

EL PLAN REGULADOR COMUNAL Y SU PROCEDIMIENTO TÉCNICO-NORMATIVO

Manual de planificación urbana en Chile

Isabel Zapata Alegría

Pablo Guzmán Martínez



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

NOVIEMBRE, 2025

EL PLAN REGULADOR COMUNAL Y SU PROCEDIMIENTO TÉCNICO-NORMATIVO.
Manual de planificación urbana en Chile

©Isabel Zapata Alegría · Pablo Guzmán Martínez

©Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
Pontificia Universidad Católica de Chile
El Comendador 1916 - CP 7520245 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 3545505
estudiosurbanos.uc.cl

Diseño y diagramación: Paula Bravo
ISBN: 978-956-423-901-9

Derechos reservados.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES**
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

ÍNDICE

GLOSARIO	7
ACRÓNIMOS	11
CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	13
1.1. Objetivos del Manual	15
1.2. ¿Qué es un Instrumento de Planificación Territorial?	15
1.3. ¿Cómo usar el Manual?	35
CAPÍTULO 2 FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN URBANA NORMATIVA EN CHILE	37
2.1. Un poco de historia...	38
2.2. Marco jurídico y normativo de la planificación urbana comunal	44
2.3. Enfoque conceptual de la planificación urbana en Chile	47
CAPÍTULO 3 OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	51
3.1. El proceso de planificación y los IPT	52
3.2. Contexto territorial del IPT	53
3.3. Componentes del IPT	53
CAPÍTULO 4 ¿QUÉ MATERIAS REGULA UN IPT-PRC?	55
4.1. Disposiciones generales	56
4.2. Disposiciones específicas	58
CAPÍTULO 5 ¿QUÉ SE REQUIERE PARA HACER UN PLAN?	61
5.1. Cultura institucional: ejercer la función pública de la planificación	62
5.2. Liderazgo político de la institucionalidad pública para la consecución de pactos ciudadanos	63
5.3. Capacidad técnica y comprensión del proceso de planificación	64
CAPÍTULO 6 ¿CÓMO SE HACE UN PLAN?	65
6.1. Proceso de planificación	66

6.2. Procedimientos del proceso de planificación	66
6.3. Etapas de formulación de un plan	77
6.4. Seguimiento y evaluación de los efectos de las decisiones de planificación sobre el territorio	94
CAPÍTULO 7 RECOMENDACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA	95
7.1. Sobre el propósito	97
7.2. Sobre la potestad planificadora	99
7.3. Sobre el sesgo jurídico	100
7.4. Sobre la sustentabilidad urbana	102
7.5. Sobre el proceso de decisión y la participación ciudadana	103
7.6. Síntesis integradora de las cinco recomendaciones para la planificación urbana territorial	105
7.7. ¿Cuáles son los caminos a seguir? Desafíos permanentes de la práctica	106
CAPÍTULO 8 REFERENCIAS	107
8.1. Cuerpos legales	108
8.2. Circulares DDU MINVU	108
8.3. Guías metodológicas del Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda.	109
8.4. Bibliografía	109

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Analogía para la comprensión de un Plan Regulador	16
Figura 2 Componentes de un Instrumento de Planificación nivel Intercomunal	17
Figura 3 Componentes de un Instrumento de Planificación nivel Comunal	18
Figura 4 Zonificación área urbana - Plano de un PRC	19
Figura 5 Estructura lógica de la Ordenanza de un IPT	20
Figura 6 Representación cartográfica del Límite Urbano	20
Figura 7 Contenidos de la Memoria Explicativa de un PRC	21
Figura 8 Rol y funciones de la Memoria Explicativa del IPT	22
Figura 9 Componentes del Riesgo en la planificación	23
Figura 10 Definición de zonas de riesgo	24
Figura 11 Enfoque de movilidad saludable	25
Figura 12 Factores de la Movilidad Sustentable	26
Figura 13 Desarrollo Urbano Orientado al Transporte	27
Figura 14 Definición de la vialidad estructurante en área urbana de un PRC	28
Figura 15 Localización de equipamientos públicos, existentes y proyectados	29
Figura 16 Identificación de Zona de Borde Costero como Área de Protección de Recursos de Valor Natural	30
Figura 17 Evaluación de Inmueble de Conservación Histórica declarado por PRC	31
Figura 18 Referencia a Plano de Zonificación de un área urbana de un PRC	32
Figura 19 Elaboración y contenidos de un Informe Ambiental	34
Figura 20 Fotografías del terremoto de Talca, 1928	38
Figura 21 Referencia a la delimitación del territorio de planificación - Límite Urbano de un Anteproyecto PRC	56
Figura 22 Referencia gráfica de disposiciones de aplicación general	58
Figura 23 Referencia gráfica de disposiciones específicas	59
Figura 24 Etapas y procedimientos del proceso de planificación	67
Figura 25 Procedimiento Técnico-Normativo detallado en el contexto del proceso de planificación	70
Figura 26 Áreas Verdes de nivel comunal	72

Figura 27	Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica en el contexto del proceso de planificación	72
Figura 28	Procedimiento Evaluación Ambiental Estratégica detallado en el contexto del proceso de planificación	73
Figura 29	Fotografías de jornadas de participación ciudadana de formulación de PRC	75
Figura 30	Procedimiento Participativo detallado en el contexto del proceso de planificación	76
Figura 31	Esquema metodológico para formular factores críticos de decisión	78
Figura 32	Intensidad de ocupación según rangos de densidad	82
Figura 33	Clasificación de la red pública de circulaciones según el Art. 2.3.2 de la OGUC	84
Figura 34	Referencia de Zona de Conservación Histórica	85
Figura 35	Declaración de Inmueble de Conservación Histórica	86
Figura 36	Referencia de un Plano de Detalle	86
Figura 37	Referencia de áreas de riesgo de origen natural	87
Figura 38	Referencia de amenaza sísmica - licuefacción	88
Figura 39	Referencias gráficas de Análisis Sistemico	89
Figura 40	Referencias gráficas de Análisis Prospectivo - tendencias del desarrollo urbano	89
Figura 41	Fotografías de instancias de Diagnóstico Participativo	90
Figura 42	Procedimiento de consulta pública de la Imagen Objetivo del plan, en el contexto del proceso de planificación	91
Figura 43	Esquema de componentes de un Anteproyecto de PRC	92

GLOSARIO

Alternativa de estructuración | Propuesta de ordenamiento urbano territorial que contiene elementos o normas definidas según el ámbito de competencia del instrumento y las condiciones específicas del territorio a planificar, según lo señalado en el Artículo 2.1.5 de la OGUC. Para efectos de la aplicación del procedimiento de EAE, equivale a las opciones de desarrollo.

Amenaza | Fenómeno de origen natural, biológico o antrópico, que puede ocasionar pérdidas, daños o trastornos a las personas, infraestructura, servicios, modos de vida o medio ambiente (Ley N°21.364, Art. 2°).

Análisis cualitativo | Proceso en que se evalúa una condición o situación basándose en la experiencia de las/los investigadoras/es en los escenarios estudiados (<http://www.ujaen.es/>), o análisis de carácter no cuantificable.

Análisis cuantitativo | Proceso de análisis que utiliza herramientas matemáticas, estadísticas y el modelamiento de variables para evaluar distintos escenarios.

Anteproyecto de plan | Propuesta que permite dar curso a la estructuración urbana propuesta a partir de la alternativa de Imagen Objetivo escogida, incorporando las disposiciones reglamentarias propias del nivel de planificación. Así también, da cuenta de los componentes constitutivos del plan, incluidos los estudios especiales que se han venido formulando en las etapas previas del plan.

Cambio climático | Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático).

Coefficiente de constructibilidad | Número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir sobre el terreno.

Coefficiente de ocupación de suelo | Número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir en el nivel de primer piso.

Coefficiente de ocupación de pisos superiores | Número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir en cada uno de los pisos superiores al primero.

Diagnóstico | Caracterización del estado actual y las dinámicas o tendencias que expresan los factores críticos de decisión. Responde a las preguntas: ¿cuáles son las características de los temas más importantes del sistema urbano territorial sujeto a planificación?, ¿cómo han evolucionado estos temas?

Diagnóstico integrado | Proceso de sistematización de carácter estratégico orientado a focalizar en aquellos elementos o factores que se constituyen en las problemáticas, limitantes, valores o conflictos esenciales del proceso de decisión del plan, y se entienden claramente vinculados a los factores críticos de decisión.

Distanciamiento | Distancia mínima horizontal entre el deslinde del predio y el punto más cercano de la edificación, sin contar los elementos de techumbre en volado, aleros, vigas, jardineras o marquesinas.

Equipamientos e infraestructuras críticas | Construcciones o instalaciones que tienen carácter estratégico por requerir que se encuentren operativos al primer momento de ocurrida una emergencia, junto con representar una alta vulnerabilidad en relación a su uso, función o usuarios. Estos equipamientos e infraestructuras corresponden a: Equipamientos destinados a salud, que contemplen hospitalización o atención de urgencia; Equipamientos destinados a educación parvularia, salas cuna y jardines infantiles; Establecimientos educacionales de enseñanza básica y media; Establecimientos educacionales de enseñanza superior o educación de adultos; Hogares estudiantiles; Equipamientos deportivos destinados a gimnasios; Hogares de acogida y establecimientos de larga estadía para adultos mayores; Edificaciones destinadas a centros de control de empresas de servicios energéticos y sanitarios, centros de control de autopistas y emisoras de telecomunicaciones; Equipamientos de seguridad; Equipamientos destinados a servicios públicos correspondientes a oficinas de emergencia; Infraestructura de transporte aéreo; Terminales terrestres de transporte masivo; Instalaciones de producción y almacenamiento de sustancias peligrosas; e Instalaciones de acumulación y tratamiento de agua.

Exposición | Está definida por la localización de la población, infraestructura, servicios, medios de vida, medio ambiente u otros elementos presentes en un área de impacto producto de la manifestación de una o varias amenazas (PNRRD, 2020-2030).

Gestión del Riesgo de Desastres | Es el proceso continuo de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, regulaciones, instrumentos, estándares, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la RRD, con el propósito de evitar la generación de nuevos riesgos de desastres, reducir los existentes y gestionar el riesgo residual. También considerará, además de la organización y gestión de los recursos, las potestades y atribuciones que permitan hacer frente a los diversos aspectos de las emergencias y la administración de las diversas fases del ciclo del riesgo de desastres (PNRRD, 2020-2030).

Imagen Objetivo | Corresponde al procedimiento de formulación y acuerdos relativo a las premisas básicas de la estructuración urbana y territorial. Ello, sobre la base de los fundamentos de una visión esperada de la ciudad, de un conjunto de objetivos o metas a alcanzar y de los lineamientos de planificación que permiten materializar estos objetivos. A partir de lo anterior, se suponen distintos escenarios que son evaluados a partir de los antecedentes técnicos que provienen de los estudios especiales. La Imagen Objetivo se expresa espacialmente en alternativas u opciones de desarrollo, a través de las cuales se da curso a los objetivos y lineamiento de planificación.

Mapas de amenazas | Instrumentos que identifican las áreas expuestas al efecto directo o indirecto de una amenaza, cuya representación gráfica es una zonificación simple realizada a través de diversas metodologías y variadas escalas según la amenaza (Art. 35, Ley N°21.364).

Mapa de riesgo | Instrumento que identifica las áreas, según elementos y sistemas, expuestos a

amenazas de origen natural como antrópicas, con relación a la vulnerabilidad y cuyas condiciones aumentan la susceptibilidad a los efectos de sufrir daño. En consecuencia, es una representación cartográfica de los niveles de probabilidad de ocurrencia de muerte, lesiones y daños, de los elementos y sistemas expuestos a amenazas y su relación con la vulnerabilidad, en un territorio expuesto en un momento dado (en base a Art. 36, Ley N°21.364).

Mapa de vulnerabilidad | Instrumento que identifica las áreas susceptibles a los efectos de una amenaza, por las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, institucionales, económicos y/o ambientales. De esta manera, es una representación cartográfica de una zonificación de niveles de susceptibilidad al que está expuesta una persona, una comunidad, bienes, infraestructura, servicios o los sistemas, a los efectos de una amenaza.

Mitigación | Comprende las medidas dirigidas a reducir los riesgos existentes, evitar la generación de nuevos riesgos y limitar los impactos adversos o daños a personas, infraestructura, servicios, medios de vida o medio ambiente, producidos por las amenazas (PNRRD, 2020-2030).

Ochavo | Chaflán que se aplica a un edificio o cierre situado en la esquina de vías de circulación vehicular o peatonal y que en los predios de esquinas rectangulares se constituye como servidumbre de vista.

Opciones de desarrollo | Estrategias que permitan pasar desde una situación actual hacia la deseada para alcanzar los objetivos planteados por los IPT, en conformidad a lo establecido en el Artículo 4° del Reglamento EAE. Para efectos del proceso de planificación urbano territorial, corresponderán a las distintas alternativas de estructuración en la fase de formulación y consulta de Imagen Objetivo, según el Artículo 2.1.5 de la OGUC.

Norma urbanística | Disposiciones generales como específicas de carácter técnico, que se aplican a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación, contenida en la Ley u Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Plan | Instrumento que da cuenta de un proceso de planificación constituido por procedimientos técnicos, normativos, participativos y de evaluación ambiental estratégica. Se desarrolla en tres etapas de preparación, de diseño y de aprobación, y se compone de una memoria explicativa, planos, ordenanza, informe ambiental y factibilidad sanitaria para el nivel de planificación comunal.

Rasante | Corresponde a la recta imaginaria que, mediante un determinado ángulo de inclinación, define la envolvente teórica dentro de la cual puede desarrollarse un proyecto de edificación.

Resiliencia | Proceso dinámico asociado a la capacidad de un sistema y de sus componentes, tales como población, infraestructura, servicios, medios de vida o medio ambiente, entre otros, para anticipar, resistir, absorber, adaptar y recuperarse de los efectos de un evento, de manera integral, oportuna y eficaz, incluso garantizando la preservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas. Permite dimensionar la habilidad de un sistema, con la cual una comunidad se recupera inmediatamente posterior a la ocurrencia de un evento, y cómo supera el estado existente previo al desastre. Cuentan, para la evaluación de la resiliencia, aspectos como la redundancia, rapidez, robustez y habilidad (PNRRD, 2020-2030).

Riesgo | Probabilidad de ocurrencia de muerte, lesiones y daños ambientales, sociales y económicos, en un territorio expuesto a amenazas de origen natural o antrópico, durante un tiempo determinado. El riesgo de desastre es consecuencia de la interacción entre los factores de amenaza, vulnerabilidad y exposición (PNRRD, 2020-2030).

Usos de suelo | Conjunto de actividades permitidas o prohibidas, por el Instrumento de Planificación Territorial, en una zona, sector o área predial. Se precisan según destinos de las construcciones o instalaciones.

Vulnerabilidad | Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, institucionales, económicos y/o ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, bienes, infraestructura, servicios o los sistemas, a los efectos de las amenazas (PNRRD, 2020-2030).

Zonificación | Proceso de ordenamiento que determina la porción del territorio regulado por un Instrumento de Planificación Territorial, con iguales condiciones de usos de suelo y de normas urbanísticas como de edificación o de subdivisión.

ACRÓNIMOS

CNDU	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
CORHABIT	Corporación de Servicios Habitacionales
CORMU	Corporación de Mejoramiento Urbano
COU	Corporación de Obras Urbanas
CORVI	Corporación de la Vivienda
DAE	Diagnóstico Ambiental Estratégico
DDU	División de Desarrollo Urbano
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
D.O.	Diario Oficial
DS	Decreto Supremo
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
FCD	Factor Crítico de Decisión
IPT	Instrumento de Planificación Territorial
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones
MDSyF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
OAE	Órganos de Administración del Estado
OMS	Organización Mundial de la Salud
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAC	Procedimiento de Participación Ciudadana
PENRRD	Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres
PIIMEP	Planes de Inversiones de Infraestructura de Movilidad y Espacio Público
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PNRRD	Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres

PRC | Plan Regulador Comunal

PRI | Plan Regulador Intercomunal

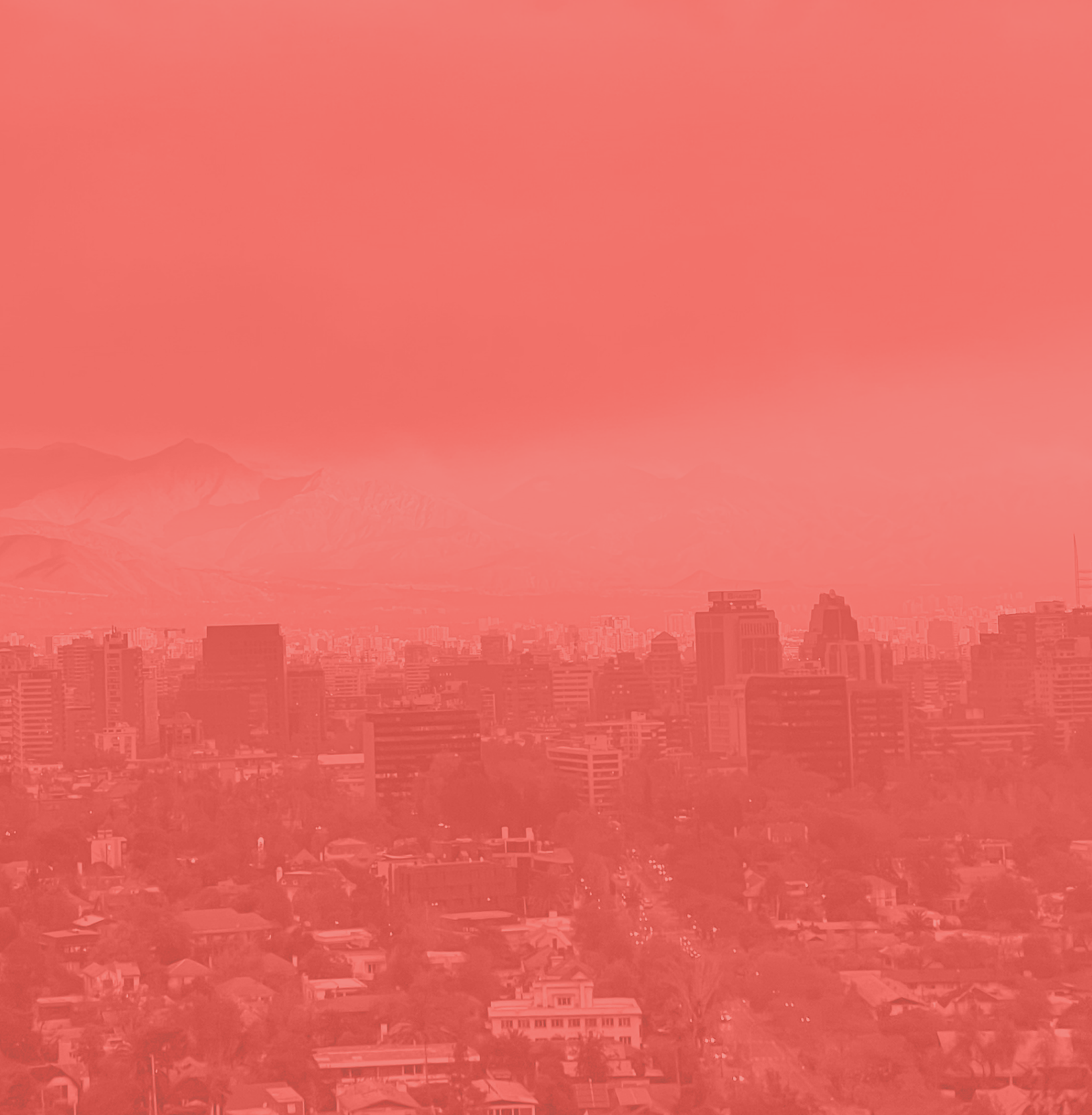
PRM | Plan Regulador Metropolitano

PTAS | Planta de Tratamiento de Aguas Servidas

RRD | Reducción del Riesgo de Desastres

SEREMI | Secretaría Regional Ministerial

SIG | Sistema de Información Geográfica



CAPÍTULO 1

Introducción

INTRODUCCIÓN

La elaboración de Instrumentos de Planificación Territorial en Chile atañe a un proceso de decisión de carácter político, técnico y jurídico de alta complejidad para las administraciones comunales. El desarrollo de un proceso de planificación involucra la articulación de conocimientos de distintas disciplinas que concurren en el desarrollo de sus fundamentos y procesos de gobernanza, que posibilitan la generación de acuerdos respecto de los futuros posibles que enfrentan los sistemas urbanos. Dicho proceso, adquiere tanto o más relevancia que los resultados, los cuales son el conjunto de componentes que integran un solo cuerpo normativo (Ordenanza, Plano, Memoria y Estudios Técnicos, e Informe Ambiental). Por ello, este Manual es una sistematización integral y comprensiva del proceso de planificación, actualizado según las modificaciones de la legislación urbana del último periodo y, por lo tanto, vigente para la aplicación de las normas y aspectos urbanísticos, materias contenidas en los planes reguladores.

Los contenidos de este Manual surgen del conocimiento de los antecedentes del marco jurídico-reglamentario, técnico y procedimental de los diferentes Órganos de Administración del Estado que tienen competencias en la planificación urbana. Este Manual ha recopilado la experiencia práctica acumulada durante años de dedicación al diseño y formulación de instrumentos en todas sus fases de desarrollo. Así también, recoge los aprendizajes obtenidos, sus éxitos y sus fracasos, colocando el acento en la trazabilidad del proceso de planificación y, especialmente, en la forma en que se adoptan las decisiones de política pública. Cabe señalar que la experiencia práctica, que nutre los contenidos de este Manual, es el resultado del trabajo mancomunado de profesionales con saberes interdisciplinarios diversos, que, de forma permanente o temporal, contribuyen a la materialización de planes, aportando con sus saberes al fortalecimiento de la función pública, la sustentabilidad y el bien común como principios orientadores de todo proceso de planificación urbana.

Es relevante dar a conocer la densidad conceptual y metodológica, así como develar la complejidad del proceso de planificación, consistente con la multidimensionalidad y la interesclaridad del sistema ciudad-territorio. En términos simples, la planificación debe integrar en su proceso de decisión aspectos técnicos, en los cuales se integran las herramientas de evaluación en materia de sustentabilidad urbana y cambio climático, entre otras, concordantes con las políticas públicas, que permitan concebir instrumentos que orienten un desarrollo urbano más resiliente, integrado y sostenible, como algunos de sus principios. Por su parte, la dimensión prospectiva integra el conocimiento de las tendencias actuales del sistema urbano territorial, para orientar deliberadamente su evolución futura en, a lo menos, una década. Complementariamente, la planificación aborda una dimensión participativa para la consecución de un acuerdo o pacto ciudadano con los diferentes actores que manifiestan intereses colectivos y compartidos en el territorio y la ciudad. Se debe procurar equilibrar, sopesar y conciliar las diferentes visiones que expresan intereses comunes sobre el desarrollo urbano y la construcción de su modelo territorial, como expresión de un ordenamiento racional en respuesta a las necesidades sociales de la vida cotidiana. Y finalmente, se corona con una dimensión política, cuya responsabilidad y función pública específica de decisión, se espera, sea consistente con principios de equidad y justicia urbana, en tanto se promueva un desarrollo que represente intencionadamente los intereses de los habitantes más desventajados –familias y comunidades excluidas, marginales o pobres– como finalidad de una democracia deliberativa efectiva.

En síntesis, este Manual quiere develar que las decisiones de planificación se adoptan en proporcionalidad y con la responsabilidad que los efectos de su aplicación exigen. Es un Manual que relata la trascendencia y los efectos de la planificación según la formulación de la norma y aspectos urbanísticos. Estos instrumentos determinan qué, cómo, cuánto y dónde construir, cuyas respuestas son el resultado de un riguroso, denso y complejo proceso de carácter público. Este proceso lo impulsan los órganos responsables, como son las municipalidades en el caso de los Planes Reguladores Comunales, cuya sustancia es adoptar acuerdos o pactos ciudadanos sobre el modelo de desarrollo urbano que se desea para vivir.

1.1. Objetivos del Manual

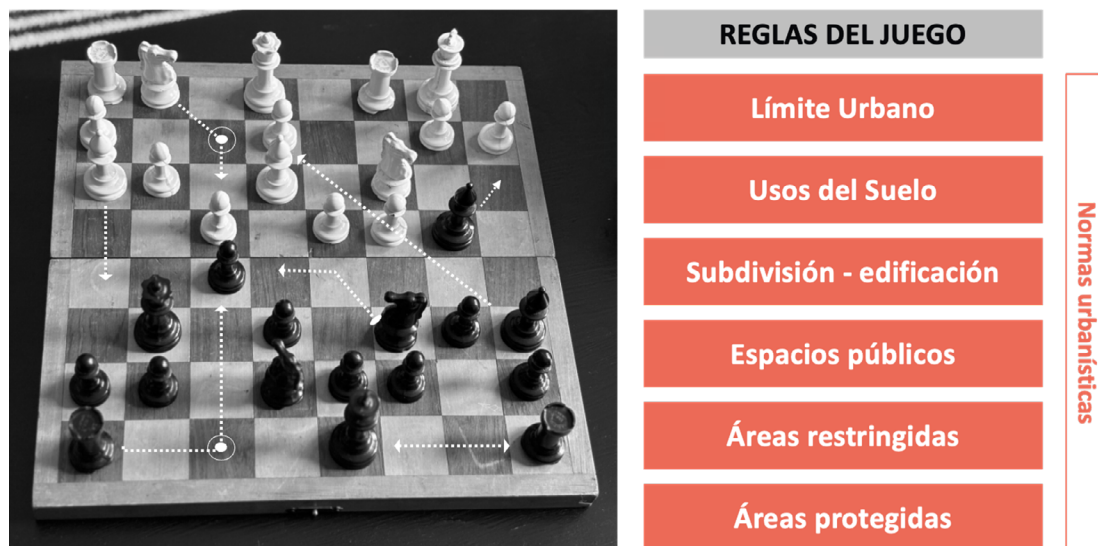
El presente Manual tiene como propósito explicar de manera sencilla y didáctica los principios, alcances y, principalmente, los procedimientos técnico-metodológicos que involucran el desarrollo de los instrumentos de planificación comunal, desde su formulación hasta su aprobación definitiva. Se espera:

1. Explicar qué es un Instrumento de Planificación Territorial y qué materias regula.
2. Comprender el proceso de planificación, su procedimiento técnico-normativo, sus alcances y la forma en que se adoptan decisiones de carácter público.
3. Sistematizar en forma clara, práctica y pedagógica el proceso de elaboración de un Instrumento de Planificación Territorial.
4. Contribuir a mejorar los procesos de diálogo, comunicación y acuerdos, mediante un mayor dominio público de la planificación urbana y, con ello, a un involucramiento ciudadano consciente y examinador de la toma de decisión.
5. Contribuir a la formación técnica y ciudadana en materias que abarca la planificación urbana, a fin de lograr un amplio dominio público sobre los contenidos y el proceso de planificación.
6. Disponer de una publicación de interés general, dando a conocer la función pública que se cumple por parte de los diferentes Órganos de Administración del Estado, de sus estamentos técnicos y políticos, correspondientes a los organismos responsables de la planificación. Se orienta, también, a los diferentes actores intervinientes de los procesos de planificación desde la sociedad civil, organizaciones, instituciones y actores del ámbito económico productivo.

1.2. ¿Qué es un Instrumento de Planificación Territorial?

El Instrumento de Planificación Territorial del nivel comunal es el Plan Regulador Comunal (PRC) de carácter normativo, que define dónde, cómo, cuánto y qué se puede construir en un área urbana. En consecuencia, se trata de establecer claramente “las reglas del juego” para el desarrollo urbano futuro que, conforme a la naturaleza y al alcance de las normas urbanísticas, se puede comprender como una analogía a un tablero de ajedrez (Figura 1).

Figura 1 | Analogía para la comprensión de un Plan Regulador



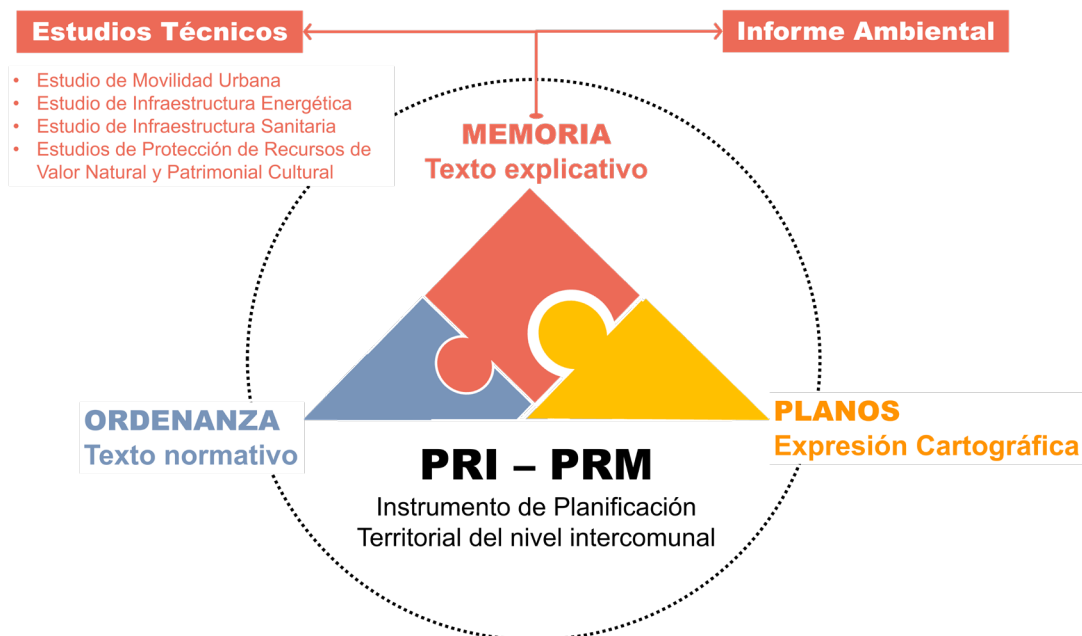
Fuente: Elaboración propia con fines pedagógicos.

Los conceptos expuestos a continuación, están extraídos de las diferentes publicaciones, cuerpos normativos, reglamentos, guías metodológicas y circulares ministeriales. Su compilación aquí contenida sienta las bases de comprensión del Instrumento de Planificación Territorial y, en consecuencia, de los contenidos del presente Manual, tanto en términos pedagógicos como prácticos. Por ello, primero se define el Instrumento de Planificación Territorial, con sus respectivos componentes, según el alcance de materia que regula.

Un **Instrumento de Planificación Territorial** es una herramienta de carácter normativo, estratégico y prospectivo, para orientar y regular el desarrollo urbano, en tres niveles o escala territoriales. Dichas orientaciones se establecen conforme a los principios, objetivos y lineamientos de las políticas públicas, que permiten abordar la integración, la inclusión social urbana, la sustentabilidad urbana y la resiliencia. Cada instrumento tendrá un ámbito de competencia propio, en relación al área geográfica que abarca y las materias que puede regular (Art. 28 LGUC). Los Instrumentos Planificación Territorial tienen fuerza legal en su aplicación y, en ese sentido, sus diversos componentes corresponden a un cuerpo de normas de carácter reglamentario.

En relación a los niveles de planificación, el **Plan Regulador Intercomunal/Plan Regulador Metropolitano** son instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente y para resguardar y promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes. El Plan Regulador Intercomunal regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana y, por consiguiente, el Plan Regulador Metropolitano (Art. 34, DFL N°458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones).

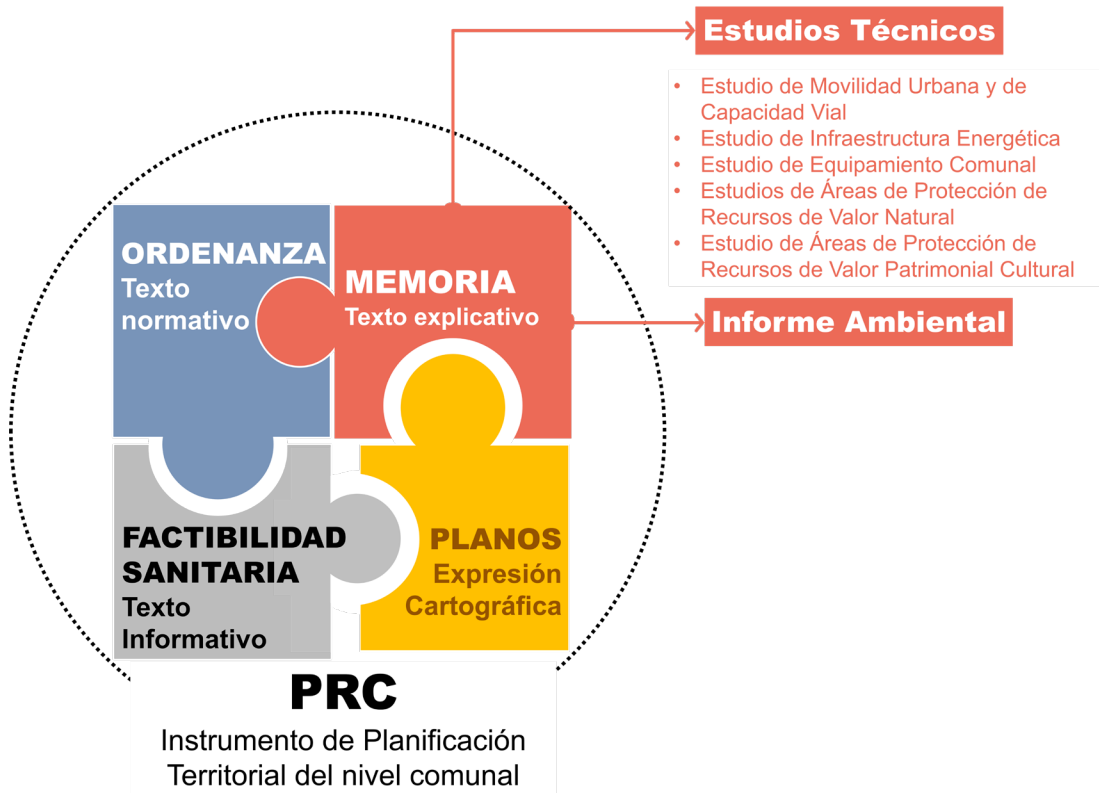
Figura 2 | Componentes de un Instrumento de Planificación nivel Intercomunal



Fuente: Esquema elaborado en base al Artículo 35 de la LGUC.

El **Plan Regulador Comunal** es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento (Art. 41, DFL N°458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones). Por su parte, el **Plan Seccional** corresponde esencialmente a un instrumento de carácter simplificado, destinado a fijar condiciones mínimas en cuanto a normas urbanísticas de nivel comunal, pudiendo estudiarse en los casos de aquellas comunas en que no exista Plan Regulador Comunal (Art. 46, DFL N°458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones). A su vez, pueden definirse este tipo de planes para Zonas de Remodelación, determinando las nuevas características de ella: el aspecto urbanístico de uso del suelo, trazados viales, densidades, líneas de edificación, sistemas de agrupaciones de la edificación, coeficientes de constructibilidad, alturas mínimas y máximas (Art. 72, DFL N°458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones).

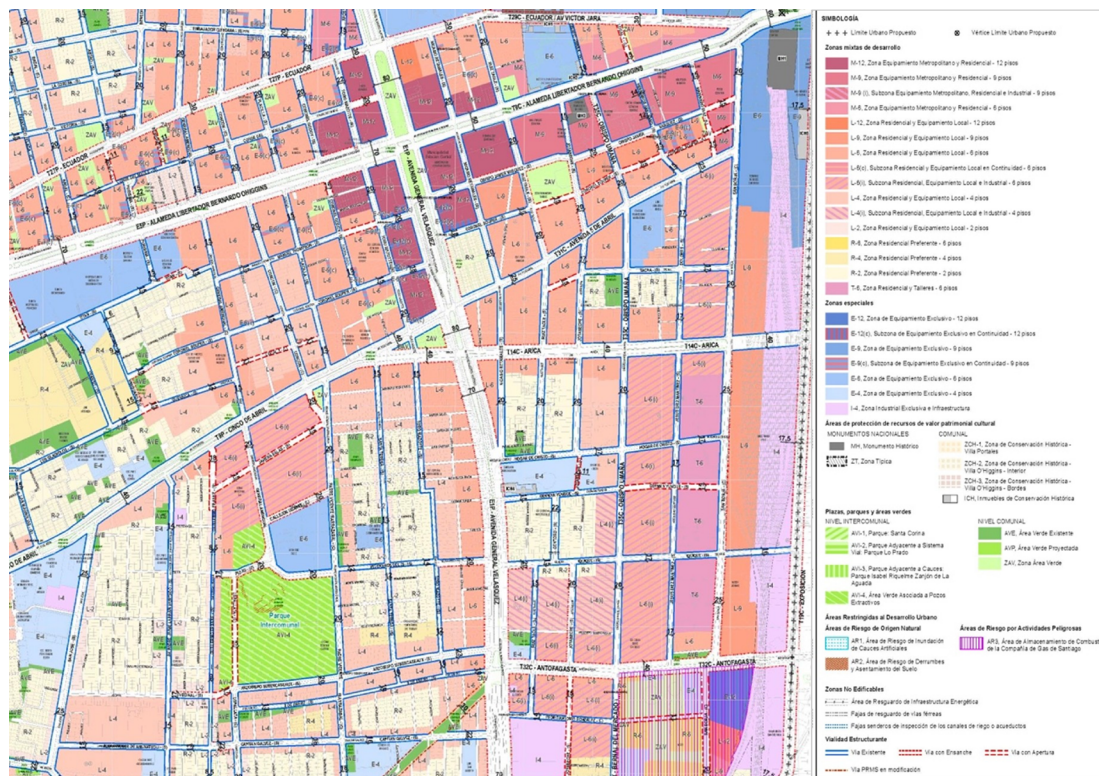
Figura 3 | Componentes de un Instrumento de Planificación nivel Comunal



Fuente: Esquema elaborado en base al Artículo 42 de la LGUC.

En todos ellos se define una **Zonificación**, que es el proceso de ordenamiento que determina la porción del territorio regulado por un Instrumento de Planificación Territorial con iguales condiciones de normas urbanísticas de usos de suelo, como de edificación o de subdivisión. Las normas urbanísticas que se establecen en cada zona o área se representan cartográficamente, y consiste en la delimitación de la superficie del área sujeta a planificación.

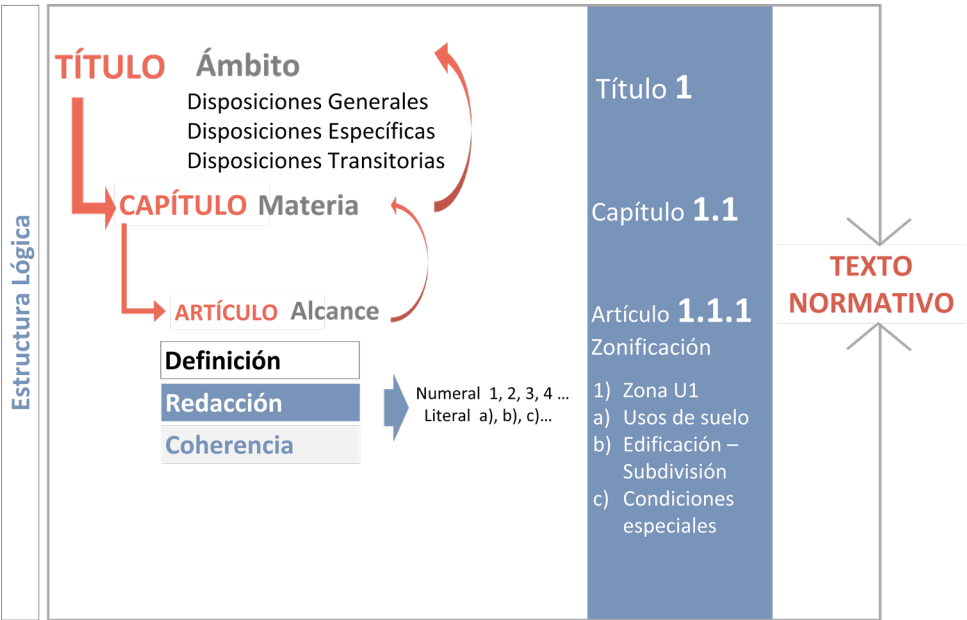
Figura 4 | Zonificación área urbana - Plano de un PRC



Fuente: Elaboración propia.

La **Ordenanza** es el componente que contiene las normas propias del nivel de planificación respectivo, y constituye un cuerpo que debe guardar coherencia lógica e interna entre sus disposiciones, como así también con el resto de los documentos que conforman el IPT. Así, la Ordenanza contiene las disposiciones reglamentarias, relativas al ámbito de acción propio que le compete, acorde a lo previsto para cada caso, ya sean Planes Reguladores Intercomunales o Comunales. Las materias a abordar por cada nivel de planificación están identificadas claramente en un orden lógico que abarca desde materias más generales a las más específicas. Por ello, deben constituirse como un cuerpo jerarquizado, en que cada materia posee un orden y una relación lógica. También se debe tener presente que la definición del conjunto de normas o aspectos contenidos en la ordenanza debe ser acorde al tipo y complejidad del sistema urbano que se regula, en correspondencia a lo señalado en la LGUC y OGUC –ley y reglamento, respectivamente–, que otorgan al IPT la posibilidad de fijar normas.

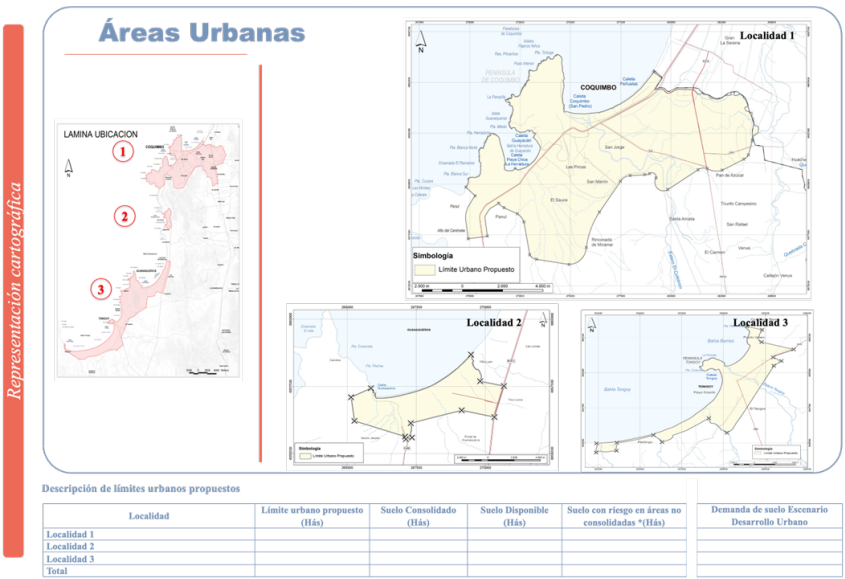
Figura 5 | Estructura lógica de la Ordenanza de un IPT



Fuente: Editado de la Circular DDU 440, MINVU.

El **Límite Urbano** es la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los Instrumentos de Planificación Territorial, diferenciándolas del resto del área comunal (Arts. 52 de la LGUC y 1.1.2 de la OGUC).

Figura 6 | Representación cartográfica del Límite Urbano



Fuente: Estudio “Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)” (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda., 2018).

La **Memoria Explicativa** es uno de los componentes de un IPT que integra, junto a los demás, un solo cuerpo normativo. Se constituye en un hilo conductor entre los componentes de un IPT, siendo sustancial la coherencia de las materias técnicas y normativas. Por ello, este componente debe garantizar coherencia entre sus contenidos, tanto con los Estudios Técnicos e Informe Ambiental, que le son complementarios, como con el resto de los componentes de un IPT. La coherencia debe ser el principal criterio rector a garantizar en su elaboración o actualización, dado que la Memoria Explicativa constituye un insumo imprescindible de fundamento para el proceso de toma de decisiones de planificación por parte de la autoridad municipal o regional ministerial. En definitiva, corresponde a un conjunto de documentos y antecedentes que en sí integran un solo cuerpo normativo para los IPT, en concordancia con cada ámbito de acción propio y nivel de planificación, de allí la importancia de la coherencia entre todos los componentes de esta Memoria.

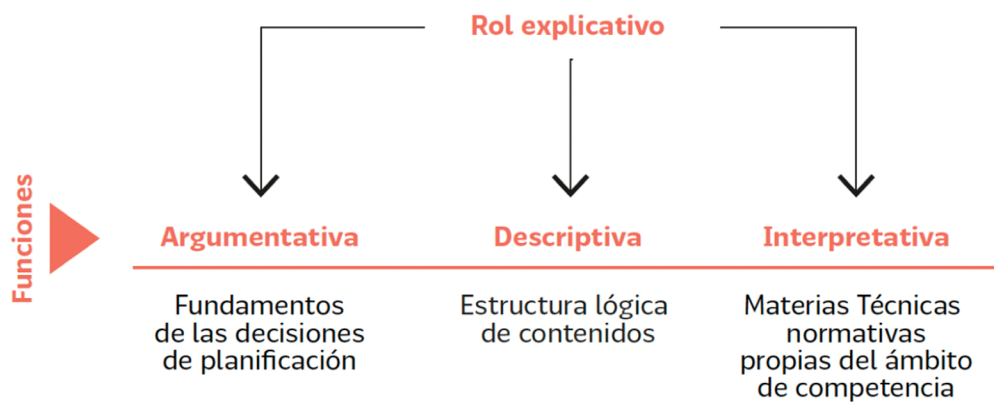
Figura 7 | Contenidos de la Memoria Explicativa de un PRC



Fuente: Estudio "Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)" (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda., 2018).

En consecuencia, este componente tiene un rol explicativo, fundamentando las decisiones de planificación, describiendo el plan a través de sus normas urbanísticas, y posibilitando la interpretación adecuada de la normativa propuesta. De esta forma, se sintetizan tres funciones básicas: argumentativa, descriptiva e interpretativa, todo lo que permite cumplir con el rol explicativo que le es propio.

Figura 8 | Rol y funciones de la Memoria Explicativa del IPT



Fuente: Estudio "Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)" (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterrra Consultores Ltda., 2018).

Para cumplir con dicho rol, la Memoria Explicativa se totaliza con estudios técnicos complementarios en las temáticas de Riesgo, Movilidad, Equipamiento, Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural como Patrimonial-Cultural, e Infraestructura Energética. Complementan al componente Memoria, los Planos, el Estudio de Factibilidad de Infraestructura Sanitaria y el Informe Ambiental, todos los que se definen a continuación:

a) Estudio de Riesgo: Probabilidad de ocurrencia de muerte, lesiones y daños ambientales, sociales y económicos, en un territorio expuesto a amenazas de origen natural o antrópico, durante un tiempo determinado. El riesgo de desastre es consecuencia de la interacción entre los factores de amenaza, vulnerabilidad y exposición (PNRRD, 2020-2030). A continuación se define cada uno de estos tres factores:

- **Amenaza:** Fenómeno de origen natural, biológico o antrópico, que puede ocasionar pérdidas, daños o trastornos a las personas, infraestructura, servicios, modos de vida o medio ambiente (PNRRD, 2020-2030). Los mapas de amenazas son instrumentos que identifican las áreas expuestas al efecto directo o indirecto de una amenaza, cuya representación gráfica es una zonificación simple realizada a través de diversas metodologías y variadas escalas según la amenaza (Art. 35, Ley N°21.364).
- **Exposición:** Está definida por la localización de la población, infraestructura, servicios, medios de vida, medio ambiente u otros elementos presentes en un área de impacto producto de la manifestación de una o varias amenazas (PNRRD, 2020-2030).
- **Vulnerabilidad:** Propensión o predisposición a ser afectado negativamente por los efectos adversos del cambio climático. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación de los ecosistemas, comunidades, territorios o sectores (Art. 3, Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático).

En razón a la definición de cada uno de los componentes del riesgo y para el desarrollo del estudio de riesgo en el marco del proceso de planificación, se plantean preguntas tendientes a orientar sus contenidos que permitan sustentar la definición de normas urbanísticas (Figura 9). Así, para las amenazas que atienden las causas del riesgo asociado a fenómenos de origen natural como antrópicos, cabe preguntarse: ¿cuáles son las amenazas y de qué modo se pueden categorizar sus niveles, según el contexto territorial y el marco del estudio del IPT? De la misma manera, para la exposición que da cuenta de la localización de los elementos del medio construido como de la población, cabe preguntarse: ¿cuál es el territorio que está bajo un área de amenaza, para una determinada probabilidad de ocurrencia y magnitud definida? Por su parte, para la vulnerabilidad que atiende a las condiciones en que se encuentran los elementos y personas expuestas según su localización en territorios bajo amenazas, cabe preguntarse: ¿cuáles son las condiciones que tiene el territorio expuesto, que lo hace ser más susceptible a una amenaza? Finalmente, ante el resultado del riesgo, que son las consecuencias, es dable que el órgano responsable de la planificación responda: ¿cuál es el nivel de riesgo admisible?, o bien, ¿qué nivel de daños estamos dispuestos a sufrir ante una amenaza? Con todo, el ámbito de decisiones de planificación se circunscribe en la exposición, según definición de límites urbanos y de zonificación, como en la vulnerabilidad, en razón a las causas de las amenazas que es necesario conocer, y el riesgo que finalmente es el resultado de dichas decisiones.

Figura 9 | Componentes del Riesgo en la planificación



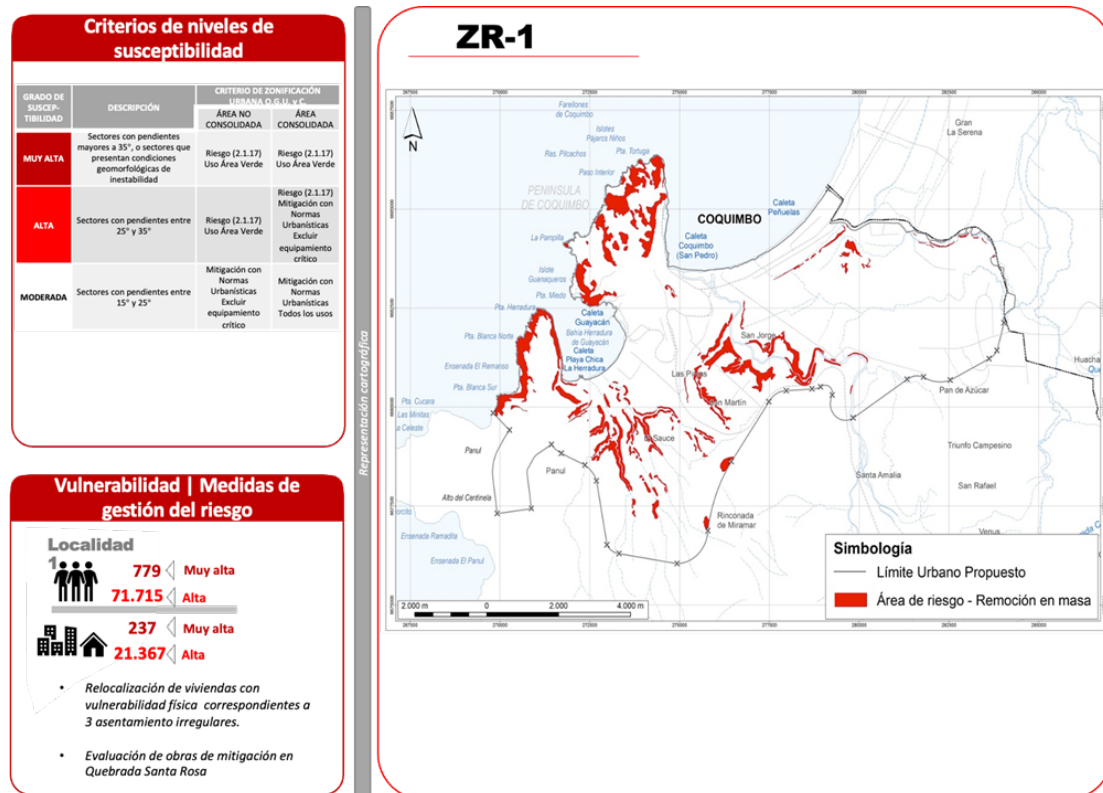
Fuente: Editado del estudio "Guía metodológica para la elaboración de estudios de riesgo de los planes reguladores del nivel comunal e intercomunal" (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda., 2023).

Definidos los componentes del estudio de riesgo, en razón al carácter prospectivo y preventivo de la planificación urbana, este debe orientarse a la **Reducción del Riesgo de Desastres**, que es la actividad orientada a precaver nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, todo lo cual contribuye al desarrollo sostenible del país (Art. 2, Ley N°21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres).

En sí, según dicha componente, el estudio también permite fundamentar la definición de la norma urbanística en toda su área urbana según los diferentes niveles de riesgo, con el propósito de construir sistema urbanos más resilientes. De esa manera se define **Resiliencia**, como la capacidad o habilidad de un sistema con la cual una comunidad se recupera inmediatamente posterior a la ocurrencia de un evento, y cómo supera el estado existente previo al desastre. Cuentan para la evaluación de la resiliencia aspectos como la redundancia, rapidez, robustez y habilidad (PNRRD, 2020-2030).

En consecuencia, y para efectos de la normativa urbanística consistente en la definición de áreas de riesgo, esta debe tener los antecedentes o contenidos que fundamenten las decisiones para establecer esas áreas de riesgo, debiendo describirse según una estructura lógica de antecedentes o contenidos, según el nivel de planificación, como un solo cuerpo normativo jerarquizado, cuya materia (riesgo) posee un orden y una relación lógica respecto al resto de las materias de análisis que son parte del proceso de planificación. Esta estructura lógica es la que permitirá a este estudio posteriormente contribuir no solo a su elaboración, sino además, a la interpretación de la Memoria Explicativa.

Figura 10 | Definición de zonas de riesgo

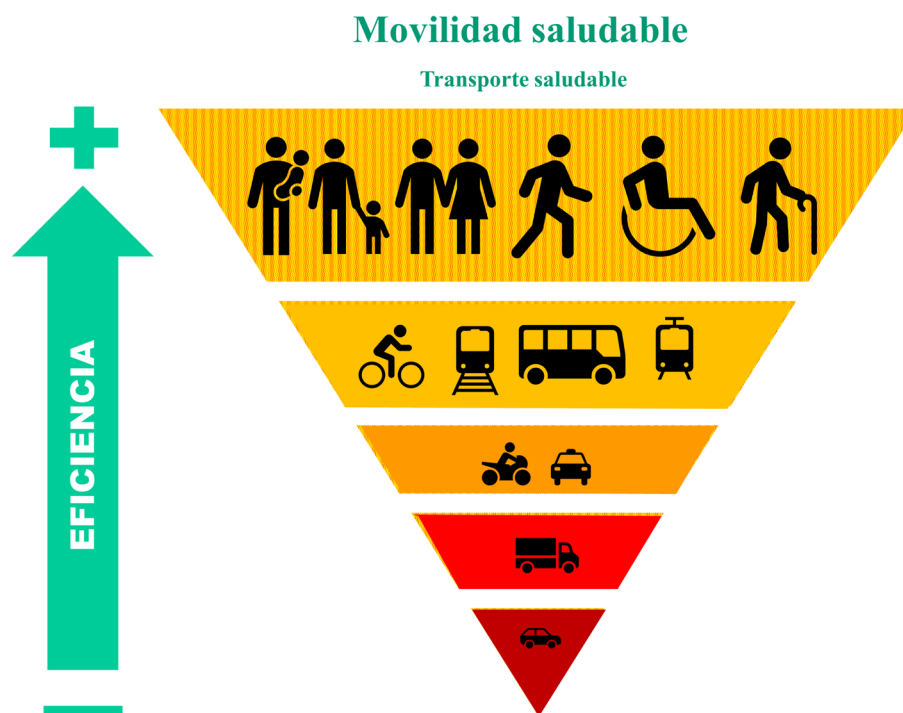


Fuente: Elaboración propia a partir del estudio actualización PRC de Coquimbo y Estudio "Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)" (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habitterra Consultores Ltda., 2018).

b) Estudio de Movilidad Urbana: La movilidad es el conjunto de desplazamientos de personas y bienes, realizados por modos motorizados o no motorizados, para satisfacer el acceso a actividades y lugares (Modificación del DS N°47, V y U, 1992, DS N°14 del 12.04.2017, publicado en el D.O. el 22.02.2018; OGUC actualiza normas a las disposiciones de la Ley N°20.958, relativa a Aportes al Espacio Público, rige desde el 17.11.2020). La movilidad, por tanto, depende de las necesidades de desplazamiento de las personas para realizar sus actividades, de la localización de dichas actividades y de la oferta disponible para realizar los desplazamientos.

La movilidad saludable (Figura 11) ha sido diseñada para la convivencia armónica entre los diferentes modos de transporte, con espacio e infraestructura de calidad disponible y para las combinaciones entre ellos. Así, se garantiza que todos los viajes puedan ser realizados en forma segura, cómoda y en tiempos adecuados, que no se vean mayormente afectados por la congestión vehicular. El aspecto central de este enfoque de movilidad a favor de la salud es la eficiencia del movimiento de las personas y no de los vehículos, lo que incluye redes de vías exclusivas de alta capacidad para transporte público, redes peatonales modernas de gran capacidad asociadas a transporte no motorizado, ciclo rutas, y planificación integrada de usos de suelo en espacios saludables y cotidianos.

Figura 11 | Enfoque de movilidad saludable

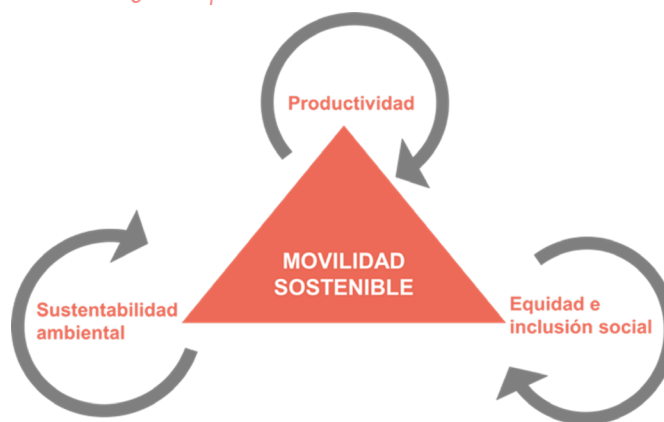


Fuente: *Healthy Transport in Developing Cities* (OMS, 2009).

La movilidad urbana bajo el enfoque de la movilidad sostenible es la capacidad de las personas de moverse a través del espacio y el tiempo, considerando la dimensión social, la económica y la ambiental, dado que favorece el desarrollo de ciudades sustentables. Además, satisface las necesidades de todos los usuarios y garantiza el desplazamiento de las personas, en condiciones de calidad ambiental. Asegura la salud y la vida de las personas, reduciendo la contaminación de flujos vehiculares y las tasas de accidentabilidad. En consecuencia, la movilidad sostenible integra la productividad, la equidad e inclusión social y la sustentabilidad ambiental:

- **Productividad:** Se refiere a los aspectos de la forma urbana, como por ejemplo las calles, que promueven el crecimiento económico, contribuyendo a la prosperidad de las ciudades. En consecuencia, el desarrollo de la infraestructura urbana favorece la productividad en las ciudades, donde los sistemas de transporte multimodal con aceras y ciclovías promueven conexiones a servicios. Admite densidad a través del desarrollo de la infraestructura integrada, mejorando así eficiencia y acceso.
- **Equidad e inclusión social:** Se refiere a proporcionar acceso universal a áreas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de tercera edad o adultos mayores y las personas con discapacidad. En consecuencia, la inclusividad es un concepto aplicable para la movilidad urbana sostenible, toda vez que debe tener en cuenta las necesidades de los usuarios más vulnerables, complementariamente a atender las necesidades particulares de las personas con problemas de movilidad, las personas discapacitadas y con movilidad reducida, las personas mayores, las familias con niños pequeños y los propios niños pequeños.
- **Sustentabilidad ambiental:** Se refiere a mantener las condiciones de calidad ambiental de los hábitats urbanos, toda vez que contribuyen a la reducción de la contaminación del aire, al promover la caminata y la bicicleta, así como a la preservación de la biodiversidad. La movilidad, desde esta dimensión de la sustentabilidad, ayuda a reducir la fragmentación de sistemas naturales y a reducir la huella espacial, a través del diseño cuidadoso de redes de infraestructura y asentamientos, junto con parques públicos, fuentes de agua y áreas verdes con propósitos de recreación y esparcimiento.

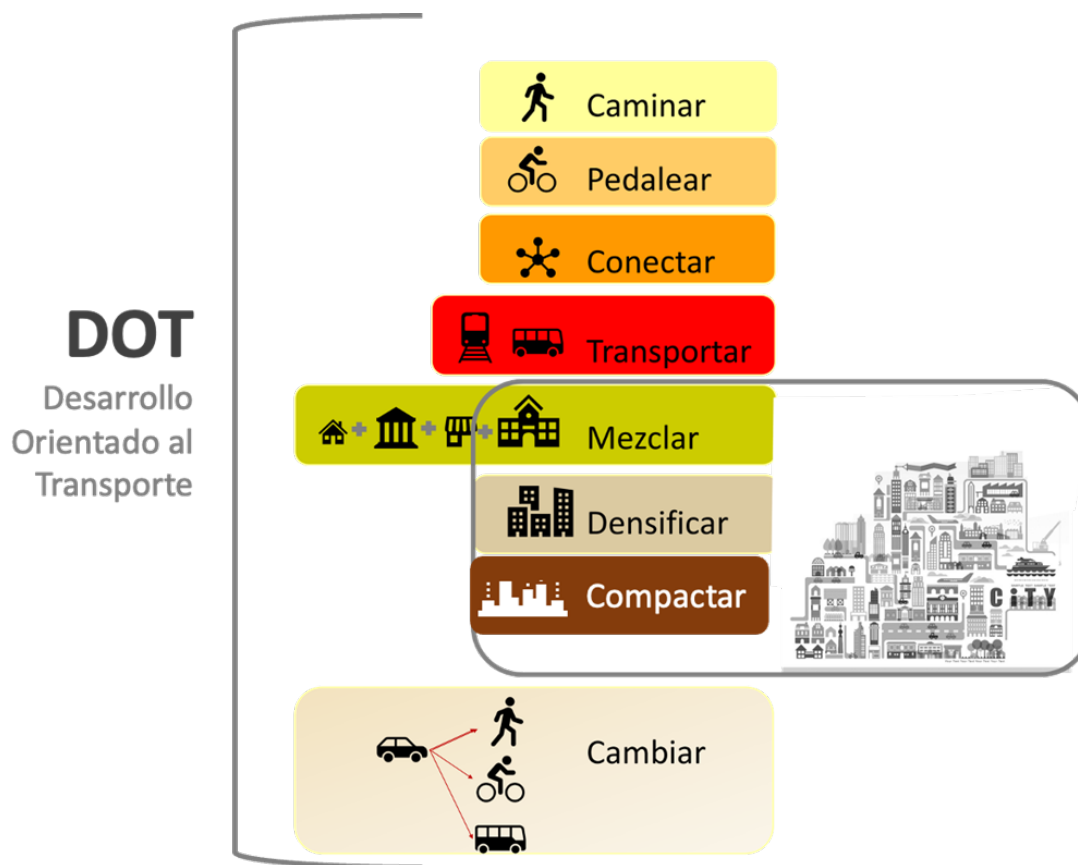
Figura 12 | Factores de la Movilidad Sustentable



Fuente: Sistematizado a partir de *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity* (UN-Habitat, 2013).

Por su parte, la forma urbana incidirá en la movilidad, es decir, condiciona el desplazamiento de las personas. Por ello, el desarrollo compacto en las ciudades es el principio básico de la organización del Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) (*Institute for Transportation and Development Policy*, 2017) (Figura 13). Esto implicaría, según las decisiones de planificación, tener todas las características y componentes necesarios distribuidos unos cerca de otros de manera conveniente y optimizando el espacio. Así, una ciudad compacta significa que está cubierta e integrada espacialmente con sistemas de transporte público. En consecuencia, bajo este enfoque se recomienda un desarrollo urbano que desacelere o revierta la expansión urbana, orientado al transporte conforme a los siguientes principios: caminar, pedalear, conectar, transportar, mezclar, densificar, compactar y cambiar.

Figura 13 | Desarrollo Urbano Orientado al Transporte



Fuente: Elaborado a partir de los conceptos del DOT, según el *Institute for Transportation and Development Policy*, 2017.

En la aplicación de la planificación urbana en Chile respecto de los usos de suelo y su relación con la forma urbana, se integra la definición de las características de la morfología urbana como también de la complejidad de los usos de suelo, en relación con las características del espacio destinado a circulación y su intensidad de uso de ese espacio público.

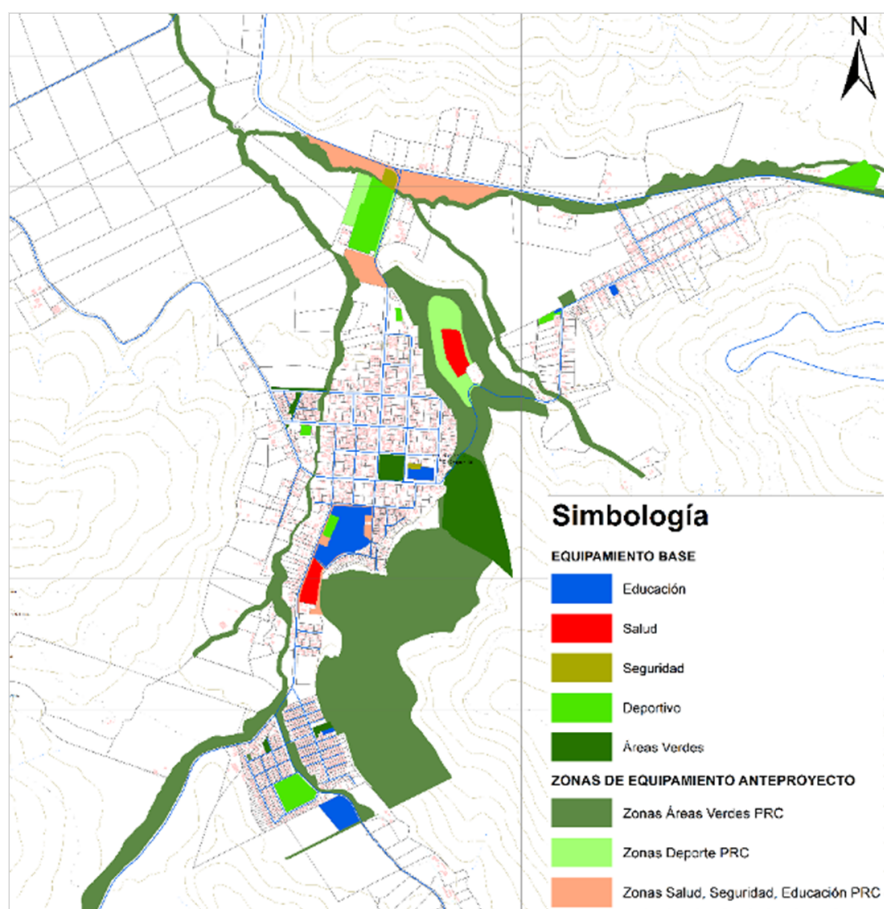
—



Fuente: Estudio actualización PRC de Yungay (arriba); Estudio “Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)” (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda., 2018) (abajo).

c) Estudio de Equipamiento: Se define como las construcciones destinadas a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular, cualquiera sea su clase o escala (Modificado por DS N°75 - D.O. del 25.06.2001). Es el conjunto de edificios y espacios preferentemente de uso público, en donde se realizan actividades complementarias a la vivienda y trabajo, accesibles, inclusivos y equitativos, contribuyendo a la calidad de vida y el bienestar social, así como al desarrollo de las actividades productivas e infraestructuras.

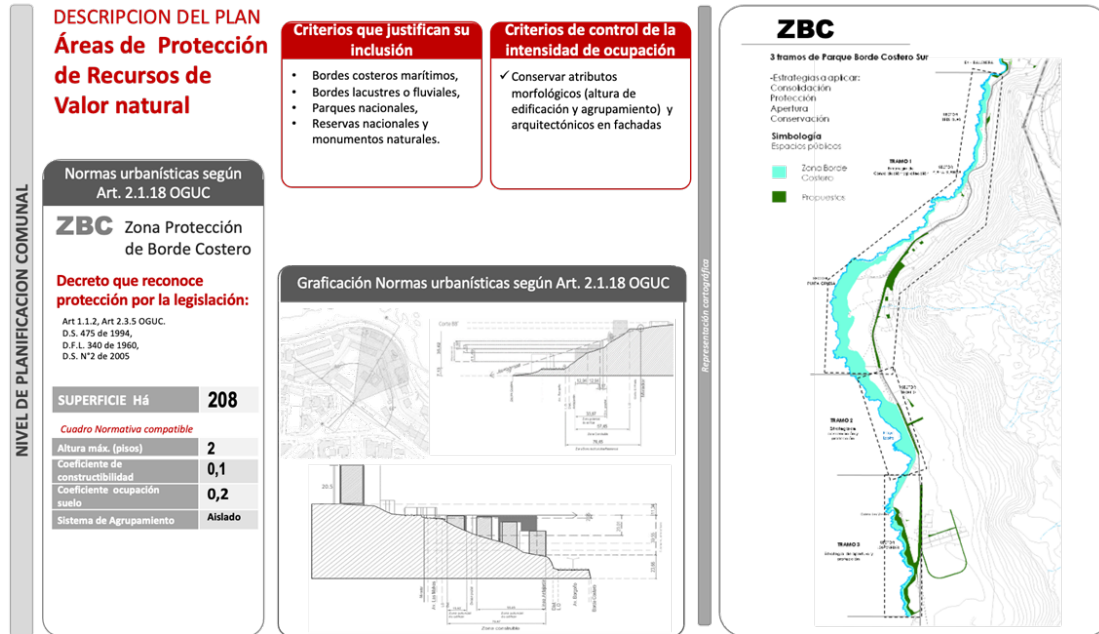
Figura 15 | Localización de equipamientos públicos, existentes y proyectados



Fuente: Elaboración propia.

d) Estudio de Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural: Estas áreas son aquellas en que existen zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales (Art. 2.1.18 de la OGUC). Corresponde al Instrumento de Planificación Territorial establecer las condiciones urbanísticas que deberán cumplir las edificaciones que se pretendan emplazar en dichas áreas. Estas condiciones deberán ser compatibles con la protección oficialmente establecida, las cuales son: Santuarios de la Naturaleza, Monumentos Naturales, Reservas Nacionales, Autodestinaciones de Bienes Nacionales y Humedales Urbanos.

Figura 16 | Identificación de Zona de Borde Costero como Área de Protección de Recursos de Valor Natural



Fuente: Estudio "Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)" (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterrra Consultores Ltda., 2018).

e) Estudio de Áreas de Protección de Recursos de Valor Patrimonial-Cultural: Estas áreas son aquellas zonas o inmuebles de conservación histórica que defina el Plan Regulador Comunal e inmuebles declarados monumentos nacionales en sus distintas categorías (Art. 2.1.18 de la OGUC). Respecto de ellas, el plan deberá establecer las normas urbanísticas aplicables a las ampliaciones, reparaciones, alteraciones u obras menores que se realicen en las edificaciones existentes, así como las aplicables a las nuevas edificaciones que se ejecuten en inmuebles que correspondan a esta categoría, cuando corresponda. Estas normas deberán ser compatibles con la protección oficialmente establecida para dichas áreas (DDU 440, MINVU, 2020).

Figura 17 | Evaluación de Inmueble de Conservación Histórica declarado por PRC

ICH14		INMUEBLE DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA		Rol: 68-006	
Identificación :Vivienda Año : Sin antecedentes Dirección : Benavente 25		Sistema de Agrupamiento: Continua			
Ubicación		Numero de pisos : 2			
		Altura de pisos : 5 mts.. aprox..			
		Altura total del Edificio : 12 mts. aprox.			
					
Uno de los pocos edificios de carpintería inglesa que exhibe ochavo, lo que hace al edificio partícipe de la esquina. Su estructura es de adobe y tabiquería en dos pisos, recubierto por latón ondulado. Presenta vanos de gran altura, característica poco común de las construcciones del puerto					

TABLA DE VALORACION PARA DEFINIR INMUEBLES DE CONSERVACIÓN HISTORICA			
VALOR	ATRIBUTO	CONCEPTO	PUNTOS
URBANO	IMAGEN	Se destaca por su aporte al paisaje urbano	2
		Contribuye a realzar el sector o paisaje urbano	1
		No aporta a realzar el sector o paisaje urbano	0
	CONJUNTO	Articula y es determinante en un conjunto de valor patrimonial	2
		Forma parte de un conjunto con valor patrimonial	1
	ENTORNO PATRIMONIAL	No forma parte de un conjunto con valor patrimonial	0
ARQUITECTÓNICO	REPRESENTATIVIDAD	Está colindante a un elemento protegido por valor patrimonial	2
		Está próximo a un elemento protegido de valor patrimonial	1
		No está próximo a un elemento protegido de valor patrimonial	0
	SINGULARIDAD	Es un referente o es pionero de un estilo o tipología de un autor reconocido	2
		Es característico de un estilo o tipología	1
		No es característico de un estilo o tipología	0
	MORFOLOGÍA	Es un ejemplo único en su estilo o tipología	2
		Es un ejemplo escaso en su estilo o tipología	1
		No es un ejemplo escaso en su estilo o tipología	0
HISTÓRICO	RELEVANCIA	Es un inmueble de gran calidad estética y arquitectónica	2
		Es un inmueble de calidad estética y arquitectónica	1
		Es un inmueble de escasa calidad estética y arquitectónica	0
	RECONOCIMIENTO ESPECIALIZADO	Esta vinculado a un acontecimiento histórico relevante de la historia nacional	2
		Esta vinculado a un acontecimiento histórico relevante de la historia local	1
		No está vinculado a acontecimientos históricos	0
	ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL INMUEBLE	Esta publicado en libros (historia y arquitectura)	2
		Esta publicado en catastros, revistas o seminarios	1
		No está publicado	0
ECONÓMICO -SOCIAL	ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL ENTORNO	Buena	2
		Regular	1
		Mala	0
	RECONOCIMIENTO DE LA COMUNIDAD	Buena	2
		Regular	1
		Mala	0
PUNTAJE TOTAL			10

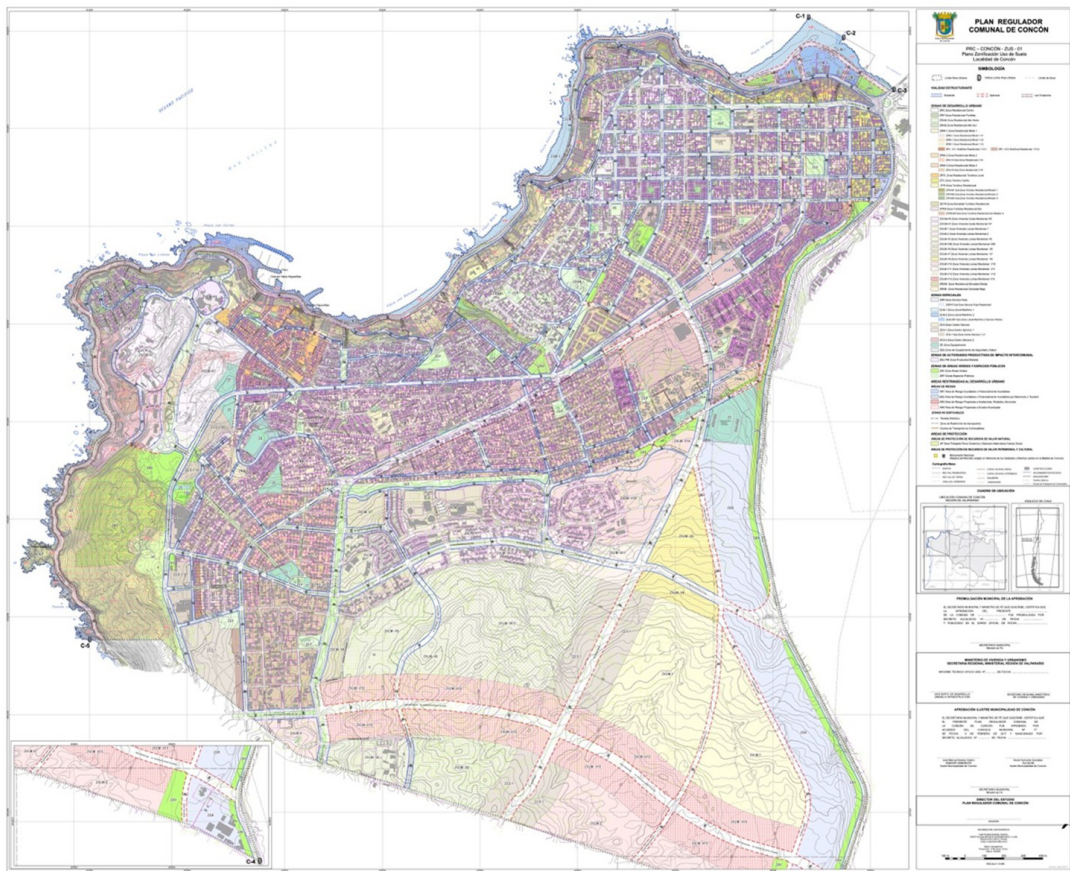


Fuente: Antecedentes del estudio actualización PRC de Iquique.

f) Estudio de Infraestructura Energética: Sus propósitos son, primero, ser soporte al crecimiento urbano, y segundo, contribuir a la seguridad del suministro, incorporando un enfoque energético en el desarrollo de los Instrumentos de Planificación Territorial, profundizando en la sustentabilidad del desarrollo urbano en conjunto con el resto de las infraestructuras y en la eficiencia energética. La energía como soporte del crecimiento nos garantiza el funcionamiento de los sistemas urbanos. La seguridad del suministro es el flujo de energía continuo y a precios asequibles, conforme a la planificación energética a cargo del órgano público sectorial correspondiente al Ministerio de Energía.

Los **Planos**, luego de la Ordenanza y la Memoria, son el tercer componente de un IPT. En ellos se representa la información gráfica y cartográfica del territorio sujeto a planificación, para la comprensión de las disposiciones establecidas por el instrumento. En otras palabras, los planos corresponden a un formato gráfico estandarizado, para representar la información normativa, los que deben elaborarse sobre base aerofotogramétrica o satelital, debidamente georreferenciada y según lo establecido en el Patrón Nacional de Instrumentos de Planificación Territorial, conforme lo establece el Artículo 2.1.4 de la OGUC.

Figura 18 | Referencia a Plano de Zonificación de un área urbana de un PRC



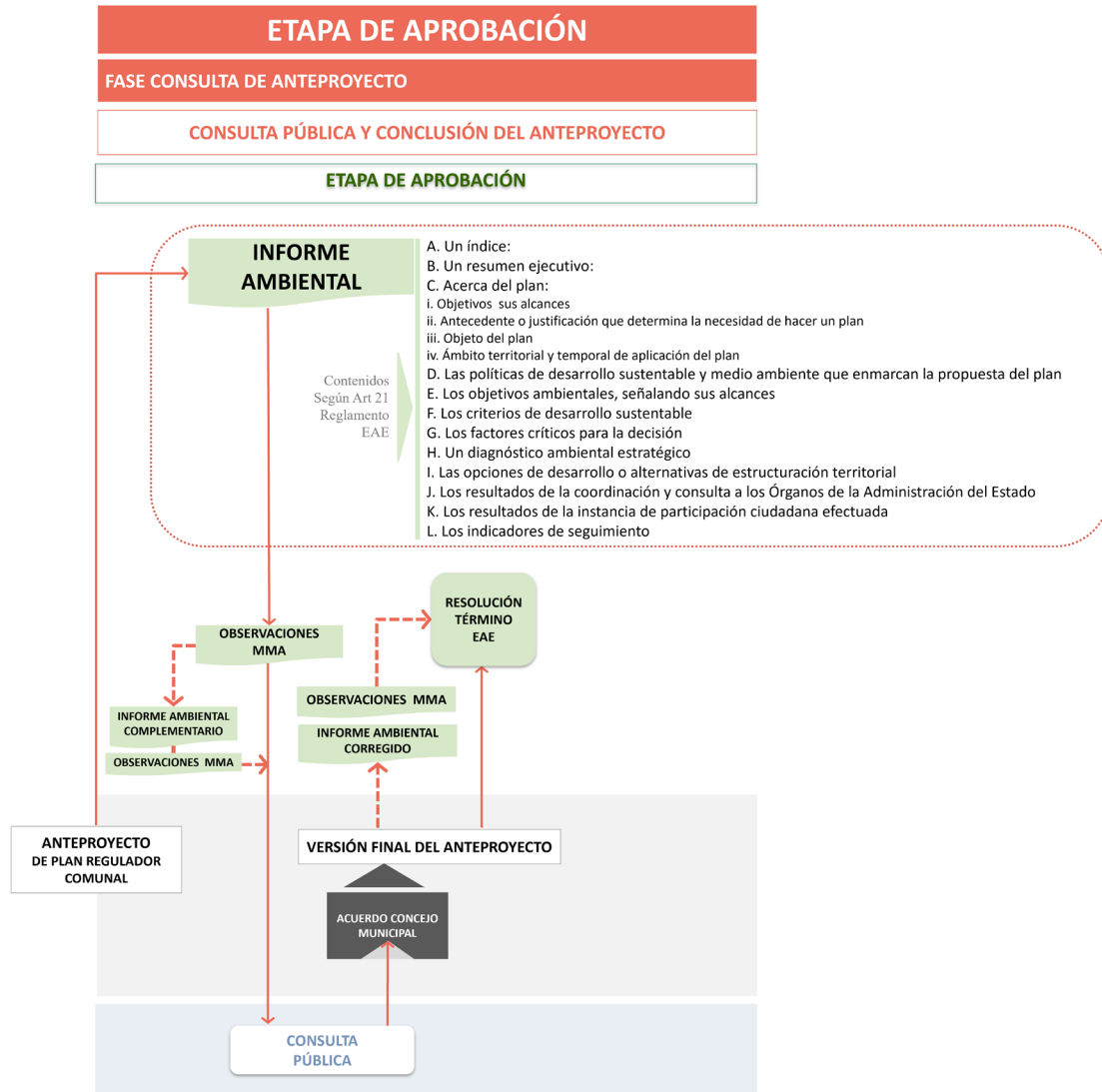
Fuente: Estudio actualización PRC de Concón.

El **Estudio de Factibilidad de Infraestructura Sanitaria** es el cuarto componente de un Plan Regulador Comunal. Indica las posibilidades de dotar de agua potable, alcantarillado y evacuación de aguas lluvias a las áreas de crecimiento urbano, según los nuevos escenarios propuestos.

Finalmente, el **Informe Ambiental** es el documento que registra el procedimiento de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica durante el proceso de planificación, desde su etapa de preparación hasta su etapa de Anteproyecto. Según la reglamentación vigente, es posible identificar tres grandes fases en las que se distribuye el Informe Ambiental:

- I. **Marco Ambiental Estratégico:** Reporta los antecedentes del proceso de planificación, sus alcances, ámbitos de competencia y los procedimientos llevados a efecto para la incorporación de la dimensión ambiental en la elaboración del plan, junto a los criterios y objetivos ambientales considerados en el proceso de planificación.
- II. **Evaluación:** Procedimiento metodológico de evaluación de las alternativas estratégicas y sus respectivos lineamientos, así como de la verificación de su incorporación en el plan propuesto, junto a las variables ambientales sectoriales propias del plan.
- III. **Plan de Seguimiento:** Contiene el plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que son afectadas producto del plan desarrollado y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación del plan en el mediano o largo plazo. Lo anterior, conforme a lo señalado por el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica (Decreto N°32, MMA, D.O. 04.11.2015).

Figura 19 | Elaboración y contenidos de un Informe Ambiental



Fuente: Elaboración propia a partir de Circular DDU 430, Anexo 2, Secuencia de Proceso de Instrumentos de Planificación Territorial.

1.3. ¿Cómo usar el Manual?

El alcance de este Manual aborda uno de los tres procedimientos, centrándose principalmente en el procedimiento técnico-normativo. No obstante, se identifican las interrelaciones y los vínculos con los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica como de Participación Ciudadana e Institucional, los que en su conjunto completan el proceso de planificación urbana territorial.

Este Manual organiza sus capítulos centrales de la práctica de la planificación en base a tres preguntas guías orientadoras: **¿qué materias regula un Plan Regulador?**, **¿qué se requiere para hacer un Plan Regulador?** y **¿cómo se hace un Plan Regulador?** En este sentido, a partir de la secuencia de procedimientos que orienta la práctica de la planificación urbana, se consultan los conceptos, fundamentos y objetivos, como alcances del proceso de planificación propiamente tal. Se espera que el uso de este Manual contribuya a un conocimiento aplicado, con el propósito de mejorar la calidad del ejercicio de la planificación urbana en Chile.



CAPÍTULO 2

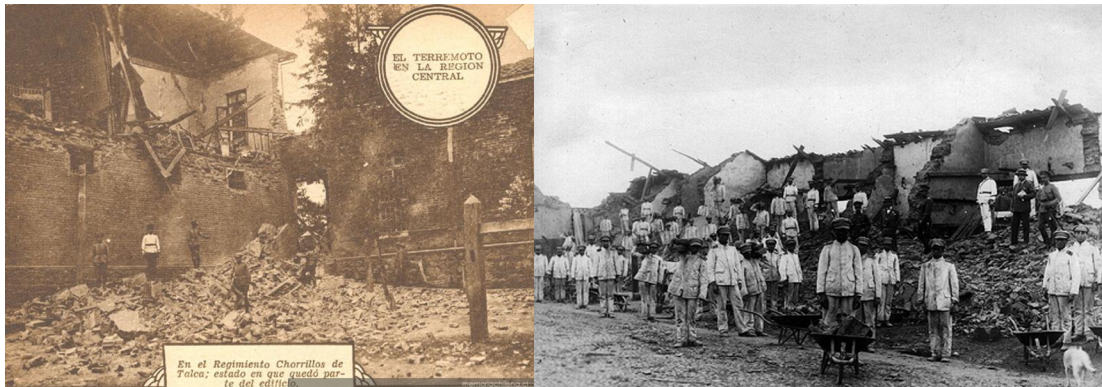
Fundamentos de la planificación
urbana normativa en Chile

2. FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN URBANA NORMATIVA EN CHILE

2.1. Un poco de historia...

La planificación urbana de carácter normativo se remonta a 1929, año en que se promulga la Ley N°4.563 de Construcciones y Urbanización (Ministerio del Interior, Chile), como una respuesta a los graves efectos provocados por el terremoto de Talca de 1928 y las deplorables condiciones sanitarias que se venían observando en las principales ciudades del país, como resultado de los procesos migratorios generados desde el campo y aquellos derivados de la crisis de la industria salitrera. Dicho evento telúrico trae como consecuencia el desarrollo de los Planes Generales de Transformación que se promulgan el año siguiente (Ley N°4.563 del año 1929). Este marco legal faculta a las autoridades de la época a concebir la reconstrucción de la ciudad con una imagen renovada y perspectiva de futuro (MINVU, 2004).

Figura 20 | Fotografías del terremoto de Talca, 1928



Fuente: Memoria Chilena (<https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-71748.html>) (izquierda); YouTube (http://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=IMABnUxVaas) (derecha).

Así también, en este periodo, la actuación pública se orienta a resolver los problemas de las edificaciones insalubres de la época, y los de la propia edificación, a propósito de los efectos devastadores que deja el terremoto de Chillán del año 1930. Este hecho dio motivo a la dictación de Ley y la Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización (Decreto N°345 del año 1931). Luego, con el mismo propósito institucional, se crea la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, mediante la dictación de la Ley N°6.334 publicada en el D.O. con fecha 28.04.1939. Se considera entre sus atribuciones, junto a los propósitos inherentes a la formulación de planes generales de reconstrucción, confeccionar un plano regulador que especifique situación y extensión de las propiedades que deben ser expropiadas para los fines de construcción de las ciudades. Complementariamente, aparecen en su articulado las declaratorias de utilidad pública en terrenos y construcciones que se requieren para el cumplimiento de los propósitos de la ley, otorgando las facultades y estableciendo los procedimientos para ello. En consecuencia, fue una concepción urbanística funcional a la construcción de las habitaciones y la salubridad de las edificaciones.

En materia de urbanismo en Chile, cabe señalar que históricamente se han tenido normas reglamentarias dictadas en razón al cumplimiento de las leyes. Esto, dado que la Ley de Construcciones y Urbanización y su Ordenanza, desde su génesis en el año 1931, han ido recogiendo las normas que les precedieron, conforme a una legislación delegada. En consecuencia, se afirma que Chile ha carecido de una ley sistemática y completa para su desarrollo urbano (Rajevic, 2000).

Si bien el texto normativo de la primera Ley de Construcciones y Urbanización hace alusión a normas sobre subdivisión y a la calidad constructiva de las edificaciones, tiene particular importancia en lo que respecta a las facultades que otorga a los municipios para dictar ordenanzas que regulen la construcción y la urbanización.

Destaca en su Artículo 2° la fijación, como parámetro normativo, de las exigencias relativas a permisos de construcción para “poblaciones de más de 5 mil habitantes”, que incluye los planos de las construcciones, la figura del profesional encargado de obras de los municipios, entre otros aspectos que sirven de antesala al ejercicio de la potestad planificadora.

Posteriormente, el año 1953, se reformula la legislación urbanística, con la promulgación de la Ley General de Construcciones y Urbanización (DFL N°224, publicado en el D.O. el 05.08.1953). El propósito era resolver el problema social de escasez de vivienda, estableciendo mínimas normas para su construcción —especialmente las de tipo económicas—, junto con el saneamiento de asentamientos informales carentes de urbanización y la necesidad de establecer restricciones a los loteos irregulares. Se agregan, entre dichos fines, las primeras medidas relativas al ordenamiento: la necesidad de planificar el territorio intercomunal y perfeccionar el procedimiento para las expropiaciones, en cumplimiento a las disposiciones establecidas por los respectivos planes reguladores (Rajevic, 2000).

Así también, las medidas adoptadas por los estamentos públicos de la época se refuerzan mediante la dictación del DFL N°2 del año 1959 (publicado en el D.O. el 31.07.1959), un decreto que es dable calificar como exitoso por generar importante impulso a la construcción de viviendas económicas. Sus efectos perdurarán décadas —dada su vigencia hasta la actualidad— respecto a los incentivos urbanísticos y tributarios a la construcción de viviendas que cuenten con una superficie menor a 140 m².

El MINVU se crea el año 1965 (Ley N°16.391 de fecha 16.12.1965). A través de sus diferentes corporaciones creadas como empresas autónomas del Estado (CORMU, CORVI, COU, CORHABIT y la Caja Central de Ahorro y Préstamos), impulsa sendos programas de interés público enfocados principalmente en la construcción y el mejoramiento de viviendas, orientándose especialmente a mejorar las condiciones urbanas de los sectores más populares. El carácter de la acción estatal en esta época se caracteriza por ser planificado, centralizado y de largo plazo. De esta manera, el Estado, con una función pública ineludible y con facultades de mayor participación en la adquisición y gestión de suelo urbano, lleva a cabo sendas iniciativas públicas de renovación de áreas deterioradas y ejecución de programas de rehabilitación y nuevos desarrollos urbanos. No obstante, tras el golpe de Estado, el gobierno de la dictadura militar genera un vuelco a dicha tradición de planificación urbana pública, imponiendo un modelo de libre mercado, transformando, en consecuencia, la institucionalidad y la legislación urbana. En términos de la institucionalidad, el año 1976 se reestructura el MINVU, creándose las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, y los SERVIU como organismos ejecutores a partir de las fusiones de las Corporaciones. En

términos de la legislación, el mismo año 1976, se dicta la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (DS N°450, publicado en el D.O. el 13.04.1976).

Frente a los efectos adversos de la máxima liberalización que expandió la ciudad sin precedentes, promovida solo bajo los designios del mercado de suelo, junto con la especulación y el aumento de precios de los terrenos, se aprueba una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano el año 1985 (DS N°31, publicado el 04.03.1985). Esta política rectifica la anterior, señalando que el suelo es un bien escaso. Establece, bajo la consideración del derecho de propiedad, uno de los principios del desarrollo urbano: la consecución del bien común mediante un mejor uso del suelo y mejor habitabilidad de los espacios. Así, esta política sostiene que la “planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado”, a la vez que debe considerar “las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del bien común” (MINVU, 1985, p. 13).

En este periodo de reformas del Estado y de neoliberalización de las relaciones espaciales, entra en vigencia el DL N°3.516, publicado en el D.O. el 01.12.1980, que permite la subdivisión de predios rústicos de hasta 5.000 m². Esta disposición ha traído consigo un proceso de ocupación que queda al margen de la planificación urbana, junto con la pérdida de suelo con valor agrícola en el hinterland de los sistemas urbanos (área de influencia inmediata a los trazados de los límites urbanos). En definitiva, amparados en procesos de subdivisión de suelo rural, se han ido formando parcelas de agrado que, mediante su consolidación en el tiempo, han promovido urbanizaciones al margen de la planificación, lo que no es posible de prever, ni regular, mediante una visión integral del territorio comunal. No obstante, cabe señalar que en los casos de las áreas metropolitanas, el PRMS puede establecer condiciones de usos de suelo para su aplicación, según lo establece el Art. 55 de la LGUC, conforme lo establecido en el Art. 1 del DL N°3.516.

Durante la década de 1980 impera una política de convicción neoliberal, que trajo consigo procesos de desregulación, de excesivo crecimiento urbano en extensión. Culmina con el retorno a la democracia el año 1990 y una nueva OGUC el año 1992, que corresponde al marco reglamentario aplicable hasta la actualidad.

La aprobación de la nueva OGUC (DS N°47, publicado en el D.O. el 19.05.1992), junto con la creación de los Gobiernos Regionales (promulgación de la Ley N°19.175, publicada en el D.O. el 11.11.1992), marcó un hito en el vuelco que tendría el devenir del desarrollo urbano en el país, emprendiendo reformas con la llegada de un nuevo periodo político. Lo anterior, junto con la promulgación de la Ley de Bases de Medio Ambiente, Ley N°19.300 (publicada en el D.O. el 09.03.1994), y su respectivo reglamento que crea el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (DS N°30, publicado en el D.O. el 03.04.1997), sentó las bases de un periodo de reforma urbana que se asumió desde el accionar del Estado en materia de ciudad.

En junio de 2001 se publica una nueva modificación de la OGUC, mediante la dictación del Decreto N°75, promulgado con fecha 25.05.2001. Dicha modificación reemplaza el Título 2 sobre planificación, dictado en el periodo anterior neoliberal, por el Capítulo 1 sobre planificación urbana y sus instrumentos. Restablece en las disposiciones generales el concepto de proceso de planificación como tal, cuyo fin será orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial. Define los Instrumentos de Planificación Territorial para cada nivel de planificación según su ámbito de acción propio, correspondientes a las diferentes escalas del territorio, a saber: regional, intercomunal, comunal y local. En coherencia, entre las definiciones que introduce en el Art. 1.1.2 están la de las normas urbanísticas, señalando que son “todas aquellas disposiciones de carácter técnico que determinen los usos

de suelo, la capacidad máxima de edificación, las franjas afectas a utilidad pública o restricción, el estándar de estacionamientos y las demás que rigen a subdivisiones, loteos, urbanizaciones y edificaciones contempladas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en esta Ordenanza, en los Instrumentos de Planificación Territorial o cualquier otra norma de este mismo carácter que afecte a un predio” (Decreto N°75, 2001, numeral 2, que sustituye Art. 1.1.2).

Asimismo, se agrega en la reglamentación la exigencia de incorporar procesos de participación ciudadana a los planes, como también se explicita la facultad que tienen los órganos responsables de contemplar procesos de participación, adicionales o complementarios. Para ello, se deberá mantener informada a la comunidad respecto a las iniciativas que se adopten, en términos de fundamentos, materias y alcances (Art. 2.1.12, OGUC, 1992).

El año 2006 se modifica la OGUC (DS N°143), tras el periodo de la llamada Reforma Urbana, estableciendo las modificaciones a la aplicación del DL N°3516 respecto a las subdivisiones, urbanizaciones y edificaciones en el área rural, conforme a la aplicación del Artículo 55 de la LGUC. Esta norma traerá significativos efectos en los procesos de ocupación del territorio al margen de los límites urbanos de los respectivos PRC. Paralelamente, se publica la Agenda de Ciudades 2006-2010, marcada por el discurso de la competitividad urbana y la equidad, ante la consigna de que “la ciudad es la fuente de oportunidades del siglo XXI” (MINVU, 2006).

La promulgación de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, junto con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (Decreto N°78, publicado el 04.03.2014), da pie a una comprensión más amplia de la ordenación integral del territorio, considerando entre sus principios rectores la equidad, la integración social, la participación, la identidad, entre otros. La política formula objetivos y lineamientos en cinco ámbitos de acción: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio, e institucionalidad y gobernanza, aplicables al sistema urbano nacional. Específicamente, plantea el objetivo de desarrollar un sistema de planificación integrado en el país, abriendo los caminos para su futura implementación.

En coherencia con este marco, se promulga la Ley que crea un Sistema de Aportes al Espacio Público (Ley N°20.958, publicada en el D.O. el 15.10.2016)¹ para mejorar la sustentabilidad urbana y la cohesión social, en términos generales, y las condiciones de operación del sistema de movilidad y la calidad de los espacios públicos, en términos específicos. Cabe hacer presente que dicha ley introdujo el capítulo IV “De la mitigación y los incentivos en los Instrumentos de Planificación Territorial” y los nuevos artículos 183 y 184 a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.² Esta legislación urbana expresa, para cada nivel de la planificación, tanto intercomunal como comunal, la facultad de otorgar incentivos normativos para el cumplimiento de condiciones que induzcan o colaboren a mejorar los niveles de integración social urbana. Así también, se podrán establecer condiciones para el desarrollo de espacios públicos o para el mejoramiento de los ya existentes, para la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, o para la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público, entre las materias que precisa. Estas

1 Para su aplicación, se lleva a cabo una modificación de la OGUC, mediante el DS N°14, publicado en el D.O. el 30.09.19.

2 Posteriormente son interpretados por la Ley N°21.078 publicada en el D.O. con fecha 15.02.2018.

modificaciones constituyen un avance significativo en la normativa de urbanismo y construcciones, y fundamentalmente en las herramientas con las que cuentan los planes reguladores comunales para materializar sus objetivos de planificación.

Un aspecto trascendente en materia de planificación fue la modificación a la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que “dispone que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es el procedimiento realizado por el ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva Política y Plan, y sus modificaciones sustanciales” (MINVU, DDU 430, Circular Ord. N°180 de fecha 14.04.2020). Se establece, en consecuencia, la obligatoriedad de someter a dicho procedimiento los planes reguladores intercomunales, comunales y seccionales, tanto en sus etapas de diseño como de aprobación.³ Este procedimiento cambia drásticamente la lógica de la evaluación de resultado vía impacto, que venía aplicándose a los instrumentos de planificación territorial hasta ese momento, al igual que los proyectos según alcance de ejecución de obras.

La Evaluación Ambiental Estratégica se orienta principalmente a mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones del diseño de los planes reguladores, incorporando las consideraciones ambientales al desarrollo urbano y territorial para orientar su elaboración. Así, las consideraciones ambientales en el contexto de la planificación urbana se encuentran incorporadas en el proceso de diseño y Anteproyecto del Plan Regulador, en relación a los fines o metas, el objeto del plan y su alcance territorial (MINVU, DDU 430, Circular Ord. N°180 de fecha 14.04.2020).

Los cambios en la reglamentación ambiental han implicado aportes conceptuales y de enfoques metodológicos en la comprensión de la planificación urbana territorial, que hasta la fecha no se habían dado en el país. En este sentido, en el ámbito de la institucionalidad pública interministerial MINVU-MMA, se adopta un marco analítico-comprensivo de la planificación como proceso, el que interrelaciona el desarrollo de las actividades de tipo técnico-normativo con la aplicación de estrategias de participación ciudadana e institucional y con la Evaluación Ambiental Estratégica.

Las preocupaciones por los efectos del cambio climático en las ciudades se traducen en la adopción de medidas en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) y en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2016. En este contexto, se suscribe un Plan de Acción Regional de las Américas en el periodo 2015-2030 y se identifican medidas y lineamientos orientados a su implementación, y acuerdos regionales y subregionales en materia de gestión ante riesgo de desastres, ante la ocurrencia de fenómenos cada vez más intensos, evidenciando las vulnerabilidades del sistema de centros poblados y sus comunidades en los países de la región. Frente a ello, se sostiene que la planificación es clave para el control de la crisis, ya que la intensidad de una crisis se genera esencialmente por el proceso de decisión que se asocia a la ocurrencia de las amenazas. La planificación urbana adquiere mayor relevancia por su incidencia en el desarrollo de una región más segura, resiliente, sostenible, justa e inclusiva. Para ello, el propósito de los gobiernos de la región es reducir las vulnerabilidades, integrando

3 Este procedimiento de EAE de los IPT se reglamenta mediante el DS N°32 publicado el 04.11.2015.

el enfoque de gestión de riesgo de desastres a los procesos de planificación urbana territorial. La adaptación al cambio climático en la región compromete un desarrollo urbano sostenible junto con la reducción de la inequidad en las ciudades. En el marco de los compromisos internacionales emanados de dicho plan de acción para la región de América Latina y el Caribe, en Chile se promulga la Política Nacional y el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, el año 2015. En este contexto, se plantea que los Instrumentos de Planificación Territorial propongan estrategias de adaptación al impacto del cambio climático, particularmente en áreas urbanas. Dicho lineamiento y su implementación constituye uno de los desafíos más trascendentes para adecuar los procesos de planificación, particularmente en lo que respecta a su proceso técnico-normativo, para introducir modelaciones y análisis probabilísticos de ocurrencia en magnitud e intensidad de amenazas que exijan incrementar la resiliencia de las ciudades para su adaptación a favor de la sostenibilidad de la vida urbana.

Así también, la Ley sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano (Ley N°21.078, promulgada el 02.02.2018 y publicada en el D.O. el 15.02.2018)⁴ tiene enorme trascendencia en la práctica de la planificación, dado que determinó un cambio profundo en los procedimientos de elaboración y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, primero, en términos de su finalidad, la cual es establecer la equidad entre ciudades, integrándolas social, democrática y participativamente. Para esto, la ley establece regulaciones en estándares urbanísticos mínimos para los instrumentos de planificación urbana comunal respecto a superficie, accesibilidad y tipos de áreas verdes y equipamientos, cantidad de estacionamientos, trama de circulaciones que garantice continuidad del espacio público, conectividad y estándares de acceso equitativo a bienes públicos urbanos, cuya reglamentación deberá reconocer condiciones locales y diversidad territorial (Art. 28 quáter). También determina un plazo máximo de 10 años para la actualización de los instrumentos, consistente con el proceso de EAE que incorpora el plan de seguimiento de IPT, con sus indicadores de desempeño como de rediseño. Además, introduce mecanismos de participación ciudadana para la elaboración o modificación de planes reguladores y contempla un procedimiento para la elaboración de anteproyectos sobre planes reguladores comunales o seccionales o sus modificaciones, introduciendo el hito de decisión de formulación de Imagen Objetivo. Asimismo, instruye sobre la creación de un portal único de información, concerniente a un observatorio del mercado de suelo urbano. Un aspecto significativo, en términos del ejercicio de la potestad planificadora, es que establece que el ordenamiento territorial que se aplica a través de los Instrumentos de Planificación Territorial corresponde a una función pública que tiene como objetivo organizar y definir el uso del suelo y las normas urbanísticas de interés general (Art. 28 decies).

Finalmente, tras más de una década de debate legislativo, se promulga la Ley sobre Integración Social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional (Ley N°21.450, publicada en el D.O. el 27.05.2022). Entre sus disposiciones está la elaboración de un Plan Maestro de Regeneración, que establecerá acciones y obras tendientes a rehabilitación, construcción o reconstrucción de viviendas; dotación de equipamiento comunitario y áreas verdes; mejoramiento del estándar de urbanización; gestión de

4 Entra en vigencia en términos de su aplicación el 16.08.2018, seis meses posteriores a su publicación. Esta ley modifica el DFL N°458 de 1975 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, correspondiente a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

la movilidad habitacional y la organización comunitaria; entre otras materias. Se espera que salvaguarde la necesaria coherencia a las disposiciones establecidas por el respectivo IPT en la zona de regeneración que considere el plan en una escala más local de intervención, ello para los fines de lograr establecer una propuesta para el desarrollo urbano de familias vulnerables, al alero de criterios para la integración social y urbana incorporados en los planes reguladores comunales.

2.2. Marco jurídico y normativo de la planificación urbana comunal

Las regulaciones urbanísticas, como aplicación del derecho urbanístico, son una materia propia de los Instrumentos de Planificación Territorial en Chile (PNDU, 2014), que corresponden a actos administrativos de subdivisión, urbanización y edificación del suelo (Rajevic, 2001). Son planes con una “densidad normativa” que surgen desde la administración pública con facultades potentes para el ordenamiento, caracterizados por el amplio margen de discrecionalidad, evitando por su parte la arbitrariedad (Rajevic, 2001) de la toma de decisiones alusivas a la asignación de normas urbanísticas que afectan el derecho de propiedad.

Así también, diferentes organismos político-técnicos, desde un enfoque liberal del desarrollo urbano prevaeciente en el contexto político-institucional chileno, han señalado que los instrumentos podrán contemplar normas de desempeño u orientadas al cumplimiento de objetivos y no solo reglas prescriptivas desde una concepción de planificación integrada. Una de las propuestas que ha surgido en el debate público ha sido establecer regulaciones sobre zonas o áreas específicas, sobre requisitos a cumplir por los proyectos o sobre la combinación de ambos sistemas, toda vez que se refieren a regulaciones urbanísticas de áreas de desarrollo urbano-territorial, para el cumplimiento de los objetivos propuestos por los Instrumentos de Planificación Territorial (CNDU-PNUD, 2016, p. 52).

El desarrollo y sentido actual que tiene en Chile el derecho urbanístico lo distinguen del derecho común por disponer de técnicas de intervención propias a partir de un conjunto de normas e instituciones (Cordero, 2017). Ahora bien, en términos de regulación, el derecho de propiedad distingue según la naturaleza del bien a regular, el uso, goce y disposición del bien raíz en general, siendo el derecho urbanístico, conforme lo señalado, una mera limitación a dicho derecho de propiedad, a favor de determinados objetivos. Esto significa que no se constituye en una limitación arbitraria, sino en determinaciones adoptadas por la autoridad ejerciendo una función pública que se debe cumplir (Cordero, 2017). De esta manera, el sistema de planificación se implementa en Chile bajo el precepto de derecho urbanístico integrado, con fuerte sesgo liberal (Cordero, 2008).

La formulación de Instrumentos de Planificación Territorial, concerniente a planes reguladores, se desarrolla mediante el ejercicio de la práctica de racionalidad técnica-administrativa, entorpecida por un celo jurídico del órgano contralor del país.

La planificación chilena presenta un carácter estático, ya que obedece a la definición de límites urbanos del territorio sujeto a planificación, representando una dimensión escalar según el sentido jerárquico de la planificación urbana en Chile. El enfoque de interesclaridad considera que los Instrumentos de Planificación Territorial se formulan en las distintas escalas territoriales, respecto a las regulaciones correspondientes a cada nivel de planificación. En efecto, existe un andamiaje jerarquizado de instrumentos que organiza el proceso de planificación en a lo menos tres escalas, diferenciándose por sus ámbitos de competencia

normativa en cada nivel: vale decir, intercomunal, comunal y seccional. Esta relación jerárquica de instrumentos de planificación considera la aplicación de normas urbanísticas en forma complementaria en cada nivel, incidiendo en su conjunto en la configuración de espacios urbano-residenciales y en la relación funcional de ellos con el conjunto del sistema metropolitano.

Los diseños de estos instrumentos demuestran una disociación entre los objetivos de planificación o visión de desarrollo urbano futuro y la probable influencia en la generación de desigualdades socioespaciales en la ciudad regulada. Un plan se formula conforme a disposiciones generales y específicas, en lo concerniente a la norma urbanística aplicable a cada nivel de planificación, propone una distribución de recursos urbanos y transforma las dinámicas funcionales de la estructuración físico-espacial, contribuyendo, probablemente, con efectos de desigualdad socioespacial, caracterizados por fragmentación urbana, segregación socioespacial y especialización funcional.

Complementariamente a las disposiciones específicas de los Instrumentos de Planificación Territorial, las regulaciones urbanísticas que constituyen normas con incidencia en la configuración de conjuntos habitacionales y entornos residenciales han tenido un alto impacto en la forma de urbanización: bajos estándares y consecuente consolidación de sectores residenciales deficitarios. La génesis se encuentra en DFL N°224 de 1953, que estableció expresamente “reducir las exigencias para la construcción de habitaciones económicas, como un complemento del plan general del Estado de solución integral del problema de la vivienda”, a partir del cual se generan los déficits por los bajos estándares de calidad de conjuntos de viviendas sociales y económicas, en razón de la necesidad de proveer, ante todo, vivienda.

Actualmente, se encuentran vigentes normas de incidencia urbanística que no están precisamente consideradas en las regulaciones que devienen de los Instrumentos de Planificación Territorial, y que se clasifican como normas de excepción o bien como urbanismo operacional, orientadas a incentivar un proceso de urbanización permanente, al margen de la planificación. Entre ellas, el Art. 50 de la LGUC otorga facultades excepcionales a los SERVIU para establecer modificaciones a las normas urbanísticas vigentes en las zonas con interés de intervención, para los fines de urbanizar o construir oferta habitacional con financiamiento de subsidios del Estado. De esta manera, se faculta la generación de oferta en desmedro de estándares de calidad urbanística. Así cabe citar también el Art. 6.1.8 de la OGUC, que exime a los conjuntos de viviendas económicas, con altura máxima de cuatro pisos, del cumplimiento de las normas urbanísticas establecidas por los respectivos planes reguladores. Cabe considerar que se exceptúan de dicho incumplimiento las siguientes normas: rasantes y distanciamiento respecto de los predios vecinos al proyecto, antejardines, rasantes y sistemas de agrupamiento con respecto a la o las vías públicas existentes o propuestas, zonas de riesgo, uso de suelo, dotación de estacionamientos, densidades –las que podrán ser incrementadas en un 25%– y vialidad. En consecuencia, libera del cumplimiento de normas que atañen a coeficiente de constructibilidad y coeficiente de ocupación de suelo, generando beneficios que se otorgan en la medida que se cumplan condiciones de alturas máximas establecidas en razón a distanciamientos, junto con superficie de patios o su equivalente a áreas verdes de uso común (DS N°8 en el D.O. de fecha 29.03.2021). Por último, el efecto de la aplicación del Art. 2.6.4 de conjuntos armónicos implica un incremento de hasta un 50% de coeficientes de constructibilidad a lo establecido por el respectivo plan regulador, según la zona donde se emplace. Lo anterior, tras el cumplimiento de condiciones de dimensión, uso, localización y ampliación,

junto con los requisitos que deben cumplir los proyectos de vivienda en lo relativo a las características de los terrenos donde se desarrollen.

En este contexto de aplicación de normas urbanísticas específicas a través de los Instrumentos de Planificación Territorial y de normas de excepción contenidas en los cuerpos legales y reglamentarios generales, se apela a la coherencia entre mecanismos de “urbanismo reglamentario” y de “urbanismo operacional” para el crecimiento y desarrollo de los territorios urbanos comunales (Vicuña, 2013).

Para el nivel comunal de la planificación, las normas vigentes son un total de 17 disposiciones específicas junto con incentivos normativos, cuyo alcance corresponde a usos de suelo, edificación y subdivisión. La zonificación es funcional para la definición de las normas urbanísticas, para lo cual la reglamentación entrega facultades de desagregación para la segmentación del área urbana, toda vez que, junto con la definición de zonas, aparecen las subzonas, sectores e inclusive la mención de delimitar porciones específicas del territorio.

El plan considera estudiar el patrimonio natural como cultural existente. Se dispone de la facultad de establecer zonas como inmuebles de conservación histórica. En todos los casos de reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural como patrimonial-cultural, se pueden establecer normas urbanísticas especiales compatibles con las diferentes categorías de protección. Más aún, para todos los sectores asociados a la presencia de estos, en tanto reconocimiento como declaración de patrimonio cultural inmueble, se podrán exigir sistemas de agrupamientos de los edificios, características arquitectónicas, entre otras disposiciones, las que pueden fijarse con precisión a través de planos de detalle.

En relación con las restricciones del desarrollo urbano, para el estudio de riesgo en el área urbana, los PRC establecen los niveles de amenazas, de origen natural o antrópico, a los que se encuentra expuesto el sistema urbano. Se cuantifica la exposición y se analizan las vulnerabilidades en miras de identificar los niveles de riesgo, disponiendo, en función de ellos, las normas urbanísticas acordes a los necesarios propósitos de reducción de vulnerabilidades de los asentamientos humanos.

Se suma la definición de aspectos urbanísticos que, según la normativa, pueden determinar la exigencia de adoptar una morfología urbana, o un particular estilo arquitectónico de las fachadas en ciertos sectores, el agrupamiento de los edificios y las características arquitectónicas a realizarse por parte de los proyectos, referidas a porcentaje de área libre, antejardín, tipos de agrupamiento conforme a los destinos del proyecto, frente predial mínimo, tratamiento de fachadas, cubiertas, azoteas, mansardas, instalaciones subterráneas, portales y marquesinas, entre otras. Todo ello, también se puede fijar con exactitud a través de planos de detalle. Respecto a lo expuesto en razón al ámbito de aplicación del instrumento, se podrán definir distintas normas y disposiciones señaladas arriba, supeditándolas entre sí (DDU 440, MINVU, 2020).

En el conjunto del área urbana se establece la jerarquización de la estructura vial y las prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en conformidad a la definición del límite urbano y en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas. De esta manera, se define la red de vialidad estructurante que se especifica en términos de trazados (líneas oficiales) y categorías (colectoras, servicios, locales), las que se asocian a estándares físicos, de diseño y operativos. Un aspecto transcendental en su configuración es la precisión de las franjas sujetas a expropiación para su materialización (apertura o ensanche).

La atribución de determinar los terrenos de utilidad pública se aplica tanto para las circulaciones en general como a los parques y las plazas, incluidos los ensanches que demanda el desarrollo de la vida urbana. En todas las áreas afectas a declaración de utilidad pública se precisan las exigencias de plantaciones y obras de ornato, con claro efecto en las condiciones del medio ambiente urbano; así también, la definición de las alturas y la transparencia de los cierros que enfrenten el espacio público, solo en el caso de las propiedades abandonadas. En particular, para los espacios públicos también se dispone de atribuciones para considerar aspectos urbanísticos de arborización, vegetación, iluminación externa, aceras y bandejones. Para ello, también se cuenta con la posibilidad de fijarlos con exactitud a nivel de planos de detalle.

En razón a recientes modificaciones de la ley desde el año 2018 y que se reglamentan solo a partir de abril de 2023, los PRC tienen la potestad de considerar aspectos urbanísticos, además de incentivos normativos, que contribuyan a la integración social y la sustentabilidad urbana, fomentando el desarrollo de actividades que favorezcan la cohesión social de los sistemas urbanos, el cuidado del medio ambiente y la eficiencia energética, entre otras materias (MINVU, 2020). En otras palabras, se ha dado preponderancia al desarrollo y mejoramiento de espacios públicos como al de equipamientos, para el cumplimiento de condiciones que influyan o contribuyan al aumento de la integración social y la sustentabilidad urbana. Para este propósito, se ha incluido el otorgamiento de incentivos en las normas urbanísticas imperantes, que pueden aplicarse a parte del territorio o a su totalidad, con el objetivo de generar aperturas de espacios privados al uso o tránsito público o medidas conducentes al cuidado del medio ambiente o eficiencia energética. Más aún, la reglamentación está siendo explícita en señalar que, con el objeto de favorecer la cohesión territorial, los planes reguladores comunales podrán establecer normas que fomenten un determinado uso de suelo, destino y/o sistema de agrupamiento.

Con las modificaciones de la legislación y reglamentación ambiental,⁵ desde el año 2015 entra en vigencia la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica para Instrumentos de Planificación Territorial. En este contexto, los procedimientos de participación ciudadana adquieren mayor relevancia, siendo exigibles de considerar para el desarrollo de los procedimientos técnico-normativos del diseño del plan. La implementación de dichos procedimientos (técnico-normativo, Evaluación Ambiental Estratégica y participativos) sentó, en la práctica, una mayor consideración por el proceso de planificación que por el contenido instrumental propiamente tal.

2.3. Enfoque conceptual de la planificación urbana en Chile

Los Instrumentos de Planificación Territorial constituyen un sistema estructurado y jerarquizado de planificación, que orientan y regulan, según sea el caso, el desarrollo territorial, mediante un conjunto de normas destinadas a materializar un proceso de toma de decisiones y acuerdos de carácter estratégico, en torno al devenir de nuestro sistema de ocupación y poblamiento, sustentados en un andamiaje jurídico que les faculta para establecer una adecuada orientación de la función social, garantizada constitucionalmente.

Los planes reguladores comunales, ubicados en el segundo nivel de planificación territorial de carácter

⁵ Art. 6 bis de la Ley de Bases del Medio Ambiente y las modificaciones a la LGUC mediante la Ley N°21.078 (D.O. 15.02.2018).

normativo, adquieren una dimensión de gran relevancia para la gestión local, por cuanto aportan herramientas que orientan el desarrollo del proceso de ocupación del sistema urbano, establecen las disposiciones referidas a usos de suelo, intensidad de ocupación, edificación, subdivisión y estructuración de los espacios públicos, y lo requerido para el sistema de movilidad urbana, entre otros aspectos que guardan relación directa con la calidad de vida de los habitantes.

2.3.1. Planificación urbana para la integración social

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada mediante Decreto N°78 publicado el 4 de marzo de 2014, dispone entre sus directrices la creación de un sistema articulado de instrumentos, con tres componentes esenciales del planeamiento: regulación, inversión y gestión.

Si bien se ha puesto en cuestión la naturaleza estratégica que puede tener un instrumento de planificación de carácter eminentemente normativo, si nos remitimos a sus procedimientos y alcances, podemos corroborar la naturaleza estratégica del encargo. En efecto, es a partir de las disposiciones normativas que emanan de este tipo de instrumentos, donde se materializa la posibilidad de desarrollar el proyecto ciudad, tanto en lo que refiere a la disposición de bienes públicos como respecto de la posibilidad de generar recursos para su financiamiento, en tanto no existan otros mecanismos complementarios que posibiliten la recaudación.

En este contexto, es importante advertir que la ejecución integral del planeamiento urbano en Chile está desagregada en numerosos instrumentos de inversión y gestión. La línea natural sobre la que converge la regulación y la inversión se articula en torno a los planes reguladores y el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacios públicos, que convergen en un mismo domicilio legal: la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Comprender estos dos instrumentos por separado es el peor error que se podría llegar a cometer.

2.3.2. Planificación urbana sustentable frente a la gestión de riesgo ante desastres

La incorporación de la sustentabilidad en el desarrollo urbano no es simplemente una opción que se toma voluntariamente por parte de los instrumentos de planificación. Es inherente al proceso de decisión del IPT. A partir de la modificación y la reglamentación de la Ley N°19.300 del año 2015, se indica la incorporación de consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable en la elaboración de políticas y planes, y en lo particular se establece el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica como el mecanismo encargado de verificar su cumplimiento. Con ello, queda en evidencia la necesidad de establecer la trazabilidad del proceso de toma de decisiones de un IPT y los distintos momentos en los que se requiere abordar la sostenibilidad en toda su dimensión.

Este cambio de paradigma en la forma de abordar la sustentabilidad en el planeamiento urbano llevó años de implementación, que se tradujeron en guías y manuales que hoy forman parte de los instrumentos.

2.3.3. Planificación urbana para la adaptación y mitigación al cambio climático

A partir de la aprobación de la Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático, publicada el 13.06.2022, queda establecido, en su Art. 43, la responsabilidad que le cabe a los IPT en la incorporación de las consideraciones de desarrollo sustentable, a través de la aplicación del procedimiento de EAE, conforme lo señala la ley. Dichas consideraciones, específicamente relativas tanto a la mitigación como a la adaptación al cambio climático, se integrarán al proceso de diseño y, en definitiva, al proceso de toma de decisión del plan.



CAPÍTULO 3

Objetivos y alcance del proceso de planificación

3. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Se entiende el proceso de planificación como una secuencia articulada de decisiones, que tiene como propósito arribar a un plan. Entendemos el plan, en este contexto, como el instrumento donde se plasma una determinada visión de desarrollo y las distintas estrategias para su materialización, basadas en escenarios prospectivos, que procuran resolver los desafíos (factores críticos de decisión) en un determinado contexto espacial y temporal.

La planificación urbana está fuertemente determinada por decisiones que adoptan la calidad de actos administrativos del órgano responsable, y que van marcando los hitos o etapas del proceso de planificación.

3.1. El proceso de planificación y los IPT

El proceso continuo mediante el cual se formula, modifica o actualiza un Instrumento de Planificación Territorial o Proceso de Planificación Urbana involucra una secuencia articulada de decisiones y actos administrativos que se desarrollan en tres momentos: 1) Etapa de Preparación del IPT, 2) Etapa de Elaboración o Diseño del IPT y 3) Etapa de Aprobación del IPT.

Se entiende como Etapa de Preparación el conjunto de actividades o tareas que permiten dar el encuadre al proceso de planificación, a través de la definición de su contexto y enfoque; los objetivos que persigue la decisión de llevar adelante el proceso de planificación; la definición de requerimientos, capacidades y medios a través de los cuales se materializará el proceso de planificación; así como su programación más ajustada a las condiciones de contexto.

La Etapa de Elaboración o Diseño corresponde al conjunto de actividades y tareas que suponen el desarrollo del diseño del plan o Instrumento de Planificación Territorial. Esta se encuentra dividida en tres fases secuenciales:

- La primera corresponde a la fase de diagnóstico y tendencias, que abarca el conjunto de actividades y tareas tendientes a establecer los fundamentos del IPT sobre la base de procedimientos estructurados que permiten arribar a los temas claves de la planificación.
- La segunda corresponde a la fase de formulación de la Imagen Objetivo, que supone un procedimiento secuencial de aproximación a las opciones o alternativas de desarrollo del IPT, que responden a las metas y lineamientos estratégicos que se pretenden alcanzar para resolver los temas claves que se plantean en el marco del proceso de planificación y los escenarios de desarrollo prospectivo que involucra.
- La tercera corresponde a la fase de formulación del anteproyecto y proyecto del IPT, que corresponde al desarrollo de los componentes constitutivos del plan, reconocidos en la normativa de urbanismo y construcciones, lo que se articula con el seguimiento de las directrices de planificación, gestión y gobernabilidad del plan.

Finalmente, como parte de los procedimientos técnico-administrativos, se reconoce la Etapa de Aprobación, que integra secuencialmente todas aquellas actividades y tareas que demandan los actos administrativos de distintos organismos, así como los procedimientos de exposición y consulta que consideran los planes reguladores como requisitos previos a la ratificación de los actos administrativos que ponen fin al proceso de planificación.

3.2. Contexto territorial del IPT

La planificación urbana está compuesta por un conjunto articulado de instrumentos que, en su ámbito propio de competencia, abordan en distintas escalas territoriales el desarrollo del sistema de asentamientos humanos y la relación de este con el contexto que sirve de soporte.

De esta forma, la planificación urbana regula, en un ámbito territorial mayor, denominado metropolitano o intercomunal, las áreas urbanas y rurales de las denominadas unidades urbanas o áreas urbanas funcionales, como se las identifica en la planificación regional, que conforman redes de asentamientos poblados que, a su vez, conforman áreas de influencia que se articulan en torno a relaciones funcionales.

Seguidamente, se tiene el nivel comunal de planificación, denominado Plan Regulador Comunal, que establece las disposiciones que regulan el desarrollo urbano al interior de los límites establecidos desde el nivel jerárquico superior intercomunal o metropolitano, o por el propio instrumento ante la ausencia de planificación intercomunal.

La planificación urbana, al igual que otros sistemas de planificación normativa, cuenta con instrumentos que intervienen en áreas acotadas del territorio urbano y tiene como finalidad precisar la aplicación de los instrumentos de regulación, atendiendo a circunstancias y condiciones claramente establecidas en las normas, tales como los planes seccionales de remodelación y los planos de detalle para áreas sujetas a protección del patrimonio inmueble, o para precisar los trazados de las declaratorias de utilidad pública.

3.3. Componentes del IPT

Los instrumentos de planificación comunal están integrados por cuatro componentes que se constituyen como un solo cuerpo normativo: memoria explicativa, ordenanza, planos y estudio de factibilidad sanitaria (agua potable, alcantarillado y aguas lluvias).



CAPÍTULO 4

¿Qué materias regula un IPT-PRC?

4. ¿QUÉ MATERIAS REGULA UN IPT-PRC?

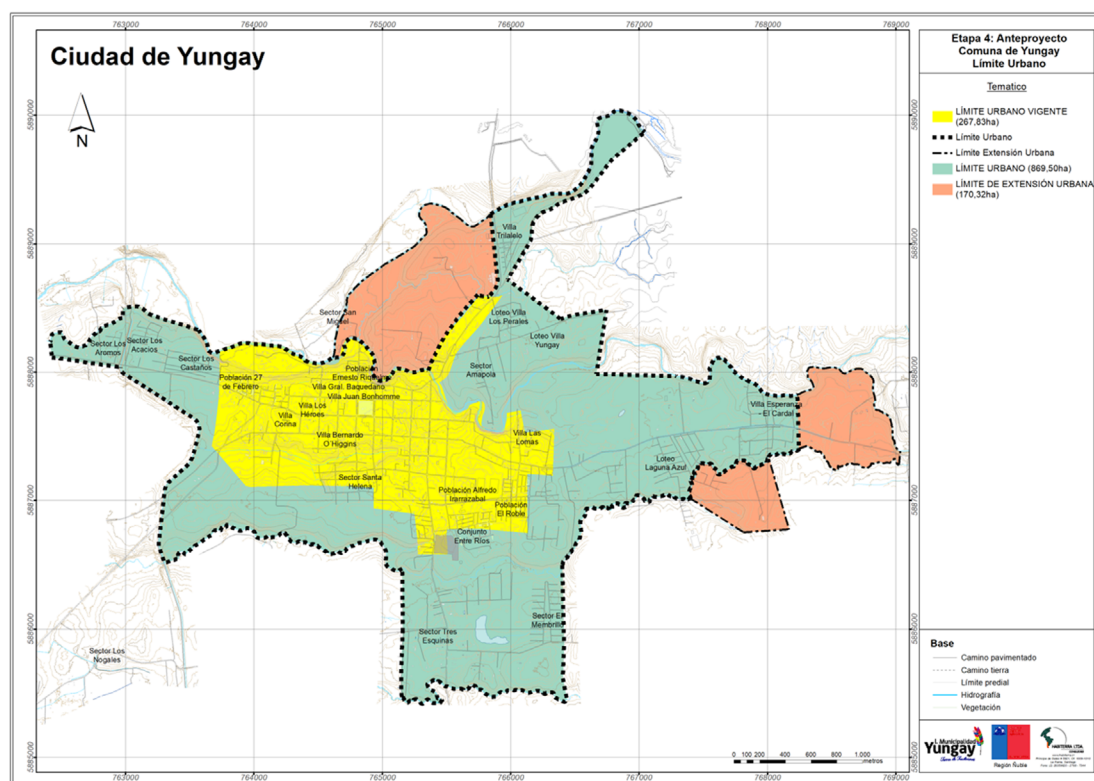
Los instrumentos de planificación de nivel comunal tienen atribuciones normativas sobre diversas materias que guardan relación con el desarrollo urbano, las que se pueden clasificar en disposiciones generales, vale decir, aquellas cuyo alcance guarda relación con la totalidad del territorio sujeto a planificación y disposiciones específicas que dicen relación con aquellas normas que se aplican a zonas, sectores, porciones o componentes del territorio sujeto a planificación.

4.1. Disposiciones generales

Entre las materias que se regulan para la totalidad del territorio sujeto a planificación se tienen las siguientes normas:

- i) Normas de competencia y delimitación del territorio de planificación, entre las que destacan la definición del alcance y componentes del instrumento, así como la definición del límite urbano y la identificación de áreas, zonas, subzonas, sectores o porciones específicas que componen el instrumento.

Figura 21 | Referencia a la delimitación del territorio de planificación - Límite Urbano de un Anteproyecto PRC



Fuente: Elaboración propia.

ii) Normas de aplicación general, correspondientes a la preceptiva que se aplica sobre la totalidad del territorio de planificación, entre las que destacan las siguientes normas:

- Exigencia de plantaciones y obras de ornato (2.1.10 bis OGUC).
- Prohibición de emplazamiento de infraestructuras en zonas que permiten actividad de industria (2.1.28 OGUC).
- Dotación mínima de estacionamientos (2.4.1 y 2.4.1 bis OGUC).
- Construcciones en antejardines (2.5.8 OGUC).
- Construcciones en subterráneos (2.4.2 y 2.6.3 OGUC).
- Disminución de incrementos de norma urbanística en proyectos acogidos a Conjunto Armónico (2.6.19 OGUC).
- Cuerpos salientes (2.7.1 y 2.7.11 OGUC).
- Construcciones que comuniquen inmuebles (2.7.2 OGUC).
- Construcción de portales y marquesinas (2.1.10 bis y 2.7.7 OGUC).
- Características de cierros (2.1.10 bis, 2.5.1 y 4.13.7 OGUC).
- Instalación de publicidad (2.7.10 OGUC).
- Aumento de tamaños prediales (6.2.5 OGUC).
- Incentivos en las normas urbanísticas (2.1.10 bis OGUC).

Figura 22 | Referencia gráfica de disposiciones de aplicación general



Fuente: Circular DDU 440, MINVU.

4.2. Disposiciones específicas

i) Zonificación y normas urbanísticas, correspondientes a todas aquellas disposiciones que se aplican sobre áreas, zonas, subzonas, porciones o componentes del territorio, las que se agrupan en base a normas urbanísticas, entre las que destacan:

- Uso de suelo.
- Superficie predial mínima y/o superficie de subdivisión predial mínima.
- Densidad máxima.
- Normas de edificación, tales como:
 - Sistema de agrupamiento
 - Altura máxima de edificación
 - Coeficiente de constructibilidad

- Coeficiente de ocupación de suelo y de los pisos superiores
 - Agrupamiento de la edificación
 - Adosamiento
 - Distanciamiento
 - Antejardines
 - Ochavos
 - Rasantes
- Incentivos en las normas urbanísticas.
- ii) Áreas restringidas al desarrollo urbano.
- iii) Áreas de protección.
- iv) Terrenos afectos a declaratorias de utilidad pública.
- v) Red de movilidad estructurante.

Figura 23 | Referencia gráfica de disposiciones específicas



Fuente: Circular DDU 440, MINVU.



CAPÍTULO 5

¿Qué se requiere para hacer un plan?

5. ¿QUÉ SE REQUIERE PARA HACER UN PLAN?

5.1. Cultura institucional: ejercer la función pública de la planificación

La planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso de suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general y no solo de los propietarios del suelo. Ello, tal como se señala en el Artículo 28 decies de la LGUC. El rol del órgano público responsable de la planificación, correspondiente al municipio para el caso de los planes reguladores comunales, es ejercer dicha función pública específica para la consecución del bien común, que desde la vertiente del derecho administrativo es ejercer la potestad planificadora que le cabe como Órgano de Administración del Estado (Cordero, 2015).

Su ejercicio deberá ser fundado y transparente, al objeto de evitar la especulación y las asimetrías de información existentes en el mercado. De esta manera, en el ejercicio de la función pública que le cabe a la administración, se encuentra la obligación de transparentar las disposiciones, limitaciones y/o restricciones fundadas en estudios técnicos, de manera tal que todos los actores cuenten con una información fidedigna respecto de los elementos que determinan o condicionan la ocupación urbana.

En este contexto, el acceso libre y expedito a la información territorial es una condición básica de funcionamiento de los mercados de suelo, posibilitando que tanto los habitantes como los agentes que actúan en el mercado –compradores como vendedores– cuenten con acceso equilibrado a información fidedigna sobre las áreas en las que se emplazan los bienes raíces transados.

El certificado de informes previos, emitido por la Dirección de Obras Municipales del órgano responsable de la planificación, es el documento público a través del cual se comunican los alcances de las normas urbanísticas del PRC. En esencia, informa a los actores las condiciones de ocupación y las disposiciones que hay sobre la zona donde se emplaza una edificación. Por ejemplo, entre uno de los varios aspectos a informar se encuentran las áreas de exposición a amenazas o riesgos, con el objeto de que los distintos agentes adopten las medidas que resguarden los niveles de seguridad y prevención de riesgos de desastres.

Para hacer un plan se requiere desempeñar el rol de la función pública para llevar adelante un modelo de desarrollo urbano ante la necesidad de un orden racional del espacio urbano, en respuesta a demandas sociales, económicas o ambientales a favor del bien común e interés general de la población.

Un órgano responsable, consciente de su potestad planificadora, considera intervenir en el territorio para transformar las tendencias en factores de cambio urbano según objetivos compartidos del desarrollo urbano y los consecuentes lineamientos para lograrlos. Para ello, deberá considerar un manejo transparente de la información que emane del propio proceso de planificación, accesible y comprensible por parte de todos los actores interesados.

La práctica de la planificación debe ser ejercida mediante una cultura ciudadana de deliberación democrática, procesos colaborativos y racionalidad comunicativa, si se quiere llegar a resultados más justos. Esto implica corregir las condiciones de desigualdad inicial, mediante resultados consensuados que representen de forma equitativa todos los intereses sobre el territorio, desde los intereses de los más poderosos, dueños del negocio, la propiedad del suelo y el capital, a los de los más desventajados (Fainstein, 2010).

5.2. Liderazgo político de la institucionalidad pública para la consecución de pactos ciudadanos

La planificación urbana se define como un proceso político, técnicamente asistido, con procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica en la toma de decisiones y con una estrategia de participación ciudadana e institucional de carácter abierto. Esta última contribuye al diseño del instrumento mediante el diálogo permanente durante su desarrollo. Para establecer las necesarias bases de diálogo y acuerdos ciudadanos, se implementan estrategias de participación e instancias de consulta reglamentadas, establecidas por ley. Dicho contexto exige ejercer un liderazgo político de parte del órgano responsable de la planificación, a fin de arribar a pactos ciudadanos amplios a favor de la consecución de un modelo de desarrollo urbano-territorial. Un proceso de planificación de abajo hacia arriba sustentado sobre la base de un pacto social. Un pacto entre la ciudadanía y los órganos responsables correspondientes al nivel de gobierno municipal local, para implementar un marco normativo a favor de un amplio acuerdo de visión de ciudad.

Ante dicho proceso, se requiere de un liderazgo político que conduzca las diferentes instancias de diálogo, propiciando entendimiento, conversaciones ciudadanas, justa representación de los diferentes intereses sobre el territorio y adopción de amplios acuerdos sociales. Para ello, se requerirá comprometer y comunicar, en base a la confianza y la fe pública, el alcance de las diferentes instancias de participación ciudadana y la injerencia en el proceso de toma de decisión deliberativa final del plan, según la voluntad política consultada a los órganos responsables.

El liderazgo político-técnico se ejerce para conducir la adecuada interacción entre los diferentes actores y lograr acuerdos o consensos respecto a las materias de interés del plan, según su alcance y ámbito de acción. Este liderazgo debe garantizar al menos tres aspectos claves:

- Uno, que domine el interés común y general, velando que no se impongan los intereses particulares de ningún grupo.
- Dos, que la opinión de las personas se mediatice a través de la conversación o interacción con otros, pudiendo informarse, adquirir posiciones, fijar posturas o modificar sus visiones iniciales como resultado de dicha interacción.
- Y tres, que la práctica argumentativa que se desarrolle en las instancias de participación y decisión se construya socialmente a partir de la experiencia, se promueva la formación cívica del debate y se fortalezca una comunidad democrática, sin jerarquías por condiciones socioeconómicas de clase, ni poder económico o político, ni conocimiento técnico.

Los tres aspectos claves señalados para el ejercicio del liderazgo político son la base para la validación y legitimidad de los resultados.

Cabe señalar que el liderazgo político de la institucionalidad pública para la consecución de pactos ciudadanos debe cumplir con los principios base de la participación ciudadana establecidos por ley (Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N°20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y Ley N°18.695 Orgánica de Municipalidades). Entre ellos, se ha establecido como principios básicos, primero, el *carácter democrático*, en cuanto represente a

las diferentes visiones e intereses, posibilitando la incidencia en los resultados de los acuerdos adoptados. Segundo, que sea *adecuada a cada contexto*, ya sea político, cultural, económico o social, acorde a las contingencias o dinámicas locales. Tercero, que sea de *buena fe*, para establecer en fase temprana confianzas mutuas, así como disposición colectiva para construir en forma abierta y colaborativa la nueva propuesta de planificación. Finalmente, que sea *transparente*, publicando oportunamente todos los actos administrativos, así como facilitar el acceso permanente a toda la información y contenidos del proceso de planificación.

En definitiva, un liderazgo político-técnico conduce un “proceso de diálogo y trabajo colectivo de los diversos actores que habitan o usan el territorio, a fin de relevar los intereses concurrentes y procurar establecer visiones colectivas sobre el desarrollo futuro, definiendo los caminos posibles para el logro de esas visiones a través de las medidas propias de la planificación territorial” (DDU 430, MINVU). En términos teórico-prácticos, dicho contexto de liderazgo para la planificación representa, en definitiva, una democracia deliberativa, con espíritu y amistad cívica para el ejercicio de la ciudadanía.

5.3. Capacidad técnica y comprensión del proceso de planificación

La planificación urbana territorial, al ser un proceso técnicamente asistido, exige idoneidad y conocimiento especializado e interdisciplinario, para asesorar, guiar, orientar y capacitar sobre el adecuado desarrollo del conjunto de procedimientos que compromete. A ello se suma el amplio dominio exigible de la legislación y la reglamentación urbana vigente.

La capacidad técnica se comprueba con un dominio de conocimiento pormenorizado sobre el proceso de planificación para la formulación de un plan o un Instrumento de Planificación Territorial. Por ello, la base es la comprensión del proceso de planificación, sus contenidos, alcances y relaciones entre los procedimientos específicos que contempla.

En consecuencia, la capacidad técnica exigida es tanto para el dominio del carácter procedimental de la planificación, como para el alcance de los estudios técnicos que se desarrollan para fundamentar las decisiones de planificación y la fijación de normas urbanísticas. Así también, para establecer la necesaria coordinación con otros Órganos de Administración del Estado que tienen ámbito de competencia con la planificación urbana territorial.

Fundamental es el rol del planificador no solo en el dominio técnico, manejo y conocimiento detallado del proceso de planificación, sino también para la capacitación de los diferentes actores que intervienen, esclareciendo dudas y respondiendo consultas permanentemente. Debe transmitir un conocimiento especializado de forma fácilmente asimilable y comprensible por parte de la diversidad de perfiles de actores que se relacionan. En consecuencia, debe contar con una capacidad técnica demostrada para desempeñar una función socioeducativa en materia de planificación urbana territorial.



CAPÍTULO 6

¿Cómo se hace un plan?

6. ¿CÓMO SE HACE UN PLAN?

Este acápite pretende responder lo siguiente: ¿cuáles son las partes de un proceso de planificación? o ¿cómo se estructura un proceso de planificación, que finalmente es un proceso de decisión? Para ello, se describen los procedimientos que lo integran y las etapas para la formulación de un plan.

6.1. Proceso de planificación

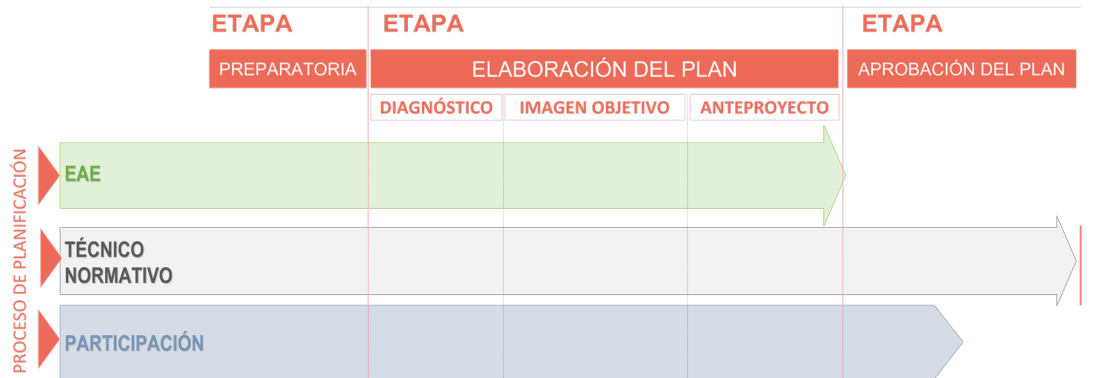
La elaboración y diseño de un instrumento de planificación involucra un proceso secuencial y concatenado de decisiones, que tienen un carácter prospectivo, y que se denomina proceso de planificación. Se entiende como proceso de planificación a la secuencia estructurada en etapas, fases y actividades sucesivas, que se organiza según una racionalidad técnica para tomar decisiones en el desarrollo de los Instrumentos de Planificación Territorial. Esta secuencia de etapas involucra la preparación, la elaboración o diseño y la aprobación del instrumento. Por ello, corresponde a un proceso de decisión, dado que corresponde a un acto deliberado y racional, orientado a generar acciones y medidas conducentes a alcanzar un futuro deseado. El proceso de decisión se basa en el planteamiento de problemas y debe contar con un diseño que establezca la forma en que se buscará proponer alternativas que permitan dar con soluciones posibles (Ministerio de Medio Ambiente, 2015). Estas decisiones se adoptan para avanzar hacia un escenario de desarrollo urbano o territorial deseado, congruente con una visión de futuro o imagen objetivo de estructuración territorial de los sistemas urbanos. En consecuencia, responde a una deseabilidad pública con una intencionalidad deliberada de ordenamiento, que se inicia con la identificación de un problema que genera la necesidad de planificar y culmina con una propuesta de anteproyecto o proyecto que se sanciona o aprueba para su implementación. Este proceso puede tener un carácter continuo en razón a las dinámicas de desarrollo urbano territorial, o bien puede desarrollarse conforme al resultado del seguimiento, según la forma en que evolucionan los sistemas urbanos territoriales planificados.

6.2. Procedimientos del proceso de planificación

El proceso de planificación definido se compone por tres procedimientos que se interrelacionan para el desarrollo de sus etapas, fases y actividades, en anuencia a su carácter instrumental (Figura 24). Los procedimientos son una descripción detallada de cómo ejecutar las etapas, fases y actividades interrelacionadas del proceso de planificación. De esta forma, desde el punto de vista técnico-instrumental, para llevar adelante el cumplimiento secuencial del proceso de planificación se consideran tres procedimientos fundamentales: Procedimiento Técnico-Normativo, Procedimiento Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Procedimiento de Participación Ciudadana (PAC). Cabe señalar que el Procedimiento Técnico-Normativo es la columna vertebral del desarrollo del proceso de planificación, que se va nutriendo con los otros dos procedimientos indicados.

Estos procedimientos se articulan permanentemente a lo largo del desarrollo de las distintas etapas, siguiendo una secuencia de retroalimentación que da contenido y respalda las decisiones de planificación.

Figura 24 | Etapas y procedimientos del proceso de planificación



Fuente: Elaboración propia según los estudios manuales y guías metodológicas para componentes del IPT para la DDU (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, MINVU, 2017-2019).

A continuación, se detalla la definición de cada uno de los procedimientos de acuerdo con lo establecido en la legislación y las consideraciones técnicas asociadas en cada caso.

6.2.1. Procedimiento Técnico-Normativo

Corresponde al procedimiento central del instrumento de planificación urbana, que se asocia a las tareas propias de la disciplina urbanística. Mediante dichas tareas se generan secuencialmente los insumos y los antecedentes que justifican, sustentan y dan cuerpo a los elementos que constituyen el IPT, vale decir, el Plan Regulador junto a los distintos actos administrativos que posibilitan su aprobación legal.

Desde un punto de vista metodológico, el procedimiento técnico-normativo del Plan Regulador Comunal tiene como finalidad estructurar progresivamente una propuesta de organización espacial y territorial del sistema urbano. Esta propuesta tendrá que dar cuenta de una visión estratégica de ciudad. Así también, deberá considerar la sustentabilidad como criterio orientador a través de la EAE y la participación, como ejes articuladores y expresión de las distintas voluntades que se plasman en el territorio.

El procedimiento técnico-normativo toma en consideración la situación actual de los sistemas urbanos territoriales, para lo cual desarrolla un análisis sistémico y un diagnóstico integrado. El análisis sistémico es un examen desagregado de los diferentes componentes del sistema urbano territorial (barrio, comuna, intercomuna o región) en relación al marco del problema de planificación. De esta manera, entrega un conocimiento del sistema urbano o territorial sujeto a planificación, a partir de sus características, cualidades, estado, dinámicas, proyecciones y tendencias. La finalidad de este análisis es comprender la situación actual, contrastándola con la definición de estándares urbanos, previendo su evolución futura. Así, el análisis sistémico no es descriptivo, tampoco es estático. Es estratégico, prospectivo y dinámico. Por su parte, el diagnóstico integrado es una síntesis que se elabora reuniendo y relacionando los contenidos disgregados del análisis sistémico. Los organiza en unidades de contenidos o temas claves, que compilan

los fundamentos del desarrollo de una propuesta de Imagen Objetivo. Resulta de suma relevancia que los procesos de elaboración o actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial identifiquen claramente las características del sistema urbano objeto de planificación, condiciones que a la postre serán un soporte para su formulación.

La Imagen Objetivo es una etapa en el proceso de diseño de un IPT que tiene como propósito establecer las bases de acuerdos sobre los fundamentos, los objetivos y los principales elementos que estructuran el plan y sus alternativas. La Imagen Objetivo se compone de un resumen del diagnóstico territorial integrado y los fundamentos técnicos. Incluye los objetivos de planificación, los principales elementos que estructuran el plan, correspondientes a los lineamientos, y las alternativas de estructuración u opciones de desarrollo, así como los cambios propuestos respecto a la situación actual. La Imagen Objetivo incorpora elementos de los tres procedimientos –del técnico-normativo, de la EAE y del participativo–, tanto para su formulación como para su aprobación.

El Anteproyecto es la propuesta de elaboración o modificación del IPT que desarrolla el órgano responsable, según su ámbito propio (Municipalidad en el nivel comunal y SEREMI de Vivienda y Urbanismo o Gobiernos Regionales en el nivel Intercomunal). El desarrollo de esta propuesta de ordenamiento, que se plasma en un modelo de desarrollo urbano, requiere de acuerdos básicos relativos al diseño del IPT. Estos acuerdos se adoptan mediante la definición de la Imagen Objetivo, que posteriormente se traduce en un Anteproyecto. De esta forma, el Anteproyecto se desarrolla a partir de los resultados de la consulta pública de la Imagen Objetivo y los consecuentes acuerdos que adopte el órgano responsable, según lo establece el Art. 28 octies de la LGUC. En consecuencia, considera el desarrollo de los componentes constitutivos del plan, a partir de la alternativa de estructuración u opción de desarrollo seleccionada.

En síntesis, el procedimiento técnico-normativo del Plan Regulador considera los siguientes pasos generales:

1. Definición de las Directrices Generales, tales como la justificación y el alcance del IPT, y la definición del marco territorial, estratégico y normativo en el cual se mueve la decisión del plan.
2. Construida la base anterior, el IPT desarrolla, a partir de distintas dimensiones o ámbitos temáticos, un análisis sistémico destinado a resaltar los indicadores y las variables explicativas del marco del problema de planificación.
3. Este análisis se complementa con proyecciones y tendencias, en base a distintos indicadores que permiten comprender las dinámicas que operan en el sistema urbano. Así también, permiten explicar más adelante cómo influyen en los temas claves del plan (factores críticos de decisión), posibilitando la base para la construcción de escenarios de desarrollo urbano sobre los que se sustenta la Imagen Objetivo y las Alternativas de Estructuración.
4. El Diagnóstico Integrado corresponde a un proceso de sistematización de carácter estratégico, por lo cual se entiende claramente vinculado a los factores críticos de decisión. De esta manera, dicha sistematización se orienta a focalizar en aquellos elementos o factores que se constituyen en las problemáticas, limitantes, valores o conflictos esenciales del proceso de decisión del plan.

5. La Imagen Objetivo, más allá de ser un resumen ejecutivo, corresponde al procedimiento de formulación y acuerdos relativos a las premisas básicas de la estructuración urbana y territorial propuesta. Se desarrolla sobre la base de los fundamentos de una visión esperada de la ciudad, de un conjunto de objetivos o metas a alcanzar y de lineamientos de planificación que permiten materializar estos objetivos. Para ello, se suponen distintos escenarios que son evaluados a partir de los antecedentes técnicos que provienen de los estudios especiales.
6. Anteproyecto (y Proyecto) del plan, que permite dar curso a la estructuración urbana propuesta a partir de la alternativa escogida. Se incorporan las disposiciones reglamentarias propias del nivel de planificación, dando cuenta de los componentes constitutivos del plan, incluidos los estudios especiales que se han venido formulando en las etapas previas del plan.

Cada una de las principales actividades señaladas del procedimiento técnico-normativo se indican en el esquema de la Figura 25. Se esquematiza, junto con el detalle de las tareas, la forma en que este procedimiento se va interrelacionando, en el proceso de planificación, con el procedimiento de la EAE y con el procedimiento participativo.

6.2.2. Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) corresponde a un procedimiento de integración de la dimensión ambiental en la planificación urbana, orientando estratégicamente el proceso de toma de decisiones del plan. De acuerdo a la propuesta y recomendación establecida en el documento Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para Instrumentos de Planificación Territorial, la EAE considera dos etapas: diseño y aprobación. Estas etapas incluyen una serie de fases, actividades y tareas que deben integrar, de modo efectivo, las consideraciones ambientales en el proceso de diseño o elaboración del IPT.

En consecuencia, el procedimiento de EAE apoya el proceso de toma de decisión de un Instrumento de Planificación Territorial para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, desde su preparación hasta el diseño del plan, contribuyendo en la calidad del proceso. Este procedimiento se aplica para la formulación de políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad. La aplicación en su formulación es la manera en que dichas consideraciones sean integradas en la dictación de la respectiva política o plan, y sus modificaciones sustanciales (Art. 2, Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente).

Este procedimiento integra en sus consideraciones los efectos del cambio climático en la planificación urbana territorial. El cambio climático se define como el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (Art. 3, Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático). Para enfrentar dicha amenaza y desafío global, la Ley N°21.455 establece que los Instrumentos de Planificación Territorial deberán incorporar consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, relativas a la adaptación como a la mitigación del cambio climático. La adaptación es la acción, medida o proceso de ajuste al clima actual o proyectado o a sus efectos en sistemas humanos o naturales, con el fin de moderar o evitar los daños, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia o aprovechar las oportunidades beneficiosas (Art. 3, Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático). En este sentido, por ejemplo, el desarrollo de un Plan Regulador Comunal podrá incorporar en su diseño la aplicación de normativas que reduzcan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, conforme las condiciones de localización de actividades en áreas bajo amenazas naturales o antrópicas. Dicha decisión de planificación se podrá representar en un indicador a ser considerado en la formulación del plan de seguimiento, según la aplicación del procedimiento de EAE, al momento de elaborar el informe ambiental correspondiente. Por su parte, la mitigación es la acción, medida o proceso orientado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, o restringir el uso de dichos gases como refrigerantes, aislantes o en procesos industriales, entre otros, o a incrementar, evitar el deterioro o mejorar el estado de los sumideros de dichos gases, con el fin de limitar los efectos adversos del cambio climático (Art. 3, Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático). En este ámbito, las decisiones de planificación orientadas a aumentar la superficie de áreas verdes, o parques que aporten en cobertura arbórea, son normativas de usos de suelo y declaratorias de utilidad pública con fines de incrementar este tipo de espacios públicos para captura y reducción de GEI y, con ello, contribuir a la estrategia de mitigación en ciudades. Así también, se suma en esta misma acción el establecimiento de normas urbanas a favor de la movilidad sustentable, entre otras, medida en indicadores de reducción de emisiones.

Figura 26 | Áreas Verdes de nivel comunal



Fuente: Estudio “Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)” (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterrra Consultores Ltda., 2018).

A continuación, la Figura 27 muestra el procedimiento realizado entre el diseño del propio instrumento de planificación y la EAE. Este procedimiento se detalla en la secuencia de actividades y tareas por etapa en la Figura 28.

Figura 27 | Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica en el contexto del proceso de planificación



Fuente: Actualizado del estudio “Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)” (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterrra Consultores Ltda., 2018) y de la “Guía metodológica para la elaboración de estudios de riesgo de los planes reguladores del nivel comunal e intercomunal” (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterrra Consultores Ltda., 2023).

6.2.3. Procedimiento de Participación

El Procedimiento de Participación es una secuencia de instancias de diálogo y espacios de trabajo colectivo de los diversos actores que habitan o usan el territorio, a fin de relevar los intereses concurrentes y procurar establecer visiones colectivas. Estas visiones se construyen conjuntamente sobre el desarrollo futuro y los caminos posibles para el logro de esas visiones, a través de las medidas propias de la planificación territorial. Estas instancias participativas nutren el proceso técnico del diseño del plan, de modo que la información producida sirva para fundamentar la toma de decisiones y contribuya a la validación social de ellas.

La normativa de urbanismo y construcciones reconoce la participación como parte de los procedimientos consultivos y de exposición de carácter público debidamente informados, los que se encuentran asociados a las etapas de formulación de la Imagen Objetivo y de aprobación del Anteproyecto. Se complementa con una estrategia de participación que los órganos responsables adoptan en forma voluntaria en cada una de las etapas del proceso de planificación y que retroalimenta el procedimiento técnico-normativo, según se puede visualizar en la Figura 30. Sin perjuicio de lo anterior, señala en varios pasajes algunos principios básicos que se deben cumplir para asegurar la transparencia de estos procesos. Por su parte, la normativa de Evaluación Ambiental Estratégica señala las necesidades de participación requeridas, estableciendo una distinción entre las acciones consultivas respecto de aquellas que posibilitan la coordinación e intercambio con actores claves en el proceso de planificación.

No se debe perder de vista un tercer cuerpo normativo que establece prescripciones respecto de los procedimientos de participación pública en los IPT: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito por Chile. Este establece la incorporación de procedimientos consultivos a los pueblos originarios, quedando refrendado en el Decreto N°66 del MDSyF, que precisa disposiciones reglamentarias respecto de los procedimientos de consulta indígena.

En síntesis, el proceso de participación ciudadana está basado en las indicaciones de los siguientes cuerpos normativos e indicativos:

1. Artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
2. Artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que instruye respecto de los mecanismos de consulta pública de los IPT.
3. DS N°32 de agosto de 2015, que aprueba el Reglamento del Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, y en particular el articulado referido a los procedimientos de participación pública en el marco del plan.
4. DDU N°430 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que publica el Manual de Contenidos y Procedimientos para la Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los IPT.
5. Circular 88 del 25 de junio 2015 del Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que remite información a solicitud del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para considerar criterios de participación ciudadana en la formulación y modificación de planes reguladores para todos los municipios del país.

6. Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, y DS N°66 del Ministerio de Desarrollo Social (Reglamento de Consulta Indígena).

Así, el procedimiento de participación para la elaboración de planes reguladores tiene un carácter transversal, continuo y secuencial, cuyo objetivo central es retroalimentar el proceso técnico de formulación del PRC con todos aquellos aportes provenientes de los actores sociales, orientando y documentando la toma de decisiones sobre planificación territorial (Figura 29). Ello, a partir de un proceso interactivo que propicie el diálogo e intercambio de información permanente con la comunidad, la que está integrada por diversos grupos de personas, instituciones y organizaciones con diferentes intereses desplegados en el territorio sujeto a planificación.

Figura 29 | Fotografías de jornadas de participación ciudadana de formulación de PRC



Fuente: Elaboración propia.

6.3. Etapas de formulación de un plan

Este acápite se orienta a dar respuesta a la pregunta: ¿cuáles son los procedimientos técnicos-normativos del proceso de planificación? Para ello, se detallan a continuación cada una de sus etapas, a saber: de preparación, de diseño y de aprobación.

6.3.1. Etapa de preparación del IPT

En la fase de preparación del plan se define la especificidad y particularidad territorial de los procedimientos metodológicos para la ejecución de la planificación urbana. Así, esta fase considera la definición del contexto y enfoque en el que se desenvuelve el proceso de decisión. Para estos efectos, es necesario tener en consideración sus condiciones de borde, las cuales están determinadas por tres encuadres esenciales:

- **Marco del problema de planificación:** Corresponde a los objetivos que motivan la necesidad de llevar adelante el proceso de planificación, a partir de un conocimiento general de las causas que lo justifican en términos de problemas, valores o conflictos.
- **Marco de gobernabilidad:** Entendido como las capacidades requeridas para llevar adelante un proceso de planificación, lo que implica los aspectos técnicos, administrativos y de gestión.
- **Marco de gobernanza:** Todo proceso de planificación urbana tiene implícito, como se ha señalado en el presente documento, un punto de convergencia de distintas visiones que concurren en lo que hemos denominado el “pacto urbano”.

En la etapa de preparación del plan se desarrolla el apresto metodológico, que define las formas de relacionamiento del órgano responsable del desarrollo del plan con los distintos actores que concurren al proceso de planificación, ya sea institucionales o de la sociedad.

Considera todas aquellas actividades y tareas tendientes a establecer las bases y propósitos del proceso de planificación o decisión del plan. Esto también implica afinar las consideraciones metodológicas del plan de trabajo y establecer el marco de gobernabilidad en que se desenvuelve la planificación, entendiendo como tal las coordinaciones institucionales y la precisión de las responsabilidades para la consecución del plan.

6.3.2. Etapa de diseño del IPT

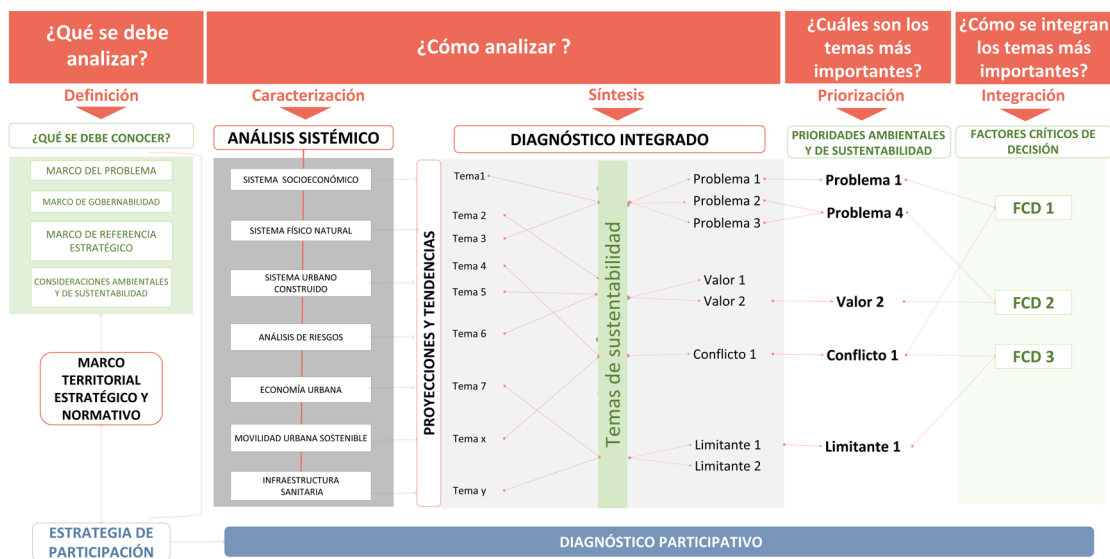
A partir de la definición del contexto y enfoque de la decisión que involucra el desarrollo del plan, se procede con el proceso de elaboración o diseño del instrumento, el que está compuesto de tres fases: diagnóstico y tendencias, formulación y consulta de la Imagen Objetivo y formulación del Anteproyecto.

a) Fase de diagnóstico y tendencias

Las decisiones de planificación se fundan en un diagnóstico prospectivo del objeto de planificación, según lo previsto en la normativa de urbanismo y construcciones. La palabra diagnóstico nos remite al juicio, conclusión o resultado que permite reconocer el carácter o naturaleza de algo. En los procesos de planificación el diagnóstico nos remite a la identificación de los temas claves que inciden en todo proceso de decisión, los que pueden expresar problemas, valores o conflictos. Por su parte, dichos temas claves tienen una dimensión temporal, vale decir, son dinámicas que han ocurrido, están ocurriendo y se proyecta que sigan ocurriendo, lo que determina su cualidad prospectiva.

Los resultados de un diagnóstico prospectivo se expresan en factores críticos de decisión.⁶ Estos corresponden a aquellos temas claves o desafíos que se transforman en ventanas de observación de la eficacia del plan. La formulación de los factores críticos de decisión es concluyente de un procedimiento técnico-participativo, a partir de la definición de lo que se debe analizar respecto a qué conocer del territorio a planificar, para abordar la caracterización y síntesis de cómo analizar el sistema urbano territorial. Luego viene la priorización de aquellos problemas, valores y conflictos o limitantes ineludibles de considerar en la planificación, y finalmente la integración de dichas prioridades que son ambientales y de sustentabilidad urbana. Lo expuesto, es decir, la secuencia metodológica para formular un factor crítico de decisión necesario para la planificación urbana territorial, se esquematiza en la Figura 31.

Figura 31 | Esquema metodológico para formular factores críticos de decisión



Fuente: Elaborado a partir de la Circular DDU 430, MINVU.

6 Factor Crítico de Decisión: temas de sustentabilidad relevantes o esenciales que, en función del objetivo que se pretende lograr, influyen en su evaluación.

i) Directrices generales

Todo diagnóstico parte del marco del problema de planificación, que son los supuestos que determinan o encuadran el ámbito o dimensión de análisis. Se expresan a través de efectos (síntomas), respecto de los cuales no conocemos las causas ni tampoco su evolución.

ii) Análisis sistémico

El análisis sistémico corresponde al examen del estado de situación de los componentes desagregados de un sistema complejo en base a criterios, indicadores y estándares que permiten cotejar brechas respecto de una condición normal u óptima.

Para abordar el análisis se recomienda organizar la información en categorías o dimensiones sistémicas que están determinadas por el marco del problema de planificación, vale decir, las condiciones de enfoque y contexto determinadas a partir del marco del problema de planificación y que pueden agrupar variados indicadores, que se han podido constatar a partir de la revisión de casos. Entre estas categorías o dimensiones de análisis se pueden señalar las siguientes: sistema físico natural, sistema humano, sistema construido, sistema económico productivo, análisis de vulnerabilidad y riesgos, entre otros.

El objeto y alcance de los instrumentos de planificación comunal requiere de algunas categorías de análisis sistémico que comúnmente se utilizan en los IPT y que se requieren en los estudios especiales considerados en la legislación urbana como requisitos para aprobar el plan, tales como el estudio de movilidad, el estudio de riesgo, el estudio de equipamiento o el estudio de infraestructura energética, entre otros.

Entre las categorías de análisis sistémico comúnmente utilizadas destacan las siguientes:

Análisis del sistema humano

Agrupar las variables relativas a la población y su relación con el territorio de planificación y las entidades espaciales que lo conforman. Entre los contenidos es posible destacar:

1. Estructura y dinámica sociodemográfica: Permite caracterizar a la población en relación a su estructura desagregada por entidades territoriales que conforman el área sujeta a planificación. Dichos antecedentes son relevantes para determinar la situación base en que se encuentra el área sujeta a planificación y su contraste respecto de otras entidades territoriales superiores. La dinámica demográfica aporta los datos históricos relativos a población, hogares y viviendas, y en particular la trayectoria que han tenido en el tiempo a partir de las cifras observadas en los distintos cortes censales. La importancia de este comportamiento histórico es que aporta tasas de crecimientos para sustentar proyecciones de población, viviendas y consumo de suelo.
2. Caracterización socioeconómica: La caracterización de los antecedentes socioeconómicos permite conocer datos de relevancia para el desarrollo del plan, tales como la estratificación socioeconómica útil para los estudios de vulnerabilidad y los estudios de movilidad. El conocimiento de indicadores sociales de la vivienda y los hogares contribuye a la detección de factores de hacinamiento, deterioro y exclusión, que son fundamentales para sustentar estrategias de regeneración y rehabilitación urbana.

3. Caracterización sociocultural: Los factores socioculturales permiten conocer elementos identitarios y de género que pueden tener incidencia como categoría de análisis en la planificación y, en particular, en el capital social de las comunidades que habitan el territorio. Se complementa estrechamente con la estrategia de participación y permite conocer factores socioculturales como determinantes del desarrollo urbano, tales como la presencia de elementos asociados a las etnias o pueblos originarios que ocupan o hacen uso del territorio.

Análisis del sistema físico natural

Agrupar todos aquellos antecedentes e indicadores que caracterizan el estado actual del medio físico natural, que sirve de contexto o soporte al territorio de planificación y con el cual interactúa directamente el objeto de planificación. Los antecedentes reportados en esta categoría de análisis tienen particular énfasis en detectar los efectos del desarrollo urbano sobre el medioambiente, por lo que las temáticas de relevancia se vinculan a los siguientes procesos y condicionantes:

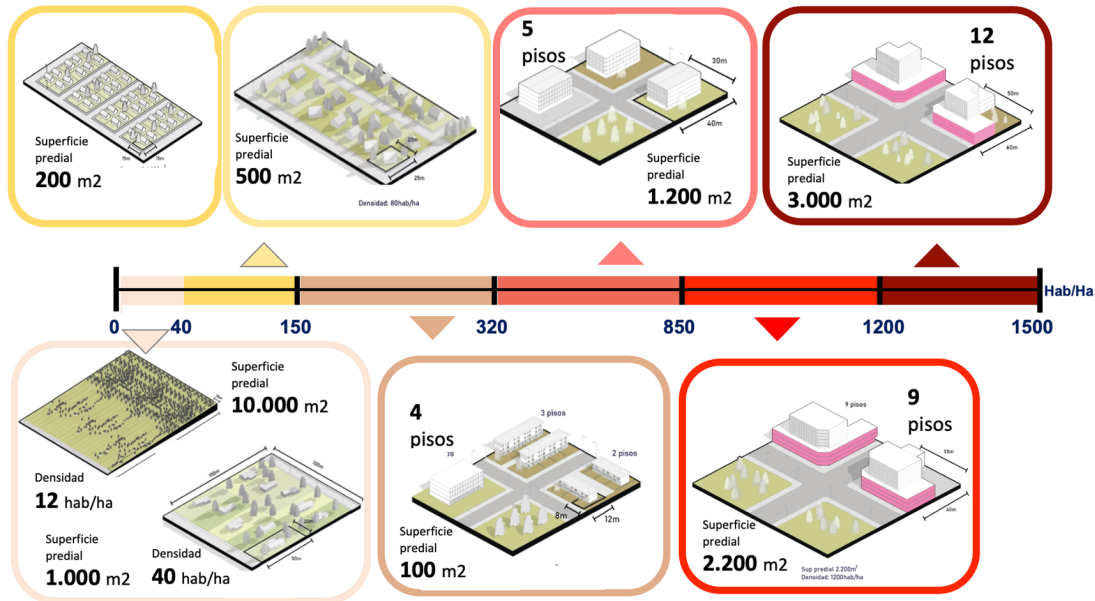
1. Procesos de ocupación del territorio, donde destacan como componentes de relevancia:
 - a. Recurso suelo a partir de las características agroecológicas.
 - b. Recursos hídricos.
 - c. Recursos de biodiversidad (flora y fauna).
2. Procesos asociados al metabolismo urbano, que se asocian a los siguientes aspectos de relevancia:
 - a. Contaminación.
 - b. Disposición de residuos.
 - c. Consumo de energía y recursos hídricos.
3. Procesos que afectan el medio perceptual (paisaje):
 - a. Transformación o afectación del paisaje natural.
 - b. Transformación o afectación del paisaje cultural (urbano construido).
4. Procesos de ocupación y/o condicionamiento de sectores expuestos a riesgos contenidos en el estudio de riesgos.

Análisis del sistema urbano construido

El análisis del sistema urbano construido es el más importante, dada las competencias y alcances del instrumento de planificación. Destacan los indicadores que se asocian a las disposiciones del ámbito propio del plan, relativas a uso del suelo e intensidad de ocupación y edificación que configuran la morfología urbana. Los contenidos mínimos que deben ser analizados en un PRC se señalan en la OGUC, sin embargo, es relevante considerar los siguientes aspectos:

1. Definición de los centros urbanos de la comuna: Comprende la caracterización del tamaño y rol del área urbana, su área consolidada o urbanizada y su evolución histórica en base al análisis de la huella urbana o su proceso de urbanización progresivo.
2. Uso del suelo: Refiere a la caracterización del subsistema de actividades del área urbana sujeta a planificación. Considera todos aquellos indicadores que permiten evidenciar las características del patrón de distribución y/o concentración de uso de suelo, preferentemente desagregado a nivel de predios o manzanas, dependiendo de la escala o tamaño del área urbana. Los usos de suelo se desagregan en unidades espaciales del nivel mínimo predial o manzanas. Dicha información se representa por la cantidad de metros cuadrados edificados por usos y destinos. El levantamiento de estos datos se utiliza básicamente para la generación y proyección de escenarios de desarrollo urbano. Por su parte, el análisis de los patrones de distribución y/o especialización de los usos de suelo permite comprender los niveles de especialización funcional de las distintas áreas que componen el territorio de planificación. Lo anterior tiene claras incidencias en la compatibilidad de funciones y las normas que definen los usos, actividades y destinos permitidos y prohibidos. Los patrones de distribución y concentración de usos del suelo se obtienen a partir de información desagregada o considerando índices de especialización o complejidad. La especialización funcional tiene incidencia en la movilidad, siendo una de las variables explicativas tanto de la distribución de viajes al interior de las áreas urbanas como de la intensidad de uso de suelo que determina la atracción de viajes.
3. Forma e intensidad de ocupación: Considera el reporte de todos aquellos indicadores que permiten evidenciar las características del patrón de distribución de uso y actividades, preferentemente desagregado a nivel de predios o manzanas, dependiendo de la escala o tamaño del área urbana. El objetivo es establecer patrones homogéneos de uso del suelo, para lo cual es posible utilizar la información de manera desagregada o considerando índices de especialización o complejidad. Representa los indicadores relativos a densidad poblacional y vivienda, los indicadores de edificación en relación a superficie construida y los indicadores de ocupación del suelo observada.

Figura 32 | Intensidad de ocupación según rangos de densidad



Fuente: Elaboración propia, en el marco del Estudio Actualización del PRC de Valdivia, 2023. Asesoría Urbana, Secretaría de Planificación Comunal, I. Municipalidad de Valdivia.

4. **Morfología del espacio construido:** La caracterización morfológica del sistema urbano se relaciona directamente con las disposiciones normativas de edificación. Abarca todos aquellos elementos del medio construido que dan cuenta de la forma urbana o imagen urbana, tales como el sistema de agrupamiento predominante, las alturas de edificación, la ocupación y/o disposición de la edificación en el predio, distanciamientos, antejardín, entre otros.
5. **Subdivisión, loteo y tamaño predial:** La caracterización de los patrones de subdivisión, loteo y tamaño predial considera todos aquellos indicadores de rango-tamaño y disposición de los predios en relación al espacio público. La situación de los predios eriazos tiene especial atención en ese acápite, ya que pueden representar tanto factores de deterioro como una mayor susceptibilidad al cambio de uso de suelo, es decir, de potencial de renovación urbana.
6. **Equipamiento:** El diagnóstico del equipamiento se resume en un reporte que comprende la cobertura actual de equipamientos en relación a la población existente y la proyectada, su distribución territorial, y las condiciones o limitaciones de accesibilidad. La localización del equipamiento será relevante como antecedente para el análisis de vulnerabilidad y del estudio de riesgo, respecto a aquellos calificados como críticos por su carácter estratégico. Esto significa, identificar aquellos equipamientos que se requieren operativos al primer momento de ocurrida una emergencia, junto con representar una alta vulnerabilidad en relación a su uso, función o usuarios.
7. **Infraestructura urbana (sanitaria y aguas lluvias):** Los resultados y conclusiones que se obtienen como antecedentes para el desarrollo del plan, considerando los aspectos de relevancia del Estudio de Factibilidad, son los siguientes:

- I. Síntesis muy resumida de las condiciones de operación del sistema de agua potable urbano en relación a los siguientes aspectos:
 - a. Diagnóstico de la capacidad de producción y dotación del sistema en situación base, expresada en población asistida.
 - b. Territorio operacional del sistema sanitario de acuerdo al plan de desarrollo, incluyendo los territorios que se han incorporado por el Art. 52 bis de la LGUC.
 - c. Población proyectada por el plan de desarrollo, en relación a la situación base.
- II. Síntesis muy resumida de las condiciones de operación del sistema de alcantarillado en relación a los siguientes aspectos:
 - a. Diagnóstico de la población asistida por la red de recolección de aguas servidas.
 - b. Localización de la PTAS y su capacidad de tratamiento en relación a la condición base.
 - c. Población proyectada por el plan de desarrollo, en relación a la situación base.
- III. Síntesis resumida de la condición de evacuación de aguas lluvias:
 - a. Estado de situación del sistema de evacuación de aguas lluvias, incluyendo puntos críticos de anegamiento (coordinado con el Estudio de Riesgos).
 - b. Identificación de territorios de reserva para la infiltración de aguas lluvias, considerados en el Plan Maestro.
 - c. Recomendaciones para la disposición de áreas de reserva para infiltración de aguas lluvias.

Análisis del sistema económico productivo

Los antecedentes relativos a esta categoría de análisis refieren a la presencia de actividades productivas en el territorio del plan y cómo pueden condicionar o restringir el desarrollo de otros usos de suelo urbano a partir de su impacto y distribución.

Se complementa este capítulo con la caracterización de variables que indiquen el rol y especialización de la comuna y sus centros poblados. Esto aporta importantes insumos para la formulación de proyecciones y tendencias de localización de actividades.

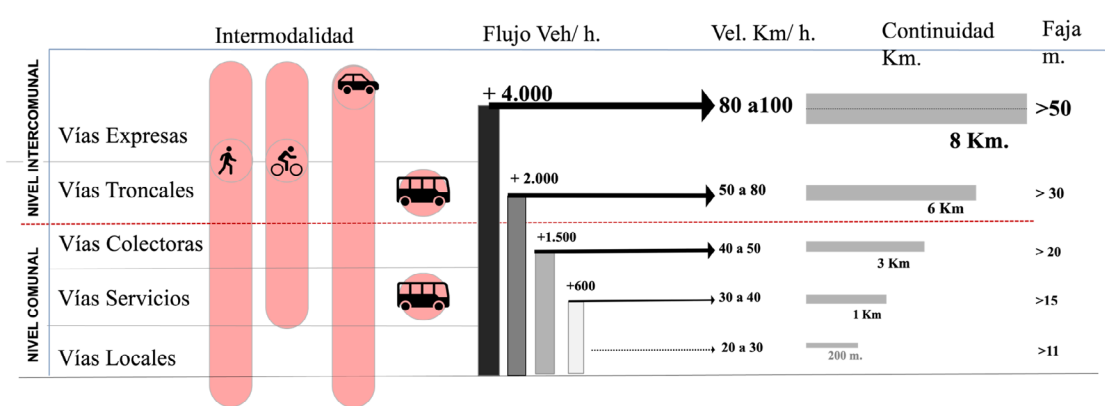
Por otro lado, el análisis del sistema socioeconómico permite determinar las variables relativas al comportamiento del mercado de suelo urbano del área de planificación. Dichas variables son un insumo relevante para las proyecciones de demanda y consumo de suelo, la definición de los productos inmobiliarios que constituyen la oferta y los precios de suelo, que importan en la modelación de normas urbanísticas, y la fundamentación de beneficios o incentivos de normas contemplados en los IPT.

Análisis de movilidad urbana sostenible a partir del estudio de capacidad vial

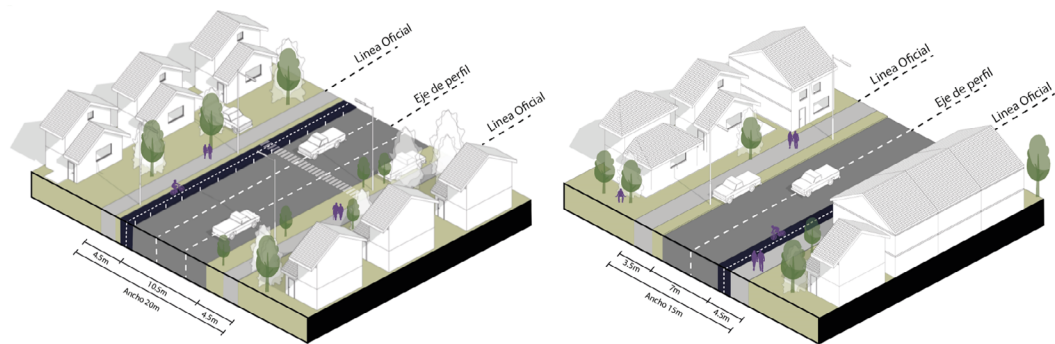
La noción del sistema de movilidad urbana sostenible depende, entre otros factores, de una estructura jerarquizada de vías, tal como se señala en el Artículo 41 de la LGUC y en la Circular 398 “Manual para la

Confección de Ordenanzas de los IPT”. Este sistema responde a diversos parámetros físicos y operacionales, tales como las disposiciones técnicas de la ingeniería de tránsito, los conceptos urbanísticos que guían el desarrollo de los distintos sectores que componen el área urbana, las características de las actividades urbanas que se emplazan en los bordes de las vías estructurantes y la dotación de infraestructura prevista para los distintos modos de transporte, descritos en el Artículo 2.3.2 de la OGUC (Figura 33).

Figura 33 | Clasificación de la red pública de circulaciones según el Art. 2.3.2 de la OGUC



Perfiles vías Colectora y Servicio del nivel comunal



Fuente: DDU 518, MINVU (2025); Estudio “Guía metodológica para la elaboración de estudio de movilidad urbana sostenible y capacidad vial y estudio de equipamiento comunal para los Planes Reguladores” (Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda., 2019).

Los contenidos del estudio de la movilidad urbana tienen un énfasis particular en los siguientes aspectos de relevancia para la formulación de objetivos y lineamientos, que culminan en el diseño de la red de circulación estructurante urbana. Ello se reporta en la fundamentación del plan:

1. Diagnóstico y características de la red de circulación que permitan justificar su jerarquía o clasificación, para los efectos de ponderar lo prescrito en el Art 2.1.36 de la OGUC, relativo a la carga de ocupación de equipamientos.
2. Antecedentes y conflictos que permitan justificar el espacio destinado a circulación urbana y los

posibles conflictos generados por las limitaciones físicas para su desarrollo.

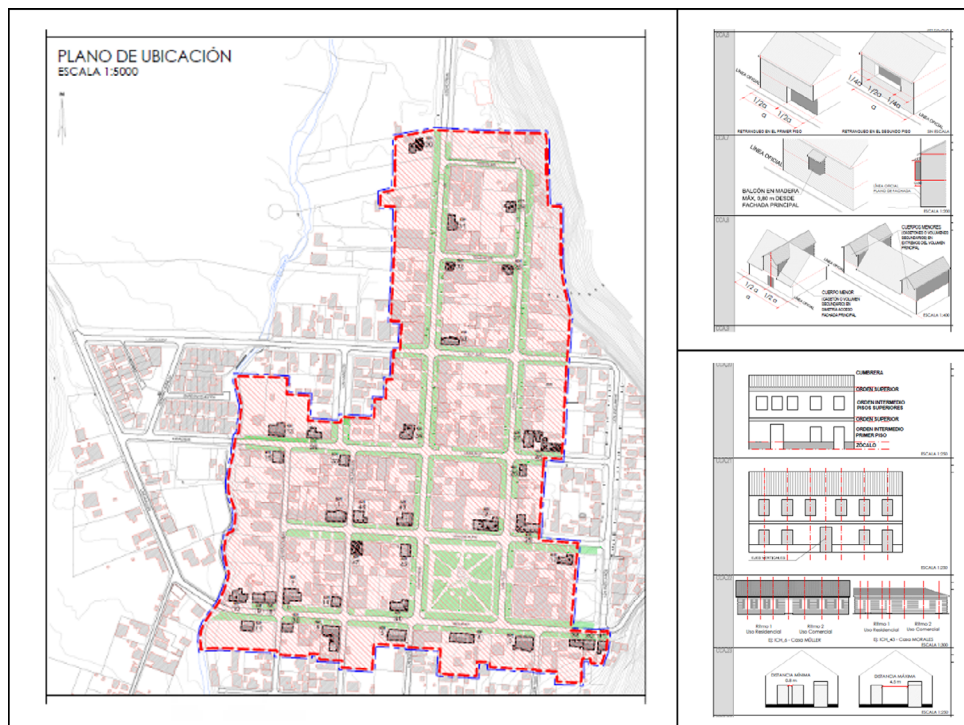
3. Diagnóstico y requerimientos que permitan justificar la intermodalidad de transporte.
4. Diagnóstico y requerimientos derivados de la red vial estructurante intercomunal.

iii) Análisis de áreas de protección de recursos de valor patrimonial-cultural

La síntesis que detalla los aspectos más relevantes de la evaluación y distribución de los inmuebles de mayor valoración se compila en el desarrollo del Estudio de Áreas de Protección de Recursos de Valor Patrimonial-Cultural. Esto, desde el punto de vista de los factores señalados en la Circular DDU 400 (valor urbano, arquitectónico, histórico, económico y social).

Por otro lado, en la eventualidad que el plan justifique el desarrollo de un plano de detalle, se desarrollará un reporte general de aquellas áreas que se consideran como de alta relevancia para su conservación, si procede de acuerdo a los atributos señalados en la Circular DDU 257.

Figura 34 | Referencia de Zona de Conservación Histórica



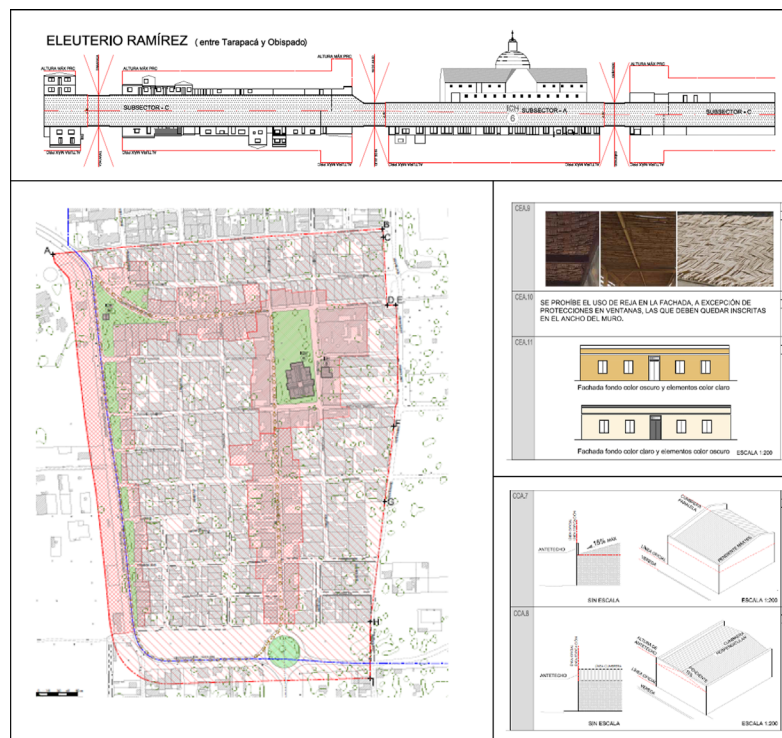
Fuente: Estudio Actualización Plan Regulador Comunal de Contulmo, Plano de Detalle, DDU SEREMI Vivienda y Urbanismo, Región del Bío Bío, I. Municipalidad de Contulmo, noviembre de 2016.

Figura 35 | Declaración de Inmueble de Conservación Histórica

ASPECTOS MORFOLÓGICOS Y ARQUITECTÓNICOS FACHADAS

Fuente: Estudio Actualización Plan Regulador Comunal de Contulmo, Plano de Detalle, DDU SEREMI Vivienda y Urbanismo, Región del Bío Bío, I. Municipalidad de Contulmo, noviembre de 2016.

Figura 36 | Referencia de un Plano de Detalle



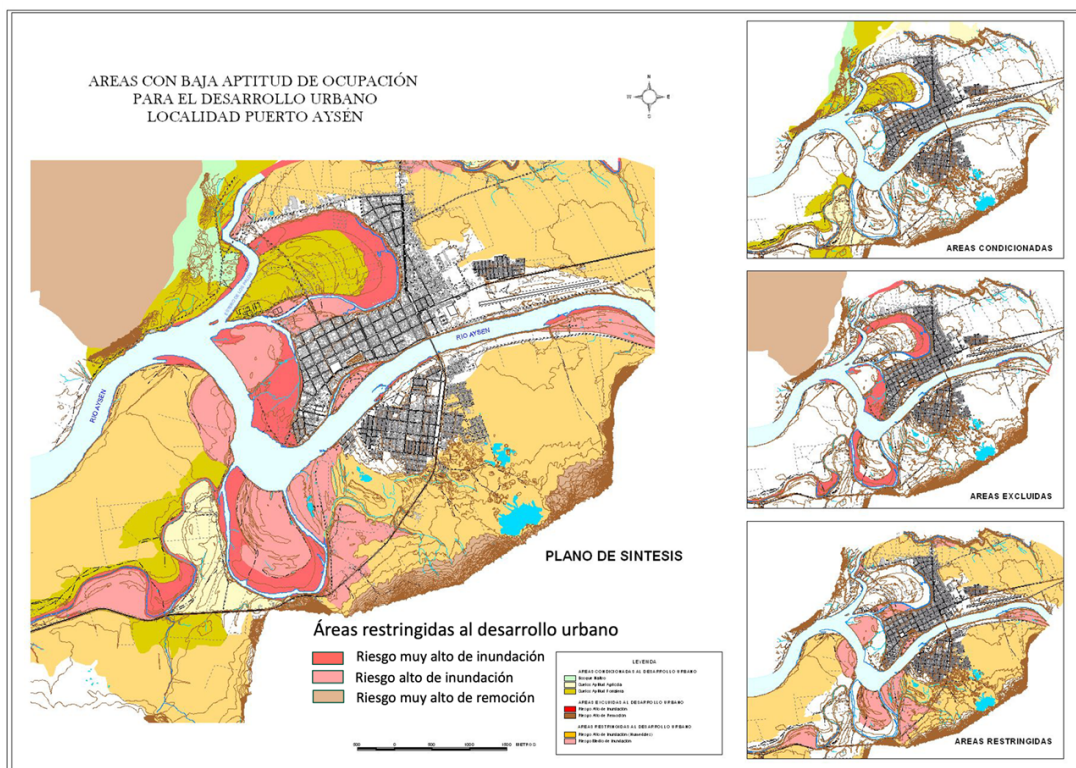
Fuente: Estudio Modificación Plan Regulador Comunal de Pozo Almonte y formulación Plan Seccional de La Tirana, DDU SEREMI Vivienda y Urbanismo, Región de Tarapacá, I. Municipalidad de Pozo Almonte, octubre de 2017.

iv) Análisis de riesgos

El estudio de riesgos corresponde a uno de los estudios especiales exigidos como requisito para el desarrollo de los IPT. Su elaboración considera un procedimiento continuo que se desarrolla en distintas fases del proceso de diseño del plan. Considera, en esta fase de diagnóstico, las labores de caracterización y/o levantamiento de los componentes necesarios para la definición de las áreas de riesgo, vale decir: la caracterización de amenazas, la definición de las áreas de exposición y los factores de vulnerabilidad.

Los procedimientos metodológicos relativos a la elaboración de estudios de riesgos se encuentran descritos en guías metodológicas y/o manuales DDU.

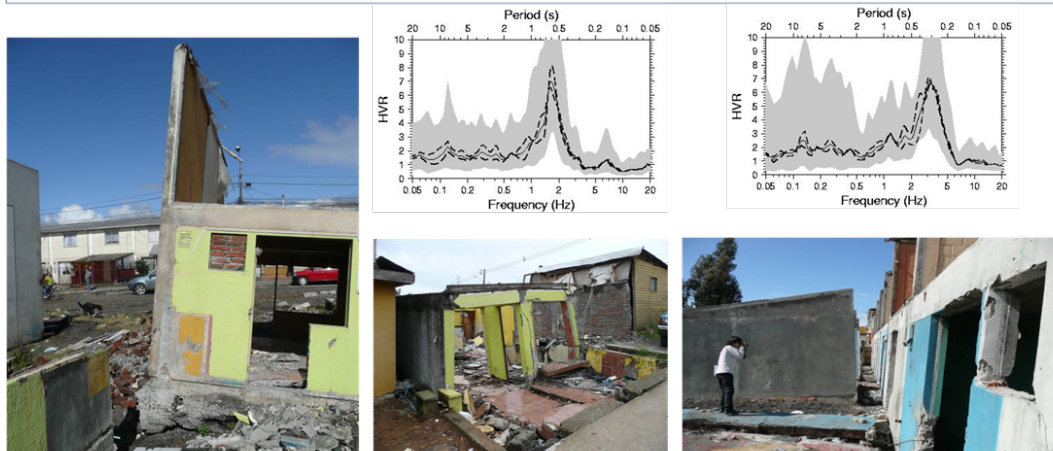
Figura 37 | Referencia de áreas de riesgo de origen natural



Fuente: Estudio Diagnóstico Plan Regulador Comunal de Aysén, DDU SEREMI Vivienda y Urbanismo, Región de Aysén, 2009.

Figura 38 | Referencia de amenaza sísmica - licuefacción

Peligro por mala respuesta de sitio y problemas geotécnicos



VERIFICACIÓN DE RIESGOS CAMPAÑA DE TERRENO

Fuente: Actualización del PRC de Coronel - Estudio de riesgos post 27F. DDU SEREMI Vivienda y Urbanismo, Región del Bío Bío, I. Municipalidad de Coronel, abril de 2011.

v) Análisis prospectivo (proyecciones y tendencias)

La caracterización de los centros urbanos en relación al tamaño poblacional y sus tendencias estimadas de crecimiento, señalada en el Artículo 2.1.10 de la OGUC, considera el carácter prospectivo de los instrumentos de planificación comunal, conforme a la normativa de urbanismo y construcciones.

Las tendencias y proyecciones son relevantes para comprender la dinámica temporal de los desafíos o factores críticos de decisión. En este contexto, es importante conocer el comportamiento de los indicadores en el tiempo, comprendiendo a partir de cifras (tasas) históricas su tendencia y su condición futura, a través de distintos métodos de proyección.

vi) Diagnóstico integrado

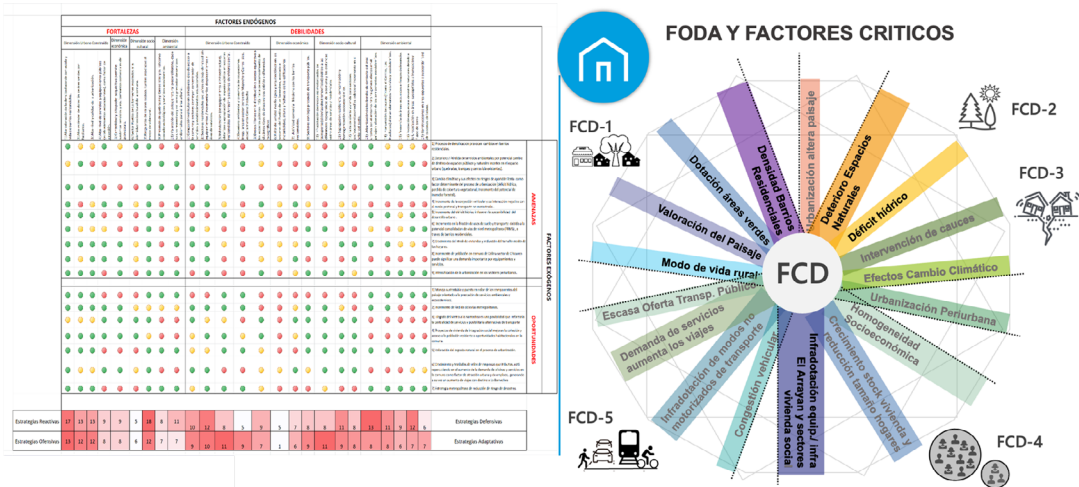
El diagnóstico integrado corresponde a un proceso de sistematización de carácter estratégico orientado a focalizar en aquellos elementos o factores que se constituyen en las problemáticas esenciales del proceso de decisión del plan. Hay variados procedimientos metodológicos para arribar a un diagnóstico que integre las materias analizadas. Estos procedimientos pueden evolucionar, conforme avancen los recursos metodológicos y herramientas tecnológicas en el desarrollo de los IPT.

Los insumos del diagnóstico provienen de tres fuentes de información de relevancia:

1. Análisis sistémico, que aporta la caracterización y el estado de los principales indicadores urbanos, que contribuyen a cuantificar o cualificar la situación actual del territorio urbano en relación a parámetros de referencia.
2. Análisis prospectivo, que aporta los antecedentes relativos a la evolución de los principales indicadores respaldados en el análisis sistémico.

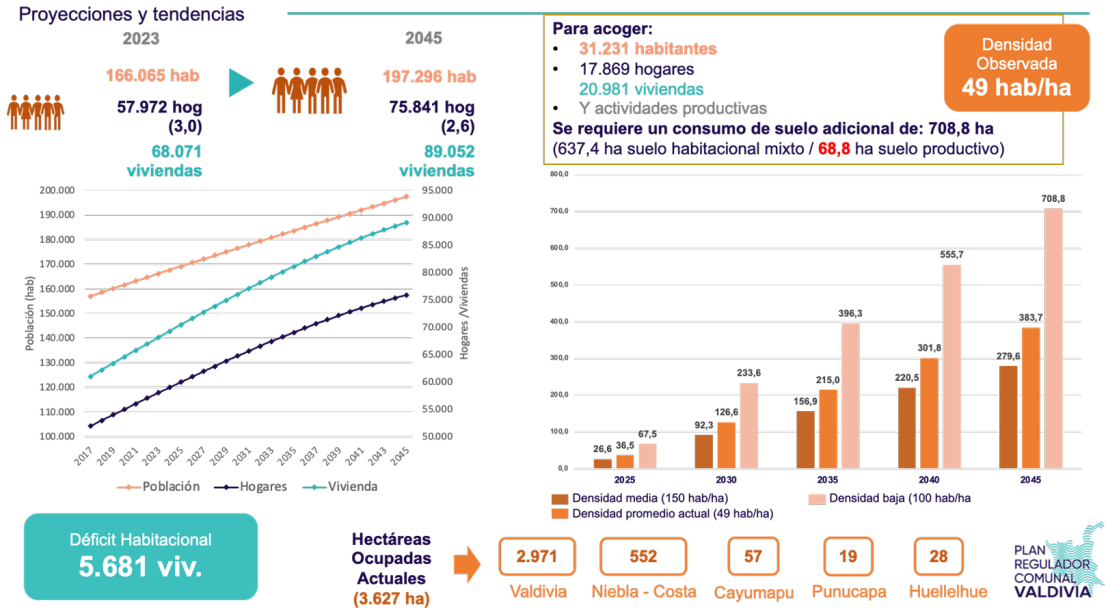
3. Diagnóstico participativo (PAC), que contribuye a focalizar aquellas problemáticas que fue posible identificar y caracterizar del análisis sistémico, junto con visibilizar los temas relevantes que no han sido considerados en el análisis sistémico.

Figura 39 | Referencias gráficas de Análisis Sistémico



Fuente: Análisis sistémico del Diagnóstico Actualización PRC de Lo Barnechea, 2020. Sección de Urbanismo, Dirección de Asesoría Urbana y Espacio Público, I. Municipalidad de Lo Barnechea.

Figura 40 | Referencias gráficas de Análisis Prospectivo - tendencias del desarrollo urbano



Fuente: Estudio Actualización PRC de Valdivia, 2024. Asesoría Urbana, Secretaría de Planificación Comunal, I. Municipalidad de Valdivia.

Figura 41 | Fotografías de instancias de Diagnóstico Participativo

Fuente: Elaboración propia, a partir del desarrollo de actividades de elaboración del PRC de Estación Central. SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, I. Municipalidad de Estación Central, 2023.

Todo diagnóstico concurre a la identificación de elementos o factores de relevancia para la decisión, lo que constituye el foco del proceso de toma de decisiones del plan. Los problemas de decisión tienen como característica la expresión multisistémica y dinámica de los fenómenos. Así, por un lado, son multisistémicos, dado que entre sus causas y efectos pueden abarcar distintas dimensiones (sistemas) del análisis territorial (económico, físico natural, etc.); y, por otro, son dinámicos, puesto que evolucionan en el tiempo (proceso). Es por ello que el diagnóstico hace referencia a la noción de proceso, donde lo importante para un plan, a diferencia de un proyecto, es abordar las causas de ese proceso. Ello, en distinción a abordar los efectos o impactos, como ocurre comúnmente con las medidas de mitigación de un proyecto de inversión, cuyo principio es la compensación del impacto provocado.

b) Fase de formulación y consulta de la Imagen Objetivo

La Imagen Objetivo de un plan es la conjunción de las metas u objetivos estratégicos, a través de lineamientos o elementos que lo estructuran. Estos elementos se plasman en opciones o alternativas de estructuración u organización espacial del territorio de planificación.

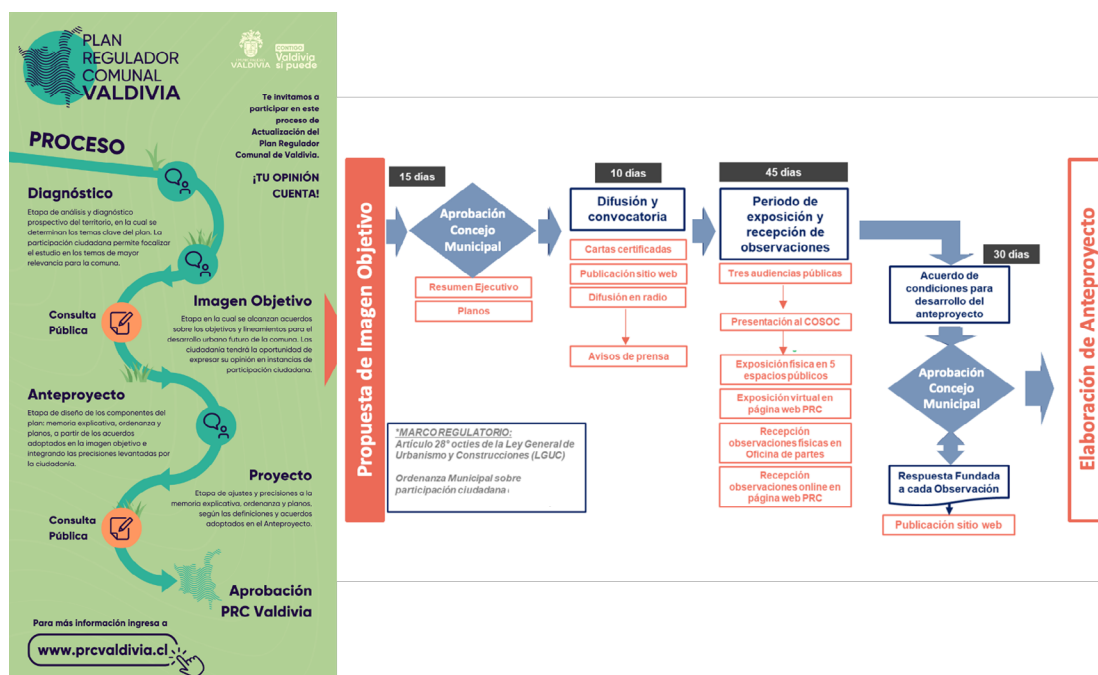
La Imagen Objetivo se funda en el diagnóstico, expresa una visión consensuada de desarrollo (deseabilidad pública) y debe reconocer consideraciones ambientales y de sustentabilidad que sirven de criterios o reglas para el diseño del plan. Esta Imagen Objetivo también expresa directrices o lineamientos que pueden abarcar los distintos componentes de la planificación integrada: regulación, inversión y/o gestión. Es por ello que no debe perderse de vista la importancia fundamental de esta fase del proceso de diseño

del plan, por cuanto su objeto trasciende a lo meramente regulatorio.

La fase de Imagen Objetivo de un plan regulador incluye un procedimiento de exposición y consulta pública donde la comunidad en su conjunto puede hacer observaciones a las propuestas. La consulta culmina con un pronunciamiento de la autoridad representativa, la que adopta pronunciamientos fundados respecto de las materias consultadas y culmina con un acuerdo que sintetiza las condiciones para la elaboración del Anteproyecto en el diseño del plan.

La importancia de este acuerdo en la mitad del proceso de planificación radica en la posibilidad de adoptar definiciones que pueden anticipar potenciales conflictos, sin esperar a que estos se resuelvan en la fase de aprobación del plan.

Figura 42 | Procedimiento de consulta pública de la Imagen Objetivo del plan, en el contexto del proceso de planificación



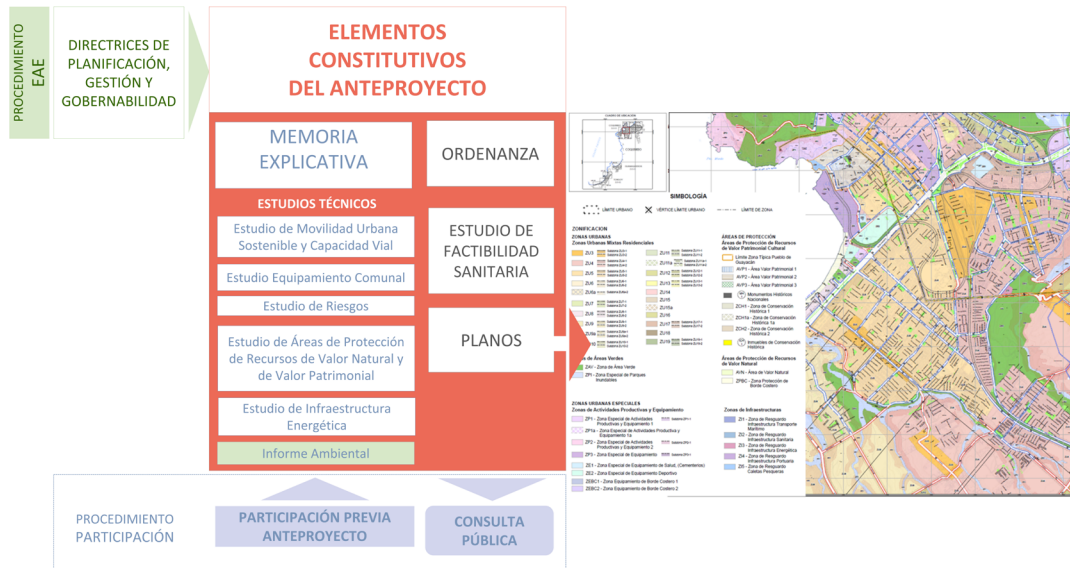
Fuente: Elaboración propia, en el marco de la ejecución de la actualización del PRC de Valdivia, 2024. Asesoría Urbana, Secretaría de Planificación Comunal, I. Municipalidad de Valdivia.

c) Fase de Formulación del Anteproyecto

La Fase de Formulación del Anteproyecto debe realizarse sobre la base de los acuerdos que definieron los términos para el desarrollo de dicho anteproyecto del plan, suscritos por el órgano público responsable.

Esta Fase de Formulación del Anteproyecto, así como del proyecto del PRC, corresponde al desarrollo de los componentes constitutivos del plan, reconocidos en la normativa de urbanismo y construcciones: Memoria Explicativa, Ordenanza, Planos, Estudio de Factibilidad Sanitaria e Informe Ambiental.

Figura 43 | Esquema de componentes de un Anteproyecto de PRC



Fuente: Imagen plano del Estudio Actualización PRC de Coquimbo. Asesoría Urbana, Secretaría Comunal de Planificación, I. Municipalidad de Coquimbo, 2019.

El desarrollo del Anteproyecto se articula con el seguimiento de las directrices de planificación, gestión y gobernabilidad del plan. Estas directrices corresponden a orientaciones, recomendaciones o medidas que permiten abordar los riesgos y oportunidades de la opción de desarrollo preferente, es decir, de la alternativa de estructuración urbana escogida en la aprobación de la Imagen Objetivo. Dichas directrices tienen como propósito contribuir al logro de los objetivos ambientales y de sustentabilidad, a través de acciones posibles de ejecutar en el contexto del plan. Así también, el desarrollo del Anteproyecto considera aquellas acciones que requieren la coordinación con otros instrumentos o instituciones. Para ello, establece el marco para el seguimiento de la implementación del IPT en relación a los temas ambientales y de sustentabilidad sintetizados en los FCD.

Las directrices de planificación son todas aquellas acciones que puedan ser abordadas a través de la aplicación de las disposiciones que se desprenden del objeto de la decisión. Vale decir, se encuentran en el alcance o ámbito del plan. Estas acciones podrán incorporarse en el diseño del Anteproyecto del plan o podrán abordarse en el marco del monitoreo al seguimiento de la implementación del plan.

Las directrices de gestión tienen que ver con las acciones complementarias al objeto de decisión, pero que se desprenden del mismo. Un ejemplo de directriz es la materialización de inversiones tendientes a aprovechar las oportunidades o hacerse cargo de los riesgos, las cuales pueden articularse con los instrumentos indicativos de inversión. En esta categoría también es posible considerar todas aquellas articulaciones con acciones propias del proceso de urbanización. Destacan en este ámbito los beneficios e incentivos normativos orientados a la sustentabilidad urbana, de conformidad con lo señalado en los artículos 183 y 184 de la LGUC. Ello, además de las obligaciones por mitigación exigibles a los proyectos que se emplacen en áreas de riesgo.

Las directrices de gobernabilidad dan cuenta de las capacidades institucionales para enfrentar el proceso de planificación, incluyendo los arreglos institucionales y de coordinación con otros Órganos de Administración del Estado.

Por último, la fase de seguimiento tiene como finalidad establecer el acompañamiento de los resultados del plan, mediante la definición de criterios e indicadores que resultan de las directrices de planificación y gestión. El objetivo es establecer un plan de seguimiento que permita abordar la incertidumbre en la planificación. Para ello, considera levantar indicadores, sus parámetros de medición, temporalidad y los responsables de efectuar la medición, considerando los plazos estimados de vigencia de los IPT y los plazos para efectuar actualizaciones. Los indicadores de seguimiento deben privilegiar fuentes de información accesibles para los organismos responsables de la planificación urbana que van a verificar la implementación del plan. En este contexto, es posible considerar diferentes fuentes de información que mantienen registros permanentes del proceso de urbanización u ocupación territorial y otras que deberán ser implementadas a partir de las directrices de gobernabilidad. Entre dichas fuentes se pueden identificar fuentes primarias y secundarias catastrales, provenientes de bases de datos gráficas y alfanuméricas construidas en el marco del proceso de elaboración del plan regulador, o que mantienen un registro permanente relativo a la urbanización y/o construcción, así también las fuentes cartográficas y satelitales, que permiten verificar los efectos del consumo de suelo urbanizado, entre otras.

Por su parte, según el Reglamento EAE, los criterios de rediseño corresponden a un conjunto de elementos de análisis, derivados de los criterios e indicadores de seguimiento. Dichos criterios de rediseño definen el comportamiento que se espera del indicador de seguimiento dentro de un plazo determinado. De esta manera, permite identificar la necesidad de ajustar, modificar o reformular el IPT, si no se cumple el criterio dentro del plazo asignado.

La elaboración del Informe Ambiental del Plan Regulador se desarrolla con el fin de avanzar en su tramitación en base a los resultados del diseño del Anteproyecto del plan. Este informe reporta fundamentalmente el marco ambiental estratégico, la evaluación y el plan de seguimiento del instrumento.

Los contenidos básicos en detalle del Informe Ambiental se resumen en el itemizado señalado en el Artículo 21 del Reglamento EAE. Ello, teniendo como referente los contenidos señalados en el Reglamento EAE, los cuales pueden ser ajustados en relación a los alcances y contenidos que exija el MMA.

6.3.3. Etapa de Aprobación del IPT

Finalmente, como parte de procedimientos técnicos-administrativos, se lleva a cabo la Etapa de Aprobación, que culmina con la publicación del plan, entrando en vigencia su norma urbanística. Esto garantiza la ejecución de proyectos, conforme el marco de la planificación aprobada con su normativa vigente, contribuyendo a los objetivos del desarrollo urbano y contando con certeza jurídica. Esta etapa integra secuencialmente todas aquellas actividades y tareas que demandan los actos administrativos de distintos organismos, así como los procedimientos de exposición y consulta que consideran los planes reguladores, previo a la ratificación de los actos administrativos que ponen fin al proceso de planificación.

Cabe señalar que el pronunciamiento de las máximas autoridades de los respectivos órganos responsables se circunscribe a las materias que regula el IPT PRC en cuanto a disposiciones generales y específicas.

6.4. Seguimiento y evaluación de los efectos de las decisiones de planificación sobre el territorio

La planificación territorial podrá considerar un sistema de seguimiento mediante indicadores, en razón a la implementación de la EAE de los planes reguladores. Esto se garantiza mediante la formulación de un plan de seguimiento en el marco de la sistematización del Informe Ambiental del plan, resultado de la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

Es imperiosa la implementación de dicho plan de seguimiento, en tanto considera levantar los indicadores y realizar seguimiento sistemático para la evaluación de la eficacia del plan. Los resultados permitirán orientar el proceso de decisión, de modificación o de rediseño del instrumento. Cabe considerar que tal como está establecido en la Circular 430 de aplicación de procedimiento de EAE de los IPT, dichos indicadores de seguimiento o rediseño se relacionan con las directrices de gestión, planificación o gobernabilidad del plan. En consecuencia, el seguimiento dependerá de la capacidad pública institucional de llevar adelante las acciones comprometidas y su sistemática evaluación que implique orientar el proceso de decisión pública al respecto.



CAPÍTULO 7

Recomendaciones para la planificación urbana

7. RECOMENDACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA

La urgencia de los problemas urbanos en Chile exige una reflexión profunda sobre el rol del Estado y la orientación de las políticas de desarrollo. Desde la década de 1980, la planificación urbana ha estado marcada por un sesgo ideológico de corte neoliberal, que redujo la capacidad del Estado para conducir los procesos de transformación territorial y dejó en manos del mercado gran parte de la producción del espacio urbano. Este enfoque ha privilegiado la acumulación de capital y los intereses privados por sobre la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la cohesión cultural.

En las últimas décadas, la acelerada urbanización ha puesto de manifiesto tensiones profundas: desigualdades en el acceso a bienes y servicios, expansión descontrolada del suelo urbano, degradación ambiental y fragmentación social. Estos problemas no solo afectan la calidad de vida de los habitantes, sino que también limitan el potencial de las ciudades como motores de desarrollo económico y espacios de innovación social.

La construcción de ciudades sustentables, integradas, resilientes y equitativas constituye hoy uno de los principales desafíos de las políticas públicas. Alcanzar este objetivo no depende únicamente de la capacidad técnica de los instrumentos de planificación, sino también —y de manera decisiva— del compromiso político y de la voluntad institucional para orientar el desarrollo urbano hacia el bien común.

La actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014), junto con las modificaciones al marco legal y reglamentario de la planificación en la última década, representa un hito en la búsqueda de un marco renovado para enfrentar estos desafíos. Este instrumento reconoció la necesidad de integrar la dimensión económica, social y ambiental en la planificación, promoviendo un modelo de ciudad más justo y sostenible. Sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que la sola existencia de políticas y marcos normativos no garantiza su implementación efectiva. Persisten brechas significativas en la coordinación interinstitucional, en la aplicación de los Instrumentos de Planificación Territorial y en la capacidad de fiscalización y gestión a nivel local y metropolitano.

Frente a este escenario, se vuelve imprescindible recuperar una voluntad política que sitúe la planificación con un carácter público y estratégico, capaz de orientar el desarrollo de las ciudades hacia la justicia territorial. Ello implica reconocer que la producción y transformación de los espacios urbanos no puede quedar subordinada únicamente a la lógica del mercado, sino que debe ser conducida por el poder político y las instituciones públicas, en diálogo con la sociedad civil y los actores locales.

En consecuencia, se entenderá el ejercicio de la planificación como resultado de la producción de un tipo de ciudad según su configuración urbana y los cambios en su función, forma y estructura, como efectos de la aplicación de la regulación urbana. Sin duda, esto se expresa en las relaciones sociales, el sistema político, lo institucional, lo administrativo, las formas de comportamiento, los modos de sociabilización, la apropiación, la ocupación y la significación del espacio, entre otros. En este contexto, resulta urgente reforzar la planificación urbana como una herramienta estratégica de política pública. Ello implica no solo perfeccionar los marcos legales y técnicos, sino también asegurar mecanismos de gobernanza que permitan

articular a los distintos actores –Estado, sector privado, sociedad civil y comunidades locales– en torno a objetivos compartidos. La planificación debe ser entendida como un proceso dinámico, capaz de adaptarse a los cambios sociales, económicos y ambientales, y de anticipar riesgos que comprometan la sostenibilidad futura de las ciudades.

La construcción de una ciudad justa requiere, por tanto, un liderazgo decidido que articule las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales en un proyecto común. La planificación urbana debe ser entendida como un instrumento de transformación estructural, que permita superar la fragmentación y desigualdad heredadas, y que garantice el derecho de todos los habitantes a una ciudad inclusiva, sustentable y democrática.

Las recomendaciones que se plantean en adelante suponen un contexto político-institucional en el cual se asume conscientemente la potestad planificadora. De esta manera, se sostiene que a través de esta función pública específica es la forma de arribar a ciudades más sostenibles, integradas, resilientes y, en definitiva, con mejor calidad de vida para todos y todas sus habitantes.

Este capítulo presenta un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la capacidad de planificación urbana en Chile. Su propósito es ofrecer lineamientos y reflexiones que surgen para la planificación urbana sobre el propósito, la potestad planificadora, el sesgo jurídico, la sustentabilidad urbana, y el proceso de decisión y la participación ciudadana. Los cinco aspectos enunciados se relevan como claves en la encrucijada actual, así también como perspectivas futuras del ejercicio de la planificación urbana en Chile.

7.1. Sobre el propósito

La planificación, entendida como una práctica social de carácter científico-técnico, pero también político, instrumental y procedimental, tiene como propósito fundamental la construcción de un modelo de desarrollo territorial. Dicho modelo busca materializar una ciudad justa, integrada, sustentable, resiliente y segura, orientada siempre al bien común y al interés general de la población. En definitiva, la planificación urbana constituye un orden racional destinado a responder a las necesidades sociales y económicas de toda la ciudadanía (Cordero, 2015).

Estos fines se expresan en valores que se traducen en los objetivos del desarrollo urbano y que deben guiar tanto la formulación como la ejecución de los planes, así como sus instancias de participación y deliberación. Se recomienda, por ello, anteponer los valores a cada decisión de planificación, verificando su coherencia y grado de cumplimiento. De esta manera se asegura la trazabilidad del proceso, lo que resulta cada vez más relevante que los resultados inmediatos. En otras palabras, se trata de privilegiar los procesos por sobre los productos.

El plan, en este sentido, no debe concebirse como un fin en sí mismo ni como un producto acabado al momento de su aprobación. Más bien, constituye un punto de partida o de inflexión para un conjunto de decisiones que se desplegarán de manera permanente y continua en cada fase del proceso de planificación. Este dinamismo le otorga un carácter estratégico, permitiendo acompañar la gestión pública del desarrollo urbano en el tiempo, adaptándose a la evolución de los sistemas urbanos, comprendiendo sus metabolismos y orientando deliberadamente tanto su crecimiento como su transformación. El éxito de la

planificación urbana se alcanza, entonces, cuando se convierte en una herramienta dinámica, apropiable y útil para los órganos responsables de su implementación.

El propósito último es identificar las dinámicas de desarrollo urbano que experimentan las ciudades y orientarlas de acuerdo con un modelo territorial definido en función de objetivos de planificación. Esto permite incorporar mejoras mediante la modificación o actualización de los instrumentos, a partir de la evaluación de los efectos que la normativa urbanística produce en el territorio. La finalidad es consolidar un proceso de planificación continuo, sustentado en pactos ciudadanos renovados de manera permanente, que permitan avanzar en el logro de los objetivos tras cada ciclo de revisión y evaluación, idealmente cada década.

Durante estos intervalos, el plan debe ser monitoreado, revisado y evaluado, contrastando sus efectos con los objetivos de desarrollo urbano y sustentabilidad que se persiguen. Así, la planificación urbana territorial, concebida como una política pública, asegura una intervención constante, oportuna, anticipada y, en definitiva, estratégica en el devenir de los sistemas urbanos.

Por ello, es fundamental no perder de vista la perspectiva estratégica de la planificación urbana territorial. Esta no puede reducirse únicamente a su dimensión normativa, expresada en los planes reguladores. Los Instrumentos de Planificación Territorial deben desarrollarse a partir de una visión de desarrollo urbano o Imagen Objetivo, que no puede ser desconocida ni relegada en favor de disposiciones meramente generales o específicas. Esa visión constituye la base sólida para la formulación y diseño de otros planes conforme a directrices de gestión, así como para la mejora o adecuación sucesiva del propio IPT —ya sea mediante modificaciones o enmiendas—, sin sacrificar la perspectiva estratégica ni la visión de desarrollo urbano que orienta el territorio sujeto a planificación.

El propósito de la planificación urbana, entendido como la construcción de un modelo territorial justo, sustentable y resiliente, exige que los Órganos de Administración del Estado asuman esta función no como un producto estático, sino como un proceso dinámico y estratégico. En la práctica, esto implica que ministerios, gobiernos regionales y municipios deben concebir los planes no como fines en sí mismos, sino como instrumentos vivos que orientan decisiones permanentes, se actualizan periódicamente y se evalúan en función de su efecto real en el territorio.

Para ello, resulta indispensable:

- **Institucionalizar mecanismos de seguimiento y evaluación** que permitan ajustar los instrumentos de planificación conforme evolucionan las dinámicas urbanas y territoriales.
- **Asegurar la trazabilidad de los procesos**, anteponiendo los valores y objetivos de desarrollo urbano a cada decisión, de modo que la planificación sea coherente con el interés general y no con resultados parciales o coyunturales.
- **Consolidar pactos ciudadanos permanentes**, que garanticen legitimidad social y continuidad en el tiempo, más allá de los cambios de administración.

- **Mantener la perspectiva estratégica**, evitando que los planes se reduzcan a meros cuerpos normativos, y asegurando que respondan a una visión de desarrollo urbano integral y de largo plazo.

En síntesis, la aplicación práctica del propósito de la planificación por parte del Estado requiere instalar una cultura institucional que privilegie los procesos sobre los productos, que entienda el plan como un punto de partida y no como un fin, y que garantice la capacidad de orientar de manera deliberada y anticipada el desarrollo urbano. Solo así la planificación se convierte en una herramienta efectiva de gobernanza pública, capaz de responder a las necesidades sociales y económicas de la población y de guiar la transformación de las ciudades hacia un futuro más equitativo y sustentable.

7.2. Sobre la potestad planificadora

La potestad planificadora debe ejercerse de manera consciente, deliberada y oportuna, orientando los procesos de toma de decisiones bajo un marco de democracia deliberativa que incorpore la participación de actores públicos y privados. Este ejercicio implica garantizar un proceso amplio, inclusivo y representativo, en el que se reconozcan y equilibren los distintos intereses presentes en el territorio. Para ello, es fundamental prevenir prácticas excluyentes, especialmente aquellas que marginan a comunidades con menor influencia política, económica o técnica.

El rol del equipo que lidera la planificación es asegurar que todos los intereses sean considerados de manera justa, promoviendo acuerdos, consensos y pactos ciudadanos, y evitando que prevalezca la visión de un grupo en particular. En este sentido, la potestad planificadora debe entenderse como una práctica argumentativa, propia de una comunidad democrática en la que no existen jerarquías de privilegios, ya sean económicos, políticos, técnicos o jurídicos.

Asimismo, un plan no puede quedar supeditado a la administración local de turno. Su alcance y temporalidad trascienden los ciclos políticos de cuatro años propios de las autoridades municipales. Por ello, la potestad planificadora debe concebirse como parte de la gobernanza local, ejercida a través de las secretarías de planificación o asesorías urbanas, y no como una atribución directa de alcaldes o alcaldesas. La función de estas autoridades se centra en la dirección y administración del municipio, mientras que la planificación requiere continuidad, visión estratégica y proyección de largo plazo, orientada al bien común y al modelo de desarrollo territorial que se busca alcanzar.

En consecuencia, la planificación debe asumirse como un proceso permanente y estratégico, que trascienda los vaivenes de la política contingente. La potestad planificadora, radicada en el nivel de gobierno local, debe consolidarse como un modelo de gobernanza estable y sostenible, capaz de resistir la subordinación a la autoridad política de turno. Solo de esta manera se asegura que la planificación urbana cumpla su propósito de orientar el desarrollo territorial hacia una ciudad más justa, integrada, sustentable y resiliente.

El ejercicio de la potestad planificadora por parte de los Órganos de Administración del Estado debe asumirse como una función pública estratégica, permanente y de largo plazo, que trascienda los ciclos políticos y administrativos de las autoridades de turno. En la práctica, esto implica que las secretarías de planificación y asesorías urbanas municipales, junto con los gobiernos regionales y ministerios competentes, deben garantizar procesos de planificación inclusivos y deliberativos, en los que se representen equitativamente los intereses de todos los actores del territorio, evitando la captura por grupos con mayor poder económico, político o técnico.

La aplicación efectiva de esta potestad requiere:

- **Institucionalizar la continuidad de los procesos de planificación y el monitoreo o seguimientos de los planes** más allá de los periodos de gobierno local, asegurando que la planificación responda a una visión estratégica de ciudad y no a agendas coyunturales.
- **Fortalecer la gobernanza local**, radicando la conducción técnica en órganos especializados y no en autoridades electas con horizontes de corto plazo.
- **Garantizar procesos participativos amplios y equitativos**, que permitan arribar a consensos y pactos ciudadanos como base de legitimidad.
- **Ejercer la planificación como práctica argumentativa y democrática**, donde las decisiones se fundamenten en criterios técnicos y en el interés general, y no en privilegios sectoriales.

En síntesis, la aplicación práctica de la potestad planificadora exige que el Estado actúe como garante de un proceso técnico, democrático y estratégico, capaz de orientar el desarrollo urbano hacia la consecución de ciudades más justas, resilientes y sustentables, asegurando que la planificación sea un instrumento de gobernanza estable y no un recurso subordinado a la contingencia política.

7.3. Sobre el sesgo jurídico

En la práctica de la planificación urbana, el sesgo jurídico ha tendido a imponerse sobre el dominio técnico del plan. Esta situación ha reducido la planificación a un ejercicio normativo, subordinando su carácter estratégico, participativo y ambiental. Por ello, se recomienda que los planes no se limiten a ser meros cuerpos de normas, sino que se reconozcan como el resultado de un conjunto de procedimientos de carácter técnico, deliberativo y de Evaluación Ambiental Estratégica.

La planificación urbana —en particular los planes reguladores— debe superar el sesgo jurídico actual. No puede restringirse a lo regulatorio, sino que debe situar la norma al servicio del criterio técnico, con una legislación orientada al proceso urbano en su conjunto y coherente con una visión sistémica de desarrollo. En este sentido, se requiere un marco normativo que otorgue sustento a propuestas de desarrollo urbano de carácter técnico-político, con regulaciones que acompañen los procesos de estructuración territorial más que limitarse al objeto arquitectónico.

El predominio del sesgo jurídico genera un desacople entre la regulación y el dominio técnico del plan, lo que se manifiesta en al menos tres aspectos críticos:

1. **Descontextualización normativa:** La norma no asume el contexto integral de la planificación, lo que se traduce en una estandarización de ordenanzas locales sujetas a aprobación, condicionadas al control de legalidad ejercido por la Contraloría General de la República.
2. **Pérdida de coherencia técnica:** El exceso de celo jurídico ha debilitado la consistencia técnica de los instrumentos, restando capacidad de integración entre sus componentes.
3. **Equívoco sobre la calidad del plan:** Un Instrumento de Planificación Territorial subordinado a la legislación no garantiza un mejor plan ni mucho menos una mejor ciudad, pues sus efectos en la estructuración territorial dependen de la calidad técnica y estratégica de las decisiones adoptadas.

En consecuencia, la planificación urbana territorial debe concebirse como un sistema complejo de procedimientos, consistente con las decisiones públicas que orientan el modelo de desarrollo urbano deseado. La norma, en este marco, debe ser entendida como un medio para materializar dicho modelo, y no como un fin en sí mismo. Su función es dar soporte a un orden racional del espacio, sustentado en fundamentos técnicos, consensos ciudadanos y evaluaciones ambientales.

La superación del sesgo jurídico en la planificación urbana exige que los Órganos de Administración del Estado asuman un rol activo en equilibrar la dimensión normativa con el criterio técnico, participativo y ambiental. En la práctica, esto significa que ministerios, gobiernos regionales y municipios deben concebir la norma no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento al servicio de un modelo de desarrollo urbano integral, sustentado en fundamentos técnicos y en el interés general de la población.

Para ello, resulta indispensable:

- **Reforzar la coherencia técnica de los planes**, evitando que el exceso de formalismo jurídico debilite su capacidad de orientar transformaciones territoriales.
- **Asegurar que la regulación se contextualice en los procesos de planificación**, evitando la estandarización acrítica de ordenanzas locales y promoviendo instrumentos ajustados a las realidades territoriales.
- **Subordinar la norma al proceso urbano**, de modo que la legislación acompañe y materialice la visión estratégica de ciudad, en lugar de limitarla a disposiciones fragmentadas o arquitectónicas.
- **Incorporar mecanismos de evaluación ambiental y participación ciudadana como parte integral de la definición normativa**, garantizando legitimidad y sustentabilidad en la toma de decisiones.

En síntesis, la aplicación práctica de esta perspectiva implica que el Estado debe orientar la regulación urbana hacia la construcción de ciudades más justas, resilientes y sustentables, asegurando que la norma sea un medio para concretar decisiones técnicas y políticas de planificación, y no un obstáculo que rigidice o distorsione el proceso. Solo así la planificación podrá cumplir su propósito de guiar estratégicamente el desarrollo territorial en beneficio del bien común.

7.4. Sobre la sustentabilidad urbana

El desarrollo sostenible constituye hoy un imperativo ineludible para la planificación urbana, en un contexto marcado por la urgencia de garantizar la vida en el planeta y la habitabilidad de las ciudades frente a los desafíos ambientales, sociales y económicos. No se trata únicamente de un principio normativo o discursivo, sino de un eje estructurante que debe orientar todas las decisiones de política pública y de gestión territorial. En este sentido, la sustentabilidad se erige como el objetivo central de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, cuyo propósito es mejorar la calidad de vida de las personas a partir de un modelo de desarrollo que equilibre crecimiento económico, equidad social y resguardo ambiental.

Incorporar la sustentabilidad en la planificación urbana implica reconocer que cada decisión sobre el uso del suelo, la localización de actividades, la provisión de infraestructura o la regulación de densidades tiene efectos directos en los ecosistemas, en la resiliencia de los territorios y en la equidad social. Por ello, la sustentabilidad debe estar presente en todas las fases del proceso de toma de decisiones, no como un criterio accesorio, sino como un principio rector que mejora la calidad y pertinencia de los Instrumentos de Planificación Territorial.

En este marco, el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica adquiere una relevancia fundamental, pues permite integrar de manera anticipada las consideraciones ambientales y de sustentabilidad en el diseño de los instrumentos de planificación. La EAE no solo aporta una mirada preventiva sobre los impactos de la urbanización y la ocupación del territorio, sino también fortalece la coherencia entre los objetivos de desarrollo urbano y los compromisos ambientales internacionales asumidos por el país.

La crisis climática actual redefine el campo de deliberación de la planificación urbana. Ya no es posible concebir el desarrollo territorial sin reconocer los riesgos asociados al cambio climático, tales como sequías prolongadas, olas de calor, inundaciones o incendios forestales. Estos fenómenos, cada vez más frecuentes e intensos, obligan a integrar la resiliencia urbana como un componente esencial de la planificación. Ello supone diseñar ciudades capaces de anticipar, resistir y adaptarse a los impactos climáticos, reduciendo la vulnerabilidad de las comunidades y asegurando la continuidad de los servicios ecosistémicos y urbanos.

En este sentido, los Instrumentos de Planificación Territorial cuentan con una estructura de soporte adecuada para incorporar la gestión del riesgo de desastres como parte integral de la planificación. A través de mecanismos de monitoreo, control y evaluación, los IPT pueden convertirse en herramientas eficaces para gestionar de manera permanente los riesgos, orientando la localización de asentamientos, la protección de áreas críticas y la adaptación de infraestructuras.

El desarrollo urbano sostenible, por tanto, no puede limitarse a la incorporación de variables ambientales en los planes, sino que debe entenderse como un cambio de paradigma en la forma de concebir la ciudad. Implica transitar desde un modelo de expansión urbana y consumo intensivo de recursos hacia uno que promueva la eficiencia en el uso del suelo, la movilidad sustentable, la equidad en el acceso a bienes y servicios urbanos, y la preservación de los ecosistemas.

En definitiva, avanzar hacia un desarrollo urbano sostenible requiere que la planificación territorial se consolide como un proceso estratégico, anticipatorio y participativo, capaz de articular las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales en un proyecto común de ciudad. Solo así será posible garantizar

que las ciudades no solo crezcan, sino que lo hagan de manera justa, resiliente y en armonía con los límites del planeta.

La incorporación del desarrollo urbano sostenible en la planificación territorial exige que los Órganos de Administración del Estado asuman la sustentabilidad como un principio rector y transversal, y no como un criterio accesorio. En la práctica, esto significa que ministerios, gobiernos regionales y municipios deben integrar de manera sistemática las consideraciones ambientales, sociales y económicas en cada fase del proceso de planificación, asegurando que las decisiones territoriales contribuyan a la resiliencia de las ciudades y al bienestar de la población.

Para ello, resulta indispensable:

- Mejorar la aplicación de la **Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento que contribuye a la calidad de la decisión de planificación**. La EAE, como herramienta obligatoria y anticipatoria, permite prevenir efectos adversos y orientar los planes hacia la sustentabilidad.
- **Incorporar la gestión del riesgo de desastres** en los Instrumentos de Planificación Territorial, fortaleciendo la capacidad de monitoreo, control y adaptación frente a los efectos del cambio climático.
- **Promover la eficiencia en el uso del suelo y la movilidad sustentable**, evitando la expansión urbana descontrolada y fomentando modelos de ciudad compacta, equitativa y con acceso justo a bienes y servicios.
- **Asegurar la coherencia entre políticas sectoriales y territoriales**, de modo que la planificación urbana se articule con estrategias de mitigación y adaptación climática, así como con compromisos internacionales de sostenibilidad.
- **Consolidar pactos ciudadanos en torno a la sustentabilidad**, garantizando legitimidad social y continuidad en el tiempo, más allá de los ciclos políticos.

En síntesis, la aplicación práctica de esta visión implica que el Estado debe ejercer la planificación urbana como un proceso estratégico, anticipatorio y participativo, capaz de orientar el desarrollo territorial hacia ciudades más justas, resilientes y en armonía con los límites ambientales. Solo así la planificación se consolidará como una herramienta efectiva de gobernanza pública frente a la crisis climática y los desafíos del siglo XXI.

7.5. Sobre el proceso de decisión y la participación ciudadana

La participación ciudadana debe concebirse como un componente estratégico del ejercicio de la potestad planificadora por parte de los órganos responsables. Para ello, resulta indispensable programarla de manera estructurada, de modo que garantice un proceso inclusivo y equitativo. En la práctica, esto implica corregir las asimetrías que existen entre los distintos actores que intervienen en la planificación, evitando

la sobrerrepresentación de aquellos con mayores capacidades económicas o técnicas, que suelen incidir de manera desproporcionada en las decisiones de las autoridades políticas a través del lobby.

En este marco, la discusión de la Imagen Objetivo ha demostrado ser una instancia clave para recoger, en las etapas tempranas del plan, las diversas visiones de desarrollo urbano y los intereses sobre el territorio. Su formulación no solo debe traducirse en la definición de objetivos, sino también en la construcción de alternativas de estructuración territorial que orienten las decisiones en las fases de anteproyecto y proyecto del plan. Sin embargo, cabe advertir dos riesgos: que la Imagen Objetivo sea tan precisa y avanzada que restrinja el margen de discrecionalidad en la fase de Anteproyecto, o que, por el contrario, sea tan amplia e imprecisa que deje excesivo espacio a la interpretación, trasladando la definición sustantiva al momento de elaborar el Anteproyecto.

De lo anterior se desprende que la Imagen Objetivo debe contener los elementos básicos de estructuración urbana, aquellos que representan las decisiones más estratégicas y que, por su relevancia, deben someterse a participación y consulta ciudadana. Estos factores críticos de decisión son los que marcan los principales desafíos de la planificación y requieren definiciones claras desde el inicio del proceso.

En paralelo, los lineamientos cumplen un rol anticipatorio: orientan la elaboración del Anteproyecto mediante la selección de herramientas y normas urbanísticas que permitan encauzar las decisiones estratégicas. Estos lineamientos no buscan definir de manera rígida la norma urbanística, sino establecer rangos y criterios que guíen la toma de decisiones, dejando espacio para su revisión y sanción en la fase de Anteproyecto. De esta manera, se asegura una transición gradual hacia la decisión conclusiva, manteniendo coherencia entre la visión estratégica y la regulación final.

En definitiva, la construcción de la Imagen Objetivo y el proceso de decisión asociado dependen de los desafíos que planteen los factores críticos de cada territorio y de su sistema urbano. Son estas particularidades, prioridades y tensiones las que guiarán finalmente las decisiones de planificación.

La incorporación efectiva de la participación ciudadana en la planificación urbana exige que los Órganos de Administración del Estado asuman este proceso como un componente estructural de la potestad planificadora, y no como un requisito meramente formal. En la práctica, esto implica diseñar estrategias de participación que reduzcan las asimetrías entre actores, evitando la sobrerrepresentación de grupos con mayor poder económico o técnico, y garantizando que las comunidades con menor capacidad de incidencia tengan voz en las decisiones que afectan su territorio.

Para ello, los órganos responsables deben:

- **Institucionalizar la construcción de la Imagen Objetivo** como instancia temprana de deliberación, asegurando que las decisiones estratégicas sobre la estructuración urbana se sometan a consulta y participación ciudadana.
- **Definir lineamientos claros y criterios anticipados** que orienten la elaboración de los anteproyectos, permitiendo un tránsito gradual hacia decisiones normativas, sin restringir ni diluir la visión estratégica del plan.

- **Asegurar la equidad en la representación de intereses**, mediante mecanismos que contrarresten el peso del lobby y fortalezcan la legitimidad de los acuerdos alcanzados.
- **Vincular la participación con la toma de decisiones reales**, de modo que los aportes ciudadanos no se limiten a diagnósticos o consultas, sino que incidan en los factores críticos de decisión.

En síntesis, la aplicación práctica de este enfoque requiere que el Estado consolide la participación ciudadana como un procedimiento deliberativo y vinculante, capaz de orientar las decisiones estratégicas de la planificación urbana. Solo así se garantizará que los planes respondan al interés general, fortalezcan la legitimidad institucional y contribuyan a la construcción de ciudades más justas, resilientes y sustentables.

La implementación de un proceso de planificación orientado a ciudades más equitativas, integradas, resilientes y sustentables requiere conciliar el propósito de la planificación con el ejercicio pleno de la potestad planificadora, evitando el sesgo jurídico, incorporando la sustentabilidad como criterio transversal y garantizando un proceso de decisión con participación ciudadana efectiva. Solo así se podrán adoptar decisiones como alcanzar resultados más justos, legitimados socialmente y coherentes con el interés general de la población.

7.6. Síntesis integradora de las cinco recomendaciones para la planificación urbana territorial

La planificación urbana, concebida como práctica social, técnica y política, tiene como propósito fundamental orientar el desarrollo territorial hacia un modelo de ciudad justa, integrada, sustentable y resiliente. Este propósito no se agota en la formulación de un plan como producto final, sino que se expresa en un proceso dinámico y estratégico, capaz de adaptarse a las transformaciones urbanas y de guiar la gestión pública en el tiempo.

El ejercicio de la potestad planificadora constituye la base de este proceso. Debe ejercerse de manera consciente, deliberada y democrática, garantizando la representación equitativa de los distintos intereses presentes en el territorio y evitando la captura de las decisiones por actores con mayor poder económico, político o técnico. La planificación, en consecuencia, debe trascender los ciclos políticos de corto plazo y consolidarse como una función pública estratégica, radicada en órganos técnicos y con continuidad institucional.

Superar el sesgo jurídico es otro desafío central. La planificación no puede reducirse a un conjunto de normas rígidas ni a la mera validación legal de ordenanzas. La norma debe estar al servicio del criterio técnico y de la visión estratégica de ciudad, actuando como un medio para materializar un modelo de desarrollo urbano integral, sustentado en fundamentos técnicos, consensos ciudadanos y evaluaciones ambientales.

La sustentabilidad urbana se erige como principio rector de todo el proceso. La crisis climática y los riesgos asociados obligan a integrar la resiliencia y la gestión del riesgo de desastres en los Instrumentos de

Planificación Territorial. La Evaluación Ambiental Estratégica debe consolidarse como herramienta anticipatoria que asegure la coherencia entre los planes urbanos, la protección de los ecosistemas y los compromisos internacionales de sostenibilidad.

Finalmente, **el proceso de decisión y la participación ciudadana** deben concebirse como instancias deliberativas y vinculantes, que permitan recoger las visiones e intereses de los distintos actores desde las etapas tempranas del plan. La construcción de la Imagen Objetivo requiere consulta y validación ciudadana, asegurando legitimidad y equidad en los resultados.

7.7. ¿Cuáles son los caminos a seguir? Desafíos permanentes de la práctica

En resumen, para que los planes reguladores se conviertan en instrumentos eficaces capaces de responder a los graves problemas de las ciudades y los barrios, los Órganos de Administración del Estado deberían:

1. **Reforzar la perspectiva estratégica:** Concebir los planes como procesos dinámicos y de largo plazo, más allá de los ciclos políticos y administrativos.
2. **Institucionalizar la potestad planificadora:** Radicarla en órganos técnicos permanentes, garantizando continuidad y evitando su subordinación a intereses coyunturales.
3. **Equilibrar norma y técnica:** Asegurar que la regulación urbana se subordine al criterio técnico, participativo y ambiental, aminorando el predominio del formalismo jurídico.
4. **Integrar la sustentabilidad y la resiliencia:** Consolidar la Evaluación Ambiental Estratégica y la gestión del riesgo como componentes obligatorios de los instrumentos de planificación.
5. **Fortalecer la participación ciudadana:** Diseñar estrategias que reduzcan asimetrías de poder entre actores, asegurando que las comunidades más vulnerables tengan incidencia real en las decisiones.
6. **Consolidar mecanismos de seguimiento y evaluación:** Fortalecer sistemas de monitoreo permanente que permitan ajustar los planes en función de sus efectos reales en el territorio.

En definitiva, la mejora de los procedimientos de planificación urbana no depende únicamente de perfeccionar los instrumentos normativos, sino de instalar una cultura institucional que privilegie los procesos sobre los productos, que articule técnica, política y participación, y que sitúe la sustentabilidad como eje transversal. Solo así los planes reguladores podrán transformarse en verdaderas herramientas de gobernanza pública, capaces de orientar el desarrollo urbano hacia ciudades más equitativas, resilientes y sostenibles, y de responder de manera efectiva a los problemas estructurales que enfrentan nuestros territorios y comunidades.



CAPÍTULO 8

Referencias

REFERENCIAS

8. REFERENCIAS

8.1. Cuerpos legales

Ley General de Urbanismo y Construcciones y sus modificaciones, Ley N°21.078, publicada en el D.O. el 15.02.2018.

Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y DS N°66, Ministerio de Desarrollo Social, Reglamento de Consulta Indígena.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014), aprobada mediante Decreto 78 publicado el 04.03.2014.

Ley N°19.175 publicada en el D.O. el 11.11.1992.

Ley N°19.300 y su Reglamento DS N°32 publicado el 04.11.2015.

Ley N°20.958, publicada en el D.O. el 15.10.2016. Para su aplicación se lleva a cabo una modificación de la OGUC, mediante el DS N°14, publicado en el D.O. el 30.09.2019.

Ley N°21.450, publicada en el D.O. el 27.05.2022.

Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático, publicada el 13.06.2022.

8.2. Circulares DDU MINVU

Circular Ord N°007 de fecha 12.02.2018. DDU 400, Declaración, reglamentación y reconocimiento, según corresponda, de las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural, en PRC, referidos a Zonas y/o Inmuebles de Conservación Histórica y Monumentos Nacionales. Aplicación inciso segundo Artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Deja sin efecto Circular DDU 240.

Circular Ord. N°126 de fecha 18.03.2013. DDU 257, Instruye sobre componentes formales y contenidos de los Planos Seccionales para dar cumplimiento a las disposiciones del Artículo 2.7.8 de la OGUC.

Circular Ord. N°0054 de fecha 05.02.2018. DDU 398, Instruye respecto de la elaboración de Ordenanzas para los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, y Ordenanzas Locales para los Planes Reguladores Comunes, Seccionales y Enmiendas mediante el "Manual para la confección de Ordenanzas de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)". Complementa Circular Ord. N°0353 de fecha 29.05.2009, DDU 219 y DDU 227.

Circular Ord N°180 de fecha 14.04.2020. DDU 430, Manual de Contenidos y Procedimientos para la Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los Instrumentos de Planificación Territorial.

Circular Ord N°0325 de fecha 07.08.2020. DDU 440, Modifica Circular DDU 398, según indica. Reemplaza numeral 3 del "Manual para la Confección de las Ordenanzas Locales de los Planes Reguladores Comunes (PRC)".

Circular Ord N°43 de fecha 31.01.2025. DDU 518, Instruye respecto de la elaboración de los Estudios de Movilidad Urbana y de Equipamiento Comunal de los Planes Reguladores Comunes y Seccionales, mediante la Guía Metodológica.

REFERENCIAS

8.3. Guías metodológicas del Departamento de Planificación y Normas Urbanas, DDU, MINVU y Habiterra Consultores Ltda.

Guía de contenidos para la elaboración de la memoria explicativa de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT). (2018, Diciembre). <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=f68b7919bcb9ffea64cac00d73245f02>

Guía metodológica para la elaboración de estudio de movilidad urbana sostenible y capacidad vial y estudio de equipamiento comunal para los Planes Reguladores. (2019).

Guía metodológica para la elaboración de estudios de riesgo de los planes reguladores del nivel comunal e intercomunal. (2023, Octubre). https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2020/10/GuiaRiesgos_15112024_Vf.pdf

8.4. Bibliografía

Cordero, E. (2008). El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad. *Nomos*, (2), 91-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3999271>

Cordero, E. (2015). Naturaleza, contenido y principios del Derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho*, 22(2), 93-138. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-1810>

Cordero, E. (2017). La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. *Revista de Derecho*, XXX(1), 127-152. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000100006>

Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2004). *Chile: un siglo de políticas en vivienda y barrio*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Pehuén Editores.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2009). *Healthy Transport in Developing Cities*. Health and Environment Linkages Initiative (HELI).

Rajevic, E. (2000). Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, II(2), 527-548. https://www.academia.edu/4260746109_Derecho_y_Legislaci%C3%B3n_Urban%C3%ADstica_en_Chile

Rajevic, E. (2001). La Planificación Urbana en Chile. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, 1(3), 81-100.

UN-Habitat. (2013). *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/streets_as_public_spaces_and_drivers_of_urban_prosperity.pdf

Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62532>



**INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES**

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

La planificación urbana es mucho más que un ejercicio técnico: es un proceso político, jurídico y social que orienta la manera en que imaginamos, construimos y habitamos nuestras ciudades. En Chile, los Instrumentos de Planificación Territorial concentran decisiones de alta complejidad que involucran múltiples disciplinas, instituciones y actores. Este Manual ofrece una mirada integral y actualizada sobre dichos procesos, sistematizando sus fundamentos conceptuales, normativos y metodológicos, en consonancia con la legislación urbana vigente.

Resultado de años de experiencia práctica en el diseño y formulación de instrumentos de planificación, este Manual reúne conocimientos, aprendizajes y reflexiones obtenidas en el trabajo colaborativo de equipos interdisciplinarios. Desde esa base, busca fortalecer la capacidad pública y técnica, promoviendo una cultura de planificación urbana informada, transparente y orientada al bien común.

El Manual aborda las distintas dimensiones del proceso de planificación, destacando la importancia de articularlas en la construcción de acuerdos ciudadanos sobre el modelo de ciudad que se desea habitar. Asimismo, integra criterios de sustentabilidad y resiliencia frente al cambio climático, reconociendo el carácter prospectivo de la planificación como herramienta para anticipar y orientar los futuros posibles del territorio.

Organizado en torno a tres preguntas orientadoras (¿qué materias regula un Plan Regulador Comunal?, ¿qué se requiere para elaborarlo? y ¿cómo se hace?), este Manual se propone como una guía rigurosa, aplicada y reflexiva. Se espera que su uso contribuya a un conocimiento aplicado, con el propósito de mejorar la calidad del ejercicio de la planificación urbana en Chile y contribuir a una planificación urbana más justa, integrada y sostenible.