

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)

Departamento de Políticas y Descentralización



INTRODUCCIÓN

Uno de los hitos del proceso de descentralización en Chile, fue la reforma constitucional ley N° 19.097 (1991) que, entre otras transformaciones institucionales, crea los gobiernos regionales, regulados a través de la ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

La Constitución Política de la República señala que “la administración superior de cada Región reside en un Gobierno Regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región” (Art. 111).

La ley N° 19.175 establece que el Gobierno Regional tiene funciones y atribuciones tanto de carácter general, como en las materias de: i) ordenamiento territorial; ii) fomento de las actividades productivas y, iii) desarrollo social y cultural.

En materia de ordenamiento territorial los gobiernos regionales poseen importantes competencias para la gestión y regulación, entre estas:

- i. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamiento humano en la Región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- ii. Participar, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la Región;
- iii. Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la Región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- iv. Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la Región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos. Coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;



- v. Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la Región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social;
 - vi. Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región;
 - vii. Financiar estudios que definan condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas, en conformidad a las normas que rigen la materia;
 - viii. Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia.
 - ix. Proponer un proyecto de zonificación de borde costero en la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en esa materia.
- En 2018, con la publicación de la ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País, que modificó la ley N°19.175, se define el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), estableciendo sus regulaciones, alcances y el procedimiento de elaboración y sanción.
- El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) es así definido como “un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio” (Art. 17 Ley sobre Gobierno y Administración Regional).
- El PROT, sus regulaciones, alcance y relación con otros instrumentos de planificación territorial se entienden comprendidos y como parte del Sistema Regional de Planificación (SRP) que se ha ido consolidando al interior de los gobiernos regionales,



del que también forman parte: la Estrategia Regional de Desarrollo, como instrumento rector del desarrollo de la región; las políticas públicas regionales y, el Programa

Público de Inversión Regional. En este sistema de planificación, el PROT corresponde a la imagen espacial de la Estrategia Regional de Desarrollo.

DESARROLLO

Si bien el PROT es definido y regulado legalmente a partir de la entrada en vigencia, en febrero de 2018, de la ley N° 21.074, existían referencias legales anteriores. La primera de ellas, en la ley N° 20.417, enero 2010, que introdujo modificaciones a la ley N° 19.300, de bases Generales del Medio Ambiente, señalando en su artículo 7 bis que "... siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales...".

Posteriormente, en 2014, la ley N° 20.757 que dispuso nuevas atribuciones

al Presidente del Consejo Regional, estableció que le corresponderá a éste, entre otras materias, "oficializar la comunicación acerca de la adopción de acuerdos del Consejo sobre los siguientes instrumentos del Gobierno Regional, así como sus respectivas modificaciones" entre los cuales se hace mención al PROT

Tal como ya se mencionó, las recientes modificaciones introducidas a ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), en materia de ordenamiento territorial, regulan la función específica de los gobiernos regionales en dicha materia, definiendo el proceso de elaboración y sanción del PROT:



a) En cuanto a la definición del instrumento PROT

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la Región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación del territorio regional.

b) En cuanto a los contenidos del instrumento PROT

- i. El Plan Regional de Ordenamiento Territorial contiene un diagnóstico de las características, tendencias y potencialidades del territorio regional y orienta su desarrollo a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación territorial.
- ii. Identifica las áreas para la localización preferente de infraestructura y actividades productivas, ajustándose a lo establecido en las políticas, estrategias y normativas sectoriales vigentes.

iii. Reconoce e incorpora en su contenido las áreas que hayan sido puestas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva.

c) En cuanto al carácter del instrumento PROT

- i. El PROT será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la Región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística.
- ii. El Plan Regional de Ordenamiento Territorial establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística.



y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio que considere el Gobierno Regional durante un periodo de, al menos, sesenta días;

iii. Consultar paralelamente a las municipalidades de la Región y a los organismos que integren el Gobierno Regional;

iv. Diseñar el anteproyecto del plan con los antecedentes recabados de los procesos de consulta pública y a las municipalidades.

f) En cuanto a la evaluación ambiental estratégica aplicable al instrumento PROT

El PROT siempre deberá ser sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, ajustándose a lo establecido en el Párrafo 1º bis del Título II de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

g) En cuanto a la aprobación/sanción del PROT

i. Informe favorable, previo, de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

ii. El Consejo Regional aprobará el Plan Regional de Ordenamiento Territorial²

iii. El Gobernador Regional como ejecutivo del Gobierno Regional promulgara el Plan Regional de Ordenamiento Territorial previo acuerdo del Consejo Regional.

h) En cuanto a la actualización del instrumento PROT

i. El Plan Regional de Ordenamiento Territorial deberá evaluarse y, si corresponde, actualizarse, en ciclos que no superen períodos de diez años.

En el nivel regional de gobierno, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial se configura como el principal instrumento ordenamiento territorial incorporándose formalmente al Sistema de Planificación Regional. En este, el PROT en tanto territorialización

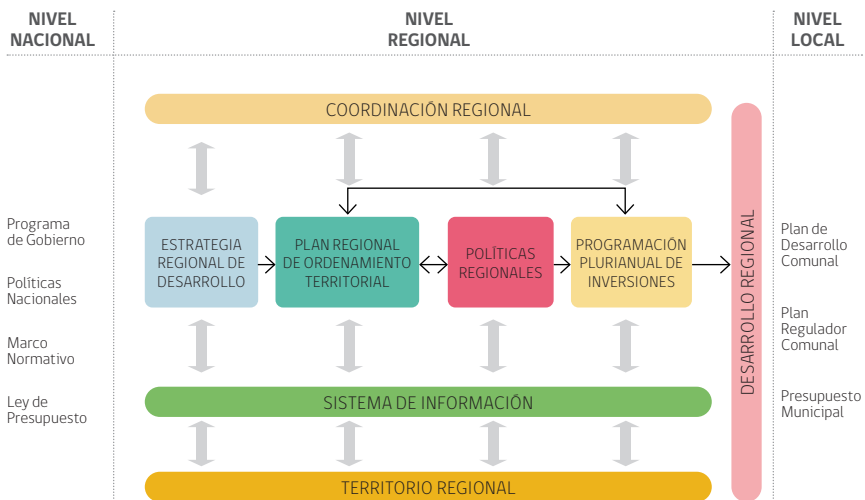
2 La Ley sobre Gobierno y Administración Regional (Artículos 36 y 38) estipula que le corresponderá al consejo regional aprobar el plan regional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros de las secretarías que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio; debiendo pronunciarse dentro del plazo de noventa días contado desde su recepción; acordando su aprobación por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.



de la Estrategia Regional de Desarrollo, es la expresión institucional del acuerdo de los actores públicos y privados de la Región respecto del uso armónico y sustentable del territorio, en función del proyecto de desarrollo que la propia Región

construye participativamente, y que se expresa en la visión, los lineamientos y objetivos de su ERD, espacializándolos en el marco de la normativa e institucionalidad vigente y de las condiciones, potencialidades y restricciones propias del territorio.

SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN





En el nivel nacional de gobierno, se encuentra en vigencia y funcionando desde 2016 la instancia máxima de coordinación del sector público, denominada Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), estando conformada por los ministerios de Vivienda y Urbanismo, quién la preside; de Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente. Su función principal es proponer para la aprobación del Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano. La COMICIVYT en tanto órgano rector de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial tiene la responsabilidad de ampliar la participación en esta materia mediante un órgano consultivo nacional con representantes de organizaciones de la sociedad civil, de interés público, académicas y gremiales. Además de la definición de políticas y directrices nacionales para el ordenamiento territorial, así como la definición y gestión de mecanismos de promoción e incentivo para el desarrollo

de territorios de interés nacional. Las políticas nacionales de desarrollo urbano y rural deberán ser elaboradas/ actualizadas en concordancia con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y esta a su vez aporta a la elaboración de los PROT la visión intersectorial, los lineamientos nacionales, y las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional.

Si bien la formalización de los PROT, como instrumento de planificación territorial, es sólo a partir de las reformas del año 2018, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, desde el año 2010, ha impulsado acciones para avanzar en materia de ordenamiento territorial, que han tenido como resultado la formulación en los gobiernos regionales de una primera versión de PROT, que han sido utilizados con carácter indicativo, para, entre otras acciones, informar y pronunciarse sobre el impacto territorial de proyectos o actividades sometidos al sistema de evaluación ambiental, así como constatar la relación de dichos proyectos y actividades con las políticas, planes y programas de desarrollo regional.



La mayoría de los gobiernos regionales del país disponen actualmente de su respectivo PROT, que fueron elaborados entre 2010 y 2014, antes de las modificaciones legales introducidas en 2018. Así mismo, en la mayoría de los gobiernos regionales funciona una unidad o área técnica alojada en la División de Planificación y Desarrollo, con un equipo de trabajo que oscila entre 1-5 profesionales.

Una vez entrada en vigencia la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y estando reglamentado los procedimientos para elaborar, evaluar y actualizar, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar, y los tipos de condiciones que podrán establecer los planes de ordenamiento territorial, los gobiernos regionales podrán actualizar y aprobar sus respectivos planes de ordenamiento territorial en concordancia con el mandato vigente de la LOCGAR.



CONSIDERACIONES FINALES

Los planes regionales de ordenamiento territorial establecerán lineamientos y prioridades regionales en relación a la ocupación y uso del territorio para el conjunto del territorio regional, y en específico las zonas no comprendidas en la planificación urbanística, las áreas preferentes y las condiciones para la localización de instalaciones, infraestructuras y actividades productivas, de acuerdo a las prioridades regionales acordadas entre todos los actores del territorio.

En la escala regional, el instrumento PROT propone el ordenamiento de la totalidad del territorio regional, mediante la formulación de lineamientos asociados al desarrollo económico-productivo, socio-cultural y físico-ambiental de la Región, estableciendo también directrices vinculantes sobre el desarrollo y utilización del territorio rural y orientando el sistema de asentamientos humanos, abarcando todas las formas de poblamiento. Las directrices y sus respectivas zonificaciones resultantes tendrán carácter de obligatorio cumplimiento para todos los servicios públicos que operen

dentro de la jurisdicción regional, afectando en forma jerárquica a las decisiones sobre planificación de las ciudades, su crecimiento e integración con los sistemas ecológico, productivo y cultural a nivel regional.

También en el nivel regional, se resolverá la planificación, gestión y ejecución en materias de alcance regional supra comunal, tales como, la conectividad regional, riesgos, patrimonio ambiental y áreas de protección regional y equipamiento regional.

Tanto los lineamientos, directrices, zonificaciones y condiciones de localización acordadas en el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial son derivadas del concepto rector del desarrollo emanado de la Estrategia Regional de Desarrollo, vale decir fruto de una visión colectiva consensuada, de largo plazo, que no solamente repare o compense daños, sino que se anticipe a las tendencias y cambios emergentes, los organice y direcciona, convirtiéndolos en oportunidades para el desarrollo regional.

