



HAL
open science

Construyendo la Gobernanza Territorial: Experiencias de Trabajo Intermunicipal Mediante un Sistema Regional de Planificación y Ordenamiento Territorial

Gerardo Ubilla-Bravo

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo. Construyendo la Gobernanza Territorial: Experiencias de Trabajo Intermunicipal Mediante un Sistema Regional de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Políticas Públicas*, 2018, 11 (2), pp.73-92. halshs-01995340

HAL Id: halshs-01995340

<https://shs.hal.science/halshs-01995340>

Submitted on 26 Jan 2019

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 - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Construyendo la Gobernanza Territorial: Experiencias de Trabajo Intermunicipal Mediante un Sistema Regional de Planificación y de Ordenamiento Territorial

GERARDO UBILLA-BRAVO

INRA – CIRAD, Université Paul-Valéry Montpellier III, Francia

gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr; <http://orcid.org/0000-0003-2716-5852>

Resumen

En el artículo examinamos las experiencias de trabajo y cooperación intermunicipal en el marco del sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Santiago, durante el periodo 2008-2014. Al principio exponemos el contexto de experiencias relacionadas en Europa, luego explicamos la situación general de la planificación y gestión territorial en Chile. En los resultados presentamos los casos de los siguientes instrumentos: el proyecto Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable, la Estrategia Regional de Desarrollo, las Políticas Públicas Regionales y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Posteriormente, verificamos la hipótesis propuesta comprobando que este sistema ha sido una instancia de gobernanza territorial entre los actores regionales y municipales. Este proceso permitió la co-construcción de los instrumentos de planificación regional y ordenamiento territorial liderado por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Palabras clave: Gobernanza territorial, cooperación intermunicipal, planificación, ordenamiento territorial.

Abstract

Building Territorial Governance: Experiences of Inter-Municipal Work Through a Regional and Spatial Planning System

In the article we examine the experiences of inter-municipal work and cooperation within the framework of the regional planning and territorial planning system of the Metropolitan Region of Santiago, during the period 2008-2014. From the outset we set out the context of related experiences in Europe, and then we explain the general situation of planning and territorial management in Chile. In the results we present the following instruments: the Environmentally Sustainable Spatial Planning project, the Regional Development Strategy, the Regional Public Policies and the Regional Plan of Spatial Planning. Subsequently, we verify the hypothesis proposed proving that this system has been an instance of territorial governance between regional and municipal actors. This process has allowed the co-construction of the instruments of regional and spatial planning led by the Metropolitan Regional Government of Santiago.

Key words: Territorial governance, inter-municipal cooperation, planning, spatial planning.

Introducción

La cooperación entre distintos actores de la sociedad, sean institucionales o no, favorece los procesos de gobernanza territorial. Comenzando por el contexto mundial, podemos señalar algunas experiencias de cooperación intermunicipal desarrollada en varios países occidentales de la Unión Europea. Hulst & Montfort (2007) destacan que existe una tradición de la cooperación casi tan antigua como la conformación de las comunas, entre mediados y fines del siglo XIX, particularmente con los casos de Francia, Holanda y Reino Unido. Asimismo indican que las formas de cooperación son variadas en su alcance, tanto de un punto de vista territorial como temático (Hulst & Montfort, 2007). En cuanto a los dispositivos que facilitan los procesos de cooperación de unidades territoriales de nivel subregional, Evrard (2016) y Ulrich (2016) investigan los efectos de la *European Grouping of Territorial Cooperation*. Ellos argumentan y concluyen que la cooperación facilita los procesos de participación y de gobernanza a nivel subnacional.

Específicamente, en materias de cooperación intermunicipal y de gobernanza territorial a nivel nacional de un país europeo, Francia presenta un ejemplo de experiencia donde se observa que las comunas se organizan en torno a ciertas necesidades compartidas, las que se denominan *communautés de communes* (Loi n° 92-125, 1992). Estas son establecimientos públicos cuyo objetivo es la cooperación intercomunal. Mediante la Loi n° 2010-1563 (2010) se estableció una reforma que promueve nuevos tipos de relaciones llamadas *collectivités territoriales*. En estos se puede establecer vínculos con otros niveles, por ejemplo con regiones, metrópolis o departamentos. Le Lidec (2007) ofrece una lectura interesante en relación con los procesos de trabajo de cooperación. En un primer trabajo (Le Lidec, 2007) destaca que la implementación gradual de las *collectivités territoriales* ha sido un trabajo en conjunto por el Estado y las comunidades territoriales. Sin embargo, luego plantea una visión opuesta haciendo una lectura crítica a la instalación de la reforma por el gobierno de derecha de Sarkozy (Le Lidec, 2012), específicamente sobre las facultades de los consejos y las consecuencias negativas de la autonomía de las *collectivités*. Esta lectura nos permite observar una tensión entre la institucionalidad y la toma de decisiones centralista francés.

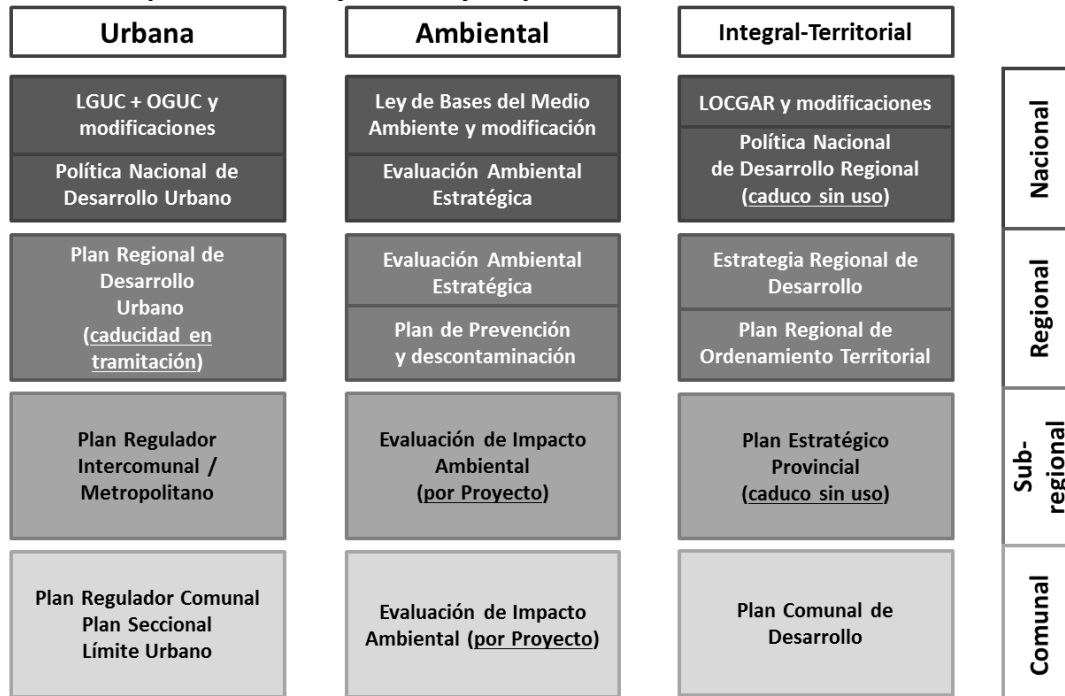
En Chile, la trayectoria de la participación así como de la cooperación intermunicipal ha sido distinta a las revisadas para el caso europeo. En general, los municipios dependen fuertemente de recursos financieros de otras instituciones públicas (nivel nacional y regional) para poder desplegar su gestión pública a través de proyectos de inversión (Montecinos-Montecinos, 2007). De este modo los Ministerios realizan la distribución y provisión de la mayoría de los recursos financieros, apreciándose una fuerte cultura organizacional en torno a la centralización.

Desde la década de 1990, diversos gobiernos han venido entregando algunas atribuciones a los municipios y gobiernos regionales con el objetivo de avanzar en el proceso de descentralización (Ubilla Bravo, 2015a). Para comprender esto, cabe destacar que la estructura de planificación territorial en Chile es de tipo vertical y ordenada en ámbitos o sectores de gestión pública. En general, las prácticas ministeriales mantienen una ausencia en la mirada transversal de las políticas públicas (Ubilla Bravo, 2015a). Un ejemplo de esta estructura se presenta en la Figura 1

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial

donde observamos los diferentes instrumentos de planificación y de regulación de tipo urbano, ambiental y territorial-integral. Consideramos que este último ámbito (territorial-integral) es una oportunidad que puede generar más interacción horizontal, a diferencia de la clásica planificación y gestión sectorial. Esto permitirá a la vez profundizar el proceso de la descentralización política, funcional y administrativa.

Figura 1. Principales ámbitos jurídicos y de planificación con incidencia territorial en Chile



Fuente: modificado a partir de Ubilla Bravo, 2015a.

Marco Conceptual: del Instrumento al Dispositivo

En este punto queremos resaltar algunas definiciones de instrumentos y de dispositivos que posteriormente nos apoyarán en nuestro análisis y comprensión de los procesos de cooperación entre los niveles regional y local en un marco de gobernanza territorial en Chile.

Los instrumentos son un punto clave para poder desarrollar un proceso de cooperación sobre todo en distintos niveles. En este trabajo analizaremos las situaciones de cooperación basado en distintos instrumentos tomando como caso la Región Metropolitana de Santiago. De este modo definimos al *instrumento* como un elemento abstracto que sirve para estructurar relaciones entre actores y crear opciones en el proceso de toma de decisiones con objetivos predefinidos. Asimismo este cumple con reducir la complejidad e incertidumbre, regular las relaciones sociales y mantener la coherencia de un sistema (Berry, 1983). Lascoumes & Le Galès (2014) relacionan el concepto de instrumento con la acción pública y consideran que es un elemento que organiza las

relaciones sociales tanto de los actores públicos como los sociales. También destacamos que los efectos de los instrumentos “no son neutros” (Lascoumes & Galès, 2005) ya que depende del uso de los grupos políticos y técnicos.

Una vez que los actores usan estos instrumentos, ellos pueden apropiarse de estos (de Vaujany, 2006) dependiendo de sus distintos objetivos e intereses en un marco de gobernanza territorial. Cuando los actores generan un sistema de acción y de relaciones de poder tomando uno o varios instrumentos aquí lo llamamos *dispositivo*. Entonces proponemos que el dispositivo es un nivel superior de relaciones ente actores (gobernanza) que va más allá del simple uso de un instrumento para cumplir los objetivos de este.

Agamben (2011) define al dispositivo como un conjunto heterogéneo que incluye discursos, instituciones, leyes, medidas [...] es la red que se tiende entre estos elementos, está inscrita en una relación de poder y resulta del cruzamiento de relaciones de poder. Agamben (2011) indica que para la construcción del concepto se basa particularmente en el pensamiento político de Foucault (1994). Jessop (2011) destaca la dificultad que plantea el uso de este término debido a la alta heterogeneidad de elementos que hay en juego: uso del lenguaje, proposiciones morales, arquitectura institucional, discursos, relaciones entre poder y conocimiento.

Lardon, Chia & Rey-Valette (2008) hacen hincapié que los dispositivos están fuertemente imbricados en los procesos de gobernanza territorial y que son un criterio clave para su mejor comprensión. En una situación donde varios actores deben coordinarse, la toma de decisiones también es un elemento a considerar para comprender qué un dispositivo (Encyclopædia Universalis France, s. f.). Finalizamos esta revisión conceptual con el aporte de García Fanlo (2011) quien propone que los dispositivos luego de ser creados, estos imponen nuevas reglas de acción de orden general sobre las prácticas más singulares.

Problemática, Hipótesis y Método

Retomando la gobernanza territorial, existen argumentos que plantean la necesidad de estudiar este fenómeno en Chile (Ubilla-Bravo, 2016):

- La primera es que existe una persistencia de los problemas y conflictos socio-ambientales que no se resuelven. En general se aprecia como ejemplo la extracción y usufructo de recursos naturales.
- El segundo punto se asocia a una de las características de la gobernanza territorial, donde se identifica que existen intervenciones públicas que no pueden ser abordados sólo desde el ámbito local y requiere de una coordinación multinivel. En este caso se puede mencionar el caso de las áreas metropolitanas.
- El tercero tiene su origen desde la geografía y se concluye que existen nuevos tipos de territorios cuyas dinámicas no obedecen a las formas tradicionales de gobernar o de coordinación. Entre estos nuevos espacios encontramos a las áreas periurbanas, las

cuales sólo han sido estudiadas desde un punto de vista físico, pero no sobre la dimensión política en la interacción de los actores locales.

- En cuarto lugar, pensamos que si bien existen investigaciones sobre la incidencia del poder y de los conflictos en el territorio, en 2016 recién han comenzado a desarrollarse estudios sobre la gobernanza territorial propiamente tal.

A estos cuatro argumentos mencionados, aquí agregamos un quinto asociado a las relaciones horizontales tanto a nivel regional como en el ámbito comunal. En este sentido observamos que no existe un trabajo de cooperación intersectorial (región–sector ministerial desconcentrado) e intermunicipal (comuna–comuna) establecido de manera permanente. Un ejemplo de este tema se relaciona con la formulación de instrumentos locales con escasa visión más allá de los límites de las comunas. En términos operativos se observan los casos de los Planes Reguladores Comunales (PRC) y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO).

A partir del contexto chileno, los conceptos revisados y la primera parte de la problemática, nuestra posición en la investigación es de comenzar y avanzar en el análisis de la cooperación intermunicipal y de la gobernanza territorial regional en Chile, tal como se propone en este número especial de la revista Políticas Públicas. A esto se agrega el diagnóstico de Arias (2015) quien señala que la dimensión del rol de los gestores públicos en la colaboración entre organizaciones públicas no ha sido del todo estudiada.

De esta manera la pregunta que guía esta investigación es: ¿el Sistema Regional de Planificación (SRP) de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) fue un proceso constructivo de trabajo intermunicipal regional-local? El marco de esta pregunta es la gobernanza territorial desarrollada mediante instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Junto con la pregunta, también abordamos la siguiente hipótesis: en la RMS, el SRP del GORE RMS es un dispositivo que sirve para la participación y el trabajo intermunicipal en un marco de gobernanza territorial regional-local construido principalmente por actores técnicos y no por jefaturas políticas.

La recopilación de datos la abordamos mediante dos puntos. En primer lugar se hace una revisión bibliográfica de los documentos institucionales asociados a los diferentes instrumentos (proyectos, políticas y estrategia) de la SRP en la RMS. El segundo punto se refiere a la toma de datos cualitativos obtenidos directamente en los talleres de trabajo con los actores municipales. El periodo contempla desde la formulación hasta la aprobación de los instrumentos estratégicos regionales (2008-2014).

A continuación se presentan los resultados de este trabajo, los que estructuramos de la siguiente forma: (i) la experiencia del proyecto Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS), (ii) el Sistema Regional de Planificación, y (iii) la construcción de la gobernanza territorial: casos de trabajos colaborativos intermunicipales. Posteriormente se presentan las reflexiones finales, donde proponemos avanzar en el debate mediante los puntos positivos y las desafíos a superar de la gobernanza territorial regional y la cooperación intermunicipal.

La Primera Experiencia de Gobernanza Territorial y Cooperación: el Proyecto OTAS (1996-2005)

A modo de breve contexto podemos señalar que los Gobiernos Regionales (GORE) fueron creados con la Ley No 19.175 (1992), siendo la apuesta más importante en materia de descentralización para el nivel regional en Chile. En este sentido, destacamos que durante la década de los años 1990 y principios de 2000, los GORE sólo se dedicaron a levantar brechas sociales para después desplegar la inversión pública mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con el apoyo de la Secretaría Regional Ministerial de Coordinación (SERPLAC).

Este tipo de funcionamiento se vería complementado gracias a una línea de cooperación entre el gobierno de Chile y el de Alemania, el que mediante un convenio facilitaba distintos tipos de recursos (financieros, de planificación y conocimiento, entre otros). El propósito de este acuerdo era desarrollar e implementar políticas de ordenamiento territorial en Chile.

De este modo el primer caso o experiencia de trabajo intersectorial en la RMS proviene del proyecto OTAS. Dicho proyecto fue uno de las cuatro experiencias piloto llevada a cabo a mediados de la década de 1990. Su objetivo era disponer de las bases técnicas para orientar y definir una política de ordenamiento territorial, que propendiera a un desarrollo regional ambientalmente sustentable en la RMS (Contreras Alonso, Opazo, Núñez Pino & Ubilla Bravo, 2005). En términos operativos este se dividió en dos fases para su ejecución: la planificación ecológica (1996-2001) y el marco orientador territorial (2001-2005). Aquí vamos a profundizar en la segunda ya que allí se gestó por primera vez un trabajo de cooperación interinstitucional de nivel regional y local.

En 2002, particularmente en las comunas de El Monte y San José de Maipo se desarrollaron dos experiencias piloto para apoyar la construcción de sus respectivos PRC y PLADECO. Dichas experiencias se llamaron Áreas Piloto Estratégicas (APE) donde se llevó a cabo un trabajo colaborativo y participativo entre el nivel regional y el local (Amaya, Ibáñez Zamora & Oliva Mellado, 2003). Esta es la primera aproximación de cooperación por parte del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) para generar una red de apoyo regional-comunal con la finalidad de transferir conocimientos y métodos enfocados a la planificación territorial.

Profesionales del GORE RMS, agentes de las respectivas comunas y consultores de la Universidad de Chile trabajaron en conjunto un modelo de trabajo participativo para la construcción de un instrumento de planificación que abordara objetivos para el desarrollo y la zonificación de usos de suelo (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Guzmán, et al., 2002). El principal objetivo era formular un instrumento que cumpliera a la vez los requisitos de un PRC y de un PLADECO. Desde un punto de vista metodológico comprendía tres etapas: la preparación, el diagnóstico y la prospectiva que incluía la formulación del Marco Orientador Territorial (MOT) con una imagen-objetivo.

Otro punto interesante es que se basaron en dos pilares, la participación ciudadana para validar el proceso y la consideración de seis supuestos. Estos supuestos son: (i) existe una intuición básica en las comunidades locales respecto a una aproximación de localización, (ii) debe proponerse y ejecutarse ejercicios simples que todos (profesionales y población) puedan entender, (iii) es necesario realizar siempre un foro participativo para discutir los resultados, (iv) este ejercicio de planificación de nivel local es didáctico y de aprendizaje, (v) se necesita un proceso que vaya de la ciudadanía al Estado en lo referente a la solución de los problemas y (vi) hay que tener especial cuidado en involucrar a los ciudadanos vinculados tanto a los estamentos reconocidos legalmente como aquellos de carácter informal (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Guzmán, et al., 2002).

Pasando a cada caso, en San José de Maipo (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Ibáñez Zamora, et al., 2002) participaron miembros de organizaciones locales (presidentes juntas de vecinos y cámaras de comercio), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), funcionarios de la municipalidad (DIDECO, SECPLA) y de servicios públicos presentes en el territorio (Bienes Nacionales). Llama la atención que los participantes fueron numerosos al principio (etapa de diagnóstico) y que fueron mucho menos al final del proceso (etapa de formulación del MOT).

En la comuna de El Monte (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Hevia, Mascayano, Steinberg, Guzmán, Joo, Ibáñez Zamora, et al., 2002), el perfil de los actores que participaron fue similar al de San José de Maipo con la diferencia que en El Monte participaron mucho más actores del sector productivo. En síntesis, se observa un trabajo de apoyo y colaboración del nivel regional-local unido al apoyo de una institución académica para el análisis y la producción del material utilizado en los talleres de trabajo participativo.

El proyecto OTAS culmina con su informe final (Contreras Alonso et al., 2005) que detalla el trabajo intersectorial y también resume los vínculos con las comunas mencionadas. Cabe destacar que dicha investigación también representa un hito que servirá de base para avanzar en el desarrollo e implementación (2005-2006) del Sistema Regional de Planificación (SRP) de las entonces trece regiones que había en Chile¹

Un Marco de Instrumentos para la Gobernanza Territorial: el Sistema Regional de Planificación (SRP)

El SRP se implementa a partir de la transferencia de competencias a los GORE en materia de planificación regional (año 2007) y de ordenamiento territorial (año 2008). En el caso particular de la RMS, el GORE RMS creó y formalizó sus nuevas funciones y atribuciones mediante el SRP (Sepúlveda, Ubilla Bravo & Fuentes, 2008). El esquema de la relación de los instrumentos se

¹ En 2007 se crean dos nuevas regiones: Los Ríos (Ley No 20.174, 2007) y Arica y Parinacota (Ley No 20.175, 2007); y en agosto de 2017 se crea la región de Ñuble.

encuentra en la Figura 2, donde se puede apreciar un orden jerárquico que ayuda a la trazabilidad de las acciones públicas. Estas van desde un lineamiento estratégico (abstracto) a una cartera de proyectos (concreto) para el territorio de la región.

El SRP de la RMS está constituido por dos componentes de planificación y estos a su vez por seis instrumentos (Figura 2), los que se describen a continuación (Ubilla Bravo, 2014):

- Instrumentos de Planificación Estratégica Regional: (i) Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), (ii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), (iii) Políticas Públicas Regionales (PPR).
- Instrumentos de Planificación de la Inversión Regional: (i) Convenios de Programación, (ii) Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), y (iii) Propuesta de Inversión Pública Regional (PROPIR).

Figura 2. Sistema Regional de Planificación de la RMS. Esquema de relaciones de los instrumentos de planificación existentes



Fuente: Sepúlveda et al. (2008).

La importancia de este SRP es que da un soporte y un marco a todo el trabajo de la planificación y el ordenamiento territorial regional, lo que a su vez se transforma en un marco válido para el trabajo de gobernanza territorial, ya sea nivel regional-regional (intersectorial) o a nivel regional-local. De este sistema de instrumentos comienza la labor del trabajo de construcción entre el nivel regional con los actores técnicos del nivel local.

Los casos que se presentan a continuación corresponden a los tres instrumentos de planificación estratégica regional: la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), las Políticas Públicas Regionales (PPR) y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). En los resultados se presentan aquellas instancias donde se presentó una colaboración de trabajo entre los actores regionales e intermunicipales.

Caso de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)

La ERD es el instrumento guía de los demás dentro del SRP. Esta tiene por objetivo dar una visión general del desarrollo que se quiere para la región. A partir de una caracterización regional, la ERD RMS 2012-2021 propone seis Lineamientos Estratégicos Regionales (LER): Región Integrada e Inclusiva, Región Equitativa y de Oportunidades, Región Segura, Región Limpia y Sustentable, Región Innovadora y Competitiva, y el Marco Institucional para el Desarrollo Regional (Ubilla Bravo, Mombiela Garrido, Sepúlveda Miranda, Robles Vargas & Díaz Seguel, 2014).

La participación activa y constructiva de los actores regionales y locales fue uno de los puntos más relevantes a la hora de formular este instrumento. Para ello se consideró como plataforma metodológica la propuesta realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el desarrollo de los PLADECO (SUBDERE & CEPAL, 2009). En dicha publicación se promueve que la construcción del PLADECO se desarrolle en distintas fases, y que tome en consideración las orientaciones regionales.

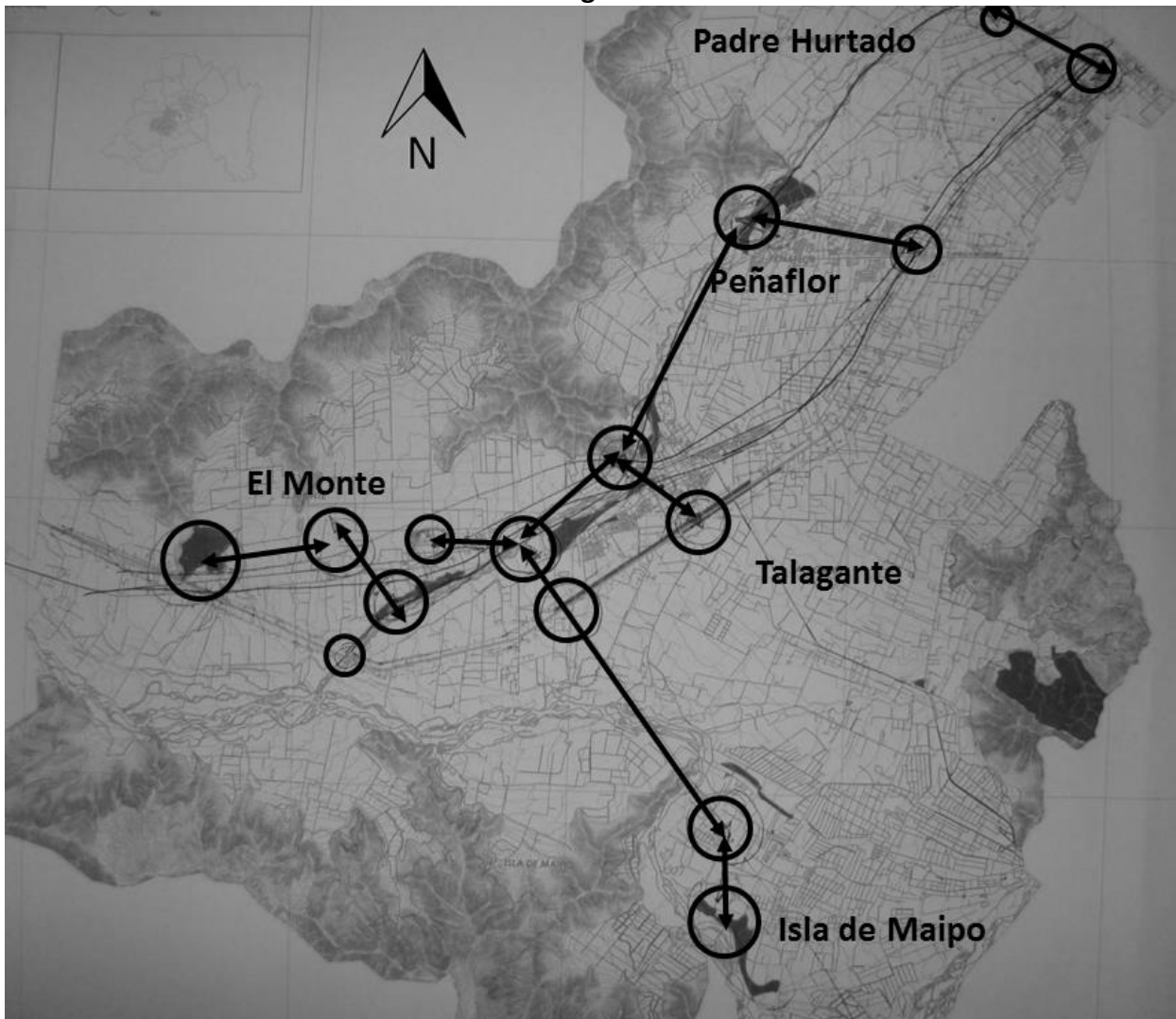
Entre todos los talleres de participación para la formulación de la ERD (2009-2012), en este artículo destacamos un encuentro entre el equipo del departamento de Desarrollo Regional del GORE RMS y los responsables de la planificación territorial de todos los municipios de la RMS. El seminario llevaba por nombre ficticio *PLADECO intercomunal*, el que se desarrolló a fines de 2011. La misión de este título era promover una visión en conjunto del territorio, superando la mirada intracomunal. Esto suponía un trabajo importante en el cambio de visión con respecto al territorio, ya que en general los funcionarios sólo tienden a mirar su propia comuna.

El método consistía en reunir a los actores locales estableciendo grupos donde trabajaron identificando problemas y objetivos. A modo de ejemplo, para el territorio de la provincia de Talagante, los participantes identificaron que el problema de mayor impacto era la *interconectividad* debido a una serie de factores: la geometría de las vías estructurantes, el crecimiento poblacional, la falta de un diseño alternativo que incorpore la equidad territorial. Usando la metodología de marco lógico, los actores locales propusieron como objetivo de desarrollo “mejorar la interconectividad territorial” considerando tres tipos de redes: la vial, la de servicios y la intercomunal.

En la Figura 3 se aprecia una propuesta *espacial* de los actores municipales, donde localizan los focos de atención para la acción pública. Otro punto a destacar es que cada comuna tenía

ingresado este problema en su propio PLADECO, desconociendo que había casos similares donde se podía dar una complementariedad de esfuerzos municipales. De esta forma se observa que Talagante presenta una demanda de conectividad de infraestructura terrestre con las comunas de El Monte, Peñaflores e Isla de Maipo.

Figura 3. Representación espacial para el problema “interconectividad” en la provincia de Talagante



Fuente: Foto tomada y modificada por el autor a partir del trabajo participativo.

Volvemos a subrayar el aporte de los agentes técnicos del nivel regional para una co-construcción colaborativa con los funcionarios del nivel local que tuvieron que hacer un esfuerzo por mirar más allá de sus límites comunales.

Caso de las Políticas Públicas Regionales (PPR)

Durante el periodo de formulación de los instrumentos estratégicos regionales (2008-2014) se elaboraron y aprobaron dos PPR, el de áreas verdes y el de desarrollo para las localidades aisladas.

Para el caso de la PPR de *áreas verdes*, el principal problema identificado fue la inequidad al acceso de dichas zonas geográficas por parte de la población. La prioridad de este instrumento se centró en las comunas más vulnerables (desde un punto de vista social, económico y ambiental), las que se encuentran preferentemente en la periferia de la Metrópoli de Santiago: El Bosque, Lo Prado, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, La Granja, Quilicura y Puente Alto. Este diagnóstico fue compartido por las comunas quienes destacaron que una de las causas del problema corresponde a una inequidad (intercomunal) y una insuficiencia (intracomunal) en las capacidades de financiamiento y gestión a nivel municipal.

El trabajo con otros actores se estructuró en torno a dos etapas. Una primera etapa basada en una encuesta de gran alcance con más de 1.000 personas encuestadas sobre su percepción y propuesta en relación con las áreas verdes en la Metrópoli de Santiago. La segunda consistió en varios talleres de trabajo compartido con actores regionales (servicios desconcentrados) y locales (municipios) para llegar a acuerdo sobre un glosario de términos, el diagnóstico levantado mediante información de fuentes secundarias y los ámbitos de acción de la política. Los profesionales del GORE RMS fueron los que lideraban y facilitaban en las reuniones con la participación activa de los otros miembros. Cabe destacar que para llegar a acuerdos se hacía una discusión general para que todos pudieran emitir opinión y luego se sometía a una votación simple si persistían discrepancias. Donde hubo más discusión fue en torno al concepto de área verde ya que existen muchas definiciones al respecto. Finalmente se optó por definir categorías que surgen de esta: parque, plaza, bandejón central, etc. Todas ellas se encuentran al final de la publicación oficial de la política (Ubilla Bravo, Sepúlveda Miranda, Robles Vargas & Núñez Pino, 2014).

Finalmente, los lineamientos de la PPR para superar los problemas identificados fueron: fortalecimiento de la identidad regional, mejoramiento de la calidad urbana, compensación y equidad territorial, sustentabilidad medioambiental, desarrollo institucional, y financiamiento de la operación (Ubilla Bravo, Sepúlveda Miranda, Robles Vargas & Núñez Pino, 2014).

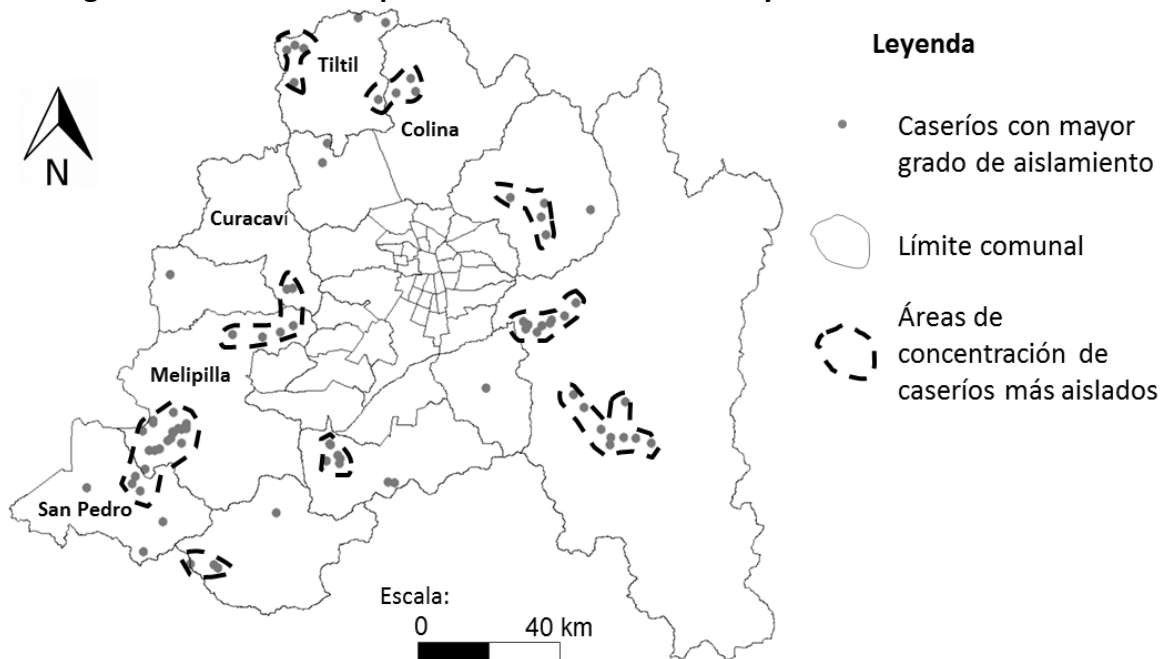
La segunda PPR se enfocó hacia el *desarrollo de localidades aisladas*. Esta buscaba focalizar los recursos públicos en áreas que no son objeto de prioridad para las políticas públicas debido a la marginalización que hace el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Antes de avanzar en este tema, cabe señalar que los equipos técnicos municipales manifestaron (en los talleres participativos) que el SNI era perjudicial para la formulación de proyectos en territorios con alto grado de aislamiento. Esto se debe a que el SNI tiene como criterio la rentabilidad social. Dicho criterio establece que debe haber un mínimo de población para llevar a cabo una inversión pública. Un ejemplo es el umbral de 30.000 habitantes para construir un centro de salud primario. En general, las localidades aisladas tienen entre 1.000 y 50 habitantes, lo que hace imposible su inclusión en la

rentabilidad social de un proyecto en el SNI. En consecuencia, esta política pública tenía como foco estas áreas postergadas debido a los criterios con los que opera el SNI.

Para el cumplimiento de la PPR, el GORE RMS propuso cuatro líneas de acción: conectividad y accesibilidad, habitabilidad y saneamiento, agua y energía, y servicios de equipamiento (Ubilla Bravo, Hidalgo Valdivia & Díaz Schifferli, 2014). A diferencia de la política de áreas verdes que se centró en la Metrópoli de Santiago, la PPR de desarrollo de localidades aisladas se enfocó en un trabajo territorial de las áreas rurales. Uno de los trabajos llevados a cabo por el GORE RMS fue el diagnóstico territorial, donde junto a los actores municipales se definieron las condiciones de aislamiento físico-geográfico tanto para las aldeas² como para los caseríos³ en toda la RMS (Ubilla Bravo, 2012).

La Figura 4 es un interesante ejemplo para apreciar que los fenómenos espaciales no necesariamente coinciden con los límites comunales. De esta manera se observa que existen áreas de concentración territorial de los caseríos aislados, los que se encuentran en zonas que comparten más de una comuna. El diagnóstico determinó tres casos de transición intercomunal: Melipilla-San Pedro, Melipilla-Curacaví y Colina-Tiltill. El reconocimiento de estas áreas geográficas permitió a los actores municipales tener en consideración la solicitud de recursos en conjunto.

Figura 4. Distribución espacial de los caseríos con mayor aislamiento en la RMS



Fuente: adaptación propia a partir de Ubilla Bravo (2012).

² Aldea: “asentamiento humano, concentrado con una población que fluctúa entre 301 y 1.000 habitantes; excepcionalmente se asimilan a aldeas, los centros de turismo y recreación entre 75 y 250 viviendas concentradas, que no alcanzan el requisito para ser considerados como pueblo” (INE Chile, 2005, p. 11).

³ Caserío: “asentamiento humano con nombre propio que posee 3 viviendas o más cercanas entre sí, con menos de 301 habitantes y que no forma parte de otra entidad” (INE Chile, 2005, p. 11).

Caso del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)

El PROT RMS tuvo la ventaja (en comparación con otras regiones del país) de contar con la basta información, datos y experiencias de algunos profesionales que trabajaron en el proyecto OTAS. Cabe señalar que dentro del proceso del SRP hubo una etapa marcada por obstáculos puestos por algunas autoridades y jefaturas⁴, debido a la vulnerabilidad institucional de los GORE. Cabe señalar que en un trabajo anterior (Ubilla Bravo, 2015b), ya habíamos planteado la *vulnerabilidad institucional* de los GORE. Aquí la definimos como la interrupción de las labores de planificación y de gestión, particularmente en el proceso de construcción, formulación y aprobación de los instrumentos estratégicos regionales, debido a la desconfianza de las nuevas autoridades y jefaturas con los equipos técnicos y profesionales.

Desde un punto de vista conceptual, el PROT es un instrumento de planificación regional estratégica, cuyo propósito es plasmar en el territorio, todas las líneas de acción y políticas prioritarias de la Estrategia Regional de Desarrollo. También sirve de base para orientar y coordinar las iniciativas de intervención pública necesarias para el desarrollo integral de la Región. Este instrumento presenta un modelo territorial y unidades de gestión para la Región en relación con sus procesos territoriales en concordancia con los objetivos fijados en la Estrategia Regional de Desarrollo. Para ello debe basarse en los principios de desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, considerando aspectos socio-culturales, ecológico-ambientales y económico-productivos (Ubilla Bravo, 2015b).

En sintonía con el trabajo que se desarrollaba en paralelo con la ERD y con las PPR, dentro del trabajo del PROT RMS hubo varias instancias de trabajo con los actores locales municipales. Aprovechando instancias como el ARI, en todas las provincias de la RMS se hicieron talleres de trabajo, cuyo principal objetivo era recoger la retroalimentación de los actores municipales (Ubilla Bravo & Galdámez Roco, 2015) en relación con la propuesta de medidas y requerimientos desarrollados en el proyecto OTAS (GORE RMS & UCH, 2000).

La metodología consistió en la recopilación y análisis de 1.246 sentencias que se habían obtenido en varios talleres participativos llevadas a cabo entre 2009 y 2011. A esto se sumó un trabajo especial desarrollado el primer trimestre de 2014 donde se usaron cartografías para la localización de las demandas. La metodología de las cartografías participativas ya habían sido usadas en la experiencia de las APE (Saa Vidal, Hermosilla Rumié, Aravena A, Arratia, Opazo, Rivera P, Toledano B, Guzmán, et al., 2002). En este sentido, el equipo técnico-profesional del GORE RMS volvió a incorporar el conocimiento de los actores municipales en la propuesta de objetivos territoriales

⁴ Luego que el conglomerado político de centro izquierda perdiera las elecciones de 2009, un gobierno de derecha asumió sus funciones en marzo de 2010. En la fase de instalación, el nuevo gobierno consideró que todo lo que se había hecho hasta el momento estaba malo y desvinculó a varios profesionales con mucha experiencia en materias de planificación y ordenamiento territorial. Sobre la marcha (2011-2013), las nuevas autoridades regionales del mismo gobierno retomaron los temas reconociendo el error cometido en 2010 para avanzar en el SRP.

rescatando la experiencia del proyecto OTAS. Cabe señalar que este trabajo era un componente en el desarrollo del PROT RMS (Ubilla Bravo & Galdámez Roco, 2015).

La Figura 5 muestra un ejemplo aplicado para las comunas de San Bernardo, Calera de Tango, Padre Hurtado y Buin, particularmente para los Subsistemas asentamientos humanos, economía y producción, y accesibilidad y conectividad. En este caso apreciamos que los distintos actores locales trazaron aquellos lugares que son prioridad en algunos temas clave. Así por ejemplo aparece el tema del patrimonio natural para el cerro Chena que es compartido por las comunas de San Bernardo y de Calera de Tango. Otro es la reducción de la presión urbana sobre las áreas rurales de Calera de Tango, San Bernardo, Peñaflor y Talagante.

Figura 5. Ejemplo de demandas territoriales para las provincias de Maipo y Talagante. Subsistemas asentamientos humanos, economía y producción, y accesibilidad y conectividad



Fuente: Ubilla Bravo & Galdámez Roco (2015).

Reflexiones finales

La Gobernanza Territorial Regional y su Contribución con la Cooperación Intermunicipal

En relación con la pregunta de investigación: ¿el Sistema Regional de Planificación (SRP) de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) fue un proceso constructivo de trabajo intermunicipal regional-local? Nuestra respuesta en vista de los resultados es que sí lo fue. El SRP de la RMS ha sido una instancia de gobernanza territorial en el periodo analizado (2008-2014) que abrió nuevas instancias de trabajo inter-niveles (regional-local) e intra-niveles (local-local) mediante instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. A partir de los resultados mostrados observamos un proceso de trabajo intermunicipal que permitieron co-construir los instrumentos de planificación regional y ordenamiento territorial que lideraba el GORE RMS.

En la hipótesis habíamos sostenido que el SRP del GORE RMS es un dispositivo que sirve para la participación y el trabajo intermunicipal en un marco de gobernanza territorial regional-local construido principalmente por actores técnicos y no por jefaturas políticas. Al contrastar esta hipótesis con los resultados también observamos que sí existe correspondencia, ya que el SRP sí fue un marco de gobernanza entre los actores regionales y municipales. También verificamos que este proceso fue construido principalmente por los agentes técnicos y en varios casos también por la población local. Asimismo destacamos que las jefaturas políticas (Intendente, consejeros regionales, jefaturas de división) tuvieron una participación menor. Estos no participaron en los talleres de la co-construcción regional-local, sólo aprobaron los instrumentos por instrucciones del nivel central.

Otro punto donde queremos hacer hincapié es sobre los instrumentos y dispositivos. Los instrumentos fueron el punto de reunión donde se pudieron construir redes de apoyo y colaboración, tal como indicamos en el marco conceptual. Estos ayudaron en la estructuración de relaciones entre los actores y mantuvieron una coherencia en el trabajo cooperativo (Berry, 1983). Asimismo, en todas las instancias los actores manifestaron su aporte para una visión territorial compartida, apropiándose de los instrumentos (de Vaujany, 2006). Sin embargo, también observamos que estas redes de relaciones fueron más allá de la simple formulación de un instrumento. Dado el sistema de relaciones, redes, discursos y heterogeneidad dentro de la gobernanza territorial del SRP de la RMS, podemos decir que este sistema es un dispositivo en los términos definidos por Agamben (2011); Foucault (1994); Jessop (2011) y Lardon et al. (2008).

Puntos Positivos de la Experiencia en la RMS

A continuación indicamos un breve síntesis sobre los puntos positivos del proceso de formulación de instrumentos en el marco del SRP de la RMS. Entre estos destacamos:

- La formación (incipiente) de redes de actores intermunicipales que comparten una visión sobre los diagnósticos de los problemas territoriales intercomunales, así como de su solución. Si bien la estructura del Estado a través de sus servicios públicos (nacionales y regionales) está desarrollado de manera sectorial, efectivamente existen instancias como el SRP permiten atravesar esta “frontera” institucional para compartir y colaborar con su conocimiento en la planificación del territorio. Cabe destacar que esto se observó tanto en las comunas urbanas de la Metrópoli de Santiago como en aquellas de vocación rural que se ubican en la periferia de la RMS.
- La co-construcción activa de los instrumentos de planificación estratégica regional por parte de los actores municipales. Esto coincide con la visión de Cruz González & Mballa (2017) sobre la construcción de políticas públicas donde debe prevalecer un diálogo constante entre todos los actores.
- El compromiso y formación del equipo técnico profesional del GORE RMS. Esto puede comprenderse por la vocación del GORE RMS en apoyar instituciones de nivel local que no tienen una mirada más amplia del territorio. Este principio es el mismo que se realizó en Ontario (Canadá), donde el GORE de esta provincia puso de manifiesto la intención de una planificación regional integrada de las áreas urbanas y rurales con sus agentes locales (Spicer, 2013).
- La superación de dificultades y obstáculos impuestas por las autoridades y jefaturas del nivel regional. Tal como lo señalamos, las autoridades (Intendente y consejeros regionales) y jefaturas no apoyaron el proceso de forma permanente. Hubo una primera validación para el periodo 2008-2009, pero con el cambio de gobierno la situación cambió ya que invalidaron el trabajo realizado. Aquí observamos que la clase política está profundamente desconectada con las políticas públicas y sólo actúan en función de los votos y por clientelismo. A pesar de esto, los equipos técnicos del nivel regional apoyado por el nivel central (SUBDERE) lograron superar este obstáculo y finalmente los instrumentos fueron validados y aprobados.
- Arias (2015) propone una discusión en torno a las actitudes de los actores institucionales hacia la colaboración. En el caso de esta investigación, los agentes técnicos demostraron interés en avanzar y finalizar el proceso de formulación de los instrumentos del SRP. Asimismo, observamos que siempre estuvo presente el ánimo de cooperación entre los actores técnicos más allá de algunas instrucciones de las jefaturas que no permitían el avance de este trabajo.

Desafíos a Superar y su Relación con Otras Investigaciones en la Materia

Para finalizar esta investigación proponemos algunos desafíos a superar, hacemos una propuesta apoyándonos en una discusión con otros autores que han realizado investigaciones en la materia:

- Concordamos con la reflexión de Carimán (2010) quien plantea que se debe analizar el fenómeno de las redes (ya sean políticas, sociales, locales), debido al cambio de roles de los actores del Estado y de la sociedad. Gracias a diversas plataformas de redes, observamos un cambio de paradigma en las relaciones, advirtiendo una mayor

demanda de participación en la formulación de políticas, planes y proyectos públicos. Esto debe quedar institucionalizado más allá de los escasos ejemplos de trabajo colaborativos existentes.

- Una propuesta podría recoger la experiencia en el traspaso de funciones y el fortalecimiento del nivel local como lo ha destacado Le Lidec (2007). De todas formas, habrá que analizar la fragilidad que podría tener el sistema institucional debido a la falta de continuidad en el proceso de gobernanza territorial y a la vulnerabilidad institucional regional (Ubilla Bravo, 2015b). Un caso para tomar en cuenta es el examen de los puntos débiles detectados en Francia por Le Lidec (2012), en particular sobre la confrontación de ideas impuestas desde el nivel central a las comunidades locales.
- Consideramos que debe haber una profundización en el aumento y la autonomía de los recursos municipales. Si no se producen estos procesos será difícil avanzar en la coordinación intermunicipal y será aún más difícil plasmar la participación ciudadana en la gestión municipal, tal como lo identificó hace una década el estudio de Montecinos-Montecinos (2007).
- Además de los elementos señalados, también advertimos que los distintos centros de investigación latinoamericanos deben analizar la introducción de nuevos instrumentos que puedan mejorar los mecanismos de cooperación intermunicipal. A modo de ejemplo, las virtudes y deficiencias del caso europeo son examinadas por Evrard (2016) y Ulrich (2016) entre otros.
- El último punto recoge nuevamente las ideas de Arias (2015) en relación con las actitudes de los actores institucionales hacia la colaboración. A diferencia del apartado anterior, aquí destacamos la desemejanza en la actitud entre las jefaturas políticas y los agentes técnicos. Ya comentábamos que en general la manera de actuar de las autoridades políticas no tiene concordancia con el actuar de los agentes técnicos (sea regional o local). En este sentido concordamos que el sistema de acción de las autoridades y jefaturas está volcado hacia el clientelismo político, el que se plasma mediante intercambios de favores e influencias (Corzo Fernández, 2006). Si en Chile se quiere favorecer los procesos de colaboración y cooperación intermunicipal, es necesario seguir avanzado en la comprensión académica y la resolución de otros procesos (como el clientelismo) para garantizar un espacio sano para la cooperación entre las instituciones y la población.

Referencias

Agamben, Giorgio. (2011). *¿Qué es un dispositivo?*, Traducido por Robert J Fuentes Rionda. Sociológica (México) 26 (73): 249–64.

Amaya, Luis Gabriel; Ibáñez Zamora, Jorge & Oliva Mellado, Roberto. (2003). *Planificación Participativa para el Ordenamiento Territorial. Dos experiencias en la Región Metropolitana de Santiago. Conceptos y*

procedimientos, editado por María Pía Rossetti Gallardo. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana.

Arias, Karina. (2015). *Collaborative Public Management: Proposal to explore Public Managers' Attitudes towards Inter-Organizational Collaboration.* Revista de Gestión Pública, 4 (2), 191–215.

Berry, Michel. (1983). *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Paris, France: Centre de Recherche en Gestion. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00263141>.

Carimán, Braulio. (2010). *Gobernanza, redes y políticas públicas*. Políticas Públicas (Santiago) 3 (1): 19–30.

Contreras Alonso, Miguel; Opazo, Daniel; Núñez Pino, Cecilia & Ubilla Bravo, Gerardo. (2005). *Informe Final del Proyecto "Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable" (OTAS)*. Editado por Miguel Contreras Alonso. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana. <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.1393.2801>.

Corzo Fernández, Susana. (2006). *El clientelismo político como intercambio*. Ecuador Debate, (69): 103–148.

Cruz González, Luis David & Mballa, Louis Valentin. (2017). *Mecanismos de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas en América Latina*. Políticas Públicas (Santiago), 10 (1): 1–25.

de Vaujany, François Xavier. (2006). *Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage*. Management & Avenir, (9): 109–126. <https://doi.org/10.3917/mav.009.0109>.

Encyclopædia Universalis France. (s. f). "Définition de dispositif". *Dictionnaire de l'Encyclopædia Universalis*. Recuperado de: <http://www.universalis.fr/dictionnaire/dispositif>.

Evrard, Estelle. (2016). *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?* Geopolitics 21 (3): 1–25. <https://doi:10.1080/14650045.2015.1104667>.

Foucault, Michel. (1994). *Dits et écrits, 1954-1988*. Editado por D. Defert, F. Ewald, y J. Lagrange (Vols. 1–4). Paris, France: Gallimard.

García Fanlo, Luis. (2011). *¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben*. A Parte Rei. Revista de Filosofía, (74): 1–16.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y Universidad de Chile (UCH). (2000). *Medidas y Requerimientos a los usos del territorio*. Proyecto OTAS. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Hulst, Rudie & van Montfort, André. (2007). *Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon*. En Rudie Hulst y André van Montfort (Eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 1–21). Springer Netherlands. Recuperado de: http://link.springer.com/chapter/10.1007/1-4020-5379-7_1.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Chile. (2005). *Chile: ciudades, pueblos, aldeas y caseríos*. Censo 2002. Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado de: http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_2002_publicado_junio_2005.pdf.

Jessop, Bob. (2011). *Dispositif*. En K. M. Dowding (Ed.). *Encyclopedia of power*, (pp. 196–197). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Lardon, Silvia; Chia, Eduardo & Rey-Valette, Héléne. (2008). *Introduction: Dispositifs et outils de gouvernance territoriale*. Norois. Environnement, aménagement, société, 209, 7–13. <https://doi.org/10.4000/norois.2602>.

Lascoumes, Pierre & Galès, Patrick. (2005). "Introduction: L'action publique saisie par ses instruments". En Patrick Lascoumes & Pierre Le Galès (Eds.). *Gouverner par les instruments*, (pp. 11–44). Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_LASCO_2005_01_0011.

Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick. (2014). *Instrument*. En Laurie Bousquet, Sophie Jacquot, y Pauline Ravinet (Eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_BOUSS_2014_01_0325.

Le Lidec, Patrick. (2007). *Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*. Revue française d'administration publique,

Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial

121–122 (1-2), 111–130.
<https://doi.org/10.3917/rfap.121.0111>.

Le Lidec, Patrick. (2012). La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. En Jacques de Maillard y Yves Surel. *Politiques publiques 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, (pp. 189–210). Académie. Paris, France: Presses de Sciences Po. Recuperado de: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_MAILL_2012_01_0189.

Ley No 19.175. (1992). *Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Recuperado de: <http://bcn.cl/1v698>.

Ley No 20.174. (2007). *Crea la XIV región de Los Ríos y la provincia de Ranco en su territorio*. Recuperado de: <http://bcn.cl/1xh5y>.

Ley No 20.175. (2007). *Crea la XV región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá*. Recuperado de: <http://bcn.cl/1vrfv>.

Loi n° 92-125. (1992). *Relative à l'administration territoriale de la République*. Recuperado de: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&dateTexte=&categorieLien=id>.

Loi n° 2010-1563. (2010). *De réforme des collectivités territoriales. 2010-1563*. Recuperado de: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/12/16/IO_CX0922788L/jo/texte.

Montecinos-Montecinos, Egon Elier. (2007). *Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno*. Revista Economía Sociedad y Territorio 6 (23): 725–43.

Saa Vidal, René; Hermosilla Rumié, Vladimir; Aravena A, Evelyn; Arratia, Víctor; Opazo, Daniel; Rivera P, Iara; Toledano B, Natalia; Ibáñez Zamora, Jorge; Riveros, Jorge & Oliva Mellado, Roberto. (2002). *Informe final del proceso de Áreas Piloto Estratégicas (APE) Comuna San José de Maipo* (Informe de investigación). Santiago, Chile: Universidad de Chile y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Saa Vidal, René, Hermosilla Rumié, Vladimir; Aravena A, Evelyn; Arratia, Víctor; Opazo, Daniel; Rivera P, Iara; Toledano B, Natalia; Guzmán, César; Hevia,

Héctor; Mascayano, Claudia & Steinberg, Arturo. (2002). *Informe final sobre los procedimientos y metodologías participativas aplicables en Áreas Piloto Estratégicas (APE): Lineamientos generales* (Informe de investigación). Santiago, Chile: Universidad de Chile y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Saa Vidal, René, Hermosilla Rumié, Vladimir; Hevia, Héctor; Mascayano, Claudia; Steinberg, Arturo; Guzmán, César; Joo, Jorge; Ibáñez Zamora, Jorge; Riveros & Oliva Mellado, Roberto. (2002). *Informe final del proceso de Áreas Piloto Estratégicas (APE) Comuna El Monte* (Informe de investigación). Santiago, Chile: Universidad de Chile y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Sepúlveda, Nelson; Ubilla Bravo, Gerardo & Fuentes, Pablo. (2008). *Plan de gestión de la competencia de Ordenamiento Territorial. Región Metropolitana de Santiago*. En Gerardo Ubilla Bravo (Ed.). *Informe de Pre-Transferencias de Competencias para el Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago* (pp. 1–14). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.3645.8885>.

Spicer, Zachary Devon. (2013). *Regional Organization and the Dynamics of Inter-Municipal Cooperation* (PhD Thesis). London, Canada: The University of Western Ontario. Recuperado de: <http://ir.lib.uwo.ca/etd/1312>.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Manual de elaboración del PLADECO*. Santiago, Chile: División de Políticas y Estudios de la SUBDERE. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/paginas/8/46078/PLADECO.pdf>.

Ubilla Bravo, Gerardo & Galdámez Roco, Elizabeth. (2015). *Unidades de gestión territorial, medidas y requerimientos a los usos del territorio, según división política-administrativa. Región Metropolitana de Santiago*. Informe de investigación. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. Etapa 3: Propuesta del PROT RMS. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.5281/zenodo.47219>.

Ubilla Bravo, Gerardo, Hidalgo Valdivia, Luis & Díaz Schifferli, Heny. (2014). *Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Región Metropolitana de Santiago*. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.4776.3848>.

Ubilla Bravo, Gerardo; Mombiola Garrido, María; Sepúlveda Miranda, Nelson; Robles Vargas, Rodrigo & Díaz Seguel, Andrés. (2014). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago*. Editado por Pablo Fuentes Flores. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.4161.9844>.

Ubilla Bravo, Gerardo; Sepúlveda Miranda, Nelson; Robles Vargas, Rodrigo & Núñez Pino, Cecilia. (2014). *Política Pública Regional de Áreas Verdes. Región Metropolitana de Santiago*. Editado por Gerardo Ubilla Bravo. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.2679.2326>.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2012). *Entidades rurales aisladas de la Región Metropolitana de Santiago de Chile - RMS: localización y vulnerabilidad*. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía 21 (2): 127-47.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2014). *Brechas territoriales de género en la Región Metropolitana de Santiago, Chile*. Cuadernos Geográficos 53 (1): 122-59.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2015a). *Hacia una propuesta de Ordenamiento Territorial para Melipilla, Chile*. Santiago, Chile; Montpellier, France: Editorial Académica Española. Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01265073>.

Ubilla Bravo, Gerardo. (2015b). *Proceso de formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago*. Informe técnico. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3478.6324>.

Ubilla-Bravo, Gerardo. (2016). *Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile*. En Seminario Sustentabilidad y Gobernanza, 15. Santiago, Chile. <https://doi:10.5281/zenodo.164823>.

Ulrich, Peter. (2016). *Institutionalizing (Cross-Border) Citizenship on Subnational Level – The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as New Administrative Space for Participatory and Functional Governance in Europe*. Federal Governance 13 (1). Recuperado de: <http://ojs.library.queensu.ca/index.php/fedgov/article/view/6023>.

Siglas

ARI: Anteproyecto Regional de Inversiones.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
ERD: Estrategia Regional de Desarrollo.
FNDR: Fondo nacional de Desarrollo Regional.
GORE: Gobierno Regional.
GORE RMS: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.
LER: Lineamientos Estratégicos Regionales.
MOT: Marco Orientador Territorial.
ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
OTAS: Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable.
PLADECO: Planes de Desarrollo Comunal.
PPR: Política Pública Regional.
PRC: Planes Reguladores Comunales.
PROPIR: Propuesta de Inversión Pública Regional.
PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
RMS: Región Metropolitana de Santiago.
SERPLAC: Secretaría Regional Ministerial de Coordinación.
SNI: Sistema Nacional de Inversiones.
SRP: Sistema Regional de Planificación.
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
UCH: Universidad de Chile.