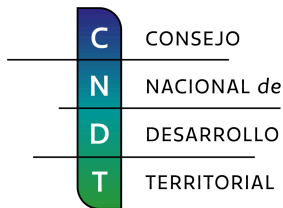


Descentralización y Gobernanzas Territoriales. Experiencia y Desafíos del CNDT



MARZO
2026





www.cndt.cl
Serrano 73, Oficina 914
Santiago Centro
Teléfono: +56 2 2901 2261

Autor: Consejo Nacional de Desarrollo Territorial

Coordinación y edición: Paola Jirón

Desarrollo de contenidos: Constanza Ulriksen

Diseño y diagramación: Constanza Ulriksen

Créditos fotográficos: Omar Rebolledo

Foto portada: Ceremonia de conformación del primer Consejo de Desarrollo Territorial regional de Chile, Región de Tarapacá, 25 de marzo de 2025.

Sugerencia para citar: CNDT (2026). Descentralización y Gobernanzas Territoriales. Experiencia y Desafíos del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.

Marzo, 2026

ÍNDICE

Carta de Presidenta Consejo Nacional de Desarrollo Territorial	4
Resumen Ejecutivo	6
Introducción	7
1. Marco Conceptual: Gobernanza Territorial	8
1.1. Definición y fundamentos teóricos	9
1.2. Principios orientadores	10
1.3. Funciones y alcances	10
2. El CNDT como Espacio Articulador de Gobernanza Territorial	12
2.1. Génesis y evolución institucional	12
2.2. El CNDT como modelo de gobernanza multiactor y multinivel	14
2.3. El CNDT visto desde afuera: reconocimiento internacional y autocomprensión institucional	15
3. Estrategia de Descentralización del CNDT: Los Consejos de Desarrollo Territorial Regionales	15
3.1. Fundamentos de la estrategia de descentralización del CNDT	16
3.2. Proceso de conformación de CDT regionales	17
3.2.1. Metodología de conformación de CDT regionales	17
3.2.2. Estado de avance de la conformación de CDT regionales	18
3.3. Funciones y expectativas de los CDT regionales	21
3.4. Desafíos de la articulación multinivel	21
4. Gobernanza en la Actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano	22
4.1. Contexto: 10 años de la PNDU (2014-2024)	23
4.2. Proceso participativo y diversidad en la actualización	23
4.3. Problemas de gobernanza identificados en el proceso	25
4.4. Propuestas de gobernanza en la PNDU	26
5. Gobernanzas Territoriales en Acción: Estudio Básico MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión	28
5.1. Antecedentes del estudio	28
5.2. Diversidad territorial de los casos	29
5.3. Metodología de gobernanza aplicada	29
5.4. Aprendizajes preliminares	30
6. Interseccionalidad en los contenidos del CNDT	31
7. Desafíos y Brechas de la Gobernanza Territorial en Chile	33
7.1. Desafíos institucionales	33
7.2. Desafíos de capacidades	36
7.3. Desafíos de participación	36

<u>7.4. Desafíos de implementación</u>	<u>37</u>
<u>8. Reflexiones y Recomendaciones sobre Gobernanza Territorial</u>	<u>37</u>
<u>8.1. Aprendizajes desde la experiencia del CNDT</u>	<u>38</u>
<u>8.2. Recomendaciones para fortalecer la gobernanza territorial en Chile</u>	<u>39</u>
<u>8.3. Agenda futura del CNDT en gobernanza territorial</u>	<u>40</u>
<u>9. Conclusiones</u>	<u>42</u>
<u>Agradecimientos</u>	<u>44</u>
<u>Referencias</u>	<u>45</u>
<u>Anexos</u>	<u>46</u>

Carta de Presidenta Consejo Nacional de Desarrollo Territorial

Cuando el Presidente de la República me convocó en septiembre de 2023 a presidir el recién creado Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, lo hizo con una convicción que comparto profundamente: los complejos problemas que enfrentamos como sociedad ya no pueden abordarse desde un solo sector, una sola política pública, enfoques disciplinarios aislados, o desde una visión centralista. El CNDT nació de esa convicción, y este documento es, en parte, el registro de lo que hemos aprendido al ponerla en práctica.

A lo largo de mi trayectoria académica he comprobado que pensar el territorio de manera relacional e integrada no es solo una opción teórica o metodológica: es una necesidad política. Los problemas que las personas enfrentan en sus territorios no respetan las fronteras entre lo urbano y lo rural, entre lo sectorial y lo intersectorial, entre lo nacional y lo local. Tampoco las respetan los desafíos del cambio climático, la crisis de acceso a la vivienda o las demandas de reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos territoriales con gobernanzas propias.

El documento que presentamos sistematiza la experiencia del CNDT en cuanto a descentralización y gobernanzas territoriales en sus primeros años de funcionamiento. No es un informe de gestión ni un catálogo de logros: es una reflexión sobre qué significa hacer gobernanza territorial en Chile hoy, con sus avances y sus tensiones, sus aciertos y sus aprendizajes no resueltos. Hemos aprendido que construir acuerdos entre actores con mandatos e intereses distintos requiere algo más que buenas metodologías: exige disposición genuina a ceder posiciones, paciencia para construir confianzas y lucidez para gestionar los momentos de conflicto. Hemos aprendido también que la legitimidad de instancias como el CNDT no se decreta: se construye sesión a sesión, proceso a proceso, en la medida en que los actores perciben que su participación tiene incidencia real en las decisiones.

Los tres procesos que este documento documenta en profundidad - la conformación de los primeros Consejos de Desarrollo Territorial regionales, la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y el Estudio para Planes Territoriales de Inversión - son expresiones

concretas de una apuesta que el CNDT sostiene: que la diversidad de territorios, actores, disciplinas y voces no es un obstáculo para la gobernanza sino su condición de posibilidad. Chile es un país extraordinariamente diverso, y esa diversidad no puede ser administrada desde el centro con instrumentos que estandarizan el territorio. Requiere una institucionalidad que la reconozca, la integre y la traduzca en políticas pertinentes.

Quiero agradecer a las consejeras y consejeros del CNDT, cuya dedicación y generosidad intelectual hacen posible este trabajo; a los equipos técnicos de los Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins y Magallanes, que han apostado por la gobernanza territorial como práctica y no solo como concepto; al Ministerio de Obras Públicas, que hizo posible el Estudio MOP-CNDT; a los funcionarios públicos y comunidades con las que hemos trabajado en estos años; y en especial a la Secretaría Ejecutiva del Consejo, que con rigor y compromiso sostiene cotidianamente la articulación que este documento describe.

El camino recorrido es significativo. El camino por recorrer, más largo todavía. Este documento es una contribución a ese trayecto.



Paola Jirón Martínez

Presidenta

Consejo Nacional de Desarrollo Territorial

Resumen Ejecutivo

Chile atraviesa una transformación institucional sin precedentes en materia territorial: la elección directa de gobernadores regionales, la aprobación de políticas nacionales de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo rural, y la creciente demanda por pertinencia y equidad en las políticas públicas configuran un escenario en que la gobernanza territorial emerge como condición necesaria del desarrollo equitativo del país. En este contexto, el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), creado en 2023 a partir de la fusión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y el Consejo Nacional de Desarrollo Rural (CNDR), opera como instancia articuladora entre sectores, escalas, actores y disciplinas, con mandato para asesorar a la Presidencia de la República en la implementación de las tres políticas nacionales territoriales¹.

Este documento sistematiza la experiencia del CNDT en su primer período de funcionamiento y reflexiona sobre qué significa hacer gobernanza territorial en Chile en la actualidad. Su argumento central es que la gobernanza territorial no es un tema sectorial sino una condición estructural del desarrollo con equidad: las decisiones sobre cómo se organiza el territorio tienen consecuencias distributivas profundas que ninguna política sectorial puede abordar por sí sola.

El texto documenta tres experiencias centrales. Primero, la conformación de Consejos de Desarrollo Territorial en las regiones de Tarapacá, O'Higgins y Magallanes (los primeros CDT regionales del país), que representan una apuesta por institucionalizar la gobernanza territorial multiactor en el nivel subnacional. Segundo, el proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, conducido entre 2023 y 2025 a través de talleres regionales presenciales y en línea en las 16 regiones del país, además de encuentros con expertos y conversatorios con universidades, que produjo tanto una propuesta de política actualizada como aprendizajes sobre gobernanza colaborativa a escala nacional. Tercero, el Estudio MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial, que pilotea en tres regiones la metodología propuesta para territorializar la inversión pública del Sistema Nacional de Inversiones².

De estas experiencias emergen aprendizajes que este documento releva: la importancia del liderazgo regional para articular actores; la necesidad de construir lenguajes comunes entre sectores; la dimensión humana e intersubjetiva de los procesos multiactor; y el valor del CNDT como facilitador con capacidad de articular actores diversos, con legitimidad multiactor. De estas experiencias emerge también un aprendizaje transversal, y es que la pertinencia

¹ Política Nacional de Desarrollo Urbano, Política Nacional de Desarrollo Rural y Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Disponibles en <https://cndt.cl/documentacion/politicas-territoriales/>

² Propuesta disponible en <https://cndt.cl/documentacion/propuestas-cndt/>

territorial (el reconocimiento de las características, necesidades y potencialidades específicas de cada territorio) no es un ajuste técnico menor sino una condición de efectividad y equidad de cualquier política que intervenga el territorio.

El documento identifica también los desafíos estructurales que persisten: la complejidad y fragmentación del ecosistema de planificación territorial; las asimetrías de capacidades entre territorios; la participación ciudadana aún insuficientemente incidente; y la brecha entre el diseño de políticas y su implementación territorial efectiva. Frente a ellos, se proponen recomendaciones concretas en seis ámbitos: marco institucional, descentralización, coordinación multinivel, capacidades, participación e inclusión, e interseccionalidad.

Introducción

Chile atraviesa una etapa decisiva en su proceso de descentralización. El nuevo marco de políticas territoriales nacionales, la elección directa de gobernadores regionales y la creciente demanda por pertinencia y diversidad en las políticas públicas configuran un escenario en que la gobernanza territorial emerge como condición necesaria del desarrollo equitativo del país. A ello se suman los desafíos de la crisis climática, que exigen respuestas diferenciadas según los atributos y vulnerabilidades de cada territorio, y la persistente fragmentación institucional, intersectorial y multinivel que aún caracteriza la planificación y gestión territorial en Chile.

En este contexto, el año 2023 el Gobierno de Chile creó el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), que vino a fusionar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, creado en 2014) y al Consejo Nacional de Desarrollo Rural (CNDR, creado en 2020), superando así la histórica dicotomía entre lo urbano y lo rural, y reconociendo la integralidad del territorio como objeto de política pública. El CNDT se constituye como un organismo consultivo de la Presidencia de la República, con mandato para asesorar en la implementación de las políticas nacionales de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo rural.

El presente documento de trabajo busca sistematizar la experiencia del CNDT como instancia articuladora de la gobernanza territorial multinivel y multiactor. Desde su Secretaría Ejecutiva, y a partir de los aprendizajes acumulados en sus primeros años de funcionamiento, este texto reflexiona sobre qué significa hacer gobernanza territorial en Chile hoy, cuáles son las capacidades institucionales con que se cuenta y qué desafíos se deben enfrentar. Para ello, combina un análisis institucional del propio CNDT, y la revisión de experiencias concretas, en particular, la conformación de Consejos de Desarrollo Territorial regionales, el proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, y gobernanzas en el Estudio MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial.

El documento se organiza en diez secciones. Tras este marco introductorio, la sección 1 desarrolla los fundamentos conceptuales de la gobernanza territorial. Las secciones 2 y 3 describen la arquitectura institucional del Consejo y su estrategia de descentralización a través de los Consejos de Desarrollo Territorial regionales. Las secciones 4 y 5 documentan dos experiencias concretas de gobernanza en acción: el proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y el Estudio MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial. La sección 6 aborda la interseccionalidad en los contenidos del CNDT, y la sección 7 sistematiza los desafíos y brechas estructurales que la gobernanza territorial enfrenta en Chile. Las secciones 8 y 9 cierran el documento con reflexiones, recomendaciones y conclusiones orientadas tanto a fortalecer la acción del propio CNDT como a informar la agenda más amplia de la política territorial chilena.

1. Marco Conceptual: Gobernanza Territorial

Durante décadas, el debate sobre la organización político-administrativa del Estado chileno estuvo dominado por la noción de descentralización: la transferencia de competencias, recursos y decisiones desde el nivel central hacia niveles subnacionales. Si bien ese marco conceptual sigue siendo relevante, la experiencia acumulada - tanto en Chile como en el contexto latinoamericano e internacional - ha evidenciado que la descentralización formal no basta por sí sola para producir un desarrollo territorial equitativo y pertinente (Valenzuela y Pressacco, 2021; CEPAL, 2022). Las reformas institucionales pueden redistribuir atribuciones sin transformar las lógicas de coordinación, sin fortalecer capacidades locales y sin involucrar a los actores territoriales en las decisiones que los afectan (Hooghe y Marks, 2003). Frente a esas limitaciones, el énfasis ha ido desplazándose hacia un concepto más amplio y relacional: la gobernanza territorial.

Este giro conceptual no implica abandonar la agenda de descentralización, sino profundizarla y complejizarla. Hablar de gobernanza territorial supone reconocer que el desarrollo de los territorios no es solo un asunto de competencias formales entre niveles de gobierno, sino de procesos de articulación entre múltiples actores - públicos, privados, académicos y de la sociedad civil -, que operan en distintas escalas y con distintos recursos, saberes y legitimidades. En ese sentido, el fortalecimiento de la regionalización y la construcción de gobernanzas territoriales efectivas son las dos caras de un mismo proceso: el de dotar a Chile de la institucionalidad y las capacidades necesarias para que cada territorio pueda desplegar su potencial de desarrollo con equidad, integración social y pertinencia territorial.

1.1. Definición y fundamentos teóricos

La gobernanza territorial puede definirse como el conjunto de procesos, mecanismos e instituciones a través de los cuales actores públicos, privados y de la sociedad civil, situados en distintas escalas territoriales, coordinan sus acciones, negocian sus intereses y toman decisiones colectivas sobre el desarrollo de un territorio determinado (Farinós Dasí, 2008; Rhodes, 1996). A diferencia del gobierno territorial, que alude a la autoridad formal del Estado sobre un ámbito espacial definido, la gobernanza territorial pone el acento en la relacionalidad: en los vínculos, las negociaciones y los acuerdos que hacen posible - o que obstaculizan - la acción colectiva en el territorio.

Esta distinción conceptual resulta fundamental. El gobierno territorial opera principalmente mediante jerarquías formales, competencias legales y recursos presupuestarios asignados por ley. La gestión territorial, por su parte, remite a los procesos técnicos y administrativos de implementación de políticas y planes. La gobernanza territorial, en cambio, opera en un plano diferente: el de la coordinación horizontal entre actores con distintos poderes e intereses, y el de la articulación vertical entre niveles de gobierno y entre estos y los actores no estatales (como organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia) que participan en las decisiones territoriales desde distintas escalas y con distintos recursos, saberes y capacidades de incidencia (Rhodes, 1996). Esta distinción no implica jerarquía entre los conceptos, sino complementariedad: una gobernanza efectiva requiere instituciones de gobierno sólidas, capacidades de gestión desarrolladas y actores no estatales con capacidad real de participar e incidir, pero no se reduce a ninguno de estos elementos por separado.

Desde la teoría política y la geografía, la gobernanza territorial ha sido conceptualizada como un proceso de articulación multiactor y multinivel (Farinós Dasí, 2008). Lo multiactor alude a la diversidad de sujetos que participan o debieran participar en las decisiones territoriales: organismos del Estado central y subnacional, gobiernos locales, universidades, organizaciones sociales, gremios, comunidades indígenas, sector privado. Lo multinivel, por su parte, remite a la superposición de escalas - local, regional, nacional, transnacional - en que se producen simultáneamente los procesos de toma de decisión con incidencia territorial (Hooghe y Marks, 2003). Esta doble condición hace de la gobernanza territorial un campo inherentemente complejo, en que la coordinación no puede reducirse a la aplicación de una cadena jerárquica de mandatos, sino que requiere mecanismos deliberativos, reglas de juego compartidas y confianza institucional construida en el tiempo.

En el contexto chileno, la relevancia de estos fundamentos teóricos se ve potenciada por la trayectoria reciente de las reformas de descentralización. La elección directa de

gobernadores regionales, el traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales y la elaboración de políticas nacionales territoriales, han ampliado el espacio institucional para la gobernanza multinivel, pero también han puesto en evidencia las brechas de capacidad, los déficits de coordinación intersectorial y las tensiones entre lógicas centralistas persistentes y demandas de autonomía territorial crecientes (Valenzuela y Pressacco, 2021; CEPAL, 2022). Comprender esas tensiones desde un marco de gobernanza territorial permite, precisamente, identificar con mayor claridad los nudos críticos que deben abordarse para que la descentralización produzca desarrollo territorial con equidad.

1.2. Principios orientadores

La gobernanza territorial efectiva no opera en el vacío ni se improvisa: requiere principios que den coherencia a las decisiones adoptadas en distintas escalas y permitan evaluar si los mecanismos de coordinación están cumpliendo sus propósitos. La literatura especializada y la experiencia comparada convergen en cuatro principios centrales (Farinós Dasí, 2008; OCDE, 2020): la coordinación intersectorial e intergubernamental, que reconoce que los problemas territoriales no tienen dueño sectorial exclusivo y requieren acuerdos entre actores con competencias y culturas institucionales distintas; la participación diversa y legitimidad, que supone diseñar mecanismos que reconozcan la heterogeneidad de actores y nivelen las asimetrías de poder e información que distorsionan estos procesos (Healey, 2006); la eficacia y equidad territorial, que introduce una dimensión redistributiva constitutiva de la buena gobernanza, reconociendo que tratar uniformemente a territorios desiguales profundiza esas desigualdades; y el reconocimiento de la diversidad y pertinencia territorial, que propone modular las políticas desde los atributos, potencialidades y particularidades propias de cada territorio (Schejtman y Berdegué, 2004; Boisier, 2004), y que en el caso chileno es inseparable del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos territoriales con formas propias de gobernanza. Estos cuatro principios atraviesan el conjunto de las experiencias del CNDT documentadas en este texto y permiten evaluar, en cada caso, la distancia entre los compromisos declarativos y la práctica institucional efectiva.

1.3. Funciones y alcances

Si los principios orientadores establecen el *para qué* normativo de la gobernanza territorial, sus funciones definen el *qué hace* en la práctica: coordinar actores que operan en distintos sectores y escalas evitando duplicidades y vacíos; habilitar la descentralización efectiva construyendo los puentes institucionales que convierten la transferencia formal de competencias en capacidad real de decisión territorial; gestionar conflictos sobre el uso del suelo, los recursos naturales y el reconocimiento de derechos,

canalizándolos mediante procesos que permitan su tramitación transparente; y orientar la planificación estratégica del territorio incorporando la diversidad de actores desde el diseño, lo que aumenta tanto la calidad del diagnóstico como la probabilidad de implementación efectiva (Farinós Dasí, 2008; Hooghe y Marks, 2003).

Estas funciones no se ejercen espontáneamente: requieren mecanismos institucionales - consejos consultivos, mesas multiactor, plataformas de diálogo -, instrumentos de planificación y gestión - políticas nacionales, planes regionales, convenios de programación -, y prácticas cotidianas de coordinación que construyen, en el largo plazo, la confianza y los lenguajes comunes que son el verdadero sustrato de una gobernanza efectiva (Healey, 2006; Putnam, 1993). Estas funciones tienen, sin embargo, un alcance acotado: la gobernanza territorial no reemplaza las competencias formales de cada institución ni garantiza por sí sola resultados equitativos, condición que la siguiente distinción ayuda a precisar.

Gobernanza funcional y gobernanza crítica: una distinción necesaria³

El CNDT, en tanto organismo asesor del Estado, opera dentro de los marcos normativos e institucionales existentes: mejora la coordinación entre actores, reduce la fragmentación sectorial y orienta la planificación territorial. Este modo de operar se denomina gobernanza funcional. Pero existe otro plano, llamado gobernanza crítica, que no busca optimizar el sistema sino cuestionarlo: reconoce las asimetrías de poder que estructuran las relaciones entre actores, e interpela las condiciones institucionales que producen la desigualdad territorial y el desconocimiento de las formas propias de organización y saber de las comunidades. Esta distinción es una elaboración propia del CNDT, desarrollada a partir de tradiciones teóricas que cuestionan los límites de la planificación convencional y reconocen la pluralidad de formas de organización territorial.

La diferencia no es sólo conceptual: tiene consecuencias prácticas. La gobernanza funcional puede mejorar cómo se toman las decisiones sin alterar quién las toma ni en beneficio de quién. La gobernanza crítica, en cambio, pregunta por esas condiciones de fondo. La experiencia de comunidades y pueblos indígenas ilustra esta distinción con claridad: instrumentos como los Planes de Vida, las gobernanzas de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios o el turismo comunitario expresan formas de planificación territorial basadas en conocimientos relacionales y procesos participativos profundos que no encajan en las categorías de la planificación convencional, y que revelan los límites de

³ La distinción entre gobernanza funcional y gobernanza crítica es una elaboración propia del CNDT inspirada en el documento CNDT “Gestión Territorial Indígena: Aprendizajes a partir de experiencias de comunidades indígenas en Chile” (disponible en www.cndt.cl), el cual aborda los trabajos de Walsh (2012) sobre interculturalidad crítica y Escobar (2016) sobre autonomía y diseño comunal.

una gobernanza que solo busca incorporar a los excluidos sin transformar las lógicas que los excluyen (Walsh, 2012; Escobar, 2016; Quijano, 2000; De Sousa Santos, 2010).

El CNDT, en tanto instancia asesora del Estado, opera predominantemente en el plano de la gobernanza funcional, y eso es inevitable dada su naturaleza institucional. Pero las recomendaciones que elabora y los procesos que facilita pueden - y deben - estar informados por una perspectiva crítica que reconozca esos límites y abra espacio para formas de gobernanza que el marco institucional vigente aún no contempla plenamente.

2. El CNDT como Espacio Articulador de Gobernanza Territorial

El CNDT no es solo una instancia consultiva más en el entramado institucional chileno. Es, fundamentalmente, una apuesta institucional de gobernanza, un espacio deliberadamente diseñado para reunir actores diversos, conectar escalas territoriales y construir puentes entre la diversidad de saberes que habitan el territorio y la política pública. Las secciones siguientes describen su origen, su arquitectura institucional y el reconocimiento que ha recibido desde el ámbito internacional, reconocimiento que, paradójicamente, ha contribuido a que el propio CNDT afine su comprensión de lo que es y de lo que puede llegar a ser.

2.1. Génesis y evolución institucional

La creación del CNDT en 2023⁴ es el resultado de una trayectoria institucional que se inicia una década antes. El año 2014, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) mandató la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), concebido como un organismo asesor de la Presidencia de la República para los asuntos relativos al desarrollo de las ciudades. Seis años después, en 2020, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural (CNDR), con un mandato análogo pero orientado a los territorios rurales y a la Política Nacional de Desarrollo Rural. Ambos consejos operaron de manera paralela durante un período, acumulando experiencia, legitimidad sectorial y aprendizajes sobre gobernanza multiactor en sus respectivos ámbitos. A este proceso se sumó la promulgación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) en 2021, que amplió el marco institucional desde lo urbano y lo rural hacia una visión integrada del territorio, sentando las bases conceptuales para la fusión de ambos consejos en el CNDT dos años después.

⁴ Ver Decreto 10 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que crea el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (disponible en [Ley Chile - Decreto 10 12-SEP-2023 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - Biblioteca del Congreso Nacional](#)).

La fusión de ambos organismos en el CNDT respondió a una constatación que la práctica había hecho evidente: la distinción entre lo urbano y lo rural, útil como categoría analítica, resultaba insuficiente (e incluso distorsionadora) como principio organizador de las políticas territoriales. El propio Decreto N°10 que creó el CNDT lo señala con claridad en su considerando 3°: existe “el desafío de avanzar hacia una planificación territorial que deje atrás la tradicional visión dicotómica urbano-rural y que reconozca la diversidad geográfica de los asentamientos humanos y de los sistemas naturales en los cuales éstos se desarrollan”.

Los territorios chilenos son relacionales y continuos: las ciudades intermedias organizan sus entornos rurales, los bordes urbanos concentran dinámicas mixtas, y los desafíos del agua, la conectividad, el cambio climático o la cohesión social no reconocen fronteras entre lo urbano y lo rural. El mismo decreto agrega, en su considerando 6°, que el desarrollo urbano y rural “funciona como un sistema interrelacionado e interdependiente que requiere de un enfoque territorial integrado”, destacando entre los desafíos transversales la acción climática, la escasez hídrica, la movilidad entre zonas urbanas y rurales y los sistemas de seguridad alimentaria, entre otros. Superar esa dicotomía fue, por tanto, la razón de fondo de la fusión, junto con la voluntad de contar con una instancia única que pudiera asesorar a la Presidencia de manera integrada en las tres políticas nacionales de escala territorial (Ordenamiento Territorial (PNOT), Desarrollo Urbano (PNDU) y Desarrollo Rural (PNDR)).

En este ecosistema institucional, el CNDT no opera en solitario. Su contraparte en el plano de la coordinación interministerial es la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), creada en 2015 y presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que reúne a los ministerios con competencias territoriales y tiene por función coordinar las políticas, planes y programas relativos al desarrollo y ordenamiento del territorio. El propio Decreto N°10 que creó el CNDT fue propuesto al Presidente de la República por acuerdo de la COMICIVYT, lo que ilustra la articulación entre ambas instancias desde el origen. Mientras la COMICIVYT opera como espacio de coordinación entre organismos del Estado con mandato legal y foco en la coherencia intersectorial de las políticas públicas, el CNDT se constituye como el espacio consultivo donde esa agenda se enriquece con las perspectivas de actores no gubernamentales: academia, sociedad civil, gremios y sector privado. Ambas instancias son complementarias: el CNDT alimenta con recomendaciones multiactor las decisiones que la COMICIVYT coordina entre ministerios, y la COMICIVYT provee al CNDT del marco institucional en que sus propuestas pueden traducirse en política pública.

2.2. El CNDT como modelo de gobernanza multiactor y multinivel

El CNDT reúne a 49 consejeros y consejeras provenientes de ámbitos institucionales diversos: ministerios con competencia territorial, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, asociaciones de gobiernos regionales y de municipios, universidades, organizaciones de la sociedad civil, gremios profesionales y el sector privado. Esta composición no es aleatoria ni meramente representativa en un sentido formal, sino que responde a la convicción de que las decisiones sobre el territorio requieren la confluencia de saberes, intereses y legitimidades que ningún actor posee por sí solo. Parte de los consejeros son designados por la autoridad, pero otros son electos entre pares (como ocurre con los representantes del mundo universitario, que son elegidos por sus propias instituciones), lo que introduce un elemento de legitimidad democrática horizontal que refuerza la autonomía del Consejo respecto del poder ejecutivo.

El carácter multinivel del CNDT se expresa en la articulación que el organismo busca sostener entre la escala nacional - donde se definen las grandes políticas territoriales - y las escalas regional y local - donde esas políticas se implementan y residen los actores con mayor conocimiento situado de cada territorio. Esta articulación no es automática ni exenta de tensiones, pero es precisamente en ese esfuerzo de conexión entre escalas donde reside buena parte del valor del CNDT como instancia de gobernanza.

El funcionamiento interno del Consejo combina distintos formatos de deliberación: sesiones plenarias en que participan todos los integrantes y se adoptan posiciones institucionales; comisiones temáticas (urbana y rural) donde se profundiza el trabajo técnico en cada ámbito; y grupos de trabajo constituidos en torno a problemas o iniciativas específicas. Esta arquitectura deliberativa permite modular la intensidad de la participación según los temas y los actores más relevantes en cada momento, evitando tanto la dispersión de los grandes plenarios como el hermetismo de los grupos técnicos cerrados.

Uno de los rasgos más distintivos del CNDT es la calidad de los espacios de diálogo que genera: instancias de intercambio entre saberes disciplinarios diversos (arquitectura, geografía, economía, sociología, ingeniería, ciencias ambientales, antropología) y entre lógicas igualmente distintas: la del funcionario público, la del investigador académico, la del dirigente social, la del profesional del sector privado. Este diálogo no se agota dentro de los límites formales del Consejo. La relación entre el CNDT y sus integrantes tiene una dimensión de mutua incidencia que va más allá de las sesiones formales: gremios, colegios profesionales, universidades, y organizaciones de la sociedad civil que integran el

Consejo no solo participan en sus iniciativas sino que retroalimentan sus propias agendas con los debates que el CNDT instala, e invitan al Consejo a exponer en sus propios seminarios y espacios de reflexión. Esta influencia recíproca entre el CNDT y los mundos institucionales de sus integrantes es uno de los activos menos visibles pero más valiosos del organismo como articulador entre conocimiento, política pública y territorio.

2.3. El CNDT visto desde afuera: reconocimiento internacional y autocomprensión institucional

Una fuente relevante para entender qué es el CNDT ha provenido, de manera algo inesperada, de fuera de Chile. Organismos internacionales como ONU-Hábitat, la OCDE, la CEPAL o funcionarios públicos y académicos internacionales, han observado con interés la experiencia del Consejo y lo han identificado como un modelo de articulación multiactor en gobernanza territorial, destacando su capacidad de reunir en un mismo espacio a actores con mandatos, culturas institucionales e intereses diversos, y de producir desde ahí insumos relevantes para la política pública nacional.

Este reconocimiento externo no es solo un mérito simbólico. Ha tenido un efecto reflexivo importante: ha contribuido a que el propio CNDT afine y explicita su comprensión de sí mismo como instancia de gobernanza. En la práctica cotidiana de un organismo consultivo, la identidad institucional puede diluirse entre la agenda de temas urgentes y las demandas de las autoridades. La mirada de organismos con experiencia comparada internacional ha funcionado, en ese sentido, como un espejo que devuelve al CNDT una imagen más nítida de su especificidad y de su potencial como modelo replicable (con las necesarias adaptaciones) en otros contextos.

3. Estrategia de Descentralización del CNDT: Los Consejos de Desarrollo Territorial Regionales

La estrategia de descentralización del CNDT se materializa en una de sus iniciativas más concretas: la promoción de Consejos de Desarrollo Territorial (CDT) en las regiones del país. Esta iniciativa parte de un diagnóstico sobre la necesidad de construir gobernanzas territoriales con arraigo regional, que no solo implementen desde abajo las políticas diseñadas en el nivel central, sino que aporten miradas situadas y pertinentes al desarrollo de cada territorio. Las secciones siguientes describen los fundamentos de esta estrategia, el proceso de conformación de los CDT regionales, sus funciones y expectativas, y los desafíos que plantea la articulación entre escalas.

3.1. Fundamentos de la estrategia de descentralización del CNDT

La estrategia de conformación de CDT regionales se sustenta en dos convicciones que el CNDT ha ido consolidando a lo largo de su experiencia: el rol protagónico que corresponde a los Gobiernos Regionales (GOREs) en la conducción del desarrollo de sus territorios, y la necesidad urgente de dotar a las políticas públicas de pertinencia territorial. Respecto de lo primero, la elección directa de gobernadores y gobernadoras regionales (en vigor desde 2021) transformó de manera sustantiva el paisaje institucional subnacional en Chile. Los GOREs dejaron de ser brazo ejecutor del gobierno central para convertirse en autoridades con legitimidad democrática propia y crecientes competencias en materia de planificación e inversión territorial.

La aprobación por parte de la Contraloría General de la República del reglamento para la elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), en marzo de 2026, constituye un hito relevante en el proceso de fortalecimiento de la planificación territorial en el país. En el marco de la Ley 21.074, este reglamento establece el marco normativo necesario para la elaboración de los PROT por parte de los GOREs de Chile, como instrumentos de planificación territorial estratégica orientados a definir la macrozonificación regional y las condiciones para la localización de actividades e infraestructuras con un horizonte de largo plazo cercano a treinta años. Con ello, se fortalece el rol de los GOREs en la conducción estratégica del desarrollo y el ordenamiento territorial, en articulación con las políticas y los instrumentos de planificación vigentes.

En este marco, los CDT regionales representan una respuesta institucional pertinente a la nueva capacidad de conducción territorial de los GOREs: espacios de asesoría multiactor que están en condiciones de enriquecer con perspectivas diversas - del sector público, privado, académico y de la sociedad civil - las decisiones de planificación e inversión que ahora recaen, en mayor medida, en las propias regiones. El nuevo escenario que abre el reglamento PROT ofrece a los CDT una oportunidad concreta de demostrar su valor, contribuyendo con miradas territoriales situadas a los procesos de elaboración de estos planes y a su articulación con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), que constituyen su marco orientador.

Respecto de lo segundo, el CNDT ha desarrollado un trabajo específico sobre la pertinencia territorial de las políticas públicas, plasmado en el documento *“Recomendaciones CNDT: Pertinencia Territorial en Políticas Públicas que Intervienen la Ruralidad”*⁵. Ese trabajo evidencia que las políticas diseñadas con criterios uniformes

⁵ Disponible en el sitio web del Consejo (www.cndt.cl).

desde el nivel central tienden a producir resultados desiguales y a veces contraproducentes cuando se aplican en territorios con características muy distintas. La pertinencia territorial no es un atributo menor ni un ajuste cosmético de la política pública, sino una condición de efectividad. Construir instancias consultivas con anclaje regional es, desde esta perspectiva, una forma concreta de institucionalizar la pertinencia territorial en los procesos de decisión.

La estrategia de conformar instancias consultivas de gobernanza territorial en el nivel regional no se originó con el CNDT: es una práctica que el CNDU inició entre 2019 y 2021, cuando conformó seis Consejos de Desarrollo Urbano (CDU) regionales en las regiones de Biobío, Ñuble, Antofagasta, Los Ríos, Atacama y Magallanes. Esos consejos representaron un primer ensayo de descentralización de la gobernanza territorial urbana, acumulando experiencia sobre los desafíos de la articulación multinivel, la representación multiactor y la sostenibilidad institucional de estas instancias en contextos regionales diversos. El CNDT recoge ese aprendizaje y lo proyecta en una nueva generación de CDT regionales, que amplían el mandato desde lo urbano hacia una visión integrada del territorio, en consonancia con el giro conceptual que motivó la propia creación del Consejo. Los CDT regionales son, en ese sentido, herederos y continuadores de una tradición institucional que el CNDU inauguró y que el CNDT tiene el desafío de consolidar.

3.2. Proceso de conformación de CDT regionales

Los CDT regionales son instancias consultivas lideradas y presididas por los GOREs, en consonancia con la Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País. Su objetivo central es generar una gobernanza territorial multiactor que aporte a la toma de decisiones descentralizada y participativa, en favor de una planificación y gestión territorial integradas. Se diferencian conceptualmente de las Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio (CORECIVYT) - instancias de coordinación interministerial con mandato legal - en que incorporan actores no gubernamentales (academia, sociedad civil, sector privado, pueblos indígenas) y operan con una visión estratégica de mediano y largo plazo, más que con foco en la coordinación presupuestaria intersectorial.

3.2.1. Metodología de conformación de CDT regionales

El proceso de instalación de un CDT regional sigue una secuencia de etapas que comienza con reuniones de coordinación entre la Secretaría Ejecutiva del CNDT y el GORE respectivo, en las que se presenta el modelo, se recogen las particularidades regionales y se evalúa la disposición institucional. Luego de manifestar el interés y la disposición del Gobernador a conformar un CDT, éste decide quiénes serán los

integrantes - entre 15 y 30 miembros, según la propuesta técnica de la Secretaría Ejecutiva del CNDT - garantizando representación multiactor y pluralista. La Secretaría Técnica del CDT regional queda alojada en la División de Planificación Regional (DIPLADE), que actúa como interlocutor permanente con la Secretaría Ejecutiva del CNDT.

A continuación, se celebra una ceremonia de conformación y constitución formal, en la cual el Gobernador y la presidenta del CNDT firman un convenio de colaboración que formaliza el compromiso de ambas instituciones y establece el marco de trabajo conjunto. En la sesión el CDT conformado define sus prioridades y líneas de trabajo.

La composición de los CDT reúne a representantes del sector público regional (seremis, municipios, etc.), academia regional, organizaciones de la sociedad civil, sector productivo y, donde corresponda, representantes de pueblos indígenas.

3.2.2. Estado de avance de la conformación de CDT regionales

Al cierre de la primera gestión del CNDT a principios del 2026, se habían conformado tres CDT regionales. A continuación se presenta una síntesis con lo realizado en cada una de las regiones.

CDT Región de Tarapacá

El primer CDT se constituyó en la Región de Tarapacá el 25 de marzo de 2025 mediante la firma de un convenio de colaboración entre el GORE y el CNDT, con la participación de 29 integrantes convocados por el Gobernador (ver Anexo 1). En la ceremonia realizada en la ciudad de Iquique, el Gobernador José Miguel Carvajal destacó que el CDT contribuirá, entre otras tareas, a apoyar el desarrollo del Plan de Zonas Extremas (PEDZE), que proyecta superar los 2 billones de pesos en inversión en la próxima década.

Posterior a la ceremonia de conformación del CDT de Tarapacá se realizó el seminario “Análisis y recomendaciones desde la región de Tarapacá a las propuestas del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial para territorializar el Sistema Nacional de Inversiones”, que marcó el inicio de la agenda de trabajo, la cual continuó con las coordinaciones en relación con el Estudio MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial (ver sección 5).

CDT Región de O’Higgins

El segundo CDT se constituyó en la Región de O'Higgins el 21 de noviembre de 2025, cuyos 36 miembros fueron definidos por el Gobernador Pablo Silva Amaya (ver Anexo 2). En la ceremonia de conformación realizada en la ciudad de Rancagua se firmó un convenio de colaboración entre el GORE y el CNDT, en presencia de los miembros del CDT. Posterior a ello se desarrolló un taller de trabajo en el marco del Estudio MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial, en el cual O'Higgins es otra de las regiones piloto.

En la actividad, el Gobernador de O'Higgins comentó que contar con un CDT garantiza que la planificación territorial se oriente efectivamente en favor de la región, con la mirada del sector público, pero también con el aporte fundamental del sector privado.

CDT Región de Magallanes y la Antártica Chilena

El CDT de Magallanes fue conformado el 18 de diciembre de 2025 en la ciudad de Punta Arenas. El Gobernador de la región Jorge Flies, convocó a 23 miembros del sector público, privado, sociedad civil y academia, a ser parte de esta instancia (ver Anexo 3). En la ceremonia se firmó un convenio de colaboración GORE-CNDT.

La conformación del CDT de Magallanes fue recibida por el Gobernador Flies como un hito que pone en el centro un desafío estructural de la región: integrar en una sola mirada la planificación de infraestructura, el desarrollo social y el fomento productivo. El Gobernador enfatizó la necesidad de que este trabajo conjunto permita articular los sectores productivos tradicionales de Magallanes con las nuevas apuestas de desarrollo regional (hidrógeno verde, logística y ciencia antártica), a través de procesos compartidos de diagnóstico y priorización que den sustento territorial a las decisiones del Gobierno Regional.

Por otra parte, Tarapacá, O'Higgins y Magallanes son actualmente las tres regiones piloto del Estudio MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial. Cada uno de los CDT regionales conformados constituyen la gobernanza territorial que está a la base para la toma de decisiones respecto de los Planes Territoriales de Inversión que se elaboren (ver sección 5).

Paralelamente, el CNDT sostuvo distintas instancias de vinculación, coordinación y presentaciones del modelo a diversos GOREs, tales como Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Ñuble, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Aysén y la Región Metropolitana. Para el año 2026, se tiene comprometido vincular la agenda de trabajo de los CDT ya constituidos al Estudio MOP-CNDT para la elaboración de Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial en cada una de esas regiones.



Fotos: ceremonias de conformación de tres CDT regionales: Tarapacá, O'Higgins y Magallanes y La Antártica Chilena.

3.3. Funciones y expectativas de los CDT regionales

Las funciones de los CDT regionales fueron definidas por cada GORE en el marco del proceso de conformación, recogiendo la propuesta técnica de la Secretaría Ejecutiva del CNDT como insumo de trabajo. Cada GORE tomó esa propuesta como punto de partida, la revisó y adaptó a su contexto regional, para luego formalizarla en el convenio de colaboración suscrito con el CNDT.

En la constitución del CDT de Magallanes, el Jefe de la División de Planificación Regional (DIPLADE), Axel González, sintetizó con precisión el sentido de esta iniciativa: superar los modelos verticales de planificación tradicionalmente aplicados en Chile, para avanzar hacia modelos basados en espacios de gobernanza y participación que incluyan la diversidad inherente de cada territorio y que fortalezcan la democracia local y regional.

En términos específicos, los CDT regionales tienen por función asesorar a las autoridades regionales en materias de desarrollo territorial, proporcionando una visión integral y multiactoral que incorpore perspectivas de actores diversos; contribuir al mejoramiento de los procesos de inversión pública y privada mediante diagnósticos territoriales que consideren las particularidades y potencialidades de cada región; apoyar la implementación pertinente de las políticas nacionales - PNOT, PNDU y PNDR - en el nivel regional; aportar en la generación de datos territoriales y proponer ajustes de estándares regionales consistentes con los lineamientos de esas políticas; e identificar necesidades regionales en materia de capacitación, información y vinculación inter e intrarregional.

Asimismo, los CDT están llamados a contribuir activamente en la elaboración, seguimiento y actualización de las ERD, que constituyen el principal instrumento de planificación estratégica de largo plazo de los GOREs: su carácter multiactor permite enriquecer el diagnóstico territorial que sustenta estas estrategias y fortalecer la apropiación regional de sus lineamientos por parte de los actores que luego deben implementarlos.

Junto a las funciones de asesoría directa al GORE, se espera que los CDT cumplan también un rol articulador entre la escala regional y la nacional, alimentando al CNDT con miradas situadas que enriquezcan las propuestas de política pública que el Consejo eleva a la Presidencia de la República, contribuyendo a que la voz de los territorios incida efectivamente en las decisiones de nivel central.

3.4. Desafíos de la articulación multinivel

La experiencia del primer año de los CDT regionales ha permitido identificar con claridad dos principales desafíos que esta estrategia enfrenta.

Arquitectura institucional y roles. El vínculo entre los CDT regionales y el CNDT descansa por ahora en convenios de colaboración y relaciones de confianza, sin procedimientos institucionalizados que aseguren la retroalimentación, los flujos de información y los compromisos recíprocos entre escalas más allá de las personas que hoy lideran los procesos. Paralelamente, la distinción entre CDT y CORECIVYT - que es conceptualmente clara: los primeros de carácter multiactor y con visión estratégica de largo plazo, las segundas interministeriales y con foco en coordinación presupuestaria - requiere desarrollar mecanismos de coordinación entre ambas instancias que permitan aprovechar sus complementariedades y evitar la duplicación de esfuerzos y la saturación de agendas de quienes participan en ambas.

Capacidades, financiamiento y sostenibilidad. Las regiones parten de condiciones muy distintas entre sí en términos de capacidad técnica instalada y experiencia en procesos participativos. A ello se suma el desafío más estructural: la ausencia de un marco de financiamiento propio. Los CDT se sostienen sobre la voluntad política de los GOREs y el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del CNDT, sin recursos garantizados. Con todo, la experiencia acumulada muestra que existen vías concretas para fortalecer las capacidades de los CDT en el corto y mediano plazo: la vinculación con estudios y proyectos de servicios públicos (como el Estudio MOP-CNDT), genera instancias de trabajo conjunto que fortalecen las capacidades técnicas regionales; los programas de fortalecimiento institucional disponibles para los GOREs ofrecen recursos y metodologías aplicables a los procesos de los CDT; y el intercambio entre regiones con distintos niveles de desarrollo institucional abre posibilidades de aprendizaje horizontal que no requieren financiamiento centralizado. Estas vías no resuelven el desafío de fondo, pero permiten avanzar en la consolidación de los CDT mientras se construyen las condiciones para una mayor estabilidad institucional y financiera.

4. Gobernanza en la Actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

La propuesta de actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), desarrollada entre diciembre de 2023 y agosto de 2025, constituye una de las experiencias más significativas del CNDT como instancia de gobernanza multiactor. El proceso - conducido por el Consejo bajo mandato de la COMICIVYT - combinó rigurosidad técnica, diversidad de actores y alcance territorial, y produjo no solo una propuesta de política actualizada sino también aprendizajes valiosos sobre cómo construir política pública desde la gobernanza colaborativa. Una sistematización completa de este proceso puede consultarse en el

documento CNDT “*La actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano: metodología, proceso y decisiones claves de la propuesta*”⁶.

4.1. Contexto: 10 años de la PNDU (2014-2024)

La promulgación de la PNDU en 2014 marcó un punto de inflexión en la historia de la política urbana chilena: después de más de una década sin un marco orientador vigente - la política anterior había sido derogada en 2000 -, el país volvió a contar con un marco integral para orientar el desarrollo de sus ciudades, esta vez superando la intervención fragmentada centrada casi exclusivamente en la vivienda que había caracterizado ese período de ausencia de política urbana explícita. A una década de su promulgación, la necesidad de actualizar sus contenidos y orientaciones era evidente. Las ciudades chilenas habían experimentado transformaciones profundas (envejecimiento poblacional, migración internacional, reconfiguración del uso del espacio tras la pandemia, intensificación de los efectos del cambio climático, crisis persistente de acceso a la vivienda, entre otros), en un escenario institucional también más complejo: gobiernos regionales con mayor autonomía, nuevas políticas sectoriales con incidencia territorial (entre ellas las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural, y la Ley Marco de Cambio Climático), y compromisos internacionales (Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París), que redefinían las responsabilidades del Estado. La actualización de la PNDU respondió tanto a la necesidad de poner la política al día frente a esas nuevas realidades como a la obligación de fortalecer su rol como marco orientador y articulador entre políticas sectoriales con incidencia urbana y territorial, y niveles territoriales de gobierno.

4.2. Proceso participativo y diversidad en la actualización

El proceso de actualización de la PNDU se desarrolló bajo un modelo de gobernanza colaborativa que articuló legitimidad técnica, participación ciudadana e institucional, y validación intersectorial. El CNDT condujo la elaboración de la propuesta de actualización mediante su Comisión Urbana, que sesionó en 17 instancias plenarios y 32 sesiones específicas por capítulo, con la participación de más de 130 personas entre consejeros y consejeras y sus representantes. Al mismo tiempo, y de manera integrada con tal trabajo, se desarrolló un proceso participativo y de articulación multiactor de amplio alcance.

Diversidad de escalas. El proceso incorporó participación en distintas escalas territoriales, con talleres en regiones del norte, centro y sur del país. Se realizaron

⁶ Disponible en: [Estudios | CNDT](#).

instancias específicas con funcionarios de GOREs y SEREMIs de ministerios territoriales, con asesores urbanos municipales y con organizaciones de base local. Esta cobertura territorial buscó asegurar que las realidades y necesidades de territorios muy distintos (desde zonas metropolitanas hasta regiones extremas) estuvieran representadas en la propuesta de política.

Diversidad de actores. Entre julio y septiembre de 2024 se organizaron 16 talleres participativos en diversas regiones, con la participación de más de 500 personas. El 58% de los asistentes provenía del sector público (funcionarios de instituciones gubernamentales y regionales) y el 42% representaba a la ciudadanía, con un equilibrio de género (54% hombres, 46% mujeres) y una composición etaria diversa. Participaron representantes del sector público institucional, academia, organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, asociaciones gremiales y comunidades territoriales. Se realizaron, además, talleres con expertos/as en temas de urbanismo y desarrollo territorial, así como con expertos/as en temas de género, interseccionalidad y cuidados.

Diversidad de formatos. El proceso combinó talleres presenciales y online, conversatorios, dos consultas públicas en línea, una encuesta virtual y sesiones específicas con grupos especializados - asesores urbanos, funcionarios de GORE, representantes de COSOC, expertos/as urbanos/as y expertos/as en temas de género, interseccionalidad y cuidados. Esta variedad de formatos permitió adaptar la convocatoria a las capacidades y contextos de distintos actores, ampliando el alcance del proceso más allá de los canales convencionales de participación en política pública.

Diagnóstico “10 años después” como base técnica. El proceso de actualización tuvo como sustento técnico central el diagnóstico elaborado por el CNDT a partir de una serie de estudios contratados para este fin. El documento *“Diez años después: reconocer lo avanzado, responder a lo que viene”*, sistematizó las transformaciones urbanas de la última década y fundamentó la necesidad de actualizar los marcos de política pública. Este diagnóstico se complementó con un catastro de iniciativas públicas territoriales vinculadas a la PNDU vigente⁸ y con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)⁹, que acompañó todo el proceso asegurando la incorporación de criterios ambientales y de sustentabilidad en la formulación de la política.

⁷ Disponible en: [Diagnóstico para la actualización de la PNDU | CNDT](#)

⁸ Ver más información en: <https://www.siet-chile.cl/>

⁹ Ver más información en: [Evaluación Ambiental Estratégica \(EAE\) | CNDT](#)

4.3. Problemas de gobernanza identificados en el proceso

Los talleres participativos y el trabajo técnico de la Comisión Urbana permitieron identificar con claridad un conjunto de problemas de gobernanza que la PNDU actualizada debía abordar. Estos problemas no son nuevos - varios ya habían sido señalados en la política de 2014 -, pero se han agudizado y complejizado en la última década.

Fragmentación institucional. Uno de los problemas más recurrentes en los talleres fue la percepción de una institucionalidad territorial fragmentada, en que cada ministerio y servicio público opera con su propia lógica, sus propios instrumentos y sus propios ciclos presupuestarios, sin una visión integrada del territorio. Esta fragmentación se expresa en la coexistencia de instrumentos de planificación que no se coordinan entre sí - planes reguladores comunales, intercomunales, estrategias regionales, planes sectoriales -, generando incoherencias y debilitando la capacidad del Estado para actuar con pertinencia sobre los territorios.

Descoordinación intersectorial e intergubernamental. Estrechamente vinculado al punto anterior, los participantes identificaron una descoordinación sistemática entre sectores y entre niveles de gobierno que genera proyectos incoherentes y planificación deficiente. La planificación urbana y rural se aborda por separado; la planificación de transporte no conversa con la planificación habitacional; los proyectos de infraestructura del MOP no siempre se articulan con los planes reguladores de los municipios afectados.

Centralización excesiva y pérdida de pertinencia territorial. La excesiva concentración de decisiones en el nivel central fue identificada como un obstáculo mayor para la pertinencia y oportunidad de las políticas territoriales. Muchos procesos requieren autorización del nivel central, lo que retrasa la implementación, aumenta la burocracia y reduce la capacidad de los gobiernos subnacionales para responder a las necesidades específicas de sus territorios. En este contexto, los gobiernos locales quedan fuera de decisiones sectoriales que les afectan y no pueden cambiar. En síntesis, se observa una visión centralista, metropolitana y urbana, sin una consideración de la relación con los territorios aledaños y rurales.

Asimetrías de capacidades técnicas e institucionales. Las brechas entre municipios con alta capacidad técnica y municipios con recursos mínimos, y entre regiones metropolitanas y regiones con menor densidad institucional, representan un desafío estructural. La ausencia de asesores urbanistas en gran parte de los municipios del país, la rotación de equipos técnicos y la falta de sistemas de información territorial accesibles y actualizados limitan la capacidad de implementación en el nivel local.

Participación ciudadana limitada e insuficientemente incidente. Aunque la PNDU 2014 incorporó la participación como uno de sus principios, los talleres revelaron una percepción generalizada de que los mecanismos participativos existentes son insuficientemente incidentes: se consulta, pero no se decide en conjunto. La ausencia de un marco normativo robusto para la participación ciudadana en planificación territorial y la falta de recursos para sostener procesos participativos de calidad fueron señaladas como brechas críticas.

4.4. Propuestas de gobernanza en la PNDU

El proceso de actualización de la PNDU reconoció la gobernanza territorial como una dimensión transversal y central de la política, estando presente en todos los ámbitos temáticos, pero desarrollada con mayor profundidad en el Ámbito 8, denominado “Institucionalidad, Gobernanza y Participación”. Este ámbito opera como su fundamento estructural, estableciendo las bases institucionales, los mecanismos de coordinación y los procesos participativos necesarios para que los siete ámbitos restantes puedan efectivamente implementarse¹⁰. Su objetivo general es afianzar una institucionalidad y una gobernanza territorial descentralizada, fomentando la articulación intersectorial y multinivel y fortaleciendo procesos participativos y de rendición de cuentas.

Para ello, la propuesta de ámbito organiza sus lineamientos en torno a cinco objetivos específicos: fortalecer una institucionalidad territorial descentralizada; fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales y municipales; consolidar la participación ciudadana como base estructural de la planificación; diseñar mecanismos integrados de gestión y financiamiento territorial multinivel; y consolidar el SIET-Chile para medir avances de la Política en la reducción de la inequidad territorial.

En el plano de la descentralización institucional, la propuesta plantea el traspaso progresivo de competencias hacia gobiernos regionales y municipales mediante la aplicación del principio de subsidiariedad¹¹, con criterios de gradualidad, transparencia y equidad territorial. Propone además fomentar modelos de gobernanza integrada para la gestión de funciones urbanas que trascienden límites administrativos (como el transporte metropolitano o la gestión de cuencas), mediante mecanismos de cooperación intermunicipal y articulación con GOREs. Un elemento central es el mandato de elaborar un Plan de Acción de la Política con tareas específicas, responsabilidades

¹⁰ La propuesta CNDT de actualización de la PNDU se encuentra disponible en la página web del CNDT: [Documento-Propuesta-CNDT-Actualizacion-PNDU-compressed.pdf](#).

¹¹ El principio de subsidiariedad establece que las decisiones deben adoptarse en el nivel de gobierno más cercano posible a los ciudadanos afectados, reservando a los niveles superiores sólo aquellas funciones que los niveles inferiores no pueden ejercer de manera eficaz por sí solos.

institucionales, cronograma estratégico y mecanismos de financiamiento, que asegure el carácter vinculante de sus lineamientos.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades, la propuesta aborda la brecha entre municipios con alta y baja capacidad técnica mediante programas de formación continua, incorporación gradual de profesionales especializados en planificación territorial, impulso al uso de herramientas digitales y plataformas de gestión local, y desarrollo del Sistema de Indicadores y Estándares Territoriales (SIET-Chile) como herramienta de monitoreo de la equidad territorial.

Respecto a la participación ciudadana, la propuesta plantea su modernización normativa con un enfoque territorial, incorporando mecanismos diferenciados para pueblos indígenas y estableciendo estándares diferenciados según las capacidades institucionales de cada nivel de gobierno. Promueve marcos de colaboración entre el Estado y la sociedad civil para la corresponsabilidad en el desarrollo territorial, reconociendo el saber local como complementario al conocimiento técnico, y el uso de tecnologías digitales para ampliar y democratizar el acceso a la información y la participación.

En materia de financiamiento territorial multinivel, la propuesta plantea incrementar gradualmente la autonomía financiera de los gobiernos regionales y municipales para funciones vinculadas a planificación y gestión urbana, establecer mecanismos de convergencia de presupuestos sectoriales para la planificación territorial integrada, y reformular los criterios de asignación de transferencias fiscales con criterios de transparencia y equidad territorial.

Finalmente, se plantea consolidar el SIET-Chile como instrumento de gobernanza para la información territorial, fortaleciendo su arquitectura institucional intersectorial, integrando los indicadores urbanos y rurales en una plataforma común, y estableciendo mecanismos que permitan evaluar el alineamiento de las iniciativas públicas con las políticas nacionales territoriales, además de medir avances en la reducción de inequidades. La gobernanza de los datos territoriales se concibe así no como un asunto técnico sino como condición para la toma de decisiones informadas en todos los niveles.

5. Gobernanzas Territoriales en Acción: Estudio Básico MOP-CNDT para elaborar Planes Territoriales de Inversión

Si la actualización de la PNDU ilustra la capacidad del CNDT para conducir procesos de política pública a escala nacional, el Estudio Básico MOP-CNDT muestra otra dimensión de la gobernanza territorial del Consejo: su capacidad de operar como articulador concreto entre escalas, actores e instrumentos en el territorio. Se trata de una experiencia de gobernanza aplicada, en que el CNDT no solo asesora sino que interviene activamente como facilitador de un proceso de planificación integrada de la inversión pública.

5.1. Antecedentes del estudio

El estudio surge de un diagnóstico que el CNDT identificó desde el inicio de su gestión: la inversión pública en infraestructura en Chile se planifica y ejecuta predominantemente de manera sectorial, proyecto a proyecto, sin una visión integrada del territorio que permita identificar sinergias, secuencias lógicas de intervención ni brechas de equidad territorial. Esta lógica fragmentada genera ineficiencias significativas: proyectos que se yuxtaponen sin coordinación, inversiones que no responden a las prioridades estratégicas de las regiones, y oportunidades de sinergia que se pierden por la desarticulación entre sectores y niveles de gobierno. Frente a ese diagnóstico, el CNDT elaboró el documento *"Propuestas para incorporar un enfoque territorial al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) en Chile" (2025)*¹², desarrollado por un grupo de trabajo del Consejo con participación de consejeros/as e instituciones invitadas. Este documento diagnostica las limitaciones del SNI para evaluar y planificar inversiones con perspectiva territorial, y propone avanzar hacia instrumentos como los Planes Territoriales de Inversión. El documento de propuestas del CNDT propone avanzar desde una lógica de inversión sectorial proyecto a proyecto hacia una planificación que contemple territorios más amplios y horizontes de tiempo de largo plazo, mediante una evaluación y planificación coordinada de inversiones; compromisos plurianuales de financiamiento de infraestructura de largo plazo; el fortalecimiento de datos geoespaciales y estándares territoriales; y la incorporación de los desafíos del cambio climático como catalizador para la planificación integrada. El diagnóstico fue compartido por el MOP - y recogido también por el Consejo de Infraestructura en su Plan de Infraestructura - dando origen al Estudio MOP-CNDT¹³.

¹² Disponible en www.cndt.cl ([Propuesta_CNDT_SNIET.pdf](#))

¹³ Estudio Básico "Diagnóstico para Elaborar Planes Territoriales de Inversión en Infraestructura Multisectorial: Oportunidades para Avanzar en Coordinación Intersectorial y Equidad Territorial en Chile" (Código BIP N°40068966-0).

5.2. Diversidad territorial de los casos

Las tres regiones seleccionadas como pilotos - Tarapacá, O'Higgins y Magallanes - no son una elección arbitraria: coinciden con las regiones donde el CNDT ha conformado CDT regionales, estableciendo así una articulación explícita entre la agenda de descentralización del CNDT y la producción de planes de inversión territorial con pertinencia regional. A ello se suma que las tres regiones presentan realidades territoriales marcadamente distintas entre sí, lo que enriquece el alcance del piloto.

Tarapacá es una región fronteriza del norte con presencia significativa de pueblos indígenas aymara, alta exposición a flujos migratorios internacionales, escasez hídrica estructural y oportunidades estratégicas de conectividad bioceánica.

O'Higgins combina agricultura de exportación, viticultura, minería del cobre y un tejido denso de pequeña agricultura familiar campesina, con desafíos de reconversión productiva frente al cambio climático y de integración de territorios rurales a servicios e infraestructura de calidad.

Magallanes, la región más austral y extensa del país, con la menor densidad poblacional, costos de conectividad extraordinarios, soberanía antártica, y una economía en transición hacia la energía limpia - con la planta de hidrógeno verde HIF como emblema. Su historia de mecanismos especiales de financiamiento que superan las limitaciones del análisis costo-beneficio convencional la convierte en un caso relevante para explorar modelos alternativos de gobernanza e inversión territorial.

Esta diversidad entre regiones piloto no es un obstáculo sino una condición de aprendizaje, pues permitirá testear la metodología en contextos contrastantes y producir un manual replicable que no reproduzca soluciones estandarizadas.

5.3. Metodología de gobernanza aplicada

El diseño metodológico del Estudio MOP-CNDT incorpora la gobernanza no como un elemento periférico de validación, sino como componente estructural del proceso de producción de los PTI. Esto se expresa en cuatro dimensiones articuladas.

Trabajo con los Gobiernos Regionales. Los GOREs, y en particular sus Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE), son reconocidos explícitamente como actores protagónicos del proceso: no se trata de receptores de una metodología elaborada externamente, sino de contrapartes técnico-políticas cuya participación determina la pertinencia y viabilidad de los PTI. Previo a cada taller, se realizaron múltiples reuniones

preparatorias con los respectivos GOREs (tres con el GORE Tarapacá, dos con el de O'Higgins, y cuatro con el de Magallanes), incluyendo instancias presenciales en cada región. Este relacionamiento continuo con los equipos técnicos regionales es condición para que los planes resultantes sean apropiados por las instituciones responsables de su implementación.

Articulación con los CDT regionales. Los CDT son reconocidos en el diseño del estudio como instancias de legitimidad y viabilidad de los PTI. Su función es articular la participación de actores locales y regionales en la construcción y validación de las carteras de inversión, otorgándoles sustento político-institucional más allá del ámbito técnico. La articulación entre los talleres del estudio y los CDT regionales es explícita: en O'Higgins, la constitución formal del CDT se realizó en el marco del Taller Regional N°1 del 21 de noviembre de 2025, en una convergencia entre el proceso técnico y el proceso institucional de gobernanza territorial.

Producción de información territorial multiactor. El diseño contempla la realización de talleres presenciales (dos por región), complementados con actividades online orientadas específicamente a incluir perspectivas de zonas aisladas: comunidades altioplánicas en Tarapacá, zonas rurales en O'Higgins, zonas australes en Magallanes. Los talleres convocan a municipios, servicios públicos sectoriales, organizaciones sociales y actores productivos, apostando a construir visiones compartidas de prioridades territoriales que no puede elaborar ningún sector por separado.

5.4. Aprendizajes preliminares

Los tres Talleres Regionales N°1 - realizados entre octubre y noviembre de 2025 en Iquique, Punta Arenas y Rancagua - constituyen la primera ronda de trabajo de campo del estudio y permiten extraer aprendizajes preliminares sobre gobernanza territorial aplicada que son relevantes más allá del propio estudio.

La importancia del liderazgo regional para la articulación de actores. Los talleres evidencian que sin el respaldo activo del Gobernador Regional y la DIPLADE, la convocatoria multiactor carece de la legitimidad política necesaria para convocar a servicios sectoriales y organizaciones de la sociedad civil. El liderazgo regional es la condición que hace posible que actores con mandatos institucionales distintos se sienten a construir prioridades compartidas.

La necesidad de lenguajes comunes entre sectores. Uno de los desafíos recurrentes en los talleres es que cada sector trae su propia terminología, su propia lógica de priorización y sus propios horizontes temporales. El modelo multicriterio introducido en los talleres

Nº1 cumple precisamente esa función: ofrecer un lenguaje común, basado en dimensiones estratégicas del desarrollo territorial, que permite integrar perspectivas diversas sin subordinarlas a la lógica de ningún sector en particular.

La valoración de la pertinencia territorial frente a recetas estandarizadas. Los tres casos piloto muestran que las necesidades de infraestructura y los criterios de priorización no son transferibles entre regiones. Esta pertinencia regional no es una complicación metodológica: es el fundamento de la legitimidad y efectividad de los PTI.

Los desafíos de coordinación entre tiempos políticos y técnicos. La tensión entre los tiempos de la planificación técnica (que requiere continuidad y acumulación) y los ciclos políticos (que introducen incertidumbre y discontinuidades) es uno de los desafíos estructurales de la gobernanza territorial que el CNDT enfrenta tanto en el estudio como en la consolidación de los CDT regionales.

El rol del CNDT como facilitador neutral entre actores. Un aprendizaje que emerge con claridad de los talleres es el valor del CNDT como instancia de articulación con legitimidad multiactor: no representa a ningún sector en particular, no tiene interés en la priorización de un proyecto sobre otro, y su mandato institucional lo posiciona como facilitador de acuerdos que ningún ministerio podría propiciar unilateralmente. Esta neutralidad relativa es un activo de gobernanza que los propios participantes valoran, y que distingue el rol del CNDT en el proceso del rol de cualquier servicio sectorial.

Con sus resultados aún en elaboración, el Estudio MOP-CNDT representa en sí mismo una demostración de gobernanza territorial en acción: la construcción colectiva entre instituciones del nivel central, gobiernos regionales, municipios, actores sectoriales y sociedad civil, de una herramienta metodológica para tomar mejores decisiones de inversión pública en el territorio.

6. Interseccionalidad en los contenidos del CNDT

La gobernanza territorial no es neutral frente a las desigualdades sociales. Las decisiones sobre dónde se construye infraestructura, cómo se distribuyen los equipamientos o cómo se reconocen los territorios culturalmente significativos tienen efectos diferenciados sobre distintos grupos según su género, edad, pertenencia étnica, condición socioeconómica o lugar de residencia. Ignorar estas diferencias equivale a reproducir las desigualdades existentes bajo la apariencia de neutralidad técnica. El CNDT ha avanzado en incorporar la

interseccionalidad¹⁴ en sus contenidos sustantivos, reconociendo que ciertas dimensiones de la desigualdad territorial requieren análisis y propuestas específicas que trascienden las categorías con que habitualmente se diseñan y evalúan las políticas públicas territoriales. Cuatro de esas dimensiones han dado lugar a desarrollos analíticos, documentados en publicaciones especializadas a las que este texto remite.

Pertinencia territorial. Las políticas públicas e instrumentos de planificación territorial tienden a diseñarse desde parámetros uniformes que no reflejan la diversidad de los territorios a los que se aplican, produciendo inequidad al dejar sin respuesta las necesidades de quienes habitan territorios que se alejan de ese modelo. El CNDT junto con ODEPA han desarrollado recomendaciones para incorporar la pertinencia territorial en las políticas públicas¹⁵, entendida como el reconocimiento de las características económicas, sociales, culturales, geográficas y ambientales de cada territorio y sus comunidades. Este trabajo identifica la gobernanza como la dimensión transversal que determina si esa pertinencia se produce o no en la práctica: sin participación efectiva de actores en todos los niveles y sin cooperación entre escalas, las políticas tienden a desplegarse sobre los territorios sin adaptarse a ellos.

Infancia y territorio. Los espacios habitados raramente son diseñados considerando las necesidades y experiencias de niñas, niños y adolescentes. Esta omisión no es neutral: la disponibilidad de equipamientos educativos y recreativos, la calidad del espacio público, la seguridad de los desplazamientos y la exposición a contaminantes inciden de manera diferenciada sobre la infancia, reproduciendo desigualdades que se expresan tempranamente en el bienestar y las oportunidades de vida de quienes tienen menos poder para incidir en las decisiones que configuran su entorno. El CNDT ha abordado esta dimensión en colaboración con el Centro de Estudios del MINVU, cuyas reflexiones y propuestas se desarrollan en el documento *“Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en la Ciudad y el Territorio. Fundamentos, metodologías y orientaciones para la gestión urbana y territorial”*.

Cuidados y planificación territorial. La distribución espacial de los servicios de proximidad, los tiempos de desplazamiento que imponen las estructuras urbanas y la disponibilidad de infraestructuras de cuidado determinan quién puede participar plenamente en la vida económica y social. Dado que las tareas de cuidado recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres, la planificación territorial con perspectiva de cuidados busca abordar la planificación de manera más justa y equitativa, reconociendo las múltiples formas en que se llevan a cabo los cuidados y la forma en que las infraestructuras son activadas por las redes

¹⁴ Interseccionalidad es la consideración de la interacción y superposición de las distintas características de las personas, tales como género, edad, discapacidad, nivel socioeconómico, etnia, raza, creencia religiosa, y lugar de residencia, entre otras que, de acuerdo al contexto, generan desigualdades específicas (CNDT, 2025).

¹⁵ Ver documento de propuesta CNDT en: <https://cndt.cl/documentacion/propuestas-cndt/>

comunitarias que las utilizan. El CNDT ha desarrollado este enfoque en el documento de trabajo “*Infraestructuras de cuidados: Redes territoriales para sustentar las vidas*”¹⁶.

Gestión territorial indígena. El reconocimiento de los derechos territoriales indígenas, la incorporación de saberes y cosmovisiones propias en los procesos de planificación, y el desarrollo de modalidades de gobernanza intercultural que respeten las formas propias de organización de cada pueblo, constituyen deudas históricas de la política territorial. El CNDT ha abordado esta dimensión en el documento de trabajo “*Gestión Territorial Indígena: Aprendizajes a partir de experiencias de comunidades indígenas en Chile*”¹⁷, que desarrolla en profundidad los desafíos de la planificación intercultural y las gobernanzas territoriales propias de los pueblos indígenas.

Estos cuatro desarrollos son expresiones de una comprensión de la gobernanza territorial que reconoce la heterogeneidad de los sujetos que habitan el territorio y la necesidad de que los instrumentos de política pública sean capaces de responder a esa heterogeneidad. La interseccionalidad no es un enfoque optativo sino una condición de efectividad de cualquier política territorial que aspire a producir equidad y no solo eficiencia.

7. Desafíos y Brechas de la Gobernanza Territorial en Chile

La experiencia acumulada por el CNDT permite identificar con precisión los desafíos estructurales que enfrenta la gobernanza territorial en Chile. Varios fueron señalados por la PNDU de 2014 y persisten una década después; lo que sí es nuevo es la evidencia empírica que permite caracterizarlos con mayor precisión.

7.1. Desafíos institucionales

La complejidad del ecosistema de planificación territorial. El mapa elaborado por la División de Desarrollo Urbano del MINVU (ver Figura 1) ilustra la arquitectura del sistema de planificación territorial chileno, organizado en cinco escalas - nacional, regional, metropolitana, intercomunal y comunal - y tres tipos de instrumentos: estratégicos e indicativos, normativos y de gestión. La imagen revela con claridad las dos tensiones estructurales que el documento identifica: en la escala nacional proliferan instrumentos estratégicos de distintos organismos con distintos niveles de articulación entre sí; mientras que en las escalas intermedias (regional y metropolitana) los instrumentos

¹⁶ Disponible en: <https://cndt.cl/documentacion/estudios/>

¹⁷ Disponible en: <https://cndt.cl/documentacion/estudios/>

normativos son relativamente acotados en comparación con la escala comunal, y los de gestión fragmentados entre actores con mandatos que se superponen. La desconexión entre la columna indicativa, densa en el nivel nacional, y la columna normativa, que solo cobra densidad en las escalas comunal e intercomunal, grafica el nudo crítico de la gobernanza territorial chilena: las políticas que orientan y los planes que obligan operan en lógicas y escalas distintas, sin mecanismos suficientes que aseguren su coherencia.

La coordinación interinstitucional débil y no vinculante. Los mecanismos de coordinación intersectorial existentes operan mediante acuerdos voluntarios que los ministerios pueden o no incorporar a sus agendas. No existe un mecanismo territorial con carácter vinculante que obligue a los sectores a compatibilizar sus decisiones de inversión y planificación con los mandatos de las políticas nacionales ni con las prioridades de los gobiernos regionales.

Las tensiones entre descentralización formal y recentralización práctica. Chile ha avanzado en el marco normativo de la descentralización, pero la descentralización efectiva (medida en recursos, decisiones y capacidad de planificación autónoma), avanza más lento. Las transferencias de competencias han sido parciales y frecuentemente sin financiamiento correspondiente; las decisiones de inversión más significativas siguen adoptándose en el nivel central. Este desfase entre marco formal y práctica institucional genera frustración en los gobiernos regionales y debilita la legitimidad de los procesos de planificación descentralizada.

MAPA DE INSTRUMENTOS PRINCIPALES VINCULADOS A PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (Fuente: DDU Minvu)

NIVEL DE PLANIFICACIÓN	ESTRATÉGICOS / INDICATIVOS	NORMATIVOS	GESTIÓN									
NACIONAL	<table border="1"> <tr> <td>Política Nacional de Desarrollo Rural</td> <td>Política Nacional de Desarrollo Urbano</td> <td>Política Nacional Ordenamiento Territorial</td> </tr> <tr> <td>Política Nacional para la Reducción Riesgo desastres</td> <td>Política Nacional de Uso del Borde Costero</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Plan Nacional Adaptación al Cambio Climático</td> <td>Estrategia nacional para conservación biodiversidad</td> <td></td> </tr> </table>	Política Nacional de Desarrollo Rural	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Política Nacional Ordenamiento Territorial	Política Nacional para la Reducción Riesgo desastres	Política Nacional de Uso del Borde Costero		Plan Nacional Adaptación al Cambio Climático	Estrategia nacional para conservación biodiversidad			
Política Nacional de Desarrollo Rural	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Política Nacional Ordenamiento Territorial										
Política Nacional para la Reducción Riesgo desastres	Política Nacional de Uso del Borde Costero											
Plan Nacional Adaptación al Cambio Climático	Estrategia nacional para conservación biodiversidad											
REGIONAL	<table border="1"> <tr> <td>Plan de Manejo Integrado de Cuencas</td> <td>Estrategia regional conservación biodiversidad</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Estrategia Regional de Desarrollo</td> <td>Zonificación de Usos del Borde Costero</td> <td>Plan Regional de Ordenamiento Territorial</td> </tr> </table>	Plan de Manejo Integrado de Cuencas	Estrategia regional conservación biodiversidad		Estrategia Regional de Desarrollo	Zonificación de Usos del Borde Costero	Plan Regional de Ordenamiento Territorial	<table border="1"> <tr> <td>Plan Regional de Ordenamiento Territorial</td> </tr> </table>	Plan Regional de Ordenamiento Territorial	<table border="1"> <tr> <td>Definición Áreas Metropolitanas</td> <td>Plan Maestro Aguas Lluvias</td> </tr> </table>	Definición Áreas Metropolitanas	Plan Maestro Aguas Lluvias
Plan de Manejo Integrado de Cuencas	Estrategia regional conservación biodiversidad											
Estrategia Regional de Desarrollo	Zonificación de Usos del Borde Costero	Plan Regional de Ordenamiento Territorial										
Plan Regional de Ordenamiento Territorial												
Definición Áreas Metropolitanas	Plan Maestro Aguas Lluvias											
METROPOLITANO		<table border="1"> <tr> <td>Plan Regulador Metropolitano</td> </tr> </table>	Plan Regulador Metropolitano	<table border="1"> <tr> <td>Admin. Áreas Metropolitanas</td> <td>Plan Transporte Urbano Metropolitano</td> <td>Recolección, transporte y disposición final de residuos</td> </tr> </table>	Admin. Áreas Metropolitanas	Plan Transporte Urbano Metropolitano	Recolección, transporte y disposición final de residuos					
Plan Regulador Metropolitano												
Admin. Áreas Metropolitanas	Plan Transporte Urbano Metropolitano	Recolección, transporte y disposición final de residuos										
INTERCOMUNAL		<table border="1"> <tr> <td>Plan Regulador Intercomunal</td> </tr> </table>	Plan Regulador Intercomunal	<table border="1"> <tr> <td>Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público</td> </tr> </table>	Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público							
Plan Regulador Intercomunal												
Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público												
COMUNAL	<table border="1"> <tr> <td>Plan de Desarrollo Comunal</td> <td>Micro Zonificación Borde Costero</td> </tr> </table>	Plan de Desarrollo Comunal	Micro Zonificación Borde Costero	<table border="1"> <tr> <td>Plan Regulador Comunal</td> </tr> <tr> <td>Plan Seccional</td> <td>Límite urbano</td> </tr> <tr> <td>Planos de Detalle</td> </tr> </table>	Plan Regulador Comunal	Plan Seccional	Límite urbano	Planos de Detalle	<table border="1"> <tr> <td>Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público</td> </tr> </table>	Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público		
Plan de Desarrollo Comunal	Micro Zonificación Borde Costero											
Plan Regulador Comunal												
Plan Seccional	Límite urbano											
Planos de Detalle												
Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público												

- CNDT/COMICIVYT
- MINISTERIO MEDIO AMBIENTE
- GOBIERNO REGIONAL
- MUNICIPALIDAD
- SEREMI MINVU y MTT
- SEREMI MTT
- MOP
- SENAPRED
- MINISTERIO DE DEFENSA

Figura 1. Mapa de instrumentos principales vinculados a planificación territorial. Fuente: División de Desarrollo Urbano, MINVU.

7.2. Desafíos de capacidades

Las asimetrías entre territorios. La capacidad de los gobiernos regionales y locales para participar efectivamente en procesos de gobernanza territorial es profundamente heterogénea. Las diferencias en recursos financieros, personal técnico especializado y acumulación institucional generan asimetrías que distorsionan cualquier sistema de gobernanza que suponga actores con capacidades equiparables. Un GORE con una DIPLADE bien dotada participa en condiciones cualitativamente distintas que uno con recursos mínimos y alta rotación, y lo mismo ocurre entre municipios. El riesgo es que los sistemas de gobernanza diseñados desde el centro reproduzcan involuntariamente las asimetrías que declaran querer corregir, siendo precisamente las regiones con mayor fragilidad institucional las que enfrentan los desafíos territoriales más complejos.

La rotación de equipos técnicos como factor de discontinuidad. La gobernanza territorial requiere acumulación de conocimiento, relaciones de confianza y continuidad en los compromisos. La alta rotación de equipos en los servicios públicos, especialmente en GOREs y ministerios con presencia regional, erosiona esas condiciones sistemáticamente: cada cambio de equipo implica pérdida de memoria institucional y reinicio de vínculos. Este desafío se agudiza con los cambios de ciclo político, donde el inicio de una nueva administración puede significar no solo cambio de prioridades sino pérdida de los compromisos técnicos acumulados.

7.3. Desafíos de participación

La participación ciudadana es limitada y desigual. Los mecanismos formales de participación previstos por la normativa, tales como audiencias públicas, consultas ciudadanas, COSOC, etc., no garantizan participación efectivamente incidente: con frecuencia se consulta cuando las decisiones fundamentales ya están adoptadas, y los mecanismos de incorporación de observaciones carecen de transparencia suficiente. Los grupos con menor capital organizacional (comunidades rurales aisladas, poblaciones vulnerables, grupos étnicos minoritarios, personas mayores), quedan subrepresentados por barreras estructurales de acceso, no por falta de interés. El reverso es la sobrerrepresentación de actores con mayor capacidad de incidencia, generando el riesgo real de captura y cooptación de los procesos de gobernanza por intereses particulares con apariencia de consenso amplio. Superar estos límites requiere avanzar desde la participación meramente consultiva hacia formas de participación incidente - que modifiquen efectivamente las decisiones y dejen trazabilidad de cómo las observaciones fueron incorporadas - y, en el horizonte, hacia modelos de cocreación en que los territorios y sus habitantes sean protagonistas desde el origen del proceso.

7.4. Desafíos de implementación

La distancia entre diseño de política y ejecución territorial. El patrón más persistente de la política pública territorial chilena es la brecha entre instrumentos técnicamente sólidos y su efectiva implementación. Esta distancia no es solo un problema de voluntad política: responde a la fragmentación institucional, la ausencia de mecanismos de seguimiento con consecuencias, la falta de recursos para la implementación y la dificultad de traducir principios generales en criterios operativos para contextos territoriales muy distintos. La reciente promulgación de la Ley N°21.807 (que amplía las facultades de municipios y gobiernos regionales en materia de planificación territorial) abre oportunidades para reducir esta brecha. Sin financiamiento estable para los instrumentos de planificación, las instancias de participación y el fortalecimiento de capacidades subnacionales, la gobernanza territorial corre el riesgo de ser un ejercicio retórico que no transforma la realidad.

La dificultad para evaluar el impacto de las instancias de gobernanza. Los efectos de la gobernanza territorial son frecuentemente indirectos, de largo plazo y difíciles de atribuir a una instancia particular. Esta dificultad no significa que los efectos no existan: significa que los sistemas de seguimiento deben ser diseñados específicamente para capturar sus dinámicas, con métricas de proceso y resultado pertinentes. Sin esa capacidad de evaluación, la gobernanza no puede aprender de sus errores ni consolidar sus logros.

La sistematización de estos desafíos no busca instalar pesimismo institucional: el CNDT existe precisamente como respuesta a muchos de ellos. Pero la honestidad en el diagnóstico es condición de una gobernanza que aprende.

8. Reflexiones y Recomendaciones sobre Gobernanza Territorial

Las secciones anteriores han documentado la trayectoria del CNDT, sus experiencias centrales y los desafíos estructurales que enfrenta la gobernanza territorial en Chile. Esta sección final recoge los aprendizajes que emergen de esa experiencia acumulada y los traduce en recomendaciones orientadas a fortalecer la gobernanza territorial en sus distintas dimensiones, así como en una agenda prospectiva para el propio CNDT. Estas reflexiones no pretenden ser prescriptivas en abstracto, sino que son el resultado de una práctica concreta de gobernanza multiactor, multinivel e interdisciplinaria que el CNDT ha desarrollado desde su instalación en el año 2023.

8.1. Aprendizajes desde la experiencia del CNDT

Sobre institucionalidad. Las instancias de gobernanza requieren mandatos claros pero flexibles: si son demasiado estrechos, reducen la relevancia del organismo; si son demasiado difusos, diluyen la responsabilidad. La legitimidad no se decreta, sino que se construye con representatividad amplia, procesos transparentes y resultados verificables; por el contrario, se erosiona cada vez que un compromiso no se cumple o un actor relevante queda excluido. El carácter asesor del CNDT es a la vez su mayor fortaleza (independencia, distancia crítica, perspectiva de largo plazo) y su principal limitación: el Consejo propone y articula, pero no decide ni ejecuta. Al no formar parte del aparato ejecutivo del Estado, su influencia opera por la vía del diálogo, la legitimidad multiactor y la calidad técnica de sus propuestas, no por la autoridad formal. La efectividad de esas propuestas depende en última instancia de la voluntad de los organismos ejecutivos de incorporarlas, lo que hace de la construcción de confianza y credibilidad institucional una tarea permanente.

Sobre articulación multinivel. La descentralización efectiva no se logra sólo transfiriendo competencias, sino que requiere fortalecer simultáneamente capacidades en todos los niveles. Los CDT regionales han demostrado ser un mecanismo valioso para dar pertinencia territorial a las orientaciones del CNDT, pero su potencialidad sólo puede realizarse con apoyo técnico continuo y adecuado en capacidad y número a las responsabilidades que se traspasan, financiamiento estable y reconocimiento normativo que asegure su sostenibilidad más allá de los ciclos políticos. La tensión entre uniformidad nacional y diversidad territorial no tiene solución universal sino que debe gestionarse activamente en cada proceso y territorio.

Sobre la dinámica del trabajo multiactor. Uno de los aprendizajes más concretos y menos documentados en la literatura sobre gobernanza, refiere a la dimensión humana e intersubjetiva de los procesos multiactor. Construir acuerdos entre actores con mandatos, culturas institucionales e intereses distintos exige algo más que buenas metodologías participativas: requiere disposición genuina a ceder posiciones, capacidad de negociación que reconozca los intereses legítimos de cada parte, y una conducción que sepa gestionar los egos institucionales y personales que inevitablemente entran en juego cuando actores con alta investidura técnica o política comparten un mismo espacio deliberativo. Estos factores, que podrían llamarse los costos de transacción de la gobernanza, no son disfunciones del proceso sino parte constitutiva de él. Ignorarlos lleva a diseñar instancias de gobernanza que funcionan bien en el papel pero se bloquean en la práctica. Reconocerlos, en cambio, permite conducir los procesos con mayor realismo y construir acuerdos que sean genuinamente sostenibles en el tiempo.

Sobre la interseccionalidad. Los enfoques de infancia, cuidados y pueblos indígenas no son temas adicionales que se agregan a una agenda ya definida: son perspectivas estructurales que modifican el diagnóstico, la priorización y el diseño de los instrumentos cuando se incorporan genuinamente. Su integración no se logra con un párrafo sobre género o un apartado sobre interculturalidad, sino que requiere cambios metodológicos de fondo, desde las preguntas de diagnóstico hasta los indicadores de evaluación. Implica también reconocer que los territorios y sus habitantes producen saberes tan válidos como el conocimiento experto, y reparar en aquellos lugares donde el Estado ha estado ausente o ha llegado sin considerar a todos. Este es un proceso de transformación institucional de largo aliento que el CNDT ha comenzado, pero que está lejos de completarse.

8.2. Recomendaciones para fortalecer la gobernanza territorial en Chile

Las recomendaciones que siguen se derivan directamente de los aprendizajes documentados en este trabajo. No pretenden ser exhaustivas sino señalar las intervenciones de mayor incidencia para avanzar hacia una gobernanza territorial más efectiva, equitativa y legítima.

Marco institucional. Definir un sistema integrado de gobernanza territorial con roles claros por nivel de gobierno, estableciendo qué decide cada escala y cómo se articulan los instrumentos entre sí. Evolucionar desde mecanismos de coordinación predominantemente consultivos hacia formas con mayor carácter incidente, sin necesidad de crear nuevas instituciones. Crear instancias de gobernanza metropolitana con competencias y recursos propios para gestionar funciones que trascienden los límites comunales. Legislar sobre participación ciudadana en planificación territorial, estableciendo estándares mínimos de calidad, momentos genuinamente incidentes y mecanismos de rendición de cuentas sobre cómo se incorporan (o se descartan) las observaciones ciudadanas.

Descentralización. Consolidar los CDT regionales mediante financiamiento estable y reconocimiento normativo que garantice su continuidad más allá de los ciclos políticos, superando la fragilidad actual fundada en convenios. Crear un programa nacional de fortalecimiento de capacidades técnicas regionales que combine formación continua, asistencia técnica diferenciada y transferencia horizontal entre regiones. Articular los CDT con otras instancias de deliberación regional (CORE, asociaciones de municipios, COSOC), mediante protocolos definidos que eviten duplicidades y generen sinergias. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación de los CDT que demuestren su aporte al desarrollo territorial y permitan aprender de su funcionamiento.

Coordinación multinivel y multiactor. Institucionalizar los espacios de coordinación intersectorial como parte de la arquitectura permanente del Estado, con agendas mínimas, recursos propios y mecanismos de seguimiento de compromisos. Establecer protocolos explícitos de articulación entre instrumentos de planificación de distintas escalas y sectores. Fortalecer el rol articulador de los GOREs dotándolos de instrumentos para exigir pertinencia territorial a los servicios sectoriales. Crear mecanismos institucionales de resolución de conflictos intergubernamentales con reglas claras y criterios transparentes.

Capacidades. Desarrollar un programa de formación continua en gobernanza territorial para funcionarios públicos, diseñado con universidades regionales y organismos internacionales. Fortalecer los sistemas de información territorial, con el SIET-Chile como apuesta central, con recursos suficientes para su actualización periódica y extensión a todas las escalas relevantes. Establecer estándares mínimos diferenciados de capacidad técnica por nivel territorial, reconociendo que el punto de partida no es el mismo para todos los territorios.

Participación e inclusión. Innovar en metodologías participativas pertinentes para distintos contextos territoriales (zonas aisladas, comunidades indígenas, territorios rurales), superando los formatos diseñados para contextos urbanos metropolitanos. Garantizar recursos específicos para procesos participativos de calidad, reconociendo que la participación efectiva tiene costo y ese costo debe ser asumido por el Estado. Establecer mecanismos de control democrático sobre las instancias de gobernanza, incluyendo al propio CNDT.

Interseccionalidad. Integrar obligatoriamente el enfoque de infancia en los instrumentos de planificación territorial con metodologías e indicadores específicos. Avanzar en el reconocimiento efectivo de la gestión territorial indígena más allá de los mecanismos de consulta previa, abriendo espacio a formas propias de gobernanza. Incorporar el enfoque de cuidados en las políticas territoriales, reconociendo el territorio como dimensión constitutiva de los sistemas de cuidado, e incorporar el enfoque territorial en la política de cuidados existente. Incluir indicadores de género, edad y diversidad cultural en la evaluación de la equidad territorial para hacer visibles las desigualdades que el sistema convencional tiende a invisibilizar.

8.3. Agenda futura del CNDT en gobernanza territorial

Las reflexiones y recomendaciones anteriores permiten esbozar una agenda prospectiva para el CNDT que, sobre la base de lo construido en sus primeros años, proyecta el desarrollo de la gobernanza territorial hacia horizontes de mayor madurez institucional.

La consolidación de una red nacional de CDT regionales. Con tres CDT conformados (Tarapacá, O'Higgins y Magallanes) y reuniones de coordinación avanzadas con diversos GOREs, el horizonte de una red que cubra la totalidad de las regiones del país es alcanzable en el mediano plazo. Esta red no debe ser simplemente una réplica del modelo inicial sino aprender de las diferencias entre los CDT ya constituidos, reconocer la diversidad de contextos regionales y articularse en torno a una agenda común que dé sentido colectivo al trabajo de cada consejo regional.

El desarrollo de un sistema de indicadores de gobernanza territorial que permita monitorear la calidad y el impacto de los procesos de gobernanza (y no solo de los resultados territoriales), es una tarea metodológica que el CNDT está en posición de liderar, en articulación con el SIET-Chile. Este sistema puede capturar tanto dimensiones de proceso (representatividad, transparencia, incidencia), como dimensiones de resultado (cambios en la coordinación intersectorial, en la calidad de los instrumentos de planificación, en la equidad territorial de las inversiones, etc.).

La articulación con el proceso de descentralización fiscal es una dimensión crítica que el CNDT debiese abordar con mayor profundidad. La gobernanza territorial sin autonomía financiera es una gobernanza incompleta: si los gobiernos regionales y locales no controlan recursos suficientes para implementar sus prioridades territoriales, la descentralización política y administrativa queda suspendida en el vacío. El CNDT puede posicionarse como interlocutor activo en los debates sobre descentralización fiscal, aportando evidencia sobre cómo la distribución de recursos condiciona la efectividad de la gobernanza territorial.

El fortalecimiento del vínculo con organismos internacionales - ONU-Hábitat, OCDE, CEPAL, BID - no es solo una estrategia de legitimación externa: es una fuente de conocimiento comparado, metodologías innovadoras y estándares internacionales que pueden enriquecer la práctica de la gobernanza territorial en Chile. El reconocimiento que el CNDT ha recibido de estas organizaciones es un activo que debe cultivarse mediante intercambios sistemáticos, participación en redes internacionales de buenas prácticas y contribución activa al debate global sobre gobernanza territorial.

El posicionamiento del CNDT como referente latinoamericano en gobernanza territorial es una aspiración que la trayectoria del Consejo hace plausible. América Latina enfrenta desafíos de planificación territorial, descentralización y gobernanza multiactor que guardan similitudes estructurales con los chilenos, aunque en contextos institucionales y políticos distintos. La sistematización de la experiencia del CNDT (de la que este documento es una contribución) y su difusión en espacios regionales e internacionales puede enriquecer el debate latinoamericano y posicionar a Chile como un

laboratorio de innovación institucional en gobernanza territorial, en un momento en que esa innovación es globalmente necesaria.

9. Conclusiones

El Consejo Nacional de Desarrollo Territorial representa una apuesta institucional de gobernanza en la historia de la política pública chilena. En poco más de dos años de funcionamiento, ha demostrado que es posible construir una instancia de gobernanza territorial que integre simultáneamente la diversidad de actores (sector público, privado, académico y sociedad civil), la diversidad de escalas (nacional, regional y local), y la diversidad de perspectivas disciplinarias e interseccionales que la complejidad del territorio exige. No es una apuesta concluida ni un modelo acabado, sino que un proceso en construcción, con logros verificables y tensiones no resueltas, cuya principal contribución hasta ahora ha sido demostrar que esa integración es posible y que produce resultados cualitativamente distintos a los que genera la planificación sectorial convencional.

La primera conclusión que emerge de este documento es que la gobernanza territorial no es un tema sectorial, una preocupación especializada de planificadores urbanos o geógrafos, ni una dimensión instrumental subordinada a otras políticas. Es una condición estructural del desarrollo con equidad. Las decisiones sobre cómo se organiza el territorio (dónde se construye infraestructura, cómo se distribuyen los servicios, qué actividades se promueven en qué lugares, cómo se reconocen los derechos de quienes habitan los territorios), tienen consecuencias distributivas profundas y de largo plazo que ninguna política sectorial puede abordar por sí sola. Un país que no desarrolla institucionalidad adecuada para la gobernanza territorial está condenado a reproducir sus desigualdades espaciales, con independencia de la solidez de sus políticas sectoriales.

Las experiencias documentadas en este trabajo operan predominantemente en el plano de lo que este documento denomina gobernanza funcional: la mejora de la coordinación interinstitucional, la reducción de la fragmentación sectorial y la construcción de instrumentos de planificación más integrados. Pero el propio proceso ha evidenciado que esa gobernanza funcional tiene límites que no puede superar desde adentro: los enfoques de infancia, cuidados y gestión territorial indígena no son mejoras incrementales al sistema existente sino interpelaciones a sus fundamentos. Una gobernanza territorial que aspire a producir equidad real debe estar dispuesta a transitar, cuando los territorios y sus habitantes así lo demandan, desde la coordinación eficiente hacia la transformación de las condiciones que producen la desigualdad y hacia políticas que sean genuinamente pertinentes para cada territorio: diseñadas desde sus características, necesidades y potencialidades específicas, y no desde parámetros uniformes que reproducen las desigualdades que pretenden corregir.

La segunda conclusión es que la diversidad (de territorios, de actores, de disciplinas, de voces) es un activo de la gobernanza territorial y no un obstáculo a gestionar. Chile es un país extraordinariamente diverso en sus geografías, culturas, estructuras productivas y trayectorias históricas. Esa diversidad no puede ser administrada eficazmente mediante instrumentos uniformes diseñados desde el centro, sino que requiere mecanismos de gobernanza que la reconozcan, la integren y la traduzcan en políticas pertinentes. El CNDT, con su composición multiactor, su apuesta por la interdisciplinariedad y su estrategia de descentralización a través de los CDT regionales, ha hecho de esa diversidad un principio operativo. El costo de esa apuesta - mayor complejidad en la toma de decisiones, inversión en construcción de lenguajes comunes, necesidad de nivelar capacidades de participación - es real, pero inferior al costo de ignorarla.

La relevancia de esta agenda se ha intensificado en el contexto actual. La descentralización efectiva (más allá de su formalización normativa) demanda espacios de articulación, orientación y coherencia que trasciendan los ciclos políticos y los mandatos sectoriales. El CNDT está en condiciones de cumplir ese rol: su composición multiactor, su distancia del ejecutivo y su mandato de largo plazo lo posicionan como un articulador legítimo de un proceso que, librado a sus propias fuerzas, tiende a reproducir asimetrías. La crisis climática impone urgencias territoriales que ningún sector puede abordar por separado. La resiliencia de los territorios frente a eventos extremos, la gestión de recursos hídricos en contextos de escasez creciente, la transición energética con pertinencia territorial, son desafíos que solo pueden enfrentarse desde una gobernanza territorial integrada. La cohesión social, la cual está tensionada por la desigualdad territorial, la segregación espacial y la pérdida de confianza institucional, depende en parte de que los ciudadanos perciban que las decisiones sobre el territorio que habitan son tomadas con su participación y considerando sus necesidades. Y el reconocimiento de las diversidades (cultural, étnica, de género, generacional) como dimensiones constitutivas del desarrollo territorial, es una deuda histórica que la política pública no puede continuar postergando.

El camino recorrido por el CNDT en estos primeros años es, al mismo tiempo, motivo de fundada satisfacción y recordatorio de la magnitud de lo que resta. Se ha construido una institucionalidad que no existía, se han elaborado propuestas de política con rigor técnico y legitimidad multiactor, se han iniciado procesos de descentralización territorial inéditos, y se ha contribuido a instalar en la agenda pública una comprensión más integrada del desarrollo territorial. Pero los desafíos estructurales, como la fragmentación institucional, las asimetrías de capacidades, la participación aún insuficientemente incidente, la distancia entre el diseño de política y su implementación territorial, persisten y requieren respuestas que van más allá de lo que una instancia asesora puede ofrecer por sí sola.

El tránsito del diagnóstico a la acción es el desafío central que define la agenda del CNDT hacia adelante. Este documento es parte de ese tránsito: sistematiza una experiencia para aprender de ella, identifica brechas para orientar la acción, y propone recomendaciones para que la gobernanza territorial en Chile avance desde sus logros iniciales hacia una madurez institucional que esté a la altura de la complejidad del territorio y de las expectativas de quienes lo habitan.

Agradecimientos

El CNDT agradece especialmente el compromiso y la dedicación de los equipos técnicos de los Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins y Magallanes y La Antártica Chilena, cuya labor fue condición necesaria para los procesos documentados en este trabajo.

Gobierno Regional de Tarapacá

Rubén Berríos, Jefe División de Planificación y Desarrollo Regional
Manuel Pedreros, ex Jefe Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial
Alberto Pizarro, Jefe Departamento de Coordinación de la Inversión Pública
Erika Arriagada, profesional asesora DIPLADER
Eduardo Ubal, profesional asesor DIPLADER

Gobierno Regional de O'Higgins

Natalia Sánchez, Administradora regional
Sergio Salazar, Jefe de Gabinete
Héctor Morales, Jefe División de Planificación y Desarrollo Regional
Martina Altamirano Briones, profesional asesora DIPLADER
Claudia Soto, profesional asesora DIPLADER

Gobierno Regional de Magallanes y La Antártica Chilena

Axel González, Jefe División de Planificación y Desarrollo Regional
Pedro Ossandón, Jefe de Gabinete
Nancy Gómez, profesional asesora DIPLADER
David Ovando Jeria, Jefe Departamento de Gestión y Ordenamiento Territorial

Referencias

- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. *Eure*, 30(90), 27–40.
- CEPAL (2022). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Trilce / Universidad de la República.
- Escobar, A. (2016). *Autonomía y diseño: La realización de lo comunal*. Editorial Universidad del Cauca.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (2ª ed.). Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- OCDE (2020). *Multi-level Governance for Policy Coherence*. OECD Publishing.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. CLACSO.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Valenzuela, E. y Pressacco, C.F. (Eds.) (2021). *Descentralización y desarrollo regional en Chile*. RIL Editores.
- Walsh, C. (2012). *Interculturalidad crítica y (de)colonialidad: Ensayos desde Abya Yala*. Ediciones Abya-Yala.

Anexos

Anexo 1. Composición del Consejo de Desarrollo Territorial de la Región de Tarapacá

1. Gobernador Regional, Gobierno Regional de Tarapacá
2. Presidente Comisión Infraestructura, Inversión y Presupuesto CORE
3. Seremi de Vivienda y Urbanismo
4. Seremi de Obras Públicas
5. Seremi de Transportes y Telecomunicaciones
6. Seremi de Medio Ambiente
7. Seremi de Bienes Nacionales
8. Seremi de Desarrollo Social y Familia
9. Seremi de Energía
10. Seremi de Economía, Fomento y Turismo
11. Seremi de Minería
12. Seremi de Agricultura
13. Alcalde Municipalidad de Iquique
14. Alcalde Municipalidad de Alto Hospicio
15. Alcalde Municipalidad de Pozo Almonte
16. Alcalde Municipalidad de Pica
17. Alcalde Municipalidad de Huara
18. Alcalde Municipalidad de Camiña
19. Alcalde Municipalidad de Colchane
20. Representante Universidad Arturo Prat
21. Representante Universidad de Tarapacá
22. Representante Universidad Santo Tomás
23. Presidente del Colegio de Arquitectos Iquique
24. Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción Tarapacá
25. Presidente Cámara de Comercio Iquique
26. Representante Zona Franca Iquique
27. Representante Puerto Iquique
28. Representante Organización Adultos Mayores
29. Representante Área de Desarrollo indígena Jiwasa Orajé

Anexo 2. Composición del Consejo de Desarrollo Territorial de la Región de O'Higgins

1. Gobernador Regional, Gobierno Regional de O'Higgins
2. Jefe/a División de Planificación y Desarrollo Regional, GORE O'Higgins
3. Jefe/a División de Infraestructura y Transporte, GORE O'Higgins
4. Jefe/a División de Fomento e Industria, GORE O'Higgins
5. Jefe/a División de Desarrollo Social y Humano, GORE O'Higgins
6. Presidente/a Comisión de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Consejo Regional O'Higgins
7. SEREMI de Economía, Turismo y Fomento, Región O'Higgins
8. SEREMI de Desarrollo Social y Familia, Región O'Higgins
9. SEREMI de Obras Públicas, Región O'Higgins
10. SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Región O'Higgins
11. SEREMI de Agricultura, Región O'Higgins
12. SEREMI de Minería, Región O'Higgins
13. SEREMI de Transporte y Telecomunicaciones, Región O'Higgins
14. SEREMI de Bienes Nacionales, Región O'Higgins
15. SEREMI de Medio Ambiente, Región O'Higgins
16. SEREMI de Energía, Región O'Higgins
17. SEREMI de la Mujer y Equidad de Género, Región O'Higgins
18. SEREMI de Educación, Región O'Higgins
19. SEREMI de Salud, Región O'Higgins
20. SEREMI de Cultura, Región O'Higgins
21. SEREMI de Seguridad Pública, Región O'Higgins
22. Director/a Regional SENADIS, Región O'Higgins
23. Director/a Regional SERVIU, Región O'Higgins
24. Director/a Regional SERNATUR, Región O'Higgins
25. Director/a Regional Dirección de Arquitectura, MOP O'Higgins
26. Director/a Regional SENAPRED, Región O'Higgins
27. Director/a Regional INE, Región O'Higgins
28. Director/a Regional CFT O'Higgins
29. Jefe/a Unidad Regional SUBDERE, Región O'Higgins
30. Rector/a Universidad de O'Higgins
31. Presidente/a Regional Cámara de Comercio, Servicios y Turismo, O'Higgins
32. Presidente/a Regional Cámara Chilena de la Construcción, O'Higgins
33. Presidente Regional Asociación de Municipalidades, Región O'Higgins
34. Gerente General Corporación Pro-O'Higgins
35. Presidente/a Regional Colegio de Arquitectos, O'Higgins
36. Presidente/a Consejo de la Sociedad Civil, GORE O'Higgins

Anexo 3. Composición del Consejo de Desarrollo Territorial de la Región de Magallanes y La Antártica Chilena

1. Consejo Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena
2. Municipalidad de Cabo de Hornos
3. Municipalidad de Laguna Blanca
4. SEREMI de Obras Públicas, Región de Magallanes
5. SEREMI de Desarrollo Social, Región de Magallanes
6. SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Región de Magallanes
7. SEREMI de Agricultura, Región de Magallanes
8. SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Magallanes
9. SEREMI de Bienes Nacionales, Región de Magallanes
10. SEREMI de Medio Ambiente, Región de Magallanes
11. Dirección Regional de Arquitectura, MOP Magallanes
12. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Región de Magallanes
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Región de Magallanes
14. División de Fomento e Industria (DIFOIN), GORE Magallanes
15. División de Infraestructura y Transportes (DIT), GORE Magallanes
16. División de Presupuesto e Inversión Regional (DIPIR), GORE Magallanes
17. Universidad de Magallanes (UMAG)
18. Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Región de Magallanes
19. Empresa Portuaria Austral (EPAustral)
20. Instituto Antártico Chileno (INACH)
21. Colegio de Arquitectos, Región de Magallanes
22. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), Punta Arenas
23. Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)

