

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ESTADO DEL ARTE

MARCO AURELIO MÁRQUEZ POBLETE¹

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

mmarquezp@vtr.net

EVA VELOSO PÉREZ²

Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

eva.veloso.perez@gmail.com

Hace más de dos décadas que las diversas disciplinas vinculadas al estudio del territorio vienen reflexionando y teorizando sobre el ordenamiento territorial, y su utilidad en el adecuado uso del espacio geográfico y su potencial como herramienta para lograr el desarrollo equitativo y sostenible de la calidad de vida de los habitantes del país.

Desde el ámbito del Estado, las autoridades, los expertos en políticas públicas y los diversos servicios públicos que tienen competencia en materias de planificación y gestión del territorio también reclaman la utilización del ordenamiento territorial como una herramienta para enfrentar los crecientes conflictos respecto al uso del suelo.

Los impactos sociales y territoriales derivados tanto de la crisis social de octubre de 2019, como los presentes y futuros impactos de la pandemia de covid-19, exigen con urgencia una nueva forma de pensar y gestionar los asentamientos humanos en el país, siendo el ordenamiento territorial una eficaz herramienta para la construcción de una nueva normalidad en todas las dimensiones de la vida en sociedad.

El presente trabajo tiene como objetivo el conceptualizar a la luz de la reflexión de las últimas décadas, que se entiende por ordenamiento territorial,

1 Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez y Diplomado en Desarrollo Rural en Development Study Center de Rehovot, Israel.

2 Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local, Universidad de Valencia. PhD (C) en Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca.

el explicar cuáles son sus fundamentos metodológicos, revisar en el caso chileno el marco legal existente en la materia y las aplicaciones que se han realizado en dicha temática hasta la actualidad, poniendo la mirada en lo que los nuevos procesos de normalidad social necesitaran de la disciplina.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, planificación urbana y rural, políticas territoriales

LAND MANAGEMENT IN CHILE: STATE OF THE ART

For more than two decades, the various disciplines linked to the study of the territory have been reflecting on and theorizing about land use, and its usefulness in the proper use of geographic space and its potential as a tool to achieve the equitable and sustainable development of quality of life of the country's inhabitants.

From the State level, the authorities, experts in public policies and the various public services that have competence in matters of planning and management of the territory also demand the use of land use as a tool to face the growing conflicts regarding land use.

The territorial impacts generated by the social crisis of October 2019 and the covid-19 pandemic urgently demand a new management of human settlements in the country, in which land use planning can be an effective tool. The objective of this work is to conceptualize in the light of the reflection of the last decades, which is understood by territorial ordering, to explain what are its methodological foundations, to review in the Chilean case the existing legal framework in the matter and the applications that have been carried out on this theme.

Keywords: Spatial planning, land use management, urban and rural planning, land policies.

INTRODUCCIÓN

Hace varias décadas que las diferentes disciplinas vinculadas al estudio del territorio vienen razonando y teorizando sobre el ordenamiento territorial, y su utilidad en el correcto uso del espacio geográfico y su potencial como herramienta para lograr el desarrollo equitativo y sostenible en la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde el ámbito del Estado, las autoridades, los expertos en políticas públicas y los diversos servicios públicos que tienen competencia en materias de planificación y gestión del territorio, también reclaman la utilización del ordenamiento territorial como una herramienta para enfrentar los crecientes conflictos respecto al uso del suelo.

Se debe reconocer que el ordenamiento territorial, en el mundo de la planificación y gestión del espacio geográfico, es una actividad relativamente nueva, por lo cual su naturaleza y alcance no están completamente definidos, lo que se expresa en la existencia de diversos enfoques, objetivos y formas de gestión existente.

No obstante, esta preocupación permanente sobre el problema del uso racional de espacio territorial, en Chile, sólo existen normas específicas destinadas a regular el ordenamiento del territorio a partir del año 2018 como tal, y la normativa sobre planificación territorial que se aplicaba era eminentemente urbana hasta dicha fecha. El desafío entonces es que la nueva normativa permita avanzar en instrumentos de planificación del territorio vinculantes, que entreguen un marco claro para la adecuada compatibilización de los usos del espacio geográfico, con las nuevas demandas ciudadanas y los escenarios postpandémicos.

El presente artículo tiene como objetivos el conceptualizar a la luz de la reflexión de las últimas décadas, que se entiende por ordenamiento territorial, el explicar cuáles son sus fundamentos metodológicos, revisar en el caso chileno el marco legal existente en la materia y las aplicaciones que se han realizado en dicha temática.

QUE SE ENTIENDE POR ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se debe señalar como punto de partida que las intervenciones humanas tienen directamente o indirectamente consecuencias territoriales, las que numerosas veces son escasamente percibidas, haciéndose necesario instalar la atención sobre la manera cómo se fusionan, tanto en materia de acciones, de intervenciones, de proyectos, de políticas y también de normas, ya que la suma de los impactos de esas consecuencias territoriales están generando un cierto orden territorial, probablemente poco satisfactorio, llena de conflictos y situaciones complejas de resolver (Arenas, 2017).

La primera interrogante que surge en esta discusión se refiere a definir el concepto “ordenamiento territorial”, desde el punto de vista de la gestión pública. En tal sentido una de las primeras definiciones de la década de los 90 señala que el ordenamiento territorial, era la acción pública destinada a armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado en un contexto de utilización racional y sustentable (Márquez, 1997).

Se puede señalar que el ordenamiento territorial ha sido objetivo de diversas interpretaciones en el mundo y no existe una definición única y su comprensión está vinculada a tradiciones, contextos jurídicos e institucionales, objetivos o alcances que se quieren perseguir (Mallea, 2008).

Una revisión de diversas definiciones conceptuales del término ordenamiento territorial, permiten señalar que todas llevan de forma explícita o implícita, la idea de regular el uso, ocupación y transformación del territorio en pro del aprovechamiento óptimo. En definitiva, el ordenamiento del territorio es el resultado de las acciones humanas que tiene como finalidad el adaptar o adecuar el espacio geográfico a fin de resolver sus necesidades (Massiris, 2005).

Hay un principio general que subyace en la concepción del ordenamiento territorial que es, “poner cada cosa en su lugar y cada lugar para múltiples cosas”; es ordenar la manera cómo usar, ocupar y transformar los espacios, los territorios, considerando las cualidades intrínsecas y propias del mismo, desde los diferentes puntos de vista (social, natural, institucional, político, cultural, etc.).

En un territorio cuya ocupación es planificada y responde a un orden que proyecta las políticas de Estado, no deberían ocurrir los problemas que ocurren en uno que no lo está. Las vulnerabilidades de la población frente a hechos catastróficos se deben reducir en un espacio ordenado y habría mayor eficiencia. Cuando se organiza y ordena el espacio o territorio, hay mayor fluidez, mayor movilidad, mayor amplitud, mayor eficiencia y menos riesgos.

Desde el punto de vista de la acción del Estado, el ordenamiento territorial es una política pública destinada a producir cambio en el orden espacial existente, que ha resultado de las acciones económicas, tanto públicas como privadas sobre el territorio. Por tanto, el ordenamiento territorial es un proceso de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del territorio, acorde con las potencialidades y limitantes de este, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo (Massiris, 2005).

En este punto se entenderá a una política pública como un curso de acción que lleva a cabo un gobierno para abordar problemas o para proporcionar los bienes o servicio a segmentos de la sociedad. En tal sentido, las políticas públicas hacen más que simplemente anunciar cursos, conllevan objetivos, instrumentos para la consecuencia de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones y una asignación de recursos para las tareas requeridas (SUBDERE, 2009).

Según diversos autores, cinco son los puntos centrales que definen la naturaleza del ordenamiento territorial como política pública:

- a. Se trata de una política de Estado;
- b. Está contemplada como una política de largo plazo;
- c. Es un instrumento de planificación;
- d. Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación del territorial que se aspira, y
- e. Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.

Asimismo, los especialistas en ordenamiento territorial señalan que esta herramienta permite a lo menos:

- a. La valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de su identidad territorial;
- b. Detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones;
- c. Reducir desequilibrios demográficos entre asentamientos humanos;
- d. Reducir desequilibrios espaciales de crecimiento económico;
- e. Articulación sostenible de las actividades practicadas por los grupos sociales buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales.
- f. Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio;
- g. Orientar el uso patrimonial del territorio;
- h. Prevención del riesgo de desastres, teniendo en cuenta las amenazas y vulnerabilidades naturales, así como los provenientes de las actividades humanas, y
- i. Desarrollo de las capacidades de gestión descentralizada del territorio, por quienes encuentran más cerca de él.

El ordenamiento se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende alcanzar, y las estrategias mediante las cuales llegar al modelo propuesto. Lleva consigo un carácter prospectivo, es decir, son políticas para construir espacios, formas de vida, de ocupación y de uso de los territorios en el largo plazo.

La idea del ordenamiento del territorio puede estar asociada a distintas visiones, a veces contrapuestas: para algunos significa más burocracia y alteración de las reglas del juego, para otros, la solución a casi todo y una necesidad ineludible. Sin embargo, queda claro que el ordenamiento territorial tiene una expresión concreta, por encima de lo que se haga o deje de hacer, ya que es un hecho que el territorio está “ordenado” de alguna forma, por defecto o por exceso. Si se considera que el orden resultante es inadecuado o que puede mejorarse, lo que corresponde es intervenir, esto es, modificando la forma en que se ocupa y transforma el espacio (Arenas, 2017).

Un tema relevante que señalan los estudios es el carácter democrático del ordenamiento territorial, el cual trata de generar consensos sobre el modelo de ciudad, municipio, región o país que se quiere e imágenes de futuro colectivas respecto a cómo se desean dichos territorios para los próximos 20 años en todos los aspectos, en lo ambiental, en lo económico, en lo cultural.

En definitiva, el ordenamiento territorial se debe entender como una acción pública destinada a modificar el espacio geográfico con el fin lograr un uso óptimo, racional y sustentable de territorio por parte de sus habitantes en un marco de un proceso de carácter participativo y consensuado.

2. LOS ENFOQUES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como ya se ha señalado, existen diversas formas de conceptualizar el ordenamiento territorial y eso también se expresa en las miradas o enfoques que se dan sobre la materia, que van desde una que entiende este ordenamiento territorial como la “planificación física del territorio” con énfasis en el uso y ocupación del territorio y otra perspectiva que ve el ordenamiento territorial vinculado estrechamente a la “planificación económica y social”, con el objeto de lograr el desarrollo regional (Mallea, 2008).

Por otra parte, Gómez Orea (2002), identifica enfoques del ordenamiento territorial asociados a los sesgos profesionales de quienes actúan sobre el espacio geográfico, llamándoles “desviaciones corporativistas”, a su vez de los economistas, la de los urbanistas, la de los ruralistas y de los conservacionistas.

En el caso de los “economistas”, estos suelen vincular el ordenamiento territorial, con exclusividad a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales, dándole prioridad a los diagnósticos socioeconómicos y valorando los elementos y procesos sometidos a las reglas del mercado.

Para el caso de los “urbanistas”, el ordenamiento territorial se reduce a la regulación del suelo urbano, haciendo un uso abusivo de concepciones y estereotipos

geométricos en la ordenación del espacio, idealizando a través del dibujo los usos del territorio.

La mirada de los “ruralistas”, asimilan el ordenamiento territorial a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria, y la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos de asentamientos, presentando una rigidez inherente a una mirada de proyecto.

Los “conservacionistas”, lo plantean en términos de vincular el ordenamiento territorial a la planificación y gestión del espacio, que garantice el uso racional de los recursos naturales.

Al respecto el propio Gómez Orea, señala que el ordenamiento territorial comprende estas y otras miradas sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas, para lo cual se debe adoptar un enfoque integral y sistémico.

Adicionalmente surgen enfoques asociados a las determinaciones que se tomen o estrategias utilizadas, según las cuales el ordenamiento territorial puede ser vinculante o indicativo y activo o pasivo (Massiris, 2005). El enfoque “vinculante” se da cuando las medidas establecidas son de cumplimiento obligatorio y es “indicativo” cuando las medidas se plantean para inducir ciertos comportamientos, pero no son de carácter obligatorio.

El enfoque “activo” en el ordenamiento territorial se da cuando a partir de obras de infraestructura y proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, se buscan inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente. En cambio, la mirada “pasiva” se presenta cuando las acciones son la generación de normas de carácter obligatorio mediante las cuales se inducen comportamientos deseados.

El carácter activo del ordenamiento territorial coincide en la mayor parte de los casos con ámbitos regionales y aproxima el ordenamiento a la planificación regional, dado que en esta escala ambos promueven el desarrollo socioeconómico regional equilibrado. El carácter pasivo normalmente se asocia con los ámbitos locales y aproxima el ordenamiento a la planificación urbanística, orientada a la

planificación física, a partir de la ordenación de los usos del suelo, de edificaciones y asentamientos humanos, que se expresan mediante normas legales.

3. LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CONTENIDOS MÍNIMOS

Las políticas de ordenamiento territorial se concretan en planes cuya elaboración exigen a las instituciones que los formulan esfuerzos técnicos y económicos relevantes, por lo cual se han generado guías que orientan metodológicamente la elaboración de propuestas en esta materia. En tal sentido, a continuación, se revisan los fundamentos metodológicos esenciales y los contenidos mínimos relevantes para desarrollar un plan de ordenamiento territorial adecuado y eficaz.

En un modelo general de ordenamiento territorial, las etapas fundamentales son tres: la técnica-científica o de conocimiento, la técnico-política o de planificación y la técnica-administrativa o de gestión; cada una de las cuales son cualitativamente distintas, pero están estrechamente relacionadas (Massiris, 2005). En cada una estarán siempre presentes y actuantes cinco tipos de actores:

- a. Los actores gubernamentales;
- b. Los académicos y expertos;
- c. Los gremios económicos;
- d. Las organizaciones ambientales y
- e. La comunidad a través de sus distintas organizaciones sociales.

La primera etapa es la técnica-científica, liderada por los expertos (investigadores, académicos y científicos), quienes en conjunto con la entidad gubernamental que dirige el proceso y las demás fuerzas sociales producen el conocimiento necesario para orientar una toma de decisiones documentada.

La segunda etapa, la técnico-política, es la de las discusiones, consensos y decisiones. Es liderada por la entidad gubernamental responsable del proceso, donde los expertos y/o investigadores actúan como asesores y los demás actores participan de las discusiones y consensos.

La última etapa es la técnico-administrativa y corresponde a la implementación de la propuesta de ordenamiento territorial. Es orientada por la entidad gubernamental responsable y aquí las demás fuerzas sociales actúan como veedores organizados en comités de seguimiento u otra forma de organización.

3.1 Actividades preparatorias

Se debe inicialmente realizar un conjunto de acciones necesarias para garantizar el éxito de las fases subsiguientes y darle dirección al proceso. Estas actividades preparatorias consideran las siguientes sub-etapas:

a. Evaluación de la capacidad de gestión y planificación participativa:

En esta subetapa, se valora la capacidad de la entidad técnica responsable del proceso de coordinar el trabajo, así como su nivel de convocatoria y voluntad política para estimular la participación.

b. Valoración inicial de problemas territoriales y de información secundaria:

Que corresponde a la revisión de los planes anteriores, consulta de expertos y actores sociales a fin de detectar y jerarquizar preliminarmente los problemas territoriales. Complementariamente se realiza una valoración de la información secundaria disponible, así como la escala de la cartografía base.

3.2 Diagnóstico

El diagnóstico territorial es la etapa en la cual se busca un conocimiento integral del territorio y su proyección futura a partir de la detección de los elementos, funciones, procesos y fenómenos que explican la situación actual y permiten valorar las potencialidades³, limitantes⁴ y problemas existentes⁵.

3 Potencialidades: Conjunto de elementos, cualidades y condiciones internas y externas del territorio que constituyen una fortaleza, oportunidad o ventaja para el logro de la imagen objetivo o escenarios futuros de uso, ocupación y desarrollo territorial.

4 Limitaciones: Conjunto de elementos, cualidades y condiciones internas y externas del territorio que constituyen una restricción, obstáculo o desventaja para el logro de la imagen objetivo o escenarios futuros de uso, ocupación y desarrollo territorial.

5 Problemas: Elementos, estructuras, procesos o condiciones cuya aparición, existencia, funcionamiento o dinámica es valorada como inadecuada, perjudicial o limitante respecto a unos objetivos, o propósitos que se han establecido.

Las finalidades del análisis y diagnóstico estructural son:

- a. Identificar y explicar los factores y/o condiciones que han orientado la organización espacial actual, señalando las deficiencias y problemas sobre los cuales habrá que incidir para evolucionar hacia una situación deseable;
- b. Inventariar y evaluar las condiciones naturales, económicas, sociales y urbanas funcionales que presenta el territorio para determinar hasta donde dichas condiciones pueden constituir las bases materiales del desarrollo, y
- c. Fundamentar los objetivos y estrategias del ordenamiento, como respuesta a la realidad analizada, y servir de base para la formulación de acciones concretas y toma de decisiones.

3.3 Prospectiva

Una de las cualidades del ordenamiento territorial es su visión prospectiva. Se trata de diseñar el futuro deseado y deseable y establecer las estrategias para aproximarse a él, generándose visiones alternativas de futuros deseados.

Para que sea útil en la formulación de planes tiene que, necesariamente, insertarse en el proceso de toma de decisión y ser sus escenarios una información valiosa para la elaboración del modelo territorial. Además, debe considerar las siguientes cualidades:

- a. Carácter de largo plazo;
- b. Enfoque participativo, y
- c. Prevalencia de los juicios de los actores sociales y expertos sobre las mediciones cuantitativas.

Es un momento esencial del proceso de ordenamiento territorial, porque condiciona fuertemente todo el desarrollo posterior y es útil para garantizar la calidad y pertinencia de los estudios diagnósticos. Se visionan los futuros posibles de territorio y se construye de manera colectiva el escenario deseado. La reflexión debe ser orientada por cuatro preguntas fundamentales:

- a. ¿Para qué se quiere ordenar el territorio?;
- b. ¿Desde qué perspectiva o enfoque se aborda el proceso?;
- c. ¿Cuáles son los futuros posibles?, y
- d. ¿A dónde se quiere llegar?

3.4 Formulación del Plan

A partir del conocimiento de la situación actual y su perspectiva se desarrolla el proceso de formulación del plan. Es el momento de la toma de decisiones, de la confrontación de lo deseado con lo viable.

Cinco son los aspectos claves en la formulación del plan de ordenamiento territorial:

- a. La formulación de la imagen objetivo o modelo territorial a alcanzar, que corresponde al proceso técnico-político mediante el cual se determinan las líneas maestras del orden territorial enmarcado en las finalidades del modelo de desarrollo y en escenario adoptado como escenario deseado⁶;
- b. La formulación de objetivos, que corresponden a los propósitos, deseos o logros directamente asociados a la imagen objetivo. Cuando se cuantifican se denominan metas;
- c. La formulación de estrategias, que son las políticas territoriales y líneas de acción con las cuales se pretende lograr los objetivos propuestos, atacar los problemas y acercar la realidad actual a la imagen objetivo⁷;
- d. La formulación de acciones programáticas, que son las actividades, programas y proyectos mediante los cuales se instrumentalizan las estrategias⁸;

6 Esta imagen debe indicar: el desarrollo social que se desea; el crecimiento y localización de las actividades económicas que se sugieren; la identidad cultural a que se aspira; la organización de la red de centros poblados y de nivel de servicios y equipamiento que se requiere y la base de sustentación ecológica que debe permanecer.

7 En el diseño de las estrategias habrá que considerar tres aspectos relevantes: Definir las políticas territoriales, con actividades capaces de inducir los cambios espaciales y estructurales requeridos; establecer líneas de acción específicas y determinar el horizonte del Plan.

8 La formulación de dichas acciones debe incluir: El ámbito territorial donde se instrumentalizan; los objetivos que se esperan alcanzar; los efectos sociales, económicos, biofísicos y espaciales esperados; los efectos sobre el ambiente que desencadenan; la viabilidad económica, técnica, administrativa y política y las responsabilidades institucionales en su realización.

- e. La discusión y aprobación. Una vez formulado, el plan es sometido a un proceso de discusión y validación social para su aprobación final. Si en las etapas anteriores ha habido participación social, la discusión y concertación no debería ser complicada. En esta etapa, todos los resultados obtenidos en las etapas anteriores se someten a escrutinio público, como resultado de lo cual se presentarán fuertes discusiones entre distintos actores que aspiran a que el plan sirva a sus intereses particulares, y
- f. En este punto se recomienda una profusa difusión del plan, que garantice una participación social con actores informados y que considere la mayor representatividad social de los participantes. Asimismo, es importante disponer de procedimientos que permitan transformar las discusiones y acuerdos en ajustes del plan.

3.5 La Gestión del Plan

Una vez formulado y aprobado el Plan lo que sigue es su implementación, el momento en que inicia la instrumentalización, ejecución y erogación de recursos demandados; simultáneamente se realizan acciones de control y evaluación.

Se debe tener precaución frente a la influencia de algunos actores, que aún después de aprobado el Plan quieren aprovechar su posición política, económica y/o social para buscar modificar los alcances de este o los programas y/o proyectos asociados al Plan en favor de sus intereses particulares.

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

Para revisar la historia del ordenamiento territorial en Latinoamérica se debe entender que este, corresponde a una de las estrategias de desarrollo territorial aplicadas durante las últimas décadas. Así, un análisis en torno a las estrategias territoriales para el desarrollo económico que han manejado los gobiernos de América Latina permite identificar cinco grandes conjuntos de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se han aplicado.

Estas estrategias de desarrollo promovidas desde los estados nacionales hacia los territorios se deben entender como un conjunto de criterios, modalidades, y herramientas de intervención pública utilizados por el gobierno central, con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o para dar respuestas a los problemas específicos de ciertas regiones (Massiris Et Al, 2012).

Las estrategias aplicadas en Latinoamérica corresponden a:

- a. Desarrollo regional;
- b. Planificación del uso del suelo urbano;
- c. Descentralización;
- d. Desarrollo territorial,
- e. Ordenamiento territorial y
- f. La gobernanza multinivel y su dimensión vertical-territorial.

A continuación, se caracterizan dichas estrategias en relación con sus principales finalidades y resultados

4.1 Estrategia del desarrollo regional

Abarcó más o menos unos 40 años iniciándose en el año 1940 y presentó tres instrumentos que fueron el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, las políticas de regionalización y los llamados polos de desarrollo entre los años 1970 y 1980.

El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas se aplica en el continente emulando la experiencia de la Agencia Federal Tennessee Valley Authority (TVA) en la cuenca del río Tennessee. Estas corporaciones buscaban un tipo de desarrollo integral tomando como base territorial las cuencas hidrográficas.

Las políticas de regionalización, plantearon como objetivos concentrar las inversiones y formular estrategias de planificación específicas atendiendo a las particularidades económicas regionales.

Los polos de desarrollo buscaron resolver el problema de la heterogeneidad estructural de la economía. Esto se refiere a las disparidades o el desequilibrio que se presenta en el desarrollo de un territorio, como resultado de la lógica concentradora que ha caracterizado a los tres modelos de desarrollo que han predominado en América Latina: el Primario Exportador, el de Industrialización por Sustitución de Importaciones y el actual modelo de economía de mercado.

Los especialistas señalan que la estrategia de desarrollo regional como estrategia territorial tuvo escasos resultados en América Latina y cuando se adopta la economía de mercado, esta política pierde importancia y entra a ser reemplazada a partir de los años 80, por nuevas estrategias como la descentralización y el desarrollo territorial (Massiris, 2005).

4.2 Estrategia de planificación del uso del suelo urbano

Surge como consecuencia de los cambios y las dinámicas espaciales, que se dieron a partir de la implementación del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones. A localizarse las industrias en los principales centros urbanos, se generaron importantes flujos de desplazamientos del campo a la ciudad en busca de empleo. Pasando la mayoría de los países de América Latina a concentrar su población en zonas urbanas. El crecimiento urbano se fue dando en forma inorgánica sin que existieran normas regulatorias que ordenaran el adecuado uso de los territoriales.

Lo anterior llevó a los países latinoamericanos se promulgaron normas regulatorias del crecimiento urbano sin que se les llamará todavía ordenamiento territorial como tal, sino simplemente regulaciones urbanísticas o de urbanismo enfocadas en los espacios urbanos.

4.3 Estrategia de la descentralización

Se desarrolló a partir del año 1980, asociada al modelo neoliberal que demandaba nuevas estrategias de gestión territorial que mejoraran la eficiencia del Estado y planteó la descentralización como un instrumento para conseguir eficiencia fiscal,

mejorar la asignación de los recursos fiscales, realizar programas sociales y provisión de los servicios públicos, acercar el gobierno a los ciudadanos, autonomía y democratización de los poderes locales y regionales y mayor control social y transparencia en la gestión pública.

Los países de la región adoptan la política de la descentralización, la cual con el paso del tiempo fue evolucionando tres tipos de descentralización que se conocen actualmente: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal.

4.4 Estrategia del desarrollo territorial

Enmarcado el modelo de economía de mercado, esta estrategia se tiene como objetivo el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras y condiciones de producción para una mayor productividad y competitividad territorial. El territorio es visto como un factor productivo, surge el concepto de capital natural, bajo el cual la naturaleza se vuelve capital, los seres humanos también se transforman en capital.

Así, en esta estrategia la competitividad territorial concibe al ser humano como un recurso más del territorio que hay que explotar para obtener el mayor beneficio al menor costo posible, lo cual pauperiza la condición humana.

Otra estrategia del desarrollo territorial neoliberal es la secto-territorial que tiene que ver con el desarrollo a partir de las fortalezas que tienen los territorios locales. Asociado a ello están los conceptos de “ventaja competitiva”, “desarrollo local” y “desarrollo endógeno”, todos ligados a la búsqueda de la productividad y competitividad de los territorios.

4.5 El ordenamiento territorial

En general en América Latina el ordenamiento territorial es conceptualizado como un proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y transformación del territorio acorde con las

potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales existentes.

La revisión de las políticas de ordenamiento aplicadas en América Latina permite identificar tres enfoques, en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico, ha predominado el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal; en el Salvador, Guatemala, Honduras Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, ha prevalecido el enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres; en tanto que en México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional. (Massiris, 2005).

En las políticas de ordenamiento territorial actualmente vigentes en América Latina, se observa una debilidad normativa radicada en el hecho de que no existen leyes específicas sobre ordenamiento, sino que éste es manejado a partir de leyes ambientales, leyes de descentralización y otro tipo de leyes sectoriales.

4.6 la gobernanza multinivel y su dimensión vertical-territorial

La noción de Gobernanza responde a un contexto de sociedades compleja y globalizadas y apunta a la necesidad y presencia de lógicas de acción combinadas entre diferentes actores que deben actuar en forma cooperativa o en red para alcanzar soluciones que los agentes por sí solos no pueden alcanzar Así, La gobernanza hace referencia a la coordinación de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo (Fernández y Weason, 2012).

Por otra parte concepto de gobernanza multinivel surge en Europa, y se plantea como un principio aglutinador de las distintas realidades de los Estados que la conforman; con la existencia de una institucionalidad de múltiples niveles de decisión, con procedimientos construidos históricamente y con una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta.

La gobernanza multinivel se entiende como un proceso dinámico que posee dos dimensiones, una vertical y otra horizontal. La dimensión vertical de la gobernanza trata de la relación entre niveles central, regional y local, y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, la que debe expresarse en acuerdos que permiten participación y responsabilidad en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo. (Fernández y Weason, 2012).

La dimensión horizontal en tanto se refiere a la coordinación entre agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, no sólo entre entidades gubernamentales, sino con actores diversos. La idea aquí es que esta cooperación es sustantiva para la instalación de una óptica territorial que permita superar la bajada centralista y sectorial del Estado, y para dar paso a políticas y gestiones propiamente territoriales que puedan sintetizar las opciones de política pública con una perspectiva integral e interdisciplinaria. Sin embargo en América Latina a pesar de las reformas descentralizadoras, conserva un tinte marcadamente centralista lo que afecta la gobernanza multinivel.

La perspectiva de la gobernanza multinivel constituye un aporte a la comprensión de los procesos de descentralización y traspaso de competencias desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales. La ampliación de los (o la creación de nuevos) marcos competenciales de los gobiernos subnacionales, para la descentralización efectiva de las acciones y tareas involucradas en los procesos de desarrollo territorial, se conecta con la perspectiva de la gobernanza, ya que plantea la necesaria articulación de espacios estructurados de diálogo, coordinación y complementariedad entre diferentes entidades y actores. Se requiere, en primer lugar, poner la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, sus niveles y entidades mediante la articulación y colaboración interinstitucional (Rosas Et Al,2019).

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial, no se han logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos: problemas territoriales que se expresan en ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural, degradación de recursos naturales, contaminación y pérdida de biodiversidad, disparidades del desarrollo

regional, riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológicas.

Tratando de encontrar razones de por qué ha ocurrido esto, se pueden señalar las siguientes:

- a. La desarticulación entre las políticas territoriales/sectoriales y el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial;
- b. Predominio de la visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales/ locales;
- c. Inconsistencia en la gestión territorial;
- d. Dominio de la planificación tecnocrática e impositiva sobre la democrática;
- e. Presiones de poder sobre la gestión territorial;
- f. La corrupción en la gestión;
- g. Ausencia de voluntad política y de recursos financieros para la ejecución y seguimiento de los planes.

En los países de la región toda la planificación es cortoplacista, no va más allá de los periodos de gobierno, a cada gobernante le interesa mirar el tema sólo en lo que corresponde a su gobierno, y el que sigue trata de minimizar o evitar aún los asuntos exitosos de su antecesor para no darle propaganda al anterior, sino que todo se concentre en lo que él hace.

5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE

Una de las mayores limitantes para enfrentar el desafío del ordenamiento territorial está en el hecho que el Estado chileno se ha organizado más fácilmente de manera sectorial que territorial, para dar respuesta a distintos temas, incluso con un marcado dejo de neutralidad en el territorio y hasta el año 2015 no existía para este tema un responsable directo, salvo por las funciones asignadas a los gobiernos regionales, las que al no estar respaldadas en un instrumento propio se veían anuladas por las decisiones sectoriales de carácter nacional.

Dicha situación empieza a cambiar con la creación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), creada por Decreto N°34, de Vivienda y Urbanismo, el año 2015, y definida como “ instancia de coordinación en materia de políticas, planes y programas relacionados con el desarrollo y ordenamiento del territorio (urbano y rural), incluyendo la infraestructura necesaria para ello, con el objeto de tener incrementos significativos en los estándares de calidad de vida y reducir las brechas en materia de equidad urbana y territorial en Chile.” (Arenas, 2017)

En Chile, hasta el año 2018 no existían normas específicamente destinadas a regular el ordenamiento del territorio, aunque dicha función estaba entregada a un determinado organismo a nivel regional, el “Gobierno Regional”. En efecto, la Ley N°19.175, establecía que la administración superior de cada región del país está radicada en un “Gobierno Regional”, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Entre las funciones que le competen se encuentran las que dicen relación con el ordenamiento territorial, entre ellas, establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, así como también fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.

La Ley N°21.074 que fortalece regionalización del país, promulgada en febrero del año 2018, incorpora como nuevas funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial las siguientes:

- a. Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial;
- b. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- c. Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- d. Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;

- e. Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;
- f. Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social;
- g. Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región;
- h. Financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas, en conformidad a las normas que rigen la materia;
- i. Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, determinará los territorios como zonas rezagadas conforme a la política nacional sobre la materia, y
- j. Proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia. Dicha zonificación es aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y debe ser reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial.

El nuevo artículo 17° de la Ley de Gobiernos Regionales, señala que el plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región, para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También se señala que, dicho plan de ordenamiento territorial debe establecer con carácter vinculante, las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos, sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y

actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente.

El incumplimiento de las condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan. El plan debe reconocer las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva.

Se establece que, el plan regional de ordenamiento territorial sea de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional, ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística.

La aprobación del plan regional de ordenamiento territorial debe ser, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

La elaboración del plan regional de ordenamiento territorial se debe iniciar con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. Debe ser sometido a un procedimiento de consulta pública, que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el gobierno regional, debiendo consultarse paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el gobierno regional. El plan deberá evaluarse y, si corresponde, actualizarse en ciclos que no superen períodos de diez años, según la normativa.

La Ley N°21.074, establece una comisión interministerial de ciudad, vivienda y territorio, que integra los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente.

Se establecen como funciones de esta comisión interministerial las siguientes:

- a. Proponer para la aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano;
- b. Proponer la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar el plan;
- c. Proponer la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para esta Comisión, y
- d. Proponer los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial.

Asimismo, la normativa señala que la política nacional de ordenamiento territorial contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras, que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional.

La incorporación de funciones en materias de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales genera un relevante cambio en materia de planificación del territorio ya que hasta el año 2018 solo constituyó una mera mención que carecía de contenido real, restringiéndose la regulación del territorio a una “planificación urbana”⁹.

Actualmente, el ordenamiento territorial y en particular la planificación territorial en el país se desarrolla a partir de lo establecido en la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones¹⁰ y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

La planificación urbana se efectúa en tres niveles de acción, que corresponden a tres tipos de áreas: nacional, intercomunal y comunal; y cada instrumento de planificación urbana tiene un ámbito de competencia propio en atención al área

9 La Ley de Urbanismo y Construcciones entiende la planificación urbana como el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico (artículo N°27).

10 Decreto con Fuerza de Ley N°458, publicado en el Diario Oficial el 13 de abril de 1976.

geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás.

Así en el nivel superior le corresponde al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional, y a través de la ordenanza general de urbanismo y construcciones, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados

En el nivel intercomunal están los planes reguladores intercomunales y metropolitanos, conformados por una memoria explicativa, una ordenanza local y plano.

En tercer nivel, se ubican los planes reguladores comunales, con los mismos instrumentos exigidos para el nivel intercomunal, al que se le agrega un estudio de factibilidad sanitario, y finalmente los planes seccionales, con los mismos productos que en el nivel comunal. Tanto los planes intercomunales, como los comunales y seccionales, establecen una “área normada” o “área urbana”.

Así entonces, el territorio a ordenar se encuentra regulado actualmente por un conjunto de cuerpos jurídicos parciales, en función de sus requerimientos específicos. Es posible distinguir tres tipos de territorios claramente definidos donde la normativa sectorial establece espacios operacionales:

- a. Territorio Urbano: El espacio urbano corresponde a aquella área que, por excelencia, ha sido parte de los instrumentos de planificación urbana desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
- b. Territorio Rural: Que corresponde al espacio fuera los límites urbanos que, a partir de la modificación legal del año 2018, pasan a ser regulados por el plan regional de ordenamiento territorial a través de una macro zonificación de dicho territorio. El plan regional de ordenamiento territorial tiene carácter vinculante sobre las condiciones de localización, para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y establece condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas instaladas en zonas no reguladas por los instrumentos de planificación territorial, y

c. Territorios Sujetos a Normas Específicas. Finalmente, existen territorios que de acuerdo con normas legales propias son regulados, no requiriendo la fuerza de una nueva legalidad para su definición. En tal caso se pueden mencionar los territorios del SNASP, los sectores con sitios arqueológicos o antropológicos, entre otros.

Según la Ley General de Urbanismo y Construcciones todos los instrumentos de planificación territorial de carácter normativos deben someterse a evaluación ambiental, antiguamente a través de Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental. El año 2010 se modifica mediante la promulgación de la Ley N°20.417, que instauro la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para todos los planes, políticas y programas referidos al ordenamiento territorial. Las modificaciones que establece la Ley N°20.417 a la Ley N°19.300, se puede entender porque las EAE son más adecuadas al proceso de planificación territorial, que aquellas evaluaciones ambientales aplicadas a proyectos individuales, lo que genera diferencias importantes en el procedimiento metodológico (Espinoza, 2018).

En el ámbito del espacio rural, a pesar de la ausencia de un instrumento de ordenamiento territorial del espacio rural orgánico, (es decir un cuerpo jurídico ordenado y conexo que entregue facultades de planificación y regulación de los espacios rurales), se han aplicado una serie de normas jurídicas aún vigentes que tienen un impacto territorial. Los principales instrumentos han sido el cambio de uso de Suelo (artículo N°55 del D.F.L. N°458 del MINVU) el y Decreto Ley N°3.516 sobre División de Predios Rústicos (Márquez, 1999).

El primero permite modificar el destino de un predio de rural a otra categoría (residencial, comercial, industrial, etc.), en tanto que el segundo permite subdividir un predio como máximo hasta 0,5 hectáreas lo que permite desarrollar finalmente las denominadas “parcelas de agrado”. La posibilidad de ejecutar estas acciones responde a una condición singular, o sea, proyecto a proyecto y, por lo tanto, no se enmarca en una estrategia de ordenamiento del espacio rural.

Un caso emblemático de la ausencia de un ordenamiento territorial del medio rural, y del uso de la legislación vigente en forma desviada hacia fines particulares,

lo representa el Decreto Ley N°3.516. A finales del año 1980 la dictadura cívico-militar dictó dicho decreto, el que establece normas sobre división de predios rústicos, a fin de que aquellos campesinos que vendían los predios agrícolas provenientes de la Reforma Agraria pudieran asentarse, evitando así problemas de allegamientos o la formación de campamentos habitacionales en las áreas rurales. Para ello, se autorizaba la segregación de parte de los predios en terrenos de 5.000 metros cuadrados.

Sin embargo, la utilización creciente en las últimas décadas del decreto como un mecanismo para la generación de áreas residenciales de carácter urbano, a través de las parcelas de agrado, mediante la vía de hacerlas aparecer como “predios rústicos”, posibilitando la evasión de las exigencias del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ha generado un conjunto de efectos negativos en el poblamiento racional del espacio rural.

6. LAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL APLICADAS EN CHILE

No obstante que, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, en Chile no existía hasta el 2018 un cuerpo jurídico que regulara las materias referidas al ordenamiento territorial, si han existido un conjunto de proyectos e iniciativas gubernamentales desarrolladas desde la década de los años 90, destinadas a desarrollar conocimientos, propuestas y guías sobre la temática del ordenamiento territorial.

A continuación, se identificarán y caracterizarán cuatro de estas acciones públicas, las cuales han generado un importante acervo de conocimiento e información sobre la materia, tanto a escala regional como nacional.

Las tres primeras con aplicaciones específicas para tres regiones del país, y la última con propuesta metodológica a carácter general:

6.1 Proyecto OTAS

El Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, a partir del año 1996 desarrolló la iniciativa “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago”, el cual fue ejecutado por la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, con el apoyo y asesoría de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ. El citado proyecto se estructuró en dos fases, una de carácter ambiental y otra socioeconómica.

A partir del año 1996 se desarrolló la primera fase de Planificación Ecológica Regional, que definió áreas de riesgo ecológico, de protección y requerimientos ambientales. Desde el año 2001 y en su segunda fase, se realizó un análisis socioeconómico del conjunto del territorio que originó, entre otros instrumentos, el Marco Orientador para el Ordenamiento Territorial (MOT), que propuso una imagen objetivo regional para el año 2030; además de entregar un Modelo de Gestión, el cual contribuye a la coordinación y participación de la sociedad civil organizada.

La expresión cartográfica del MOT fue el resultado de la Planificación Ecológica Regional (1996), de los Planes Sectoriales del año 2003, del Diagnóstico Territorial Integrado realizado el año 2004, y de experiencias locales como el MOT comunal en San José de Maipo y El Monte, o los Talleres Regionales de participación, con actores públicos y privados.

La propuesta pretendía territorializar la Estrategia de Desarrollo Regional, que proyectaba a la Región como “Santiago 2010: Región de Clase Mundial con Vocación Internacional, creciente Calidad de Vida, y con Identidad y Liderazgo”. Esta idea fuerza proponía integrar tres ámbitos del desarrollo sustentable; el económico, el ambiental y el social, a la imagen territorial deseada.

El proyecto OTAS culmina con un informe final el año 2005 que detalla el trabajo intersectorial realizado (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2005).

6.2 Zonificación de la Región de Aysén

A partir del año 2000 y en marco de un convenio intergubernamental de colaboración con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, (GTZ) y el Gobierno Regional, se desarrolló un el programa “Transferencia para el Ordenamiento Territorial de la Región de Aysén”. A través de la ejecución del citado programa se obtuvo como resultado el año 2005 el documento denominado “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”, el cual recopiló todo el trabajo desarrollado desde el año 2000.

En este documento regional, se encuentran antecedentes de los principales sectores productivos de la Región; un análisis prospectivo, dentro del cual se destaca la construcción de escenarios futuros para la Región que entregan un marco de orientación sistemático y coherente para la gestión e implementación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial; los objetivos generales y específicos; las memorias explicativas de las zonificaciones del Borde Costero y Terrestre; los lineamientos de acción que surgen como una serie de iniciativas estratégicas para alcanzar los objetivos propuestos; y un capítulo final que hace referencia a la normativa vinculante al proceso de planificación desarrollado.

El citado documento señala que “El Plan Regional de Ordenamiento Territorial es, en consecuencia, un instrumento que, sobre la base de los intereses y características físicas de la Región, entrega una guía de cómo desarrollarla en un marco de compatibilidad entre todos los intereses y funciones que se desarrollan sobre el territorio regional”. (Gobierno Regional de Aysén, 2005)

El trabajo desarrollado en Aysén fue el resultado del esfuerzo de un conjunto de instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron con su participación, análisis y elaboración de propuestas. En este contexto, los productos obtenidos fueron el resultado de un proceso de planificación, caracterizado por un importante componente participativo y de resolución de conflictos.

Sin embargo, este importante esfuerzo de desarrollar un Plan de Ordenamiento Territorial a escala regional se enfrentó a la ausencia de un marco legal que respaldara su propuesta y significó que, en diciembre del año 2006, la Contraloría

General de la República no tramitará la resolución que establecía el Reglamento Regional Marco de Planificación de Aysén.

En su dictamen la Contraloría señaló que la creación del denominado Plan Regional de Ordenamiento Territorial rebasaba las atribuciones de la Autoridad Regional, puesto que disponía la elaboración de un instrumento de planificación no contemplado en la normativa que regula tal materia, esto es, la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza. Asimismo, señala que el citado reglamento pretendía entregar facultades al Gobierno Regional, en asuntos que corresponden a la esfera de materias contenidas en la citada Ley General¹¹.

6.3 La Zonificación de los Usos del Borde Costero de la Región de Coquimbo

En el marco del Programa «Más Región», impulsado por el Gobierno Regional y ejecutado a través de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, la Comisión Regional de Uso del Borde Costero desarrolló una propuesta de zonificación del litoral, cuya finalidad es dar cumplimiento a la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.

Este proceso de zonificación llevado a cabo se fundamenta en una serie de estudios y trabajos técnicos desarrollados en la región con el apoyo de diversos servicios públicos, universidades y organismos especializados, entre los que se destaca la elaboración de los estudios de «Diagnóstico y Potenciación de los Planes Regionales de Desarrollo, sectores Pesca, Turismo, y Zona Costera, Región de Coquimbo», el cual fue la base para el establecimiento de una macrozonificación, la que fue seguida por la elaboración de una zonificación a escala comunal, microzonificación, con la participación de los municipios costeros, proceso que fue validado por los respectivos concejos municipales, verificándose un activo proceso de participación ciudadana que involucró a los principales sectores regionales que se relacionan con el uso y desarrollo del borde costero (Comisión Regional de Uso del Borde Costero Región de Coquimbo, 2005).

11 Dictamen N°59.316 de fecha 11 de diciembre del año 2006. La Contraloría General emite dictámenes jurídicos informando acerca de la correcta interpretación que debe darse a las normas en materias de su competencia y conforman su jurisprudencia que es obligatoria para todos los órganos administrativos sometidos a su fiscalización.

6.4 Desarrollo metodológico de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

La SUBDERE a través del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios, ha implementado un programa de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, cuya finalidad es profundizar la descentralización entregando más poder, competencias y capacidades a las regiones.

Específicamente desde el año 2008 el programa viene trabajando en generar capacidades en materia de planificación y ordenamiento territorial en las regiones para lo cual ha desarrollado un conjunto de guías para la elaboración de Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).

Las principales guías desarrolladas son las siguientes:

- a. Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT): Contenido y Procedimiento (2010);
- b. Manual Guía para la participación ciudadana en La elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (2010);
- c. Guía de Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial (2011);
- d. Guía de Zonificación Costera para el Ordenamiento Territorial (2011),
- e. Guía de Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial. (2013).

7. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE A PARTIR DE LA NORMA DEL AÑO 2018

La necesidad planteada en las últimas décadas de avanzar en un marco institucional para la “ordenación del territorio” en el país, a partir del año 2018, es abordada con la nueva normativa que permite a los gobiernos regionales realizar intervenciones públicas orientadas a dar soluciones a los conflictos espaciales con el fin de lograr la orientación racional de acciones del Estado y del sector privado para alcanzar fines predeterminados.

El desafío actual es lograr un nuevo enfoque en materia de desarrollo territorial, mejorando el entorno productivo y la calidad de vida de las ciudades y de las áreas rurales, permitiendo un uso más equilibrado y eficiente del territorio nacional, de modo tal de contar con asentamientos humanos que constituyan un empuje al desarrollo social, cultural, económico y productivo del país.

7.1 ¿Es necesaria una ley sobre ordenamiento territorial?

Al igual que en la mayoría de los países de la región, Chile ha presentado una debilidad normativa radicada en el hecho de que no existe una ley específica sobre ordenamiento territorial, sino que éste es manejado a partir de la Ley Ambiental, de la Ley de Gobiernos Regionales y otro tipo de leyes sectoriales como son la Ley de Urbanismo y Construcciones.

A partir de esta constatación, los especialistas han señalado la urgencia de avanzar en un marco normativo que defina qué se entenderá por ordenamiento territorial, qué instrumentos se considerarán y las responsabilidades institucionales de los organismos públicos con competencia en la materia.

Después de 20 años de reflexiones, discusiones, estudios y proyectos piloto en materias de ordenamiento territorial, se ha planteado como necesario disponer de un cuerpo jurídico ordenado y conexo que entregue facultades de planificación y regulación del territorio nacional.

En términos prácticos, una ley sobre la materia debería conceptualizar:

- a. Qué se entenderá por ordenamiento territorial;
- b. Sus instrumentos y escalas de trabajo (nacional, regional, local);
- c. La normativa aplicable en cada nivel;
- d. Las responsabilidades de cada ente público vinculado a la materia;
- e. Los mecanismos de elaboración, aprobación e implantación de cada instrumento;
- f. Los mecanismos de participación ciudadana;
- g. Los responsables de la fiscalización de sus cumplimientos, y
- h. Las sanciones para aplicar en caso de su transgresión.

La estrategia aplicada en el caso chileno ha sido no dictar una ley específica que aborde la materia del ordenamiento territorial, sino que, a través de la modificación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, incorporar como instrumento de planificación territorial a los planes regionales de ordenamiento territorial, entregando la responsabilidad de la elaboración y aprobación a los gobiernos regionales. Además, crea una comisión interministerial de ciudad, vivienda y territorio encargada de la elaboración de las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano.

Llama la atención que se opta por no dictar una nueva ley de planificación territorial que abordara en forma integral la planificación urbana y rural, y sólo se le realizan modificaciones a la ley de urbanismo vigente desde año 1976, que a la fecha ha tenido más de 44 modificaciones desde su promulgación (Fernández, 2012).

La implementación de la nueva normativa y su eficacia en resolver los problemas y conflictos del uso del territorio, requerirán realizar una evaluación a futuro para determinar si ésta es la estrategia más adecuada para incorporar el ordenamiento territorial como una herramienta efectiva.

Se estima necesario avanzar en una ley específica de ordenamiento territorial que entregue un marco institucional para la “ordenación del territorio”, comprendido este como un acto político-administrativo y de intervención pública en la solución de conflictos espaciales con el fin de lograr la orientación racional de acciones del Estado y del sector privado para alcanzar fines predeterminados.

Actualmente, las materias de planificación urbana están contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza respectiva, y las de ordenamiento territorial, en el DFL 1-19175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. El Art. 17 de dicha ley señala explícitamente que el PROT “no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística”. Por ende, las áreas urbanas continúan siendo reguladas por los Instrumentos de Planificación Territorial de responsabilidad del Ministerio

de Vivienda y Urbanismo, y el ordenamiento territorial, de atribución de los Gobiernos Regionales, regulará sobre los territorios rurales.

7.2 Una Política Nacional de Ordenamiento Territorial: La escala indicativa nacional

Para lograr un sistema institucional y de gestión coherente se debe contar con una política nacional de ordenamiento territorial, estable y con perspectiva de largo plazo que permita definir y conocer cuáles son los objetivos de uso del territorio en el tiempo, de manera que los diversos sectores y actores se desarrollen y complementen.

Esta política debería establecer los lineamientos fundamentales para la definición de los usos preferentes del espacio, en la perspectiva de orientar la acción pública y privada hacia la utilización racional y ambientalmente sustentable del territorio, (compatibilizando las demandas de suelo de las actividades agrícolas, industriales, mineras, residenciales, turísticas, de transporte y comunicación, entre otras).

Los elementos básicos que debería considerar en la formulación de una política nacional de ordenamiento territorial a fin de que cumpla adecuadamente con el objetivo de armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado, en un contexto de uso racional y sustentable, deberían ser los siguientes:

- a. Acción integradora, relacionando adecuadamente los planes sectoriales a los diferentes niveles de la administración pública de un modo espacial, a través de un ámbito horizontal (coordinando los planes sectoriales) y un ámbito vertical (coordinando los diferentes niveles de la administración, tanto local, como regional y nacional);
- b. Definición de funciones y potencialidades de los recursos humanos y paisajísticos relacionados con el territorio y su distribución espaciotemporal;
- c. Proposición de las áreas que son necesarias en el contexto de las estrategias regionales de desarrollo y que tienen una expresión sectorial;
- d. Determinación de los conflictos presentes y futuros en el uso del territorio;
- e. Sensibilización respecto a los recursos naturales, sus relaciones y fragilidad.

A la fecha la primera política nacional de ordenamiento territorial está aún en etapa promulgación, luego de un largo proceso iniciado en junio del año 2016 cuando se le sometió al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, y que cuyo texto fue ratificado y aprobado por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, el día 30 de septiembre de 2019¹².

7.3 Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT): La escala operativa regional

Un plan regional de ordenamiento territorial corresponde a una herramienta concreta destinada a realizar el ordenamiento a nivel regional, siendo un instrumento de mayor amplitud y generalización que los de planificación sectorial vigentes y a una escala que posibilitará orientar y compatibilizar los mismos (SUBDERE, 2011).

El PROT es definido como un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional. En cuanto Plan, con un horizonte temporal de mediano plazo (10 años), debería estar mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico-técnico del territorio. Debería identificar las limitantes y potencialidades del territorio con objetivos de desarrollo sustentable, en el entendido que las políticas sectoriales no han demostrado ser suficientes para abordar los complejos problemas del ordenamiento de los usos del territorio.

Respecto a la situación en la elaboración de los planes regionales de ordenamiento territorial a la fecha, según la información del Sistema de información electrónico está destinado a la consulta y seguimiento del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica del Ministerio del Medio Ambiente, no existen planes aprobados, como muestra el cuadro adjunto.

12 Con fecha 12/12/2019 el Decreto Supremo que Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial ingresó a Toma de Razón de la Contraloría General de la República.

CUADRO N°1
Situación procedimiento de evaluación ambiental estratégica

Fecha de ingreso	Territorio a regular	Estado de la evaluación
02-06-2012	PROT Aysén	Inicio EAE
02-07-2013	PROT Coquimbo	Inicio EAE
05-07-2013	PROT Santiago	Inicio EAE
20-08-2013	PROT Tarapacá	Segundo Informe Ambiental
30-08-2013	PROT La Araucanía	Primer Informe Ambiental
24-09-2013	PROT Maule	Segundo Informe Ambiental
27-09-2013	PROT Valparaíso	Informe Ambiental Complementario
04-10-2013	PROT Los Lagos	Inicio EAE
18-10-2013	PROT Atacama	Resolución de Desistimiento o Abandono
21-10-2013	PROT Los Ríos	Segundo Informe
23-10-2013	PROT Biobío	Inicio EAE
30-10-2013	PROT Magallanes	Primer Informe Ambiental
07-11-2013	PROT Bernardo O'Higgins	Resolución de Desistimiento o Abandono
04-02-2014	PROT Arica	Resolución de Desistimiento o Abandono
05-09-2014	PROT Antofagasta	Resolución de Desistimiento o Abandono
17-03-2016	PROT Biobío	Informe Ambiental Complementario

FUENTE: [HTTPS://EAE.MMA.GOB.CL/](https://EAE.MMA.GOB.CL/)

7.3 El ordenamiento territorial en tiempos de crisis y pandemias

La crisis social que afecta al país a partir de octubre del 2019, sumada a los efectos económicos y sociales generados tanto en Chile, como en todo el mundo por la pandemia del Coronavirus COVID-19, están obligando cambios en la forma de planificar las ciudades, los asentamientos humanos, la infraestructura de urbanización, y la localización de las diversas actividades humanas en los territorios.

Claramente, las nuevas enfermedades infecciosas, como el Covid-19, traerán en un futuro cercano nuevos desafíos para la planificación territorial, demandando definiciones e innovaciones en los instrumentos de ordenamiento del territorio que permitan abordar temas tales como las grandes aglomeraciones humanas en las ciudades, el desarrollo las áreas metropolitanas, las desigualdades socio espaciales y los usos del suelo.

En este contexto, y en el entendido de que la declaración de emergencia sanitaria generará la obligación por parte de las autoridades de revisar los Planes de ordenamiento territorial, Planes intercomunales, Planes reguladores comunales, así como cualquier tipo de instrumento de planificación urbana y ordenamiento del territorio; será necesario realizar nuevos diagnósticos, redefinición de líneas base y formulación de estudios técnicos de soporte que incorporen las nuevas condiciones generadas por la crisis y sus efectos, incluyendo nuevas variables de análisis en el proceso de planeación urbana e implementar herramientas de prospección de futuros complejos bajo condiciones fuera de la normalidad (Ramírez, 2020).

La tarea, y el desafío, será entonces diseñar interdisciplinariamente y con la participación de la ciudadanía, nuevas formas de uso del territorio que sean eficientes, seguras y sanas, garantizando al mismo tiempo la sustentabilidad integral del territorio en beneficio de todos los seres que lo habitan.

Los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial que dispone el país pueden ayudar a abordar los desafíos de la planificación para las nuevas épocas post-pandémicas que llegan, siendo necesario replantearse las bases sobre las cuales se ha construido el actual modelo de desarrollo nacional, sobre todo en lo referente al tipo de rol e intervención que le corresponde al estado en el funcionamiento de la economía y en el desarrollo futuro del país (Egaña y Pliscoff, 2020).

7.3 Los desafíos de corto plazo

El gran desafío en materia de ordenamiento territorial es el diseño e implementación de un modelo o sistema integrado de gobernanza territorial, superando la mirada dicotómica urbana-rural con la cual el país ha desarrollado históricamente su aproximación a la gestión territorial.

Se hace urgente tener sistema de planificación del territorio que permita una mayor articulación de las intervenciones sectoriales, para mejorar la forma de ocupación del espacio y para disminuir las disparidades territoriales existentes; para ello la es fundamental la definición y puesta en marcha de una política nacional de ordenamiento territorial que permita mayor consistencia en la aplicación de la batería de instrumentos y dispositivos sectoriales e intersectoriales con incidencia

territorial, pero poco articulados, que existen actualmente en Chile, buscando mejorar las responsabilidades y la articulación vertical, por niveles de la administración (nacional, regional y local), a la espera de los ajustes normativos e institucionales que la propia política defina para avanzar en esta materia, en un marco de valorización de los espacios subnacionales y necesario equilibrio entre diversidad regional y coherencia nacional (Arenas, 2017).

CONCLUSIONES

La revisión de diversas definiciones conceptuales del término ordenamiento territorial realizadas en el presente artículo, permiten señalar que todas llevan de forma explícita o implícita, la idea de regular el uso, ocupación y transformación del territorio en pro del aprovechamiento óptimo. En definitiva, el ordenamiento del territorio es el resultado de las acciones humanas que tiene como finalidad el adaptar o adecuar el espacio geográfico a fin de resolver sus necesidades.

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial no se han logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos; problemas territoriales que se expresan en:

- a. Ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural;
- b. Degradación de recursos naturales;
- c. Contaminación y pérdida de biodiversidad;
- d. Disparidades del desarrollo regional, y
- e. Riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológicas.

Un rol permanente en la acción de Estado es ser un ente planificador, porque en las circunstancias en que se desenvuelve actualmente la gestión pública exigen un grado de anticipación al futuro que permita reducir, hasta donde sea posible, la incertidumbre que afecta a sociedades de creciente complejidad y conflictividad, con el fin de otorgar la máxima coherencia posible al conjunto de acciones que el gobierno debe adoptar para impulsar el cumplimiento de su proyecto político. El desafío al que se enfrenta, es mejorar el entorno productivo y la calidad de vida de

las ciudades y de las áreas rurales, permitiendo un uso más equilibrado y eficiente del territorio, de modo tal de contar con asentamientos humanos que constituyan un empuje al desarrollo social, cultural, económico y productivo.

Al igual que en la mayoría de los países de la región, Chile presenta una debilidad normativa radicada en el hecho de que no existe una ley específica sobre ordenamiento territorial, sino que éste es manejado a partir de la Ley de Gobiernos Regionales y otro tipo de leyes sectoriales como son la Ley de Urbanismo y Construcciones

En Chile, hasta el año 2018 no existían normas específicamente destinadas a regular el ordenamiento del territorio, aunque dicha función estaba entregada a un determinado organismo a nivel regional, el “Gobierno Regional”. La incorporación de funciones en materias de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales a través de la Ley N°21.074, genera un relevante cambio en materia de planificación del territorio ya que hasta esa fecha sólo constituyó una mera mención que carecía de contenido real, restringiendo la regulación del territorio a una “planificación urbana”. No obstante, lo anterior si han existido un conjunto de proyectos e iniciativas gubernamentales desarrolladas desde la década de los años 90, destinadas a desarrollar conocimientos, propuestas y guías sobre la temática del ordenamiento territorial.

La estrategia aplicada en el caso chileno ha sido no dictar una ley específica que aborde la materia del ordenamiento territorial, sino que, a través de la modificación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, incorporar como instrumento de planificación territorial a los planes regionales de ordenamiento territorial, entregando la elaboración y aprobación a los gobiernos regionales. A la fecha ni la política nacional de ordenamiento territorial, ni ningún plan regional de ordenamiento territorial ha sido promulgado, lo imposibilita hacer una revisión de las principales características y énfasis de estos nuevos instrumentos.

Se hace urgente avanzar en un marco normativo que englobe todas las funciones relacionadas con el territorio, definiendo qué se entenderá por ordenamiento

territorial, qué instrumentos se consideraran y cuáles serán las responsabilidades institucionales de los organismos públicos con competencia en la materia.

En términos prácticos, un ley sobre la materia debería conceptualizar que se entenderá por ordenamiento territorial, los instrumentos y escalas de trabajo (nacional, regional, local), las normativas aplicables en cada nivel, las responsabilidades de cada entidad pública vinculada a la materia, los mecanismos de elaboración, aprobación e implantación de cada instrumento, los mecanismos de participación ciudadana, los responsables de la fiscalización de su cumplimiento y las sanciones a ser aplicadas en caso de su transgresión.

Finalmente se debe tener presente que la crisis social de octubre del año 2019 y los impactos de la pandemia del Covid-19 en Chile, traerán en un futuro cercano nuevos desafíos para la planificación territorial y demandarán innovaciones en los instrumentos de ordenamiento de territorio que permitan abordar temas tales como las grandes aglomeraciones humanas en las ciudades, el desarrollo las áreas metropolitanas, las desigualdades socioespaciales y los usos del suelo.

En este nuevo contexto, será de imperiosa necesidad la evaluación interdisciplinaria de la implementación de la nueva normativa, así como también de su eficacia en resolver los problemas y conflictos del uso del territorio, tanto los actuales como su capacidad adaptativa al nuevo contexto social y sanitario en el que deberá implementarse, determinando si fue la estrategia más adecuada para incorporar el ordenamiento territorial como una herramienta efectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas, F. (2017): "Ordenamiento territorial: racionalidad en el uso de los espacios subnacionales". En DESCENTRALIZACIÓN 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país, Universidad de la Frontera.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2009): "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas". Santiago de Chile.

- Comisión Regional de Uso del Borde Costero Región de Coquimbo (2005): “Zonificación de los Usos del Borde Costero—Región De Coquimbo: Memoria explicativa de la Zonificación”. Coquimbo.
- Egaña R. y Pliscoff C. (2020): “La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras”. Ideas,15. DOI: <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>.
- Espinoza C. (2018): “Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio”. Revista Tiempo y Espacio N°41. Universidad del Bio Bio, Concepción.
- Fernández J. (2012): “Síntesis de la evolución histórica experimentada por la legislación urbanística chilena”. Revista de Derecho N°28, Consejo de Defensa del Estado. Santiago de Chile.
- Fernández M y Weason M. (2012): “Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial”. Rimisp—Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gobierno Regional Metropolitano de Aysén (2005): “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”. Secretaria Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)/ Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ).
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2005): “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago: informe Final”. Universidad de Chile/GTZ, Santiago de Chile.
- Gómez D. (2002): “Ordenación Territorial”. Editorial Agrícola Española S.A. Madrid.
- Massiris A. (2005): “Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris A. (2008): “Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes”. Conferencia dictada en el 2IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial. Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Massiris A. Et Al (2012): “Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia”. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Massiris A. (2013): “Políticas de ordenamiento territorial en América Latina: Examen comparado”. Comunidad Andina, Programa BioCAN, Lima.
- Mallea M. (2008): “Ordenamiento Territorial y la Dimensión Ambiental de los Instrumento de Planificación Territorial”. Revista de Derecho N° 20, Consejo de Defensa del Estado. Santiago de Chile (55-82).
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018): “Ley N°21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País. Santiago de Chile”.
- Ministerio del Medio Ambiente (2010): “Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Modificada por la Ley N°20.417”. Santiago de Chile.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1975): “Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”. Santiago de Chile.
- Márquez M. (1997): “El Ordenamiento Territorial en el País: Algunos elementos para la formulación de una Política de Estado”. Revista de Geografía Norte Grande N°24, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Márquez M. (1999): “El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile”. Revista de Geografía Norte Grande N°26, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Ramírez A. (2020): “Covid-19, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en Latinoamérica”. <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/articulos>.
- Rosas, Et Al (2018): “Análisis del Concepto de Gobernanza Territorial desde el Enfoque del Desarrollo Urbano”. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública N°31, Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2005): “Decreto con Fuerza de Ley N°1 fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009): “Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2010): “Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimiento”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011): “Guía Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2012): “Sistema Nacional de Información Municipal”. <http://www.sinim.gov.cl/>.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2013): “Guía: Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial “. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.

