calidad de “campo”, o “ciudad” que se quiere mantener o lograr, por lo que constituye un indicador clave en las decisiones respecto de los niveles de concentración de población y actividades, compatibilidad entre actividades de distinto orden, equilibrio medioambiental y necesidades de suelo e infraestructura.

¹⁷ Infraestructura de transporte: vialidad, aeropuertos, puertos, estaciones de ferrocarriles, terminales de transporte terrestre, intercambiadores modales, etc

5.1.3. Estructuración del sistema de centros poblados de la región.

Define el sistema de centros poblados en relación con las magnitudes de unos y otros, y la intensidad de la conectividad entre ellos¹⁸. Debe considerar especialmente el apoyo que pueden requerir áreas “atrasadas”, reforzar la interrelación entre algunos centros, - incluso su integración -, y desincentivar el crecimiento de otros.

Asimismo, debe definirse criterios respecto de las relaciones entre el territorio y sus “bordes”: playas de uso público o de uso restringido (privado), así como borde costero y lacustre, pie de monte u otro recurso natural de importancia.

5.1.4. Magnitudes deseables de población

En función del desarrollo esperado para cada localidad y para la región, se deberá explicitar las magnitudes deseables de población. Naturalmente ésto requerirá ser reevaluado con cierta periodicidad, dado que los factores demográficos sufren variaciones en el tiempo.

5.1.5. Conectividad

Al Plan Regional de Desarrollo Urbano le corresponde definir el “gran esqueleto” constituido por el sistema de centros poblados y sus conexiones. Al prever las reservas de espacio considerando la totalidad del territorio regional, será posible dimensionar la infraestructura, su localización deseable y el tipo de transporte que se requerirá en el largo plazo, considerando las relaciones entre los distintos centros y entre éstos y los puntos en que se desarrollan las actividades económicas más relevantes.

5.1.6. Definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario

Se deberá identificar asentamientos que requieren ser tratados prioritariamente, ya sea por su:

- **Impacto:** gran nivel de desarrollo respecto del resto de las localidades regionales; significación internacional, nacional o interregional: localidades fronterizas o ubicadas en un proyecto de corredor bioceánico, posibles megapuertos.
- **Potencialidad:** derivada de sus recursos y/o de su localización: centros de interés turístico, de gran valor ambiental o patrimonial; actividades productivas en el área rural: agrícolas, forestales, turísticas o pesqueras; que requieren ser protegidas.
- **Fragilidad o vulnerabilidad:** por estar expuestos a - o ya sufriendo - los efectos de desastres naturales; o por sus precarias condiciones de desarrollo respecto del sistema regional.

¹⁸ Es necesario considerar los diferentes tamaños y posiblemente diversas especializaciones: grandes ciudades, ciudades intermedias, centros menores, hasta caseríos rurales.

5.2. AGENDA OPERATIVA

El Plan no debe permanecer como un conjunto de intenciones. Es preciso que de él surja una agenda operativa en materias de planificación, inversión y gestión, y que se utilice el conjunto de instrumentos existentes: técnicos, legales, administrativos, de coordinación operativa y financieros, que se traducirán en normas, programas, montos y plazos.

5.2.1. Agenda de planificación

Contiene una definición de los instrumentos que será preciso formular; en cuanto a los territorios que deberán abarcar, el tipo de instrumento necesario en cada caso: planes reguladores intercomunales o comunales, así como la oportunidad para la ejecución de cada uno de ellos.

5.2.2. Agenda de inversiones

Para orientar el desarrollo territorial de la región en el sentido de las opciones acordadas en el Plan, es deseable utilizar las capacidades de todos los organismos públicos cuya inversión tiene un efecto sobre el territorio.

La agenda programática de inversiones públicas y acciones del Estado favorecerá la generación de inversiones privadas puesto que al invertir en lo que socialmente sea rentable, el Estado puede detonar inversión privada e incluso orientar la demanda¹⁹

Por otra parte, a través de inversiones socialmente rentables o mediante acciones para las cuales sólo él está facultado, el Estado puede habilitar territorios que capten recursos privadamente rentables²⁰.

De la misma manera, puede ser necesario para el Estado invertir en áreas cuya ubicación o densidad de población no permiten obtener una adecuada rentabilidad desde el punto de vista privado, o cuando, sobre la base de consideraciones de orden social o de objetivos de desarrollo territorial como la desconcentración intrarregional, se deba estimular áreas deprimidas, invertir en áreas de riesgo o fomentar el desarrollo de áreas con algún potencial económico²¹.

5.2.3. Agenda de gestión

Está dirigida principalmente a los aspectos institucionales y administrativos, en el sentido de mejorar la gestión pública en lo tocante a inversión, a través de mecanismos de relación intra sector público y con el sector privado, como una manera de facilitar la

¹⁹ . La inversión en infraestructura reviste una importancia capital para el desarrollo del territorio, toda vez que produce tanto estímulos como inhibiciones económicas y sociales para la localización de población, y particularmente de la actividad económica.

²⁰ Por ejemplo, el "Acuerdo Marco para el Cuarto Programa de Vialidad Urbana" de la Comisión de Planificación de Inversiones de Infraestructura de Transportes, conformada por diversos Ministerios.

²¹ por ejemplo, adquiriendo terrenos para el desarrollo de megaproyectos que ponen en valor zonas que de otra manera serían inabordables, y que permiten asentamientos con una utilización integral del suelo.

retroalimentación de las decisiones del sector público y transmitir señales claras al sector privado.

Lo anterior, mediante instancias regionales de coordinación con los organismos representativos²², así como de monitoreo y de seguimiento, de las cuales hoy existen algunas en funcionamiento. En ese sentido será de gran utilidad implementar iniciativas como Convenios de Programación, y apoyo técnico a las diversas actividades proyectadas.

²² Cámara de Comercio, Sociedad de Fomento Fabril, y otros

6. APROBACIÓN Y APLICACIÓN A LOS NIVELES INTERCOMUNAL Y COMUNAL

Una vez elaborado en sus aspectos propositivos generales, el Plan debiera ser confrontado con los representantes de las distintas actividades de la región que conforman el CROT²³, incorporando una representación municipales aún no la hubiere.

La aprobación del Plan se ajustará al procedimiento previsto en la Ley, esto es, autorización del Intendente respectivo y aprobación por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Desde ese momento, los principios, objetivos, acuerdos básicos, lineamientos y agenda operativa emanados del Plan se constituirán en las directrices que condicionarán la formulación y aplicación de los planes de niveles más desagregados.

Por ello es fundamental mantener una permanente retroalimentación, a través de consultas a la población y adecuación de los instrumentos en sus distintos niveles, de manera de disponer de información actualizada respecto de los requerimientos de cada área. La evaluación periódica del desarrollo que se produce en el contexto de los instrumentos permitirá ofrecer respuestas oportunas a los requerimientos del desarrollo territorial y evitar inequidades que se manifiestan en áreas del territorio donde la calidad de vida es muy baja.

Finalmente, es necesario reiterar que este es el gran instrumento para que la región piense en la región y se comprometa con su desarrollo. Por lo mismo exige de quienes están a cargo de su preparación, un gran compromiso en el sentido de darlo a conocer y confrontarlo con los actores sociales y económicos de la comunidad. Para ello es fundamental que los responsables de su formulación, utilicen una expresión que permita a la comunidad no iniciada en el tema descubrir los elementos que la afectan positiva o negativamente. Con ese propósito, deberá buscarse medios, sistemas y lenguajes adecuados para quienes no son expertos, pero sí directamente interesados.

Si este instrumento se ejecuta adecuadamente, puede llegar a ser un elemento de gran valor para el desarrollo regional.

²³ Naturalmente, dependiendo de las particularidades de la región, o del número de comunas que pertenecen a ella, puede ser necesario sostener reuniones parciales con algunos de esos representantes, sin perjuicio de lo cual, los acuerdos finales deberán ser el resultado de la participación de todos sus miembros.

1. INTRODUCCION	1
2. LOS APORTES DE LA PLANIFICACIÓN	2
3. OBJETIVOS	3
3.1. OBJETIVO GENERAL	3
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
4. METODOLOGÍA	4
4.1. CRITERIOS	4
4.1.1. Participación	4
4.1.2. Elaboración del plan	4
4.2. ETAPAS	5
4.2.1. ETAPA I: ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO	5
4.2.2. ETAPA II: FORMULACIÓN DE PROPUESTAS	8
4.2.3. ETAPA III: ACUERDOS BÁSICOS	10
4.2.4. ETAPA IV: EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL	10
5. EL PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO	11
5.1. LINEAMIENTOS	11
5.1.1. Ocupación del territorio	11
5.1.2. Intensidad de ocupación.	12
5.1.3. Estructuración del sistema de centros poblados de la región.	13
5.1.4. Magnitudes deseables de población	13
5.1.5. Conectividad	13
5.1.6. Definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario	13
5.2. AGENDA OPERATIVA	14
5.2.1. Agenda de planificación	14
5.2.2. Agenda de inversiones	14
5.2.3. Agenda de gestión	14
6. APROBACIÓN Y APLICACIÓN A LOS NIVELES INTERCOMUNAL Y COMUNAL	16

Saluda atentamente a Ud.,

JAIME SILVA ARANCIBIA

Jefe División Desarrollo Urbano

MEB/AMG/CLG/mmb.

DISTRIBUCION:

1. Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo.
2. Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.
3. Sres. Secretarios Regionales Ministeriales.
4. Sres. Directores Regionales SERVIU,
5. Sres. Jefes de División
6. Sres. Jefes Departamentos D.D.U.
7. Biblioteca MINVU.
8. Colegio de Arquitectos de Chile.
9. Cámara Chilena de la Construcción.
10. Sr. Pdte. de la Asociación Chilena de Municipalidades.
11. Mapoteca D.D.U.
12. Oficina de Partes D.D.U.
13. Subscriptores O.G.U.C..