Comisión Nacional de **Evaluación** y **Productividad**

Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

Comisión
Nacional de
Evaluación y
Productividad

Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

Copyright © 2024. Todos los derechos de
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad,
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.
www.comisiondeproductividad.cl

Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

Autores
Este informe fue realizado por encargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad por Diego Gil: Profesor de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Derecho de la Universidad de Stanford. Lucas Loayza: Planificador urbano de la Universidad Católica de Chile. Benjamín Lecaros: Planificador urbano de la Universidad Católica de Chile.

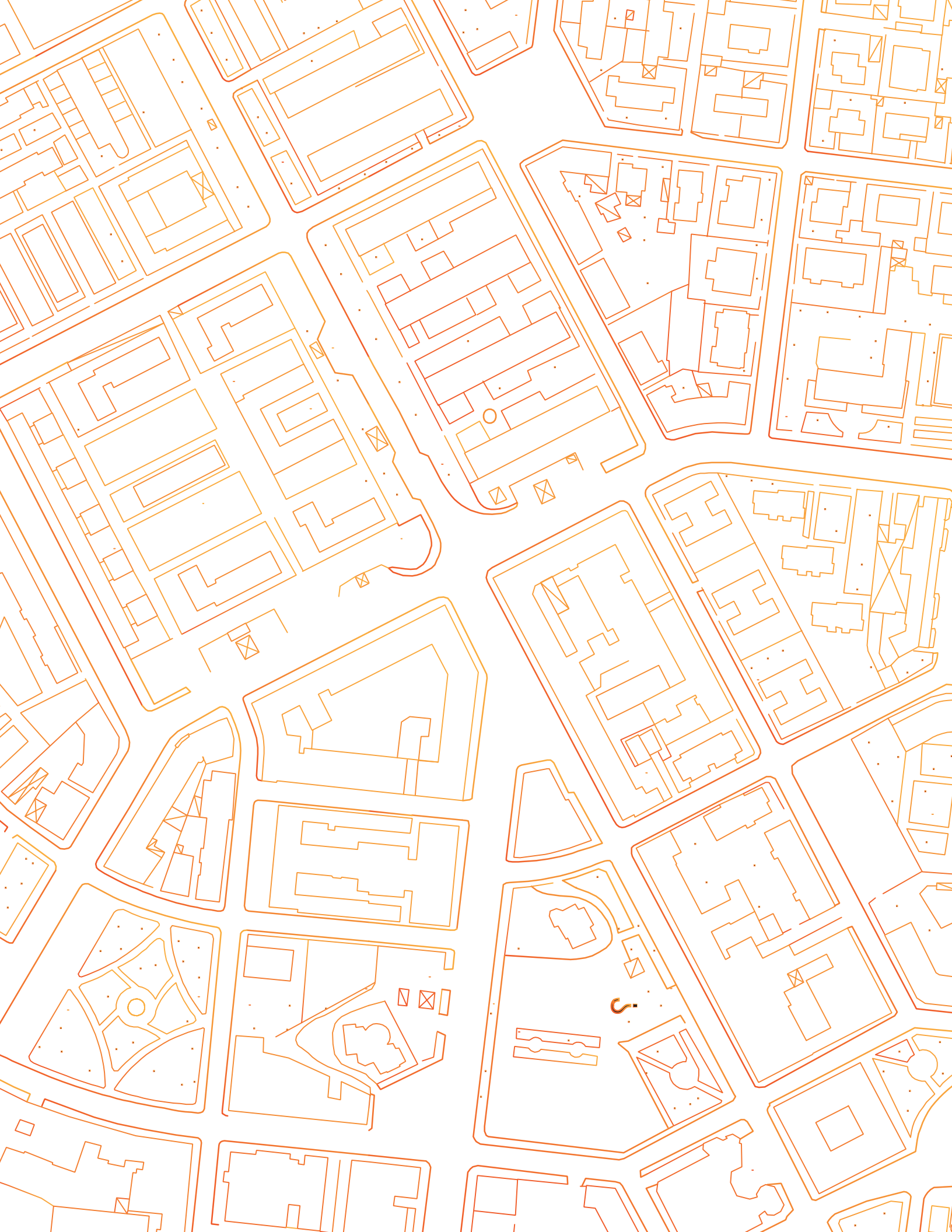
Diseño y diagramación
María Jesús Camus Ipinza
www.jes-u.cl

https://cnep.cl/

Contenido

Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

11 Introducción
12 El impacto de los Instrumentos de Planificación Territorial y la importancia de su evaluación.
13 Los Instrumentos de Planidicación Territorial en Chile y sus procesos de elaboración
23 Experiencias comparadas de evaluación de Instrumentos de Planificación Territorial
28 Lineamientos para na mejor evaluación de los Instrumentos de Planificación Territorial en Chile.
34 Conclusión
36 Bibliografía



Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

En este informe se examinan los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) en Chile. Estos instrumentos juegan un papel fundamental en la regulación del desarrollo físico de zonas urbanas y asentamientos rurales, estableciendo normas básicas que guían el crecimiento y la organización de dichas áreas. Estos se han desarrollados desde principios del siglo XX, llegando a abarcar la mayoría del territorio chileno en la actualidad. La legislación establece principios generales y son las autoridades subnacionales las encargadas de definir las reglas específicas para cada territorio. Se argumenta que este enfoque descentralizado es adecuado dada la diversidad territorial y la dificultad de medir resultados de manera uniforme.

El análisis de los procesos de elaboración de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) en Chile revela varios obstáculos que dificultan una adecuada evaluación de estos instrumentos. Entre ellos se destacan:

1. Participación ciudadana en la elaboración de los IPTs: Aunque la participación ciudadana es fundamental en la elaboración de los IPTs, puede obstaculizar la generación de proyectos y la evaluación objetiva debido a la influencia de agendas particulares de algunos vecinos.

2. Naturaleza de los IPT: Los IPTs en Chile, especialmente los Planes Reguladores Comunales (PRC), carecen de objetivos claros y una visión a largo plazo, lo que dificulta su evaluación como política pública.

3. Jerarquía de los IPT: Los IPTs están sujetos a una jerarquía jurídica, pero la falta de coordinación entre los distintos niveles de planificación y la ausencia de estándares claros dificultan la evaluación.

4. Escala de los IPT: La evaluación de los IPTs se ve afectada por la complejidad y los costos asociados con la generación de nuevos planes reguladores, así como por las diferencias en las capacidades técnicas y las necesidades de los territorios.

5. Acceso y contenido dispar de la información de los IPTs: La falta de estandarización en la publicación de los documentos de los IPTs dificulta su comprensión y evaluación.

6. Para abordar estos desafíos y mejorar la evaluación de los IPTs, se proponen varios lineamientos:

7. Naturaleza de los Planes Reguladores: Se sugiere adoptar un enfoque más integrado que incluya objetivos claros, una visión a largo plazo y acciones de gestión, facilitando así su evaluación.

8. Jerarquía: Se propone establecer una jerarquía clara que priorice los objetivos de desarrollo en todos los niveles de planificación territorial.

9. Escala de los IPT: Se sugiere adaptar la generación de nuevos planes reguladores según la escala y las necesidades de cada territorio, priorizando la evaluación en aquellos con mayor complejidad y población.

10. Evaluación del cumplimiento de objetivos y metas: Se propone establecer objetivos cuantificables y evaluar su cumplimiento durante la vigencia del plan, utilizando mecanismos de seguimiento y reporte de información.

11. Relación con la Academia: Se sugiere generar alianzas con académicos para desarrollar estudios rigurosos sobre el impacto de los IPTs en el desarrollo urbano y el bienestar de la población.

12. Otros: Se proponen medidas adicionales, como fortalecer la unidad administrativa de "Área Metropolitana" y establecer zonas normativas predefinidas a nivel nacional para simplificar la evaluación y la gestión de los IPTs.

Algunos de los lineamientos propuestos para mejorar la evaluación de los IPTs pueden ser implementados sin modificar la legislación vigente, como establecer incentivos para la coordinación entre diferentes planes territoriales y exigir metas cuantificables en los procesos de elaboración de los IPTs. Otros lineamientos requieren modificaciones estructurales, como avanzar hacia un sistema de planificación integrada y definir instancias de evaluación y reporte en la legislación.

En conjunto, estos lineamientos buscan promover una evaluación más rigurosa y transparente de los IPTs en Chile, para garantizar un desarrollo territorial más equitativo y sostenible.

Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

Introducción

El interés en el país por el impacto de los instrumentos de planificación territorial (IPTs) en zonas urbanas o en áreas con asentamientos humanos está en aumento. Un caso reciente que ilustra las consecuencias de estas políticas es el llamado "caso socavón", que ocurrió en invierno de 2023, en la comuna de Viña del Mar, donde varios edificios sufrieron daños debido a la ruptura de un colector de aguas, exacerbado por intensas lluvias en la región. Años antes se habían erigido numerosos edificios de gran altura en este sector, previamente una zona de dunas. La falla del colector resultó en un peligro inminente para los residentes de los edificios cercanos, lo que llevó a las autoridades municipales a declarar algunas estructuras como inhabitables y proceder al desalojo de los habitantes. Surgió una interrogante crucial: ¿Por qué se permitió la construcción de tantos edificios en una zona dunar, exponiendo así a las personas a significativos riesgos socio-naturales? La Dirección de Obras Municipales indicó que dichas edificaciones se habían autorizado bajo el plan regulador de la comuna, vigente desde 2002 y aprobado sin someterse a una evaluación ambiental estratégica, un proceso ahora obligatorio en la tramitación de los IPTs. Este caso subraya cómo las normas del plan regulador facilitaron un desarrollo inmobiliario que terminó por exponer a la población a riesgos importantes y evitables.[2]

En Chile, los IPTs son documentos esencialmente regulatorios que establecen normas vinculantes para ordenar y regular el uso del suelo, especialmente en las ciudades o zonas habitadas. Esas normas constituyen obligaciones y responsabilidades para los principales actores, públicos y privados, que intervienen en el crecimiento de las ciudades. Comúnmente asociados al desarrollo físico de las áreas urbanas, los IPTs dictan, por ejemplo, la altura y densidad admitida en zonas residenciales. Pero el impacto de los IPTs trasciende la estructura física de una ciudad. Estos instrumentos inciden directamente en el bienestar social y económico de la población, pudiendo favorecer la generación de viviendas inclusivas o, por el contrario, promover procesos de exclusión social urbana (Resseger, 2022; Rothwell & Massey, 2010). Adicionalmente, pueden prevenir la exposición de las personas a riesgos socio-naturales o bien aumentar esa exposición (Burby & Dalton, 1994) o generar procesos virtuosos de aglomeración económica o bien obstaculizarlos (Schleicher, 2010). Debido a estas repercusiones, resulta imperioso revisar cuidadosamente los procesos de elaboración de los IPTs, así como promover su rigurosa evaluación, de modo de ir adecuándolos a las necesidades del país, en particular de sus centros urbanos.

La elaboración de los IPTs en Chile se realiza a través de procedimientos regulados en la legislación urbanística, que exigen la realización de varias etapas con estrictos requerimientos. Más aún, a partir de reformas legislativas que se han adoptado en la última década, son cada vez más las exigencias que deben cumplir estos instrumentos para ser aprobados y entrar en efecto. Esas exigencias involucran la participación de actores públicos y privados, que tienen distintos incentivos e intereses a la hora de incidir sobre el contenido sustantivo de los IPTs (Schleicher, 2012). La legislación actual por ejemplo, establece varias etapas en las cuales se deben realizar procesos de participación ciudadana, de modo que la elaboración o modificación de los planes reguladores considere los intereses de los residentes potencialmente afectados. Además, a partir de una reforma relativamente reciente, se exige que la elaboración o cambio de estos instrumentos pase por el sistema de evaluación ambiental estratégica.

El objetivo de este trabajo es examinar las fortalezas y debilidades de las instancias de evaluación de los IPTs en Chile y proponer directrices para mejorar esas instancias. Para esto, se realizó una revisión profunda del marco normativo que regula a los IPTs, incluyendo los cambios legislativos y reglamentarios recientes. También se examinó información pública sobre el estado de los IPTs en Chile y los principales desafíos que presenta su elaboración e implementación. Por último, se analizó la experiencia de otros países con relación a la elaboración y evaluación de sus IPTs, de modo de obtener algunas lecciones que puedan ser útiles para el contexto chileno.

2 El caso tuvo amplia cobertura periodística. Ver, por ejemplo, Radio Pauta. 29 de agosto 2023. Pablo Allard por socavón en edificio Kandinsky: "Lo que falló no fueron los inmobiliarios, aquí falló la regulación". Disponible en: https://www.pauta.cl/ciudad/2023/08/29/pablo-allard-por-caso-edificio-kandinsky-lo-que-fallo-no-fueron-los-inmobiliarios-fallo-la-regulacion-del-estado.html

Este estudio arroja varias conclusiones sobre los Instrumentos de Planificación Territorial. Primero, los IPTs en Chile tienen un impacto social y económico relevante y son elaborados en un contexto jurídico y político cada vez más complejo. Segundo, existe una marcada heterogeneidad en el estado de los IPTs a nivel nacional, reflejo de las importantes asimetrías de recursos y capacidades entre los gobiernos locales y las regiones del país. Tercero, al ser principalmente regulatorios, es complicado precisar los objetivos generales y específicos que los IPTs buscan alcanzar y que deberían ser objeto de evaluación. Esto contrasta con la situación en otros países, donde los mecanismos de planificación combinan regulación con planificación efectiva del territorio, incluyendo la identificación de acciones e inversiones necesarias para materializar los objetivos del plan. En cuarto lugar, el trabajo identifica varios espacios de mejora para contar con un sistema más robusto de evaluación de estos importantes instrumentos de política pública. Varias de las etapas que exige la legislación actual a los IPTs requieren procesos de evaluación ex ante de los potenciales efectos de los instrumentos y normativa en consideración con el desarrollo futuro del territorio respectivo. Para adoptar evaluaciones ex post más rigurosas es necesario avanzar hacia instrumentos de planificación más integrados, como sugiere el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2018). Adicionalmente, es necesario requerir información administrativa periódica que permita una adecuada evaluación y que esté disponible públicamente. Por último, es crucial establecer instancias más claras de evaluación por parte de los actores públicos involucrados, promoviendo también la evaluación académica independiente de estos instrumentos.

El impacto de los Instrumentos de Planificación Territorial y la importancia de su evaluación

La regulación de los usos del suelo urbano a través de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial es un fenómeno que comienza hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX. La proliferación de ciudades industriales y la migración campo-ciudad evidenciaron la necesidad de ordenar y regular el uso del suelo urbano de modo de garantizar estándares mínimos de salubridad e higiene (Cordero, 2017). Por ello, los primeros instrumentos de regulación del suelo urbano tuvieron como principal propósito la separación de los distintos usos que se le debían dar al suelo para evitar así que zonas residenciales convivieran con zonas industriales y/o comerciales. En algunos contextos, como, por ejemplo en varias ciudades en Estados Unidos, la separación de usos estuvo acompañada de objetivos explícitos de discriminación racial (Serkin, 2020).

En Chile, para enfrentar los desafíos que presentaba el crecimiento de varias ciudades hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se dictaron una serie de leyes con normas específicas que buscaban soluciones a problemáticas urbanas de ciudades puntuales (Cordero, 2017). Por ejemplo, el año 1876 se aprobó una ley especial para regular el crecimiento de la ciudad de Valparaíso, que reglamentó el ancho de calles y avenidas, alturas máximas y otro conjunto de normas técnicas. Según Eduardo Cordero, el derecho urbanístico en Chile se caracteriza hoy por tener un carácter integrado, es decir, regula de manera comprehensiva los mecanismos de ordenación y planificación del suelo urbano. Esta perspectiva sistemática se estableció por primera vez mediante la Ley N°4.563 de 1929, promulgada como respuesta al terremoto de 1928 (Cordero, 2017), donde surge una legislación que regula un conjunto relativamente coherente de mecanismos de intervención del Estado sobre el desarrollo urbano extendiéndose más allá de la respuesta a un problema acotado en un contexto geográfico específico.

Las razones originales que motivaron la creación de estos instrumentos (IPTs) son claramente distintas de las que justifican su existencia en la actualidad. La relevancia de identificar estas razones no es trivial, considerando que estos mecanismos que regulan el uso del suelo urbano importan una afectación —en algunos casos intensa— del derecho de propiedad de propietarios. A pesar de ello, la necesidad de establecer estas regulaciones es ampliamente reconocida. Siguiendo a Serkin, las razones fundamentales que actualmente justifican estos instrumentos son tres (Serkin, 2020). En primer lugar, mantener una cierta estabilidad en las características centrales de los barrios, considerando que cuando las personas compran una propiedad expresan una cierta preferencia sobre los rasgos del entorno donde se ubica esa vivienda. Segundo, preservar los valores de las propiedades, considerando que para los individuos estas constituyen tanto una inversión como un lugar donde vivir. Tercero, distribuir los costos del

crecimiento urbano. Una regulación totalmente flexible implicaría que los propietarios tendrían que asumir los costos de las externalidades del desarrollo inmobiliario en sus barrios en vez de las empresas constructoras. Estos tres conjuntos de razones, sin embargo, involucran el establecimiento de un cierto equilibrio entre los distintos intereses de todos los actores que participan en el desarrollo de las ciudades. Una regulación excesivamente restrictiva probablemente favorece a los actuales propietarios-residentes, pero significa la imposición de un costo importante a los individuos que quisieran residir en esos barrios y a los actores de la industria que quisieran maximizar sus posibilidades de generar desarrollos inmobiliarios (Been et al., 2014). En consecuencia, el contenido de los IPTs debe buscar un equilibrio razonable entre los intereses públicos y privados afectados por sus normas.

Investigaciones recientes, enfocadas principalmente en el contexto urbano de los Estados Unidos, han documentado una tendencia creciente en ciudades económicamente activas hacia regulaciones que impiden el desarrollo inmobiliario en densidad y altura, así como problemas económicos y sociales que se derivan de esa tendencia regulatoria (Been et al., 2014; Brouwer & Trounstine, 2024; Gabbe, 2018). Hsieh y Moretti, por ejemplo, argumentan que la regulación que impide la construcción densa en ciudades con mercados laborales altamente productivos genera un impacto negativo sobre el crecimiento económico, pues impide el acceso de más trabajadores a esos mercados (Hsieh & Moretti, 2019) La investigación económica también ha señalado que los IPTs que contienen regulaciones restrictivas afectan la oferta de vivienda a través del aumento de los precios, lo que explica, en parte, la crisis en el acceso a la vivienda que enfrentan muchas ciudades en el mundo (Glaeser et al., 2005; Glaeser & Ward, 2009). Otras investigaciones apuntan a una asociación empírica entre regulaciones que restringen la densidad urbana y segregación urbana racial y socioeconómica (Lens & Monkkonen, 2016; Resseger, 2022; Rothwell & Massey, 2010). De estos estudios no es posible concluir que toda regulación del uso del suelo urbano es ineficiente, sino más bien que en varios contextos la regulación no ha logrado generar el equilibrio adecuado.

La promoción del interés público y la búsqueda de una distribución razonable de beneficios y costos entre los distintos actores que participan de los mercados urbanos exigen procesos adecuados de elaboración de las normas que regulan el desarrollo urbano y una evaluación sistemática y periódica del impacto de estos instrumentos sobre el bienestar de la población. Las ciudades son espacios dinámicos que requieren respuestas ágiles y eficientes a los diversos desafíos que se van presentando. Para ello, la existencia de adecuados instrumentos de evaluación es imperioso.

Los Instrumentos de Planificación Territorial en Chile y sus procesos de elaboración

Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) son en Chile la herramienta principal a través de la cual se ordena y regula el uso del suelo, especialmente en zonas urbanas o habitadas.[3] Su formato consiste en una ordenanza mediante la cual se establecen las diversas disposiciones normativas que regulan el uso del suelo urbano, un plano que muestra la aplicación territorial de las normas y una memoria explicativa. Los IPTs son documentos normativos que establecen obligaciones, cuyo incumplimiento conlleva sanciones establecidas en la legislación urbanística.

Estos instrumentos han ido evolucionando en complejidad y detalle. El ordenamiento territorial pasó de ser abordado por cada ciudad y su administración hacia fines del siglo XIX, a tratarse de una política de Estado unificada para todos los centros urbanos del país con el DL N°345 de 1931 que aprueba la primera Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) del país (Cordero, 2017; Rajevic, 2000). La actual LGUC y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) establecen la regulación general y competencia de los IPTs y es posible identificar cuatro tipos de regulaciones: (1) la definición del límite urbano y las áreas de extensión urbana, (2) la determinación de los usos del suelo con base en las categorías predefinidas en la OGUC (habitacional, equipamiento, actividades productivas,

3 Los IPTs son una expresión de la planificación urbana, que de acuerdo a la legislación chilena consiste en "el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, la que debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración e inclusión social y urbana" (artículo 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcción).

infraestructura, áreas verdes y áreas de protección), (3) las normas de edificación (altura, densidad, coeficiente de ocupación, coeficiente de constructibilidad, etc.) y (4) los ejes de vialidad estructurantes (expresas, troncales, colectoras, servicio y local).

Tipos de Instrumentos de Planificación Territorial

De acuerdo con la legislación vigente, existen 4 tipos de IPTs, que se encuentran diferenciados por el tipo de ámbitos que pueden regular y la escala territorial que cubren. En primer lugar, están los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos que regulan el desarrollo físico de un conjunto de comunas que se integran a una unidad urbana (Artículo 2.1.7. OGUC). Cuando la unidad supera los 500.000 habitantes, el plan se denomina Plan Regulador Metropolitano (PRM). Algunas de las materias que pueden regular son: definición del límite urbano y del área de extensión urbana, clasificación de la red vial pública, establecimiento de normas urbanísticas a edificaciones de infraestructura y actividades productivas de impacto intercomunal, fijación de densidades medias y máximas para los planes reguladores comunales, definiciones de áreas verdes intercomunales, entre otras.

En segundo lugar, están los planes reguladores comunales (PRC). Estos ordenan el uso del suelo dentro de los bordes de la jurisdicción comunal y regulan materias como la definición del límite urbano de la comuna, la clasificación de la red vial del área urbana, la definición de terrenos destinados a circulación, plazas o parques, la declaración de Zonas de Conservación Histórica (ZCH) e Inmuebles de Conservación Histórica (ICH) y la zonificación de la comuna de acuerdo al tipo de uso de suelo permitido y sus respectivas normas urbanísticas, entre otras materias.

En tercer lugar, la legislación vigente establece algunas situaciones en las que se puede aprobar un tercer tipo de IPT, denominado Plan Seccional. El artículo 46 de la LGUC establece que aquellas comunas que no cuenten con un Plan Regulador Comunal pueden elaborar un Plan Seccional. Este IPT opera en una escala más pequeña, por lo que en muchos casos se usa para detallar zonas de un Plan Regulador Comunal y en otros, a normar centros poblados de comunas rurales. Las ordenanzas de los Planes Seccionales abordan materias normadas como la definición de usos de suelo, la caracterización de los trazados viales y las normas urbanísticas de construcción.

Por último, también se identifican como IPT los instrumentos que solo crean o modifican un límite urbano. En estos casos se requiere la presentación de una memoria explicativa que fundamente el nuevo límite urbano, así como la descripción escrita del polígono y su plano. Para aprobarse el límite urbano propuesto, debe ejecutarse la misma tramitación que para la aprobación de un Plan Regulador Comunal.

Procesos de elaboración de los IPTs

La elaboración de los IPTs está rigurosamente regulada por la legislación vigente. Es más, reformas recientes a la LGUC y diversas regulaciones administrativas complementarias han incrementado la complejidad de estos procesos.[4] Como resultado, existe un consenso casi unánime en el campo de que tanto la elaboración y modificación de estos instrumentos son procesos arduos y lentos. Datos revelados recientemente por el MINVU indican que en promedio, la elaboración de un Plan Regulador Comunal toma cerca de seis años.[5] Las etapas principales de la elaboración o actualización de los IPTs son las siguientes.[6] En primer lugar. la generación de un "Diagnóstico Integrado", que considera la recopilación de antecedentes y catastro territorial, actualizando la situación del territorio en estudio. El diagnóstico es el resultado de un análisis multisistémico que contempla las diversas temáticas que influyen sobre el área que se pretende regular, informando finalmente los temas clave de planificación, así como objetivos y lineamientos que debieran orientar el plan.

---

4 Las reformas más relevantes de los últimos años son la Ley N°21.078 de Transparencia en el Mercado del Suelo, la Ley N°20.958 de Aportes al Espacio Público y la Ley N°21.450 sobre Integración Social en la Planificación Urbana

5 Esta información fue señalada por Jorge Alcaíno, del Departamento de Planificación y Normas Urbanas del MINVU el día 13 de septiembre del 2023, en la transmisión de la Capacitación del DS 57 y Modificaciones a la OGUC. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=M0DAXylmKzg&t=360s. Según el informe de la CChC de Junio del 2016, este plazo es de 7 años. Disponible en: https://cchc.cl/uploads/evento/archivos/20160622_Visi%C3%B3n_T%C3%A9cnica_CChC.pdf

6 El órgano responsable depende del instrumento (Municipalidades si es un PRC o PS; Seremi MINVU si es un PRI o PRM). La elaboración de estos instrumentos es usualmente apoyada por una consultora externa que presta el servicio a los órganos responsables.

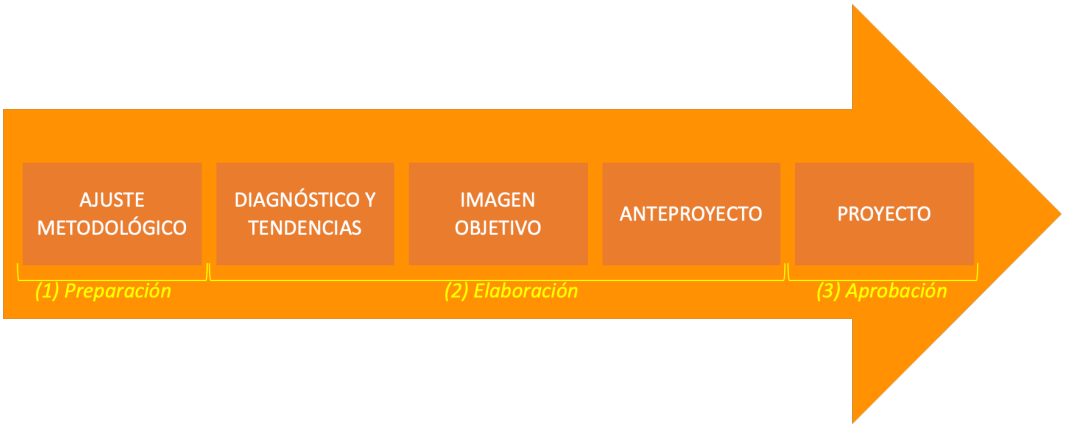
A continuación, se formula la "Imagen Objetivo", que es precedida por la generación de alternativas de estructuración territorial. A nivel cartográfico, se trata de grafos topológicos que plasman de manera esquemática las intenciones sobre el territorio. Tras la deliberación respecto de las alternativas propuestas nace una alternativa integrada que pasa a ser la Imagen Objetivo. En ella, se expone un modelo de ordenamiento y en los casos que corresponde, modificaciones al límite urbano.

La tercera etapa corresponde al diseño del "Anteproyecto", que recoge la Imagen Objetivo por la cual debe regirse para generar la zonificación del suelo con su norma urbanística asociada. En esta etapa se elabora la Ordenanza, en la cual se desglosa la norma urbanística para cada zona y se provee de una Memoria Explicativa en la que se expresa de manera más descriptiva las características de cada zona.

La cuarta etapa es la "Aprobación" del Anteproyecto. En esta, el proyecto definitivo es evaluado y votado por los órganos públicos correspondientes, dependiendo de la escala del instrumento: Concejo Municipal y Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en el caso de tratarse de un IPT de alcance comunal; y Gobierno Regional ("GORE") en el caso de un IPT de escala Intercomunal o Metropolitana. Adicionalmente, tanto los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos como aquellos Planes Reguladores Comunales de comunas que no estén bajo la norma de estos primeros, tendrán que ser revisados por la Contraloría General de la República que, por medio de una toma de razón, aprueba el avance del instrumento para su publicación.

La Circular de la División de Desarrollo Urbano del MINVU No. 430 del año 2020, establece 3 macro-etapas del proceso de elaboración: (1) preparación, (2) elaboración y (3) aprobación, que gráficamente se entienden de la siguiente forma:[7]

Figura 2.1. Etapas del proceso de formulación IPT



Fuente: Elaboración propia

Cada etapa de elaboración de los IPT debe ser aprobada o rechazada por los órganos competentes. Si estos órganos detectan que la información contenida en los planes es errónea o incompleta, se procede a realizar observaciones para su resolución en una nueva versión del instrumento. Las instituciones encargadas de elaborar estos instrumentos cuentan con algún grado de discrecionalidad para definir las normativas de los IPTs, mientras que los órganos revisores deben verificar que el contenido de los IPTs respete los

7 Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2022). Orientaciones para la Evaluación Ambiental Estratégica de Instrumentos de Planificación Territorial. Circular DDU N° 430.

estándares mínimos establecidos en la LGUC y la OGUC.

Los Planes Reguladores Comunales y Seccionales son elaborados por las Municipalidades, con asesoría de la Seremi del MINVU que corresponda. El Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano es elaborado por la Seremi del MINVU hasta la aprobación de la Imagen Objetivo. El órgano responsable de la continuación del instrumento desde la etapa de Imagen Objetivo hasta la aprobación del proyecto es el Gobierno Regional.[8]

La elaboración del Plan va a acompañado de dos procesos más que se desarrollan en paralelo: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Participación Ciudadana (PAC). Ambos serán explicados en profundidad más adelante.

Otros instrumentos de ordenamiento territorial

Además de los IPTs definidos en la legislación vigente, existen otros instrumentos de ordenamiento territorial que orientan el desarrollo de los centros urbanos y asentamientos humanos. Sin embargo, no constituyen herramientas regulatorias propiamente tales, en tanto su contenido central no consiste en normas vinculantes que conllevan sanciones. Su incidencia sobre el desarrollo urbano, en consecuencia, es más estratégica que normativa. Los más relevantes son el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIMEP).

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) es un instrumento que, por su naturaleza y alcance, puede definirse como de planificación y de gestión. Nace como resultado de la implementación de la Ley No. 21.074 de fortalecimiento de la regionalización en el país, reemplazando al Plan Regional de Desarrollo Urbano, que se encontraba reglamentado en la OGUC. El PROT es un instrumento elaborado por la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) que pertenece al GORE. Como su nombre lo indica, su territorio de planificación corresponde a la totalidad de la región.

El PROT es una herramienta de zonificación que establece usos preferentes y vocaciones territoriales a escala regional. Los usos preferentes se refieren a las actividades para las cuales se considera que el territorio es más apto. Por ejemplo, un predio ubicado en la intersección de dos autopistas urbanas podría tener como uso preferente el establecimiento de un equipamiento de escala intercomunal o metropolitano. La vocación territorial es la identificación de la función de un espacio con base en los atributos particulares. Pese que el nivel de detalle del PROT es exhaustivo, sus disposiciones constituyen obligaciones solo respecto de los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no pueden referirse a materias que excedan el ámbito regional ni interferir con la planificación urbanística (art. 17, letra a) de la Ley No. 19.175). Sin embargo, la ley establece que hay dos materias que los PROT deben regular de modo obligatorio, estas son: (1) condiciones de localización para la disposición de residuos y (2) condiciones de localización para infraestructuras y actividades productivas en zonas que no sean abordadas por los IPTs (art. 17, letra a) de la Ley No. 19.175).

Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROTs) deben ser sometidos a la Evaluación Ambiental Estratégica. De igual forma, la ley describe sus alcances y explicita la obligatoriedad de someter a consulta pública los hallazgos del diagnóstico y la imagen objetivo para la región. Los PROTs se complementan con otro instrumento de gestión desarrollados por los GORE, llamado Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). La ERD establece objetivos, muchos de los cuales están relacionados con aspectos territoriales y, por tanto, se acercan al ámbito del alcance de los PROT.

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es un instrumento de gestión municipal, mediante el cual se declaran intenciones de desarrollo para la comuna en diversos ámbitos, incluido el territorial. Este instrumento está definido en el artículo 7 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. El PLADECO debe ser elaborado por la municipalidad y tiene una vigencia mínima de cuatro años. Durante su desarrollo, la Secretaría de Planificación Comunal desempeña un papel crucial como asesora del alcalde.

8 A partir de la reforma establecida en la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización en el país.

La ley también subraya la importancia de la participación ciudadana y de los órganos competentes en el proceso.

El PLADECO establece directrices y orientaciones que definen la dirección del desarrollo comunal, basándose en una visión que emerge de un diagnóstico participativo con los vecinos. Dada su importancia y escala, el PLADECO proporciona información clave y actúa como insumo fundamental para la elaboración de otros instrumentos normativos, como el Plan Regulador Comunal y el Plan Seccional. Además, la planificación propuesta por estos instrumentos normativos debe estar alineada y ser coherente con las directrices del PLADECO. Esta coherencia entre lo indicativo y lo normativo fomenta una relación sinérgica que, según la normativa, debería orientarse a abordar y resolver los temas clave del territorio identificados por ambos instrumentos.

Los Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIMEP) son un instrumento de gestión municipal y regional. Su contenido consiste en una cartera priorizada de proyectos, obras y medidas incluidas en los IPTs y planos que grafican los tramos de proyectos, obras y medidas. Su objetivo es generar una cartera priorizada de proyectos de inversión en el espacio público, financiados con fondos regionales y con aquellos provenientes de la aplicación de la Ley No. 20.958 de aportes al espacio público.[9] Dado que su función es la de impulsar proyectos, no constituyen un instrumento regulatorio.

Los PIMEPs están diseñados para ser implementados a nivel comunal e intercomunal, coincidiendo con las escalas de planificación de los IPTs. De esta manera, los artículos 2.8.1 y 2.8.2 de la OGUC muestran una intención de complementariedad entre los Planes Reguladores y los PIMEPs al señalar que estos últimos también cuentan con un plazo de actualización de 10 años máximo o cada vez que sea aprobado el IPT de la comuna o intercomuna correspondiente.

Figura 2.2: Diagrama de instrumentos de ordenamiento territorial en Chile

Fuente: Elaboración propia

Estado de la Planificación Territorial en Chile

Si bien la legislación señala que toda comuna o área intercomunal debe tener su propio IPT, actualmente no todos los territorios cuentan con uno vigente o actualizado. Por ejemplo, la comuna de Mariquina cuenta solo con un límite urbano en vigor desde 1960, dejando el resto de la regulación en manos de las disposiciones generales de la LGUC y OGUC. Por otra parte, los vestigios de normas anteriores siguen aplicando en algunas comunas. Esto se aprecia en las comunas de la zona metropolitana de Santiago creadas a partir de fusiones y divisiones de comunas preexistentes. Un ejemplo es la comuna de Pedro

9 Por ejemplo, la construcción de un edificio está obligada a aportar en dinero o a donar espacio privado al espacio público, dependiendo de la magnitud del proyecto. Este dinero entra al presupuesto municipal para ser invertido en los proyectos que han sido previamente priorizados en el PIMEP.

Aguirre Cerda, establecida en 1981 a partir de territorios anteriormente pertenecientes a las comunas de Santiago, San Miguel y La Cisterna. Actualmente, mientras se encuentra en proceso de elaboración de su PRC, el ordenamiento de su territorio se rige por el Plan Regional Metropolitano de Santiago (PRMS) y las normas heredadas de los instrumentos de las comunas originales. El principal inconveniente de esta situación es que el PRMS, debido a su amplia escala, no ofrece la especificidad necesaria para abordar adecuadamente los desafíos territoriales específicos de Pedro Aguirre Cerda. Además, la utilización de los PRC antiguos de Santiago, San Miguel y La Cisterna no facilita una visión cohesiva o integral de la comuna, que entienda a la comuna como una entidad única y definida.

Muchos de los problemas que enfrentan las ciudades chilenas están vinculados a deficiencias en la planificación urbana. La desigualdad territorial, la segregación urbana y la insuficiencia de infraestructura y equipamiento urbano son, en gran medida, consecuencia de fallos en el diseño e implementación de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) o incluso de la ausencia total de estos. Estos problemas se ven agravados por conflictos ambientales, que también se asocian a las carencias de algunos IPTs y que se han intensificado con la crisis climática actual.

Una característica evidente del estado de los IPTs en Chile es la disparidad que existe entre comunas. Hay municipios que cuentan con equipos técnicos y recursos para atender de manera oportuna sus problemas y desafíos territoriales por medio de los instrumentos de planificación y gestión. Pero también hay comunas que carecen de la capacidad institucional para elaborar adecuadamente sus IPTs, lo que termina por retrasar la implementación de estos, su puesta en marcha y, por ende, sus efectos sobre lo que se requiere regular. A menudo se utiliza el término "planificación tardía o reactiva" para describir situaciones en las cuales los instrumentos de planificación no logran abordar problemas que ya están establecidos, sino que se limitan a intentar frenar la progresión de estos problemas.

Asimismo, si bien el proceso de elaboración de los IPT intenta integrar todos los componentes que inciden sobre el territorio, involucrando actores y temáticas importantes, los plazos desde la preparación de los planes hasta su aprobación son demasiado extensos. Como se indicó más arriba, el promedio de la elaboración o actualización de un PRC es de aproximadamente 6 años, lo que no solo implica una tardanza de la puesta en vigencia de la norma, sino que además, para el caso de territorios dinámicos, una obsolescencia temprana del instrumento.

Recientemente, la División de Desarrollo Urbano del MINVU presentó los resultados de un estudio titulado como "Primer Reporte Nacional Estado Consolidado de Instrumentos de Planificación Territorial 2023". En este informe se detalla el estado de los IPTs en Chile, considerando los instrumentos de escala intercomunal, metropolitana y comunal. Dentro de los resultados principales se destaca lo siguiente. En la escala Intercomunal/Metropolitana se cuenta con 17 instrumentos vigentes en total; 3 metropolitanos (PRM) y 14 intercomunales (PRI). Estos instrumentos aplican sobre 131 comunas del país que corresponden a un 38% del total. Los 3 PRM vigentes se encuentran en operación, sin haber sido objeto de actualización, desde hace más de 10 años y 10 de los 14 PRI vigentes se encuentran en operación desde hace más de 10 años. Actualmente, se están generando 25 modificaciones, correspondiente a 12 instrumentos. Asimismo, se están elaborando 16 nuevos instrumentos de escala intercomunal. Cabe mencionar que la elaboración de instrumentos de escala intercomunal o metropolitana no es obligatoria y más bien se basa en la necesidad de normar unidades territoriales funcionales que involucran a dos o más comunas.

En la escala comunal se cuenta con 267 PRC, 28 planes seccionales (PS) y 117 límites urbanos (LU) vigentes. Estos instrumentos aplican sobre 327 comunas del país, que corresponden a un 95% del total (Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Presencia de IPT de nivel comunal por región Figura 2.4. Esquema elaboración y actualización PRC y PRI/PRM

Región	Total Comunas	Comunas con IPT Comunal	% Comunas con IPT Comunal
Arica y Parinacota	4	3	75%
Tarapacá	7	5	71%
Antofagasta	9	8	89%
Atacama	9	8	89%
Coquimbo	15	15	100%
Valparaíso	38	38	100%
RM	52	49	94%
O'higgins	33	33	100%
Maule	30	28	93%
Ñuble	21	21	100%
Biobío	33	33	100%
Araucanía	32	32	100%
Los Ríos	12	12	100%
Los Lagos	30	27	90%
Aysén	10	8	80%
Magallanes	11	7	64%
Total	346	327	95%

Fuente: Elaboración propia con base en el Reporte Nacional Estado Consolidado de Instrumentos de Planificación Territorial del MINVU 2023.

Respecto de la vigencia de estos instrumentos, el estudio del MINVU catastró todos los IPTs vigentes para la totalidad o parcialidad de los territorios comunales, lo que explica por qué en este listado aparecen más instrumentos por comunas de los que se enunciaron en un principio. La información distingue entre los instrumentos que tienen más o menos de 10 años de vigencia, con relación al plazo máximo para la actualización definido por ley. La Tabla 2.2 muestra el panorama de los IPT de escala comunal, respecto de su vigencia.

Tabla 2.2. Síntesis años de vigencia IPT de escala comunal por región

Región	Total IPT Comunales	IPT Comunales > 10 años	IPT Comunales < 10 años	% IPT Comunales < 10 años
Arica y Parinacota	4	4	0	0%
Tarapacá	5	5	0	0%
Antofagasta	15	14	1	7%
Atacama	8	7	1	13%
Coquimbo	17	7	10	59%
Valparaíso	38	31	7	18%
RM	72	64	8	11%
O'higgins	41	36	5	12%
Maule	28	17	11	39%
Ñuble	25	22	3	12%
Biobío	40	37	3	8%
Araucanía	59	57	2	3%
Los Ríos	12	11	1	8%
Los Lagos	33	32	1	3%
Aysén	21	21	0	0%
Magallanes	8	7	1	13%
Total	426	372	54	13%

Fuente: Elaboración propia con base en el Reporte Nacional Estado Consolidado de Instrumentos de Planificación Territorial del MINVU 2023.

Como se muestra en la tabla, de los 426 IPT (entre los que se encuentran PRC, PS y LU), solo 54 (13% de los IPT comunales a nivel nacional) están vigentes desde hace menos de 10 años (lo que corresponde al 21% de las comunas del país). El resto de las comunas no cuentan con un PRC o cuentan con uno desactualizado según los estándares establecidos por el MINVU. Actualmente, se están generando 148 modificaciones a IPTs de escala comunal y se están elaborando 42 nuevos instrumentos.

Para el MINVU, el acto administrativo que da comienzo al proceso de elaboración de un IPT marca el momento en que se inicia el procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Tomando ese punto de referencia, el estudio del MINVU generó un catastro que registra el tiempo que ha transcurrido desde ese hito hasta la fecha para los distintos instrumentos en formulación. En los resultados se aprecia que muchos de estos, que aún se encuentran en etapa de elaboración y aprobación, superan los 6 años, incluso sobrepasando los 10 años.

La demora en los procesos de elaboración o actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) es motivo de preocupación. No solo porque en algunos casos se incumple el plazo legalmente establecido para su modificación, que es de 10 años, sino también porque los rápidos cambios sociales y urbanos demandan planes que estén continuamente actualizados. Esta demora recurrente puede llevar a que los planes sean aprobados y entren en vigor con considerable retraso, operando bajo un diagnóstico territorial que, para entonces, podría ser obsoleto.

Participación Ciudadana en los IPT

La elaboración y actualización de los IPTs es de los procesos institucionales con mayores exigencias de participación ciudadana en Chile. Esta participación está diseñada para que estos instrumentos resulten suficientemente adecuados y legítimos para la realidad social y territorial en los que se aplican. Sin embargo, como lo muestra la evidencia comparada, la participación puede introducir sesgos y obstaculizar la introducción de normas que promuevan el interés público (Einstein et al., 2019; Ellickson, 2020).

La reforma que la Ley No. 21.078 sobre Transparencia en el Mercado de Suelos introdujo a la LGUC aumentó los requisitos de participación ciudadana en los procesos de elaboración y actualización de IPTs, los que ahora aplican tanto a la etapa de elaboración de la imagen objetivo como al período en que se define el anteproyecto. En la primera, se debe exponer a la comunidad, en un lenguaje simple, las intenciones de planificación sobre el territorio. La OGUC regula un proceso formal de consulta pública en el cual la ciudadanía puede emitir observaciones, dudas y

comentarios mediante un buzón físico y digital acerca del IPT en elaboración. El órgano responsable de la elaboración del IPT debe responder de manera personalizada cada una de estas observaciones.

La segunda instancia de consulta pública corresponde a la elaboración del anteproyecto. Al igual que en el proceso correspondiente a la imagen objetivo, la ciudadanía puede emitir observaciones, comentarios o dudas respecto de la norma urbanística propuesta en el anteproyecto y el órgano responsable debe contestar personalmente en los plazos definidos.

Adicionalmente, al comenzar los estudios para la elaboración de los IPT, los órganos responsables deben solicitar a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) la pertinencia de la Consulta Indígena con base en lo que señala el DS N°66 de MDSF del año 2013.

Las etapas de participación mencionadas anteriormente constituyen el marco de instancias formales y normadas por ley de los procesos de participación ciudadana durante la elaboración de los IPT. Sin embargo, es común que la ciudadanía sea convocada a participar en otros hitos del proceso del plan, como formas de participación temprana.

Evaluación de los IPT

A continuación, se describen dos instancias formales de evaluación de los IPTs consideradas en la legislación vigente. La primera es la que se realiza en el contexto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La segunda es la que se realiza en el contexto de los procesos de actualización de los PRC.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Antes del año 2010, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) exigía que los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Intercomunales, los Planes Reguladores Comunales y Seccionales se sometieran al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), dado que estos podían generar impactos en el medio ambiente. En el proceso de elaboración de estos planes, una vez que se alcanzaba la fase de "Proyecto" —que incluía la normativa urbanística y el plano de zonificación correspondiente—, estos se ingresaban al SEIA al igual que los proyectos de inversión en minería, generación energética, inmobiliarios, entre otros. Sin embargo, metodológicamente, el ingreso de los IPT al SEIA presentaba inconsistencias, puesto que era complicado evaluar el impacto ambiental de una norma utilizando un sistema diseñado para medir impactos concretos y físicos en el territorio.

En 2010 la publicación de la Ley 20.417 que modifica la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente cambió esta forma de evaluar los IPTs. Con ella se crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Este cambio introduce la EAE como un nuevo instrumento de gestión ambiental para la evaluación de políticas y planes. Se define que los IPTs ya no deben ser ingresados al SEIA, sino que deben ser evaluados ambientalmente mediante la EAE. Este instrumento, presenta un nuevo método, que aplica a la elaboración o modificación sustantiva de un IPT:[10]

- Se genera un Diagnóstico Ambiental Estratégico, que plantea objetivos y criterios de sostenibilidad, definiendo además factores críticos de decisión.
- Se evalúan las alternativas de estructuración territorial, dando directrices hacia la propuesta de Imagen Objetivo (esto posterior a la Ley 21.078 y la creación de esta etapa).
- Se evalúa la propuesta de anteproyecto que considera normas urbanísticas.
- Se ingresa un Informe Ambiental para ser evaluado por el Ministerio de Medio Ambiente, corroborando que la EAE ha sido pertinente al caso de estudio en todas sus etapas, definiendo criterios y objetivos ambientales que aseguren un modelo de planificación sustentable.

El Reglamento de la EAE señala que los órganos de la Administración del Estado pertinentes deben ser convocados en diferentes instancias de la elaboración de los IPT (Diagnóstico, Imagen Objetivo y Anteproyecto) para la discusión de los temas ambientales del plan. Por ello, se invita a participar a representantes de órganos como: Ministerio de Obras

10 El cambio no se aplicó de manera retroactiva. Los IPTs en elaboración que partieron con un proceso en el SEIA, no fueron obligados a realizar la EAE.

Públicas, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Conaf, Sernatur, entre otros.

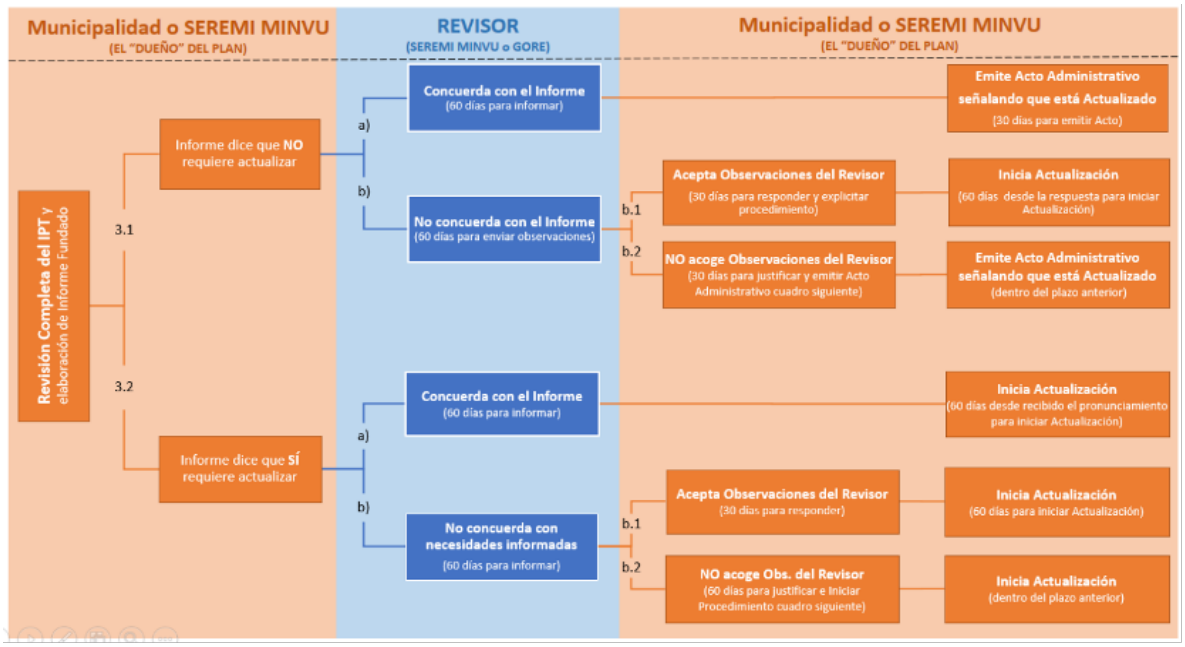
La EAE establece criterios de seguimiento y rediseño, en los cuales define parámetros de evaluación en un tiempo determinado para evaluar el desempeño del instrumento de planificación y su pertinencia con relación a los criterios ambientales previamente descritos. La evaluación por medio de la EAE es estratégica y apunta a proyectar los impactos ambientales posibles en el escenario de las normas propuestas por los IPT. En este sentido, se evalúan posibles efectos de las disposiciones normativas y no los proyectos concretos que se generen de acuerdo a esas normas y que tengan impactos cuantificables.

Actualización de los IPTs

La legislación vigente estipula que los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) deben evaluar la necesidad de actualización cada 10 años, si durante ese periodo no han sufrido modificaciones. Los órganos responsables de la elaboración del IPT (municipalidades o Seremi MINVU, dependiendo del instrumento) deben generar un Informe Fundado en el cual se explicite la pertinencia o no de llevar a cabo una actualización.[11] A continuación, el órgano revisor (Seremi MINVU o GORE, dependiendo del instrumento), debe revisar si está de acuerdo con lo expresado en el Informe Fundado, sea que se señale la pertinencia o no pertinencia de actualizar. En el caso de aprobarse la necesidad de actualizar, se establece un plazo de 60 días para dar comienzo a la elaboración o modificación del plan.

La actualización puede generar dos procedimientos distintos: la modificación, que implica un estudio acabado con un diagnóstico actualizado que entregue información para la generación de un instrumento pertinente a las nuevas necesidades del territorio o una enmienda, que es un proceso mediante el cual se modifican elementos puntuales de la norma, atendiendo a mejorar la regulación en situaciones específicas que lo requieran (con base en las disposiciones del artículo 45 de la LGUC.

Figura 2.3. Proceso de actualización de PRC y PRI/PRM



Fuente: Capacitación DS N°57, MINVU, 2023)

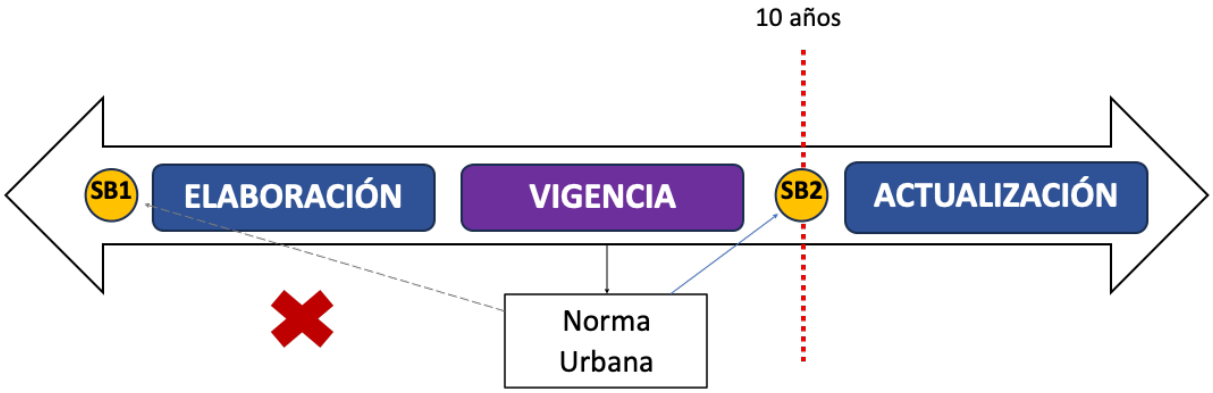
11 Esta exigencia es nueva y está contenida en el DS No. 57 del MINVU publicado el 6 de abril del 2023. En consecuencia, no existen datos para revisar cómo ha funcionado en la práctica.

Si bien el Informe Fundado para determinar la pertinencia de actualización de un plan podría considerarse un mecanismo de evaluación, lo es solo en parte. Este proceso toma en cuenta la norma urbana establecida en el IPT y su contraste con los siguientes parámetros:

- Cambios normativos, sobre todo en aquellos que forman parte de la LGUC y OGUC: Esto es, que al momento en que se evalúa la pertinencia de actualizar, se debe tener en consideración si es que han ocurrido cambios dentro de la LGUC y OGUC que sean sustanciales en los contenidos o métodos de elaboración de los IPTs.
- Pronunciamiento de órganos que los afecten directamente, por ejemplo, un dictamen de Contraloría sobre la aplicación de la norma urbanística.
- Los criterios y seguimiento de rediseño establecido en el estudio EAE del instrumento vigente, que proponen parámetros fijos para la revisión periódica del instrumento.
- Diferencias respecto del crecimiento urbano proyectado por el instrumento vigente, contrastando los datos dispuestos en el estudio del IPT con el crecimiento real en el plazo definido.

Los parámetros establecidos para la evaluación de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) implican comparar el instrumento vigente con las circunstancias actuales al momento de la evaluación. Esto incluye verificar si el instrumento es capaz de responder adecuadamente a las dinámicas territoriales actuales y si se ajusta al marco legal vigente. Sin embargo, esta evaluación no contempla una revisión retrospectiva sobre la efectividad del instrumento en uso, el cumplimiento de los objetivos establecidos durante su formulación, mejoras en la calidad de vida urbana o cualquier otro criterio que relacione el instrumento con las condiciones iniciales que motivaron su creación.

Figura 2.4. Esquema elaboración y actualización PRC y PRI/PRM



Fuente: Elaboración propia

Experiencias comparadas de evaluación de Instrumentos de Planificación Territorial

Colombia

El caso colombiano fue seleccionado principalmente porque se trata de un país latinoamericano con una institucionalidad muy similar a la chilena y que ha hecho algunas innovaciones interesantes en el ámbito de la política urbana, como es el caso de sus instrumentos de planificación territorial. Específicamente, para este capítulo se han analizado los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante, POT), los cuales se distinguen fuertemente de los Planes Reguladores Chilenos, debido a que además de hacerse cargo de la planificación territorial, contienen objetivos de desarrollo generales y de largo plazo, además de planes de inversión para llevar a la práctica dichos objetivos. Estos están definidos en el artículo 9 de la Ley No. 388 de 1997 (en adelante "la

Ley") de la siguiente manera: "Conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo". [12] También existen los denominados Planes de Desarrollo, equivalentes a los PLADECO de los municipios chilenos, que contienen objetivos generales de desarrollo, pero a corto plazo y más bien vinculados con el programa de gobierno de la autoridad de turno. Pero los POT constituyen instrumentos más comprehensivos e integrados que los IPTs chilenos, lo que favorece su evaluación.

Evaluación

Uno de los aspectos más interesantes del POT es que presenta sólidos mecanismos de evaluación. En primer lugar, se evalúa mediante el Expediente Municipal, que consiste en un conjunto de información que debe recopilar el Municipio para determinar la eficacia, eficiencia y relevancia y justificar la necesidad de cambio o ajuste del POT. Este está definido en el artículo 112 de la siguiente manera: "Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana".[13] Si bien el contenido de este expediente tiene cierta similitud con los diagnósticos de los IPT chilenos, es relevante destacar la diferencia que radica en el objeto de análisis; en el caso del expediente colombiano, se contrasta la información territorial con la competitividad del plan, es decir, es un mecanismo de evaluación del mismo.

A su vez, los Municipios deben crear anualmente informes de cumplimiento de los objetivos del Plan, para lo cual se basan en la información recopilada en el Expediente Municipal. Estos informes deben publicarse y responder a los indicadores mínimos establecidos por el gobierno central.[14]

Escala

El POT es un instrumento de naturaleza tanto planificadora como de desarrollo, que debe obligatoriamente crear aquellos Municipios o Distritos con una población superior a los 100.000 habitantes. Luego, si la población es inferior solo se deben realizar versiones simplificadas del POT, que se denominan Plan Básico de Ordenamiento Territorial si la población se encuentra entre los 100 y 30 mil habitantes y Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, si esta es inferior a 30.000 habitantes.

Organismos Involucrados

La elaboración del instrumento le corresponde al Gobierno de la Municipalidad y debe posteriormente ser aprobado por el Concejo Municipal o Distrital, por la Autoridad Metropolitana, de haberla y por el Gobierno Departamental. Al mismo tiempo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial de Colombia presta auxilio técnico en el desarrollo del plan. Asimismo, debe ser revisado por la Autoridad Ambiental competente.

Contenido: Componentes

Tal como se menciona anteriormente, el POT presenta una naturaleza mixta, pero debe hacerse cargo, al menos, de tres aspectos fundamentales regulados en el artículo 11 de la Ley, denominados Componentes. En primer lugar, debe tener un Componente General, en el cual se plasma la visión y objetivos de desarrollo a largo plazo de la localidad. En

---

12 Colombia. (1997). Ley número 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

13 Colombia. (1997). Ley número 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

14 Esto está regulado en el artículo 2.2.2.1.2.1.5 del decreto 1077 de 2015 de la siguiente forma:

"El seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se materializa en la elaboración de un documento que debe contener los resultados de la ejecución del plan y las recomendaciones frente a las dificultades presentadas en su implementación y los temas que deben ser objeto de revisión.

Parágrafo 1°. La administración municipal o distrital anualmente elaborará un reporte sobre el avance en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que presentará al concejo municipal o distrital, juntamente con el informe establecido en el artículo 43 de la Ley 152 de 1994. Al término de cada período constitucional de gobierno se debe consolidar un informe con los resultados del seguimiento a la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial POT, en el cual se debe establecer entre otros, la necesidad de dar continuidad a proyectos desarrollados en cada período.

Parágrafo 2°. La información del expediente urbano es la base para efectuar los reportes anuales de seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial POT.

Parágrafo 3°. Los informes anuales y el resultado de seguimiento y evaluación serán divulgados a través de la página web que determine la Secretaría de Planeación Municipal o distrital.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá los indicadores mínimos necesarios para reportar el avance en la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, sin perjuicio que el municipio considere necesario incluir el reporte de otros indicadores. Los indicadores serán incorporados a los expedientes urbano. Decreto Único Reglamentario número 1077 de 2015. Presidencia de la República de Colombia.

segundo lugar, el POT debe contemplar un Componente Urbano, que responde a la lógica de los PRC en Chile, es decir, se hace cargo de la zonificación de la ciudad y ordenanza urbana. Finalmente, tiene un componente rural. Luego, los artículos 12, 13 y 14 se hacen cargo de especificar cada uno de los Componentes obligatorios.

Contenido: Determinantes de Orden Territorial

El artículo 10 de la Ley, se refiere a los "Determinantes de Orden Territorial", que son los elementos mínimos y obligatorios que debe contener el Plan y a su vez, constituyen normas de mayor jerarquía que deben respetarse. Estos son: Medio Ambiente y Prevención de Riesgo de Desastres; Zonas Rurales y Producción Agroalimentaria; Protección de Inmuebles Patrimoniales; Infraestructura Vial y de Transportes; Componentes de Ordenamiento Territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano y Zonas de Interés Turístico. Cabe tener presente que el Ministerio de Vivienda tiene guías y presta asistencia para desarrollar cada una de las Determinantes.

Normativo/Indicativo

Con base en lo expuesto anteriormente, el instrumento es principalmente normativo y tiene algunos aspectos relacionados a la gestión del territorio. El parágrafo segundo del artículo 10 de la Ley establece que los actores tanto públicos como privados están obligados a cumplir los determinantes del Plan. Al mismo tiempo, el artículo 21 establece que los gobiernos locales están obligados a respetar los lineamientos del POT al elaborar sus respectivos Planes de Desarrollo, que tienen menor rango que el POT.

Los POT también tiene elementos de gestión, como por ejemplo los denominados "Programas de Ejecución", los cuales se definen por el artículo 18 de la siguiente forma: "El Programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos". Es decir, a partir de los objetivos a largo plazo del POT, cada administración creará su propio Plan de Desarrollo identificando objetivos prioritarios para ellos y, a su vez, un Programa de Ejecución para llevar dichos objetivos a la práctica, todo cual se acompaña de un Plan de Inversiones. En este sentido, se articula el aspecto de gestión e inversión urbana con el instrumento normativo. Este aspecto es algo que no se aprecia en la actualidad en los PRC de Chile.

Participación Ciudadana

Para la creación o modificación de los POT, se debe contar con la aprobación del Concejo Municipal o Distrital respectivo. Previo a ello, se debe garantizar la participación de la comunidad que será afectada por el Plan. Al respecto, el artículo 24 de la Ley establece que "la consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación", pero no determina mecanismos específicos de participación. Por otro lado, se señala que aquellas ciudades con una población superior a 30.000 habitantes deberán tener un Consejo Consultivo de Ordenamiento, conformado por diversas entidades interesadas en la planificación de la ciudad (art. 29).

Evaluación Ambiental

El POT debe necesariamente pasar por una etapa de evaluación ambiental antes de su aprobación, a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales. El proceso de evaluación ambiental es fundamental en el desarrollo de un POT y está regulado en la Ley 99 de 1993 (General del Medio Ambiente) y el Decreto 1076 de 2015, que crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Tiempo de Creación, Vigencia y Flexibilidad

El POT es un instrumento que contendrá objetivos a largo plazo para el desarrollo de la comunidad, en ese entendido, su creación, si bien no tiene un plazo definido por ley, demorará al menos un par de años. Si bien la ley no establece un periodo tras el cual los planes expiren, sí establece un tiempo tras el cual se debe evaluar la modificación o renovación del plan, el que se define con base en períodos alcaldicios. De esa manera, el Componente General tiene una vigencia de 3 períodos alcaldicios (~12-15 años), los elementos a largo plazo de los Componentes Urbano y Rural 2 periodos (~8-10 años) y los de corto plazo junto con los planes de desarrollo e inversión se ajustan a un periodo de cada autoridad. De esa forma, a pesar de que no es un instrumento flexible, este será modificado reiteradamente cada vez que las circunstancias lo exijan, a través del mismo mecanismo con el que se crean.

California

Se incluye el caso del Estado de California, Estados Unidos, por su enfoque en la regulación de la planificación urbana y territorial, del cual se podrían extraer consideraciones aplicables al contexto chileno. En California, la planificación urbana se gestiona principalmente a nivel municipal, similar a Chile, pero difiere en la estructura de los planes. El instrumento predominante es el Plan General o Comprehensivo, comparable a nuestros PLADECO en Chile, pero con una orientación hacia el desarrollo a largo plazo, una visión estratégica y sólidos mecanismos de evaluación para los objetivos especificados dentro del plan. Además, cuentan con los Planes de Zonificación, que son análogos a nuestros Planes Reguladores Comunales (PRC), pero están jerárquicamente subordinados a los Planes Generales.

El Government Code del Estado de California (GC), mandata a cada Ciudad o Condado la creación de un "General Plan" (GP) que contenga la visión de desarrollo a largo plazo de la jurisdicción respectiva.[15]

Evaluación

Durante la vigencia de un GP, la Agencia de Planificación de la ciudad debe formularle al Cuerpo Legislativo local, medidas para aterrizar los objetivos del GP (sección 65400). Al mismo tiempo, cada primero de abril se debe remitir un Reporte Anual de Progreso (APR) a la Oficina del Gobernador de Planificación e Investigación y al Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunitario del Estado de California. Además, el Gobierno Estatal tiene la posibilidad de forzar la adecuación de los GPs a la legislación vigente y planes de desarrollo estatales, por ejemplo, por medio de recortes presupuestarios, financiamiento condicionado de proyectos o bien acciones legales.

Órganos involucrados

De acuerdo con las secciones 65100 y subsiguientes del Código Gubernamental (GC), la responsabilidad de crear, modificar y revisar los planes generales recae en la Agencia de Planificación (AP) de la ciudad correspondiente, bajo la aprobación del "Cuerpo Legislativo" del gobierno local, conocido como "Concejo de la Ciudad" o "Junta de Supervisores" en territorios no incorporados.

Es importante destacar que, dado que la creación de los Planes Generales (GPs) es una competencia legalmente autónoma de los Gobiernos Locales, no requieren la aprobación de ninguna autoridad jerárquicamente superior. Sin embargo, antes de que el cuerpo legislativo vote el proyecto del plan, este debe ser remitido a varias agencias, incluyendo ciudades y condados adyacentes, agencias locales o federales que puedan verse afectadas por el plan, la Junta Estatal de Control de Recursos Hídricos, las Tribus Nativo Americanas dentro del territorio del plan y la Agencia Forestal, según se establece en el artículo 65352 del GC. Estos organismos tienen un plazo determinado para emitir opiniones y proponer enmiendas al plan y, generalmente, la AP debe atender estas sugerencias. No obstante, si estas agencias no se pronuncian en el plazo otorgado o si no se les consulta, esto no impide que el plan pueda entrar en vigencia. A diferencia del sistema chileno, donde el gobierno central supervisa la elaboración de los IPTs comunales, en Estados Unidos y especialmente en California, los tribunales de justicia desempeñan un papel activo en resolver conflictos relacionados con la conformidad de un plan con las exigencias constitucionales y legales, aunque esto ocurre generalmente como una revisión ex-post.

Perfil Jurídico: Contenido

Según lo establece el GC, los Gobiernos Locales son autónomos en la creación de sus GPs y en la determinación de su contenido, el que tiene importantes limitaciones. En primer lugar, el GP debe ser aprobado y modificado por el Cuerpo Legislativo de la localidad respectiva a través de un denominado "Legislative Act". Este permite que el plan sea revisado por las Cortes del Estado y que se ordene cumplirlo forzadamente (65301.5 GC). En segundo lugar, el GP es un instrumento jerárquicamente inferior tanto a la legislación nacional y federal, como a los planes equivalentes del Estado y de las Áreas Metropolitanas (de encontrarse el condado bajo la autoridad de una Organización Metropolitana de Planificación, como en el caso del Área de la Bahía de San Francisco).

Luego, la legislación estatal en California especifica los contenidos mínimos y obligatorios que deben incluirse en los Planes Generales (GPs), conocidos como

15 California Government Code § 65300. Comprehensive General Plan. (5 de octubre, 2023). Recuperado de: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=GOV&sectionNum=65300

"Elementos" (65302). Estos elementos son: Uso de Suelo, Circulación, Vivienda, Conservación, Espacios Abiertos, Ruido, Seguridad y Justicia Ambiental. Además, en algunas regiones se requieren otros elementos obligatorios adicionales y siempre se permite la inclusión de más elementos a discreción del gobierno local.

La Oficina del Gobernador de Planificación e Investigación ofrece guías para el desarrollo de cada uno de estos elementos, que pueden ser bastante exigentes. Un ejemplo destacado es el elemento de vivienda: la legislación estatal requiere que en las zonas metropolitanas de California se forme un consejo de alcaldes encargado de proyectar el crecimiento habitacional de toda la zona y asignar cuotas de viviendas para distintos tramos socioeconómicos a cada municipalidad dentro del área metropolitana. Esta disposición obliga a que los gobiernos locales generen las condiciones en sus instrumentos de planificación que faciliten la generación del número de viviendas asignadas. (Agatstein, 2015; Monkkonen et al., 2023; Ramsey-Musolf, 2016).

Normativo o Indicativo

El Plan General es un instrumento que tiende más a lo normativo que lo indicativo, puesto que los Gobiernos Locales pueden ser forzados judicialmente a cumplir con ellos. Al mismo tiempo, de acuerdo con la sección 65302, el plan debe contemplar una declaración (statement) de políticas públicas de desarrollo que incluyan diagramas, objetivos precisos, estándares y propuestas de planificación. Además, el GC exige realizar revisiones periódicas de cumplimiento de objetivos y reportes de cumplimiento a las agencias sectoriales anualmente.

Si bien no se requiere aprobación de entes superiores para la entrada en vigencia del GP, en caso de existir discrepancias entre los requerimientos del GC u otras legislaciones y un GP, el Gobierno Estatal tiene medidas para presionar a las ciudades a adecuarlos por ejemplo, a través de recortes de presupuesto y eventualmente asumiendo directamente las funciones de planificación local.

Vigencia y Flexibilidad

Los Planes Generales contienen una visión de desarrollo a largo plazo de la ciudad o condado respectivo, por esa razón, no tienen un plazo de vigencia determinado por ley, sino que irán modificándose según sea necesario. Las modificaciones se realizan mediante Enmiendas, las cuales se hacen a través del mismo mecanismo con el que se crea un plan nuevo. Según la sección 65358 GC, el Cuerpo Legislativo del gobierno local está facultado para realizar enmiendas si eso se ajusta al interés general de la población.

El gobierno local también está autorizado por ley para permitir que los privados propongan modificaciones. A su vez, también pueden exigirles (a los privados) pagar el costo de tal modificación en caso de ser aprobada. Asimismo, debido a la extensión y complejidad del plan, su creación puede tardar hasta varios años.

Participación Ciudadana

De acuerdo con la sección 65251, durante la preparación o enmienda de un GP, la Agencia de Planificación debe dar la oportunidad para realizar Audiencias Públicas u otros mecanismos equivalentes para que ciudadanos, pueblos indígenas, agencias públicas y organizaciones privadas puedan pronunciarse respecto del plan. Se establece la obligación de realizar al menos una Audiencia Pública previo a la aprobación de un nuevo GP o enmienda significativa.

Además, en caso de que dentro del territorio abarcado por el plan existan tribus indígenas, se exige realizar un proceso de consulta (secciones 65352.3 y 65352.4), definido en los siguientes términos: "la consulta significa un proceso significativo y oportuno de buscar, discutir y considerar cuidadosamente las opiniones de los demás, de una manera que tenga en cuenta los valores culturales de todas las partes y, cuando sea factible, buscar un acuerdo".[16]

Evaluación Ambiental

A diferencia de Chile, el GP no tiene la obligación de ingresar siempre a Evaluación Ambiental. Ello ocurrirá si es que la Agencia de Planificación considera que el proyecto de Plan General podría producir efectos ambientales relevantes. En ese caso, se debe remitir un Reporte de Impacto Ambiental (EIR) a la Agencia de Protección Ambiental de California (CalEPA). El procedimiento de evaluación ambiental y los factores de riesgo que deben tenerse en cuenta, se encuentran regulados en la Ley de Calidad Ambiental del Estado de California, (California Environmental Quality Act o

16 Traducido del original en inglés: "consultation means the meaningful and timely process of seeking, discussing, and considering carefully the views of others, in a manner that is cognizant of all parties cultural values and, where feasible, seeking agreement."

CEQA), que a su vez está contenida entre las secciones 21000 a 21189, del Código de Recursos Públicos del Estado de California.[17]

Aspectos destacables de otros países

Países Bajos

A partir de la reforma del año 2008, los gobiernos locales de los Países Bajos tienen gran autonomía en la creación de sus planes de desarrollo (Structuurplannen) y de zonificación (Bestemmingsplannen). En ese sentido, por ejemplo, no se requiere de aprobación del gobierno provincial ni nacional para los planes de zonificación. Estos intervienen guiando y resolviendo consultas de los gobiernos locales. En todo caso, el nivel de involucramiento del gobierno central será mayor en casos de interés nacional. Además, al igual que en el caso de California, se requiere cumplir con los lineamientos de desarrollo fijados para los planes de desarrollo como de zonificación, tanto a nivel nacional como provincial.

Japón

El sistema japonés de planificación urbana presenta dos aspectos que podrían destacarse al compararlo con el caso chileno, ambos relacionados con su sistema de zonificación que se distancia del modelo americano y que, si bien no se relacionan directamente con la evaluación, igualmente pueden tener efectos a su respecto.

En primer lugar, los municipios japoneses no tienen libertad para la creación y denominación de "zonas" en sus planes reguladores, sino solamente para elegir y aplicar de una serie de zonas establecidas por ley. De esa manera, al igual que nuestra legislación contempla la posibilidad de establecer zonas urbanas y rurales, los órganos japoneses tienen alrededor de una docena de zonas aplicables, cada una con determinados usos excluidos y parámetros de constructibilidad.

Luego y relacionado con lo anterior, las zonas japonesas tienden, más que a especificar cada uno de los usos de suelo que pueden desarrollarse, a restringir aquellos que se consideran inaceptables para un contexto determinado como, por ejemplo, rascacielos en el campo o industrias en barrios residenciales, lo cual implica que aquellos usos considerados en general como "no molestos" podrán desarrollarse prácticamente en cualquier lugar. En conclusión y en consideración a ambos factores, los municipios japoneses gastan menos recursos en la creación de sus planes, dado que no tienen que pensar en diseñar su respectivo sector, sino más bien en limitar lo inaceptable, dejando también más espacio a los desarrolladores privados (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2018; Vicuña, 2019).

Lineamientos para una mejor evaluación de los instrumentos de planificación territorial en Chile

El análisis de los procesos de elaboración de los IPTs en Chile, junto con la revisión de algunas experiencias comparadas permiten avanzar en un diagnóstico respecto de los obstáculos que existen en el sistema chileno para una adecuada evaluación de estos instrumentos. Asimismo, permite identificar posibles aspectos que podrían mejorar los procesos de evaluación, tanto usando instancias que la legislación actual ya considera como nuevas que se podrían generar.

Obstáculos para una adecuada evaluación de los IPT

La participación ciudadana en el proceso de elaboración de los IPT:

La elaboración de los IPTs, especialmente de los instrumentos comunales, es de los ámbitos de la política pública donde existe una participación más incidente de la ciudadanía. La evolución de la legislación urbanística reciente en Chile ha ido incrementando esa participación. Los vecinos deben ser consultados no solo en la elaboración del anteproyecto de plan regulador sino también en las etapas previas, como la definición de la imagen objetivo que orientará los cambios en el territorio respectivo. La principal justificación de esta participación es que en último término la definición de un IPT es un proceso político en el que las regulaciones urbanísticas son negociadas entre las autoridades correspondientes y los vecinos afectados, de modo de distribuir de forma razonablemente equitativa los costos del desarrollo urbano entre todos los actores involucrados (Serkin, 2020).

Generar instancias adecuadas de evaluación del diseño e implementación de los IPTs supone definir procesos en los que estos instrumentos son contrastados con

17 California Public Resources Code § 21000 et seq. California Environmental Quality Act. (5 de octubre, 2023). Recuperado de: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=PRC&sectionNum=21000

parámetros predefinidos relacionados con el impacto esperado de los IPTs sobre el bienestar urbano de la población. Estas instancias, sin embargo, podrían afectar los intereses más inmediatos de los vecinos que buscan instalar agendas particulares en las modificaciones a los IPTs. Existen varios casos en los que vecinos se organizan para obstaculizar la generación de proyectos inmobiliarios de grupos de bajos ingresos a través de los procesos institucionales asociados a la elaboración de IPTs (Gil & Bucarey, 2021). Otro ejemplo es el sentimiento contrario a la construcción de edificios generado a partir de la proliferación de edificaciones hiper densas en la comuna de Estación Central, conocidos popularmente como los "guetos verticales".[18]

Considerando que la participación ciudadana es un elemento estructural de los procesos de elaboración y actualización de los IPTs, en la medida en que vecinos y concejales quieran promover intereses particulares inmediatos a través de estos instrumentos es plausible pensar que la generación de instancias objetivas de evaluación será difícil. Por ello, avanzar hacia procesos de evaluación requiere buscar fórmulas que permitan un diálogo fructífero entre esos procesos y los mecanismos actuales de participación de los vecinos.

Naturaleza de los IPT

El instrumento de planificación territorial por excelencia en Chile es el PRC, que se hace cargo del ordenamiento urbano desde una perspectiva regulatoria. Sin embargo, presenta importantes falencias estructurales a la hora de evaluarlo como una política pública. Esto se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, la naturaleza regulatoria pura de los PRCs hace compleja su evaluación como política pública, debido a que, esencialmente consisten en la definición de normas urbanísticas que se aplican al territorio respectivo. En consecuencia, es difícil identificar en estos instrumentos los criterios políticos orientadores que justificaron su diseño y los objetivos y metas que se busca alcanzar. Tradicionalmente, nuestro sistema de planificación le ha dado poca relevancia a los PLADECO, en el sentido de que, si bien contemplan objetivos de desarrollo, no establecen una visión de desarrollo a largo plazo de la localidad, como tampoco contempla planes ni metas concretas que sean susceptibles de evaluarse. En efecto, los Planes Comunales de Desarrollo (PLADECO) son los instrumentos que confieren un contenido político esencial al ordenamiento territorial. Sin embargo, mientras los Planes Reguladores Comunales (PRC) no mantengan un diálogo directo y coherente con los PLADECO, será complejo promover una evaluación efectiva de estos. En segundo lugar, los Planes Reguladores en todas sus escalas no involucran recursos asociados a inversión, lo que significa que queda en manos de terceros (actores tanto públicos como privados) la ejecución de proyectos en el territorio.

Las dificultades al evaluar los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) derivan de la complejidad de rastrear cómo estos instrumentos influyen efectivamente en los procesos de transformación urbana. La dificultad principal radica en que las variables que afectan al territorio son múltiples y entrelazadas, complicando la tarea de determinar cuáles efectos son directamente atribuibles a la aplicación de los IPTs y cuáles resultan de otros factores, como las dinámicas del mercado, inversiones públicas, percepciones subjetivas del espacio o cambios sociodemográficos. En otras palabras, como no hay una visión estratégica e integrada en la planificación territorial y cada instrumento de planificación funciona de forma aislada, es difícil generar procesos de evaluación rigurosos.

Jerarquía de los IPT

Los IPTs en Chile, como todo documento normativo y vinculante, se encuentran sujetos a un sistema de jerarquía jurídica. Por sobre los IPTs está la legislación urbanística, especialmente la LGUC y las normas administrativas, en particular la OGUC. Además, todos los PRCs de municipios que se encuentren dentro de una zona metropolitana deben respetar el contenido del respectivo Plan Regulador Metropolitano. Dentro del marco establecido por esos documentos jurídicamente superiores, los PRCs tienen un amplio margen de discrecionalidad para establecer las regulaciones que las autoridades consideren pertinentes para delimitar el desarrollo urbano de la comuna.

Las normas superiores de los IPTs, como la LGUC y la OGUC se refieren fundamentalmente a los procesos de elaboración de estos instrumentos y a algunos estándares normativos mínimos que deben respetar. Existen también otros documentos normativos, como la Política Nacional de Desarrollo

18 Ver https://www.ciperchile.cl/2017/05/05/edificios-super-densos-en-estacion-central-la-normalizacion-del-descriterio/

Urbano (PNDU), que establecen directrices generales para orientar la planificación urbana. Sin embargo, nuestro sistema no contempla instancias institucionales donde se vayan definiendo y actualizando ciertos estándares que deben cumplir los IPTs para responder a los desafíos del desarrollo urbano del país, desafíos que van evolucionando y cambiando en el tiempo. Esto es un obstáculo para la generación de evaluaciones ex ante y ex post de los IPTs. Lo anterior se refuerza por la carencia de una coordinación y eventual relación jerárquica clara entre los planes reguladores y los PROTs y PLADECOs.

Escala de los IPT

La creación de nuevos planes reguladores es un proceso complejo, largo y sumamente costoso, tanto monetaria como técnicamente. Una adecuada evaluación ex post de los planes reguladores requiere de gran cantidad de datos y capacidad técnica. Por ello, el proceso de evaluación podría verse mermado de no tenerse en cuenta las necesidades y capacidades de territorio, tanto en lo relativo a la generación de IPTs como de producir reportes e información que permitan procesos de evaluación eficaces.

Lo anterior se manifiesta en al menos, dos dimensiones. En primer lugar, en la población del territorio en cuestión como variable de cuantificación de complejidad, de forma tal que no parece razonable exigir a aquellos territorios con menor población —o con menos necesidades— los mismos planes reguladores y procesos de evaluación que a aquellos territorios altamente complejos y/o densamente poblados.

En segundo lugar, se manifiesta en el plazo de vigencia de los PRC. En ese sentido, la magnitud de los cambios en la imagen urbana del plan, en muchos casos no se condice con el horizonte de vigencia de 10 años. En algunos territorios, las dinámicas de transformación ocurren de manera más dinámica que en otros. Por ejemplo, las comunas del centro y pericentro de Santiago tienen mayor presión por la densificación e intensificación del uso del suelo dada su localización estratégica. En este caso, la regulación viene a hacerse cargo de una demanda por suelo existente y creciente. Por otro lado, en comunas mayormente rurales, sus centros poblados no cuentan con el mismo dinamismo de cambio e intensificación de los usos de suelo, por lo que su regulación debiese apuntar a la escala de este territorio considerando los 10 años por delante.

En consideración a ambos factores y dadas las asimetrías entre las capacidades técnicas de las comunas, resulta complejo exigirle a todas los mismos procedimientos y metas de evaluación de los PRC, teniendo en cuenta la dificultad económica y técnica que ello supone. Estas asimetrías podrían constituir un obstáculo para generar instancias de evaluación si es que no se considera adecuadamente la heterogeneidad de realidades locales donde se deben generar los IPTs.

Acceso y contenido dispar de la información de los IPTs

Una vez aprobados y vigentes los IPTs, los órganos responsables deben aplicarlos. Los portales de transparencia acogen los documentos de los IPTs vigentes o también pueden encontrarse en las páginas web de las municipalidades o gobiernos regionales. El problema está en que los formatos de estos documentos no se encuentran estandarizados. Existen municipios que publican una gran cantidad de documentos, separando todas las enmiendas y modificaciones al plan, lo que complejiza la lectura del instrumento. Además, existe una disparidad en la información que entregan los planos. Dentro de los productos de la elaboración de los PRC, se pide la inclusión de un visor cartográfico en formato KMZ o KML que simplifica el trabajo de entender la norma para las distintas zonas del plan, sin embargo, no es una herramienta que se encuentre comúnmente publicada. La ausencia de una base de datos o biblioteca estandarizada que compile los contenidos de los IPT complica su comprensión y evaluación, dado que otra forma de evaluar los IPT ex post podría darse mediante la comparación entre instrumentos. Una estandarización de los documentos y productos de los IPTs es particularmente desafiante, sobre todo si se considera que contamos con un modelo de planificación que responde a normativa urbanística fijada por ley, lo que la hace común a todas las comunas, intercomunas y áreas metropolitanas del país.

Lineamientos para una adecuada evaluación de los IPTs

Desde el MINVU se han hecho esfuerzos por generar una institucionalidad que permita un seguimiento de la vigencia de los IPTs y que posibilite un examen de la necesidad de su actualización. El DS N°57 del 2023 del MINVU establece parámetros que permiten realizar ese examen y que evalúa la capacidad de un IPT de seguir vigente. Sin embargo, la necesidad de establecer instancias institucionales que generen evaluaciones ex ante y ex post no ha sido una preocupación central de

quienes están encargados del diseño e implementación de la legislación urbanística en Chile. Parte del proceso de elaboración de un IPT incluye la generación de información sobre el funcionamiento del instrumento y su impacto potencial, pero no se trata de espacios diseñados para una evaluación formal de los planes reguladores. Hay varias razones por las cuales es importante avanzar hacia procesos de evaluación transparentes y con metodologías rigurosas. En primer lugar, los IPTs deben comprenderse como políticas públicas que tienen un impacto relevante en el bienestar social de la población. Por ejemplo, el acceso a la vivienda formal o la exposición a riesgos socio-naturales son dos ámbitos de la política social respecto de los cuales los IPTs tienen un efecto significativo. En segundo lugar, se trata de instrumentos sobre los que existe poca información sistemática de fácil acceso y comprensión pública. En tercer lugar, se trata de un ámbito de la política pública que requiere rendir cuentas ante la ciudadanía y no solo frente a los vecinos afectados de modo más inmediato, quienes son los que usualmente participan en los procesos de elaboración. En cuarto lugar, una adecuada evaluación permitiría generar mejores instrumentos en el futuro.

Con base en las restricciones identificadas en el caso chileno en la sección anterior y las oportunidades provenientes de la revisión de referentes internacionales, se proponen lineamientos que puedan orientar la implementación de procesos formales de evaluación de los IPT, tanto ex ante como ex post.

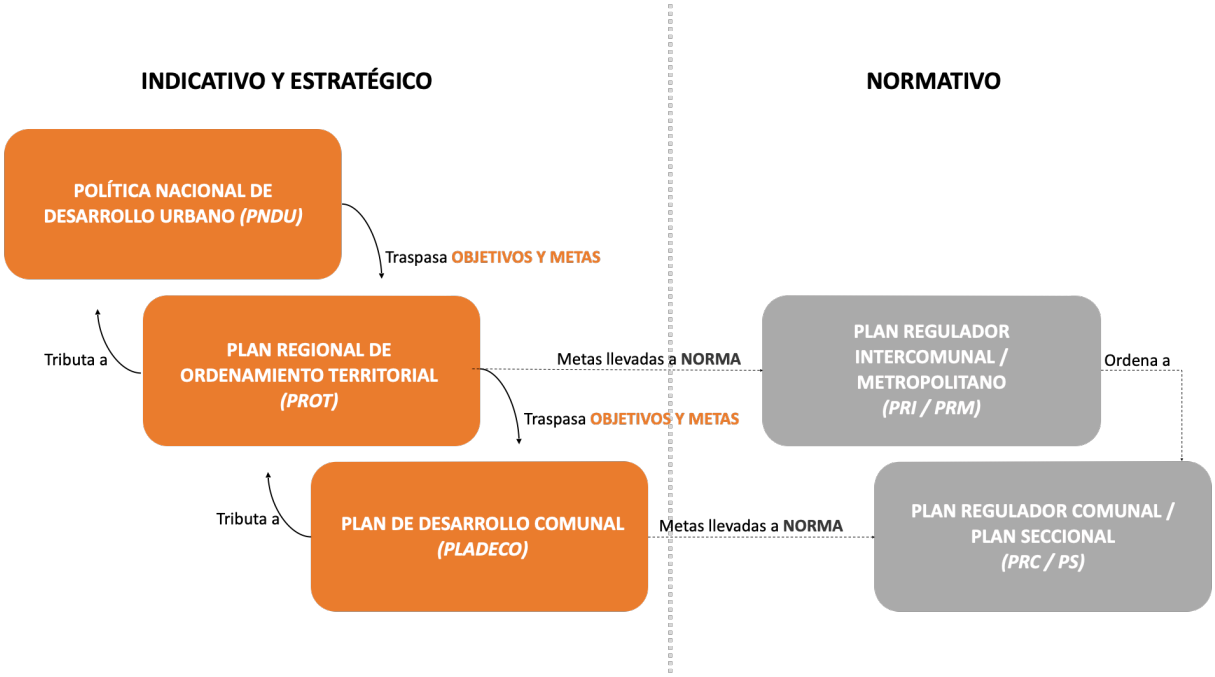
Naturaleza de los Planes Reguladores

Los IPTs en Chile presentan un carácter excesivamente regulatorio, careciendo de objetivos claros, una visión a largo plazo e iniciativas de gestión, lo que dificulta su evaluación, puesto que no se cuenta con un marco de referencia (benchmark) claro y preciso conforme al cual juzgarlos. Esto se debe a que en Chile no existe un sistema de planificación integrado que, de acuerdo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano, es "aquella compuesta simultáneamente por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento y decisiones de inversión y herramientas de gestión respecto del funcionamiento de las actividades y sistemas urbanos" (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2018). El Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (ex Consejo Nacional de Desarrollo Urbano) ha elaborado una propuesta concreta encaminada a avanzar hacia un sistema integrado de planificación cuyo examen escapa los alcances de este capítulo (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2018). Sin embargo, vale la pena mencionar que un sistema de esas características facilitaría la evaluación de los IPTs, en tanto sería más claro identificar los parámetros con los cuales evaluar la regulación establecida en estos instrumentos. También, al estar la norma urbanística integrada con acciones e inversiones concretas, sería más fácil identificar el impacto concreto del instrumento sujeto al proceso de evaluación.

El caso colombiano descrito anteriormente sigue esa línea, ya que sus instrumentos deben hacerse cargo no solo de la planificación territorial del lugar en cuestión, sino de muchos más aspectos como, por ejemplo: objetivos de desarrollo a largo plazo de la comunidad, desarrollo de zonas rurales, protección del medio ambiente, prevención de riesgo de desastres, vivienda, transporte, entre otros. Al mismo tiempo y vinculados íntegramente con los planes reguladores, en Colombia tienen planes de inversión en los cuales se contemplan medidas de intervención urbana específicas destinadas a cumplir los lineamientos del plan regulador. De esa forma para que los PRC de verdad se vuelvan un instrumento robusto, existen a nuestro juicio, dos opciones: por un lado, la posibilidad de generar planes integrados, que contengan un elemento de desarrollo, uno de planificación urbana y uno de gestión; y por otro lado, la posibilidad de mantener los tres como instrumentos diferentes, pero de manera vinculada.

Como paso intermedio, en Chile podrían explorarse fórmulas e incentivos para que los distintos planes que existen conversen más directamente con los IPTs. Por ejemplo, se podría reformular la relación entre los nuevos Planes de Inversión en Movilidad y Espacio Público (PIMEP) con los PRC, generando un vínculo relevante que logre asociar de manera satisfactoria materias de inversión pública y privada con la regulación del suelo y la proyección esperada del futuro de cada ciudad.

Figura 2.5. Lógica de vinculación de los instrumentos indicativos y estratégicos a los normativos.



Fuente: Elaboración propia

Jerarquía

Tanto en el caso colombiano como en el de California la estructura de planificación territorial es similar y consideramos que puede adaptarse a la realidad chilena. En ambos casos el sistema se configura como una pirámide, coronada por la Política Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento de desarrollo fundamental y absolutamente vinculante para todos los planes urbanos del país. Este instrumento debe guiar el sistema completo hacia abajo y por lo mismo no debe permitirse que planes inferiores lo contradigan. Si bien la PNDU establece lineamientos generales que pueden ser acotados dependiendo de las necesidades locales, debiese existir una instancia centralizada que dicte los parámetros bajo los cuales evaluar el desempeño de los instrumentos y su coherencia con las políticas y planes de mayor jerarquía, que por naturaleza contienen esencialmente la política pública respecto del ordenamiento territorial.

Luego, se ubicarían los PROT, planes de desarrollo creados a nivel regional que contienen la visión de desarrollo de la región respectiva. En tercer lugar, se encuentran los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) o Metropolitanos (PRM), dependiendo del caso. Solo finalmente, y respetando las directrices de todos los elementos anteriores, se encontrarían los PRC. Cabe tener presente que en cada nivel de la pirámide debe darse primacía a los objetivos de desarrollo como parte fundamental de cada plan.

Adicionalmente, al interior de las áreas metropolitanas del país y especialmente en la de Santiago, debe haber una primacía indiscutible del Plan Regulador Metropolitano (PRM) por sobre los PRC. Esto, debido a que el PRM se encarga de promover el interés público de la ciudad como un todo por sobre una suma de comunas, regulando aspectos fundamentales como, por ejemplo, la vialidad estructurante de la ciudad, relegando a las comunas tan solo las medidas acuerdo a su escala como la gestión de la vialidad local.

Escala de los IPT

Tal como ocurre en el caso colombiano, se sugiere someter a los futuros Planes Reguladores, con todo su rigor, complejidad, altos costos y sólido sistema de evaluación, solo a aquellas comunas que superan cierto umbral de población, que en el caso de Colombia equivale a ciudades sobre los 100.000

habitantes. Luego, para comunas con menor población, se propone la creación de planes simplificados que sinteticen las instancias de participación ciudadana, evaluación ambiental y, por supuesto, los mecanismos de evaluación. Lo anterior implica que se puedan formular una serie de parámetros multicriterio que ayuden a categorizar el territorio a planificar, diferenciando entre aquellos que requieren la definición de toda la normativa urbana que estipula la OGUC y aquellos que por su simplicidad requieren de definiciones normativas pertinentes, utilizando las herramientas normativas más precisas para la problemática de planificación.

Evaluación del cumplimiento de objetivos y metas

Los IPTs, al concluir su diagnóstico integrado, identifican las principales problemáticas territoriales. A partir de estas, desarrolla lineamientos y objetivos que estructuran la Imagen Objetivo y el Anteproyecto (norma urbana). El grado de cumplimiento de los objetivos no es evaluado una vez vigente el plan y solo se utilizan como directrices para la elaboración de este. Tampoco son traducidos a metas con valores cuantificables, sino que se entienden como indicaciones cualitativas con una mayor amplitud conceptual. La evaluación del cumplimiento de los objetivos podría ser una aproximación directa para valorar el desempeño del plan durante su tiempo en aplicación. En algunos casos, podría ser necesario avanzar hacia la delimitación de metas a partir de los objetivos, permitiendo así una evaluación más exacta. Priorizar los objetivos de planificación dentro del plan, por medio de un proceso que los evalúe, permitiría, además, que sean formulados a conciencia para los 10 años de vigencia del plan, apuntando a objetivos de corto, mediano y largo plazo que puedan ser evaluados. Este lineamiento puede incorporarse sin necesidad de hacer mayores modificaciones al sistema vigente.

En los dos casos de experiencia comparada analizados, las legislaciones respectivas establecen sólidos mecanismos de evaluación. En primer lugar, se obliga a fijar objetivos a breve plazo, equivalentes, por ejemplo, al periodo de un alcalde (Colombia), que contenga planes, Carta Gantt y mecanismos específicos para obtener resultados concretos que acerquen a los objetivos de largo plazo de los respectivos planes. En segundo lugar, se debe recopilar información sectorialmente de forma constante y de forma anual remitir informes de cumplimiento al organismo estatal correspondiente, dependiendo del área del plan. Así, por ejemplo, en nuestro caso los objetivos ambientales se enviarían al Ministerio de Medio Ambiente, los de desarrollo económico al Ministerio de Economía, los de Riesgo de Desastres al Senapred, etc. En el caso de los PRC, podría contemplarse la posibilidad de que ciertos objetivos sean evaluados por el Gobierno Regional. Estas exigencias de información y reporte, sin embargo, deben considerar las asimetrías de capacidades institucionales entre municipios y autoridades regionales encargadas de elaborar estos instrumentos.

En el caso de incumplirse los objetivos, al menos en California, existe la posibilidad de forzar su cumplimiento por medio de acciones legales o de recortes presupuestarios, o incluso eventualmente con la pérdida de algunas facultades de regulación, entre otros. Esto aplicado al caso chileno, donde la mayoría de los municipios no cumple con los plazos para la actualización de sus instrumentos, podrían los gobiernos regionales o las secretarías ministeriales tomar mayor responsabilidad en la elaboración de los planes. Esto evidentemente requeriría reformas legislativas que eventualmente pueden generar tensiones políticas relevantes, pero es una dirección en la que quizás se podría avanzar de modo gradual a partir de consensos políticos transversales.

Relación con la Academia

En Chile prácticamente no existen estudios que, usando el estado del arte en metodologías de evaluación, examinen el impacto de los IPTs sobre el desarrollo urbano y el bienestar de la población. Para ello se requiere generar alianzas con académicos de universidades que permita desarrollar ese tipo de estudios usando metodologías rigurosas y que permita alcanzar conclusiones independientes y objetivas sobre el impacto de estos instrumentos. Existen experiencias sectoriales en Chile que han avanzado significativamente en la generación de alianzas con el mundo académico para la evaluación rigurosa de políticas públicas, como por ejemplo en el sector educación, que podrían replicarse.

La generación de alianzas exitosas con la academia requiere una mayor centralización de la información sobre los IPTs y mejores vías de acceso a esa información. El MINVU, en particular la División de Desarrollo Urbano, debería coordinar este tipo de

alianzas haciendo uso de los mecanismos disponibles para ello en el Estado chileno.[19]

Otros

El fortalecimiento de la unidad administrativa de "Área Metropolitana" podría evitar duplicidades y redundancias en zonas funcionalmente dependientes, además de facilitar la coherencia y coordinación de la ciudad. Se sugiere fortalecer los Planes Reguladores Metropolitanos (PRM) en estas zonas por sobre los PRC.

La creación, a nivel legal, de "zonas" como en el caso japonés, donde las normas urbanísticas de cada zona están definidas por ley, concentrándose en restringir usos molestos más que en determinar con precisión todo lo que se puede hacer, podría facilitar la evaluación, puesto que homogeniza la zonificación a nivel nacional y ahorra recursos a las comunas al hacer innecesaria la creación y configuración de zonas propias. Considerando que el territorio nacional es muy diverso y que la realidad institucional a nivel regional y municipal es muy heterogénea, no sería conveniente forzar a que todos los municipios usaran un grupo reducido de zonas normativas. Sin embargo, a nivel de gobierno central o regional, se podrían establecer zonas predefinidas para ser usados en realidades locales pequeñas y menos complejas.

Para la toma de decisiones basada en evidencia, es necesario que se cuente con una base de información lo más actualizada posible. Ello requiere de un monitoreo constante que reporte datos territoriales con los cuales sea más eficiente medir y evaluar el desempeño del instrumento. Los gobiernos locales y regionales deberían tener obligaciones de reporte de información regulares y el gobierno central debería contar con una plataforma actualizada que sistematice la información reportada de un modo claro y accesible públicamente.

Conclusión

Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) en Chile forman parte de un sistema regulatorio que comenzó a desarrollarse a principios del siglo XX y ha sido sustancialmente mejorado a lo largo del tiempo. Esto ha posibilitado que gran parte del territorio chileno cuente hoy con un IPT que establece normas básicas para regular el desarrollo físico de zonas urbanas o asentamientos poblacionales en áreas rurales. Sin embargo, persisten importantes asimetrías en la realidad de los IPTs en el territorio nacional. Mientras algunas comunas y ciudades están gobernadas por instrumentos sofisticados que se actualizan regularmente, otras zonas del país han dejado de actualizar sus planes reguladores o incluso carecen de ellos. Otro problema relevante del sistema de IPTs en Chile es la falta de atención institucional a la evaluación de estos instrumentos. Sabemos poco sobre el impacto que tienen en el bienestar social y urbano más allá de la información generada por conflictos puntuales que, de vez en cuando, captan la atención de los medios de comunicación. Aunque los vecinos directamente afectados por los IPTs suelen prestar mucha atención al diseño e implementación de estos instrumentos, su participación no siempre está respaldada por una evaluación adecuada. Además de cerrar las brechas entre comunas y regiones en la actualización de IPTs, el gobierno también debería promover una agenda que incorpore la evaluación estructural del impacto de estos instrumentos dentro del sistema regulatorio.

El sistema de IPTs en Chile podría describirse como una "aproximación regulatoria basada en la gestión". En este enfoque regulatorio la legislación y el gobierno central no definen los mecanismos o normas concretas que los gobiernos regionales y locales deben implementar ni los objetivos públicos que deben alcanzar. La legislación promueve que cada territorio realice su propia planificación y definición de reglas para alcanzar objetivos generales (Coglianese & Lazer, 2003). En otras palabras, la legislación identifica los elementos generales que cada plan regulador debe contener, pero la definición regulatoria precisa la realiza cada autoridad competente a nivel subnacional. Las condiciones necesarias para un enfoque de este tipo son en primer lugar, que la capacidad para evaluar los resultados desde el gobierno central sea baja. Si esa capacidad es alta, lo conveniente sería que el gobierno central a través de regulaciones administrativas exija explícitamente los resultados esperados en cada localidad. En segundo lugar, se requiere que la realidad regulatoria sea heterogénea, pues ante una realidad homogénea lo razonable sería

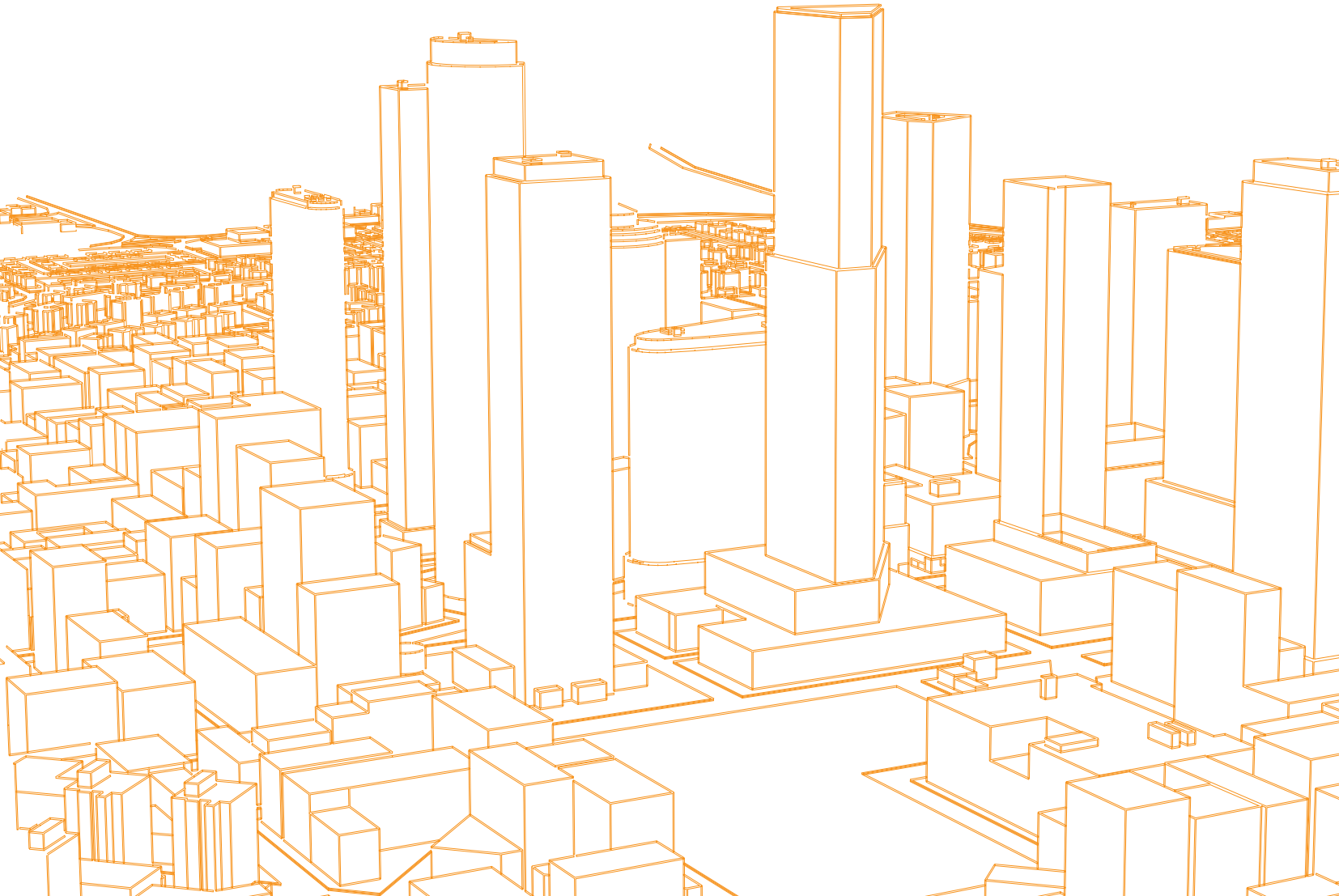
19 El Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Fondo de Evaluación de Impacto de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile son dos instancias que podrían utilizarse para generar la articulación con la academia.

que el gobierno central definiera de modo estandarizado las reglas que cada localidad debe implementar (Coglianese & Lazer, 2003). Pero la realidad territorial es muy diversa y los resultados difíciles de medir, por lo que lo razonable es que cada gobierno regional y local en cada caso defina las reglas que su territorio requiere. Eso es lo que promueve el sistema de IPTs en Chile.

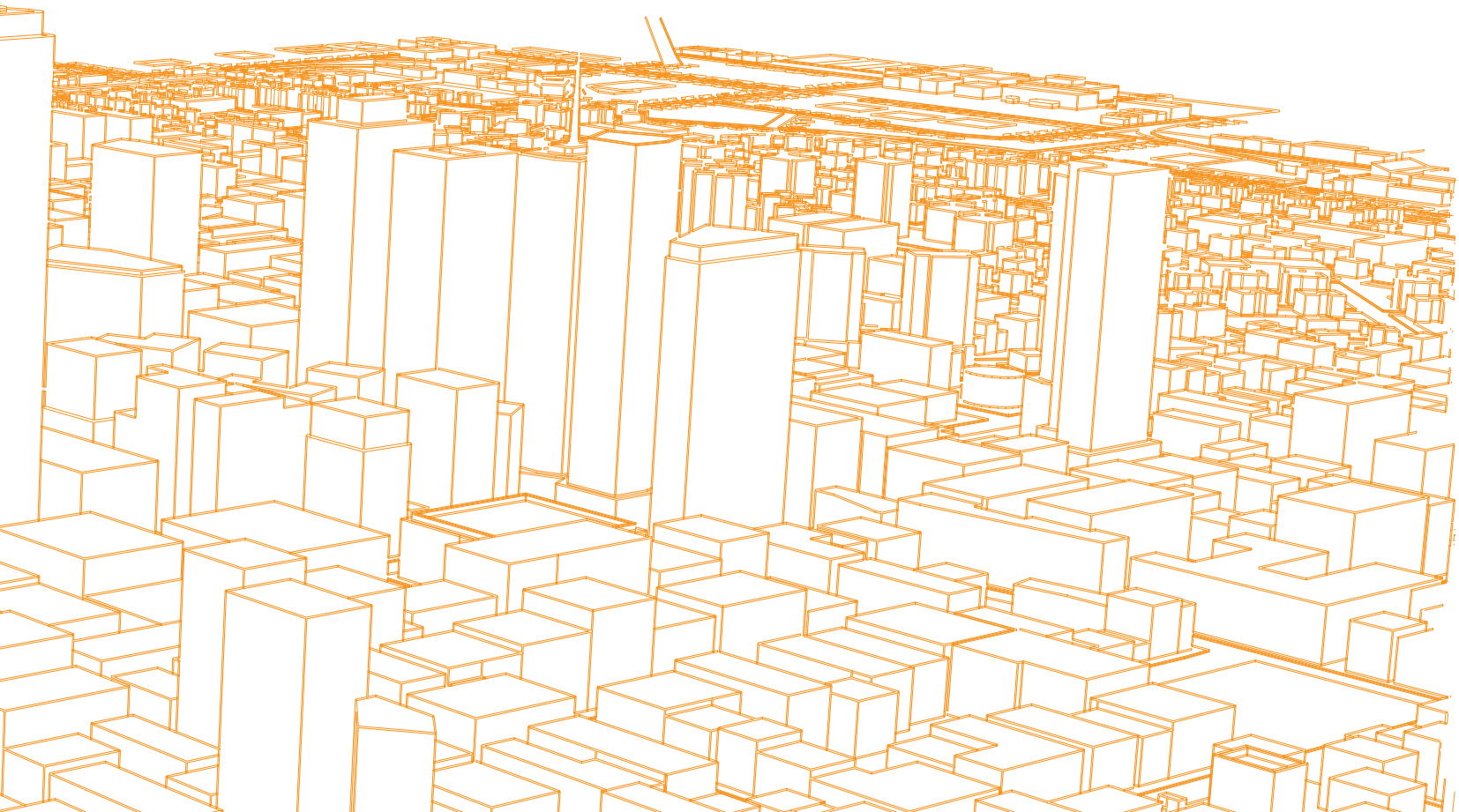
Que el sistema de IPTs sea un sistema descentralizado de toma de decisiones públicas no implica que la legislación y el gobierno central se despreocupen de la evaluación del resultado de esas decisiones. Por el contrario, esas decisiones tienen efectos cuyo impacto va más allá de las realidades territoriales inmediatas donde se aplican los IPTs. En este capítulo hemos propuesto varios lineamientos que podrían mejorar significativamente la evaluación de los IPTs. Algunos requieren modificaciones estructurales a la legislación urbanística. Otros, sin embargo, podrían implementarse sin modificaciones al marco legal vigente.

Los lineamientos presentados que no requieren modificaciones estructurales a la legislación vigente incluyen el establecimiento de incentivos y mecanismos de reporte para que los IPTs se elaboren y actualicen en coordinación más directa con los otros tipos de planes de ordenamiento territorial existentes. También se sugiere exigir a los gobiernos regionales y locales metas cuantificables en sus procesos de elaboración de IPTs y fortalecer la unidad administrativa de "Áreas Metropolitanas" que la legislación actual contempla. Por último, se propone establecer administrativamente deberes de monitoreo y reporte a los órganos encargados de elaborar estos instrumentos y realizar alianzas con la academia utilizando los recursos y capacidades existentes en el gobierno central.

Las propuestas que requieren modificaciones estructurales del marco jurídico vigente involucran avanzar hacia un sistema de planificación integrada, en línea con las propuestas del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, que incluye definir jerarquías y coordinaciones más claras entre los IPTs y el resto de los mecanismos de planificación territorial existentes. Otra modificación estructural propuesta es definir en la legislación vigente instancias de evaluación y deberes de reporte y monitoreo del funcionamiento de los IPTs, de manera de contar con información pública accesible que permita que expertos estudien el impacto de estos instrumentos y la ciudadanía en general pueda tener acceso más directo a las decisiones públicas que se toman sobre el desarrollo territorial y el efecto que generan en los asentamientos humanos.



Bibliografía



Agatstein, J. (2015). The Suburbs' Fair Share: How California's Housing Element Law (and Facebook) Could Set a Housing Production Floor. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2592020

Been, V., Madar, J., & McDonnell, S. (2014). Urban Land-Use Regulation: Are Homevoters Overtaking the Growth Machine? Journal of Empirical Legal Studies, 11(2), 227–265. https://doi.org/10.1111/jels.12040

Brouwer, N. R., & Trounstine, J. (2024). NIMBYs, YIMBYs, and the Politics of Land Use in American Cities. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041322-041133

Burby, R. J., & Dalton, L. C. (1994). Plans Can Matter! The Role of Land Use Plans and State Planning Mandates in Limiting the Development of Hazardous Areas. Public Administration Review, 54(3), 229. https://doi.org/10.2307/976725

Coglianese, cary, & Lazer, D. (2003). Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals. Law & Society Review, 37, 691.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2018). Propuestas para Implementar un Sistema de Planificación Urbana Integrada. https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-implementar-un-sistema-de-planificacion-urbana-integrada/

Cordero Quinzacara, E. (2017). La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: De la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. Revista de Derecho (Valdivia), 30(1), 127–152. https://doi.org/10.4067/S0718-09502017000100006

Einstein, K. L., Palmer, M., & Glick, D. M. (2019). Who Participates in Local Government? Evidence from Meeting Minutes. Perspectives on Politics, 17(1), 28–46. https://doi.org/10.1017/S153759271800213X

Ellickson, R. C. (2020). The Zoning Straitjacket: The Freezing of American Neighborhoods of Single-Family Houses. Indiana Law Journal, 96(2), 395–428.

Gabbe, C. J. (2018). Why Are Regulations Changed? A Parcel Analysis of Upzoning in Los Angeles. Journal of Planning Education and Research, 38(3), 289–300. https://doi.org/10.1177/0739456X17696034

Gil, D., & Bucarey, N. (2021). Derecho Urbanístico y Exclusión Social. Revista Chilena de Derecho, 48(1), 107–132.

Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. E. (2005). Why Have Housing Prices Gone Up? American Economic Review, 95(2), 329–333. https://doi.org/10.1257/000282805774669961

Glaeser, E. L., & Ward, B. A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston. Journal of Urban Economics, 65(3), 265–278. https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.06.003

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. American Economic Journal: Macroeconomics, 11(2), 1–39. https://doi.org/10.1257/mac.20170388

Lens, M. C., & Monkkonen, P. (2016). Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income? Journal of the American Planning Association, 82(1), 6–21. https://doi.org/10.1080/01944363.2015.1111163

Monkkonen, P., Manville, M., Lens, M., Barrall, A., & Arena, O. (2023). California's Strengthened Housing Element Law: Early Evidence on Higher Housing Targets and Rezoning. Cityscape, 25(2), 119–142.

Rajevic, E. (2000). Derecho y Legislación Urbanística en Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico, 2(2).

Ramsey-Musolf, D. (2016). Evaluating California's Housing Element Law, Housing Equity, and Housing Production (1990–2007). Housing Policy Debate, 26(3), 488–516. https://doi.org/10.1080/10511482.2015.1128960

Resseger, M. (2022). The Impact of Land Use Regulation on Racial Segregation: Evidence from Massachusetts Zoning Borders. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.4244120

Rothwell, J. T., & Massey, D. S. (2010). Density Zoning and Class Segregation in U.S. Metropolitan Areas*. Social Science Quarterly, 91(5), 1123–1143. https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2010.00724.x

Schleicher, D. (2010). The City as Law and Economic Subject. University of Illinois Law Review, 2010(5), 1507–1564.

Schleicher, D. (2012). City Unplanning. Yale Law Journal, 122(7), 1670–1737.

Serkin, C. (2020). A Case for Zoning. Notre Dame Law Review, 96(2), 749–798.