



HAL
open science

Informe del Taller Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas; en el marco de la transferencia de competencias en Ordenamiento Territorial. Región Metropolitana de Santiago

Gerardo Ubilla-Bravo

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo. Informe del Taller Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas; en el marco de la transferencia de competencias en Ordenamiento Territorial. Región Metropolitana de Santiago. [reportType_4] Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. 2008. halshs-01265035

HAL Id: halshs-01265035

<https://shs.hal.science/halshs-01265035>

Submitted on 2 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



**Informe del Taller Fortalezas, Debilidades,
Oportunidades y Amenazas; en el marco de
la transferencia de competencias en
Ordenamiento Territorial. Región
Metropolitana de Santiago**

Elaborado por: Gerardo Ubilla Bravo

**GOBIERNO REGIONAL DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE SANTIAGO**

SEPTIEMBRE – 2008

Contenidos

I. Breve Introducción	3
II. Asistencia al Taller	3
Programa del Taller.....	5
Dinámica de trabajo	6
Apertura del Taller	6
A) Fortalezas	8
B) Debilidades.....	10
C) Oportunidades	12
D) Amenazas	14

I. Breve Introducción

El 20 de Agosto de 2008, en el Salón de Honor “Benjamín Vicuña Mackenna” de la Intendencia Metropolitana, se desarrolló el Taller “Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas”; esta se desarrolló en el marco de la Transferencia de las Competencias en Ordenamiento Territorial para los Gobiernos Regionales del país”.

Las Instituciones que participaron en dicho taller fueron: GORE (DIPLADE – Administración Regional), CORE, SERPLAC, SEREMI V. y U., SEREMI OOPP, URS y CEPAL.

II. Asistencia al Taller

Los asistentes se indican en la siguiente tabla.

Tabla N° 1. Asistente a Taller FODA, miércoles 20 de agosto

Nº	NOMBRE	CARGO - INSTITUCIÓN
1	Iván Garay	Consejero Regional
2	Nelson González	Consejero Regional
3	Juan Miguel Jara	Consejero Regional
4	Jaime Fuentealba	Consejero Regional
5	Pedro Contreras	Consejero Regional
6	Pedro Saitz	Consejero Regional
7	Patricia Castillo	SEREMI (S) SERPLAC RMS
8	Agostino Valer	Profesional SERPLAC RMS
9	Javier Wood	Jefe Depto. Desarrollo Urbano SEREMI V. y U.
10	Paula Chávez	Profesional Depto. Desarrollo Urbano SEREMI V. y U.
11	Ricardo Vial	SEREMI Agricultura
12	Juan Antonio Muñoz	SEREMI Obras Públicas

13	Cristián Solano	Jefe Técnico Obras Públicas
14	Patricio Salinas	Secretario Ejecutivo del CORE
15	Paulina Gómez	Administradora Regional GORE RMS
16	Jorge Silva	Jefe DIPLADE GORE RMS
17	Fabiola Zamora	Jefe Depto. Fortalecimiento y Desarrollo GORE RMS
18	Anamaría Silva	Jefe Depto. Análisis y Estudios GORE RMS
19	Pablo Fuentes	Jefe Depto. Planificación Regional GORE RMS
20	M ^a Carolina Mombiela	Profesional Depto. Fortalecimiento y Desarrollo GORE RMS
21	Cecilia Núñez	Profesional Depto. Análisis y Estudios GORE RMS
22	Rodrigo Robles	Profesional Depto. Planificación Regional GORE RMS
23	Roberto Oliva	Profesional Depto. Análisis y Estudios GORE RMS
24	Teresa Montecinos	Profesional Depto. Fortalecimiento y Desarrollo GORE RMS
25	Richard Villarroel	Jefe Unidad Regional SUBDERE RMS
26	Luis Hidalgo	Profesional SUBDERE
27	Maximiliano Carbonetti	Consultor CEPAL
28	Jaime Valenzuela	Consultor CEPAL

III. Programa del Taller

14:50 – 15:00	Acreditación
15:00 – 15:15	Bienvenida <i>Paulina Gómez Binfa</i> Administradora del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago
15:15 – 15:30	Presentación sobre Contexto de las transferencias de Competencias y Diagnóstico de los Instrumentos de Planificación Territorial <i>Pablo Fuentes Flores</i> Gobierno Regional Metropolitano de Santiago
15:30 – 15:40	Café
15:40 – 15:55	Reseña de las modificaciones legales y del Taller FODA <i>Luis Hidalgo</i> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
15:55 – 16:50	Desarrollo del Taller para identificación de Fortalezas y Debilidades, según grupos: <ul style="list-style-type: none">▪ SEREMIS▪ Consejeros Regionales (según comisiones)▪ Profesionales GORE RMS Modera: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
16:50 – 17:45	Desarrollo del Taller para identificación de Oportunidades y Amenazas, según grupos: <ul style="list-style-type: none">▪ SEREMIS▪ Consejeros Regionales (según comisiones)▪ Profesionales GORE RMS Modera: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
17:45 – 17:50	Cierre y Conclusiones <i>Jorge Silva Cárdenas</i> Gobierno Regional Región Metropolitana de Santiago

III. Dinámica de trabajo

En general, hubo una instancia de comentarios, que luego derivó en la transcripción por medio de tarjetas (cuyos colores se asignaron según: fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas).

Posteriormente, se dieron a conocer en paneles para los comentarios generales, y luego a través de la recopilación por parte de profesionales de apoyo, se rescataron las conclusiones al respecto.

IV. Apertura del Taller

Pedro Contreras (CORE): Señala que a la exposición le falta incorporar al consejo regional como ente que toma la decisión de considerar o no la nueva competencia de OT.

Por parte de SUBDERE se indica que la transferencia de competencias (en Planificación y Ordenamiento Territorial) se está desarrollando porque históricamente las regiones han estado haciendo presente esta demanda hacia a las autoridades.

Esta intención (en el marco de descentralización) se hace clara en el plan bicentenario por 2 vías:

- Parlamento, modificación legal para traspasar las atribuciones (no sólo funciones).
- Empoderar a la SUBDERE para ejecutar esta transferencia, darle el punto de vista administrativo.

Como base para que quede claro en la discusión se realiza la pregunta: ¿Qué se transfiere?

1. La Planificación Urbana del DFL 458 Ley General de Urbanismo y Construcción (art. 28), PRDU párrafos del cap II del Título II. La Ley GORE art 17 sobre OT (LOCGAR), Modifica DFL N° 458, se deroga la ley antes nombrada párrafo N° 2, Título 2, artículos 30 al 33.
2. El Art. 17 LOCGAR incorpora PROT. Mediante decreto supremo se regulan los procedimientos (reglamentos posteriores a la modificación de la ley).
3. Además, se incorporará a la LOCGAR el artículo 36: Aprobar PROT, de los cuales requerirán de informes de los sectores pertinentes (subsecretaría de marina, SEREMIs agricultura; vivienda y urbanismo; obras públicas; y dirección regional de medio ambiente). La DIPLADE debe consensuar a los servicios pertinentes.

A) Fortalezas

Cuadro 1: esquema de las tarjetas de Fortalezas

Una nueva División (DIPLADE)	Gran base de información	Motivación e interés por asumir la responsabilidad	Experiencia en elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (Propuesto)
Experiencia en coordinación intersectorial	Recursos financieros	Visión integral, capacidad de decisión técnico-política y profesional	Experiencia en OTAS
Capacidades y capital humano en materia de Ordenamiento Territorial	Mirada intersectorial desde y desde el territorio, especialmente en materia asociados a la inversión	Consejeros asertivos y empoderados	Experiencia acumulada por medio del Proyecto OTAS en materia de Ordenamiento Territorial
Enfoque amplio en el territorio regional	Gente capacitada	Equilibrios de opinión en las determinaciones	Experiencia previa
Coordinación intersectorial en los ámbitos de inversión y gestión territorial	La elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	Sistema democrático de toma de decisiones	
Estructura institucional DIPLADE	Estrategia de Desarrollo Regional	Visión integral del territorio	
Experiencia profesional desarrollada. Basal		Visión de conjunto de la Región	
Conocimiento de la Región		Posee vínculos con un marco amplio de actores que participan directamente en el territorio urbano y rural	
Equipo DIPLADE		Capacidad de coordinar a los municipios	
		El GORE a través de instancias de coordinaciones, es capaz de recoger requerimientos ciudadanos	

De las Fortalezas se rescató lo siguiente:

- La región tiene experiencia previa.
- En la DIPLADE confluyen elementos y conocimientos, motivación experiencia, enfoque amplio, capital humano, capacidad y estructura.
- El CORE tiene una visión positiva del OT pero con discusión.

- Existe capacidad de coordinación con otras instituciones.
- GORE tiene gente capacitada en el proceso de la Estrategia de Desarrollo Regional.
- Desde la perspectiva de las capacidades instaladas en el GORE, se muestra como una fortaleza la existencia de la DIPLADE y de su equipo profesional.
- Existe la capacidad de mirar a la inversión regional con una perspectiva territorial, lo que facilita las acciones de coordinación y articulación intersectorial del GORE.
- Se expresa como un elemento a destacar el hecho que existe la posibilidad de articular a los municipios en tareas conjuntas.
- Otro elemento relevante es que existe alta motivación dentro del GORE para asumir la tarea de este traspaso de competencia.
- Finalmente, es relevante destacar que existe una experiencia previa en términos de trabajar en torno al ordenamiento territorial, producto de la riqueza del proyecto OTAS.

B) Debilidades

Cuadro 2: esquema de las tarjetas de Debilidades

Falta de personal	Desvinculación entre la inversión y la Planificación	Extremado centralismo en la Región Metropolitana	Poca visibilidad del accionar del GORE (no se reconoce por la ciudadanía)
Equipo técnico insuficiente	La temática del OT, desentona con el giro principal del GORE (FNDR)	Intromisión de entidades de los niveles centrales en determinaciones regionales	Falta de reconocimiento de la labor del GORE (y de la transferencia de competencia en OT) por parte del resto del sector público y de los actores regionales
Recursos Humanos DIPLADE (aumentar dotación)	Poca tecnología o poco soporte tecnológico	Falta de empoderamiento regional	Poca experiencia en Ordenamiento Territorial
Falta de profesionales para realizar el trabajo	Alta rotación de jefaturas	Subordinación al Gobierno Central	Desconocimiento de lo que significa
Recursos, presupuestos financieros	Integración Sistemas de Información	Descordinación entre nivel regional y nacional que se superpone a la planificación regional	Conocer y manejar distintos enfoques de OT en un proceso completo de elaboración de un PROT
Debilidad en la articulación con los actores locales en la toma de decisión		Brechas provenientes de DIPRES y SUBDERE	Falta de instrumentos y procedimientos para la concertación de intereses público-privado en un esquema "win-win"
Infraestructura		Paralelismo de funciones en materia de OT	Procedimientos incompletos de participación ciudadana para recoger intereses y propuesta desde los distintos actores regionales
		La carga de la historia. Inercia de los instrumentos de planificación que han sido elaborados con enfoque sectorial	Falta de interlocución fluida con regiones vecinas y de una visión moderna del OT en un contexto de macrozona central
		La no existencia legal del PROT como instrumento de OT	
		No se reconoce al OT como una política pública (no existe ley ni política de OT)	
		Muy cerca del nivel central	

De las Debilidades se rescató lo siguiente:

- Temporalidad del Intendente en contraposición a la planificación es un tema importante de analizar.

- ¿Cómo compatibilizar la contingencia y la planificación de mediano y largo plazo? Al Intendente se le mide por errores y no por la planificación exitosa que haya realizado. Una posible solución es un Intendente elegido democráticamente que dure 4 años, pero implica cambiar el modelo.
- No hay marco legal actual, todavía es ambiguo.
- Prácticas no existen o no están instaladas, mucho desconocimiento.
- Existe una alta rotación de jefaturas.
- Desde la perspectiva interna del GORE, existen debilidades importantes que se refieren a la falta de recursos humanos y financieros, producto de la complejidad y envergadura que conlleva contar con esta competencia. Por otra parte, existen debilidades en términos de la infraestructura que apoye el trabajo en estas materias.
- El otro ámbito relevante que se planteó en el taller, se refiere a las capacidades instaladas en el GORE que se refieren a la poca vinculación entre los procesos de planificación y la inversión pública, como así también se presentó una postura más radical en el sentido que el giro principal del GORE es el FNDR y que por lo tanto este tipo de competencias desentona con este giro. Además de lo anterior, se manifestó que la alta rotación de las jefaturas influye en la consolidación de los procesos internos.
- Desde la perspectiva de la vinculación con los niveles centrales, se manifestó que ésta es una región fantasma y que por lo tanto, los intereses centrales se imponen frente a cualquier proceso de

planificación e intereses regionales y que los instrumentos que hoy existen siguen manteniendo el enfoque centralista.

- Desde la perspectiva del manejo del tema de ordenamiento territorial se manifestó que existe poca visibilidad de las acciones del GORE y que existe desconocimiento de lo esta transferencia implica desde el punto de vista de sus impactos y alcances.

C) Oportunidades

Cuadro 3: esquema de las tarjetas de Oportunidades

Voluntad política transversal para avanzar hacia la descentralización	Posibilidad de reemplazar una Planificación encabezada por una autoridad unipersonal designada, por una planificación donde interviene un organismo colegiado de generación democrática	Generar una orientación territorial para la inversión regional	Integrar la potencialidad del territorio, que los sectores también sustenten el PROT
Actualización de intereses sectoriales	Ordenar desiciones de niveles centrales	Liderar las desiciones de inversión pública en la región	Desarrollar la región equilibradamente
Rol articulador y conductor del GORE	Contar con un instrumento propio del GORE	Coordinación de los servicios	Proceso de planificación permita una integralidad en el desarrollo regional con la articulación de los actores involucrados
SNIT, impulsar la implementación de UGIT en los GOREs	Discusión legislativa del OT, releva el tema en la discusión pública	Poner en sintonía: a) la estrategia, b) el territorio y c) los proyectos. Qué, cómo, dónde, con quién	La posibilidad de interactuar realmente con los ciudadanos en el proceso de planificación
Menores tiempos en tramitación y puesta en vigencia del instrumento de Ordenamiento Territorial	Revisión de los proyectos de reforma	Articular los instrumentos de planificación sectorial a una mirada territorial	Que sean los temas los importantes y no los sectores
	Dar tiempo para pensar (crea espacio de discusión)	Posibilidad de plasmar enel PROT instrumentos de planificación territorial, social, ambiental. Sustentabilidad	Empoderamiento del GORE
		Enfrentar la problemática ambiental creciente y la crisis alimentaria	∅

De las Oportunidades se rescató lo siguiente:

- Se presenta la oportunidad para actualizar antecedentes, como GORE puede mejorarse la gestión y rol articulador y coordinador.
- El proceso abre la posibilidad de integrar: territorio, desarrollo equilibrado, incorporar a la ciudadanía y a los sectores.
- Generar enfoque para la inversión, sintonizando con la planificación apoyado en una coordinación entre instituciones.
- Plasmar en Información territorial los problemas de forma integral, con una visión regional de conjunto.
- En el marco de las transferencias de las competencias, daría posibilidad de institucionalizar el Ordenamiento Territorial como instrumento en el GORE.
- Empodera a nivel regional respecto del nivel central, respecto de la planificación del territorio.
- Podrá resolver los temas vinculados a los instrumentos de planificación en menor tiempo, un ejemplo sería que el CORE podrá utilizarlo como guía orientadora.
- Se valoriza como una oportunidad, el hecho que con este traspaso de competencias, es posible contar con una planificación diseñada con un cuerpo colegiado y deja de tener una visión unipersonal.
- Permitirá generar espacios de reflexión, en torno al territorio regional con mirada de desarrollo.

- Permitirá contar con instrumentos de planificación desde una perspectiva territorial, entregando un aporte sustancial a la Estrategia Regional de Desarrollo.
- Permitirá orientar las acciones en inversión, articulando la planificación, el territorio y las iniciativas de inversión.

D) Amenazas

Cuadro 4: esquema de las tarjetas de Amenazas

No se concrete el traspaso de competencias del OT	El Intendente siga siendo evaluado por la contingencia	Baja participación de los sectores	Que la elaboración del PROT se convierta en una trampa que paralice la acción del GORE en vez de dejar un proceso creciente que permita avanzar en la descentralización dotando de capacidad planificadora del GORE
Dilatación en la discusión parlamentaria	De no mediar con recursos adicionales y empoderamiento real del GORE, se fortalecen y justifican las planificaciones sectoriales y el nivel central de decisión	Falta de apoyo político. A) Intendente, B) CORE y C) SEREMIs	No madure un sistema de OT a nivel país y considerando distintas escalas territoriales
Acción dilatoria del Gobierno Central para mantener el poder sectorial	Que se convierta la planificación territorial en un juego de equilibrios de intereses sin una visión de conjunto	Que desde el punto de vista de los ciudadanos, no pase nada	OT y PROT sean esfuerzo inconducente, sin impacto y sin marco y posibilidad de aplicación real (sin poder)
tiempos de gestión política no sean concordantes con los procesos de planificación	Nuevos focos de conflicto para el GORE		Carácter indicativo del PROT
	Que se desacredite el GORE por no poder atender intereses privados (por ir en contra del bien común)		PROT sea una declaración de buenas intenciones y no en un instrumento que apoye la toma de decisión regional
	Mucha información. Falta más un qué queremos, que un qué tenemos		PROT no sea vinculante con otros instrumentos de planificación
			Desvinculación normativa del PROT

De las Amenazas se rescató lo siguiente:

- El carácter orientador del PROT abre un conjunto de amenazas si es que éste no se hace efectivo en el territorio.
- Que el esfuerzo que se realice para su elaboración sea inconducente, que además sólo quede como declaración de buenas intenciones de bajo impacto territorial.
- Amenaza de cómo se lleva a cabo, que no se incorpore a los sectores, que el Intendente y CORE no tomen en cuenta el proceso y que no se sepa hacer bien el Instrumento.
- Al margen de cómo se haga, la inercia puede ser el mayor problema.
- La planificación solo sea un juego de equilibrio de intereses.
- No se concrete el traspaso de Ordenamiento Territorial. Que la acción dilatoria del nivel central sea mayor que la proactividad regional.
- Es un amenaza permanente, que los niveles centrales no descentralicen sus presupuestos, generando una dicotomía entre las acciones de planificación regional y las acciones que se definen a nivel central.
- Que los tiempos políticos de los actores impidan la continuidad de las acciones en el nivel regional, dificultando los procesos de planificación.
- Que esta competencia sea una declaración de buenas intenciones y no se generen los vínculos necesarios para que se generen procesos reales de desarrollo regional.
- La falta de acción normativa del PROT genera una amenaza en el momento de incidir en los procesos de toma de decisión de los actores regionales.

- Que los tiempos de la discusión política de este traspaso de competencia no vaya aparejado con los procesos de instalación de la competencia en los GORE.
- Si esta competencia no está complementada con recursos financieros y humanos, puede que se fortalezcan los procesos de planificación sectorial por sobre la territorial.