

# Instrumentos y procesos para el desarrollo del ordenamiento territorial en Chile

## *Instruments and Processes for the Development of Land Management in Chile*

Mauricio Morales Soto\*

Gerencia Estudios, Cámara Chilena de la Construcción - Chile  
Licenciado en Geografía (Pontificia Universidad Católica de Chile)  
Diploma en Métodos Cuantitativos para la Investigación Social  
(Universidad Diego Portales)

### Resumen

Actualmente, la importancia que ha adquirido el ordenamiento territorial para la toma de decisiones y el desarrollo de política pública ha sido de vital importancia tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Junto con ello, la necesaria comprensión del territorio como espacio de acción administrativo-jurídica del hombre y la noción de que esta actividad ha venido dada esencialmente desde el Estado, que teóricamente debe sustentarse en alguna norma legal que se preocupe de preservar, dinamizar y racionalizar la utilización del territorio como un bien común y limitado, a partir de criterios de igualdad, eficiencia y sostenibilidad, denota la relevancia de la materia en el ámbito público. Sin embargo, el Estado chileno ha dado muestras que no ha tenido una posición clara al respecto. Esto se ve reflejado no solo en la obsolescencia de instrumentos de planificación territorial (IPT) acorde

### Abstract

Land Management for decision-making and public policy development has become of vital importance in both developed and developing countries. In this process, it has been necessary to view the territory as a place for man's administrative and legal action, and to understand that this activity has essentially come from the State. Theoretically, it must be grounded in a legal ruling aimed at preserving, revitalizing, and rationalizing land use as a common and limited resource, on the basis of equality, efficiency and sustainability. This would denote the relevance of this issue in public matters. However, the State of Chile has shown not to have a clear position. This is evidenced in the obsolescence of Land Planning Instruments (LPI). Instead, a range of unsuitable instruments are being used, preventing the development of a clear management policy. The purpose of this document is to present evidence of

---

\* Correo electrónico: mtmorale@uc.cl

Recibido: 14-12-2015

Aprobado: 21-01-2016

con las necesidades locales, sino que se dispone de una variedad finita de instrumentos que no dialogan entre sí, y que impiden que se desarrolle una política de ordenamiento territorial clara en la actualidad. El objetivo de este documento es presentar evidencias del marco conceptual de lo que refiere a ordenamiento territorial en Chile, y establecer líneas de acción para la interacción de los diferentes instrumentos de planificación normativos e indicativos al momento de desarrollar políticas, planes y programas (PPP), que vayan en la línea del ordenamiento territorial.

### **Palabras clave**

Ordenamiento territorial; instrumentos de planificación; políticas del Estado; territorio

the conceptual framework of Land Management in Chile, and to set up lines of action for the interaction of different planning instruments and normative and indicative planning to develop policies, plans and programs (PPP) related to land management.

### **Key words**

Land management; planning instruments; policy of State; land

## **INTRODUCCIÓN**

El ordenamiento territorial (OT) es una conceptualización que se refiere a las transformaciones que se producen en el espacio y poseen una representación en diferentes cuerpos legales (Muñoz y otros, 2010). La importancia de ordenar el territorio viene desde mediados de siglo xx en el concierto internacional, sin embargo, en Chile es una idea reciente y solo se cuenta con la existencia de algunos esfuerzos por parte del Estado de planificar el territorio a una escala regional (Werner y Zúñiga, 1995; Arenas, 2000; Muñoz y otros, 2010).

El carácter incipiente de la regulación por parte del Estado, así como el accionar del mercado como asignador de recursos territoriales, ha generado desequilibrios espaciales que promueven las fuertes presiones socioambientales por su ocupación. La localización de toda actividad económica impacta en los diferentes asentamientos humanos que se ven afectados por dicha actividad, donde existen áreas o zonas que no están ordenadas ni planificadas.

Situaciones como el cambio de uso del suelo, subdivisión predial, la ocupación no planificada de las periferias urbanas, la localización de macroinfraestructura sanitaria tales como rellenos sanitarios, la ocupación de áreas de riesgo natural y antrópico, la localización de actividades productivas primarias en zonas de alta fragilidad ambiental, corresponde a buenos ejemplos de la deficiente regulación que en lo territorial corresponde (Iturriaga, 2003).

Dado lo anterior, las sostenidas modificaciones estructurales de las actividades productivas y composición social en todos los países del orbe, han llevado a una revisión exhaustiva de los principios regidores de la organización del espacio. Hasta el día de hoy los cambios en los diversos usos del territorio son la respuesta a propósitos de rentabilizar únicamente objetivos económicos, sin tener en consideración la forma adecuada de incorporar aspectos sociales, culturales y medioambientales en los procesos de planificación territorial (Ministerio de Medio Ambiente, 2015; Iturriaga, 2003).

La importancia que ha tomado el OT es necesaria para comprender que es un proceso que viene dado esencialmente desde el Estado, que teóricamente debe sustentarse en alguna norma legal que se preocupe de preservar, dinamizar y racionalizar la utilización del territorio como un bien limitado y común, a partir de criterios de igualdad, eficiencia y sostenibilidad (Consejo de Europa, 1983).

## **SITUACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE**

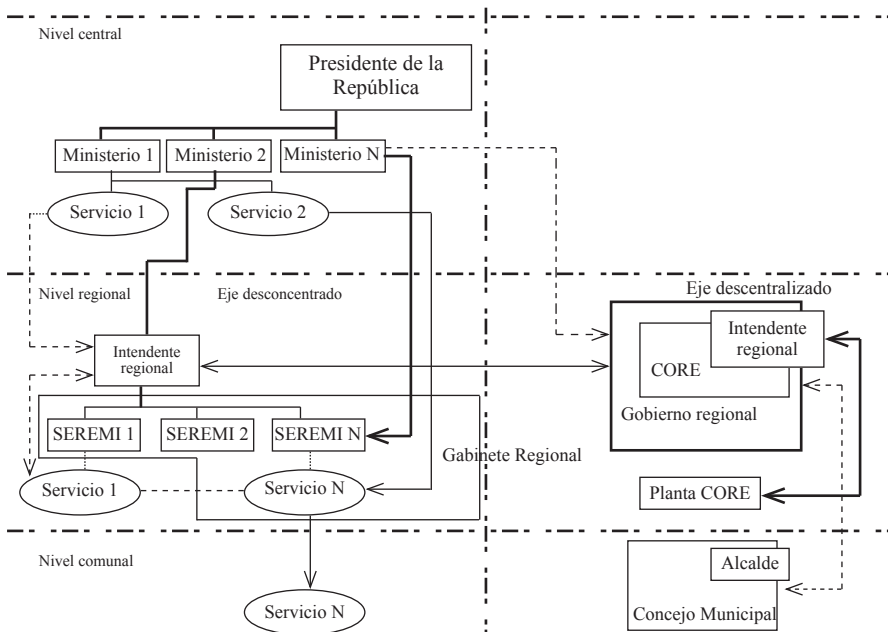
El territorio nacional tiene la particularidad de que el ordenamiento territorial no ha estado dado por una intencionalidad deliberada del Estado, es decir, que gran parte de la normativa existente es el resultado de sucesos que han tenido incidencia en lugares donde la población se ha visto afectada por desastres naturales (Wegner y Zúñiga, 1995; Arenas, 2000; Andrade y otros, 2008). A modo de ejemplo, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) nace inmediatamente después del terremoto de 1928, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) se crea después del terremoto de 1960, al igual que la Ley que decreta zonas de catástrofes, por nombrar algunas.

Cuando se habla de territorio estamos haciendo alusión a una serie de atributos que tiene el espacio geográfico, tangibles como intangibles, que van dando forma a los distintos tipos de organización de los asentamientos humanos, que se relacionan con el grado de urbanización o la estructura productiva y con la división político-administrativa de un espacio, entre otros aspectos (Arenas, 2000). El ordenamiento territorial sin duda constituye un tema que ha surgido durante los últimos 20 años, que ha solucionado de manera parcial los problemas que se producen en el espacio, con la creación e implementación de los distintos instrumentos de planificación territorial existentes.

## ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

En cuanto a la organización político-administrativa, el país se divide en regiones, provincias y comunas. Las primeras están administradas por el intendente regional, quien es el representante natural e inmediato del presidente de la República en el territorio. Las segundas están, al igual que en las regiones, administradas por el gobernador provincial, quien a su vez subroga al intendente y es elegido por el mismo. Estas dos primeras formas de división político-administrativa del territorio corresponden a una forma desconcentrada del Gobierno, sin embargo, las comunas corresponden a una forma descentralizada, en la cual el presidente de la República no tiene incidencia directa (o indirecta) en su designación, ni en la administración de una comuna. Esto se debe a que el edil comunal es elegido a través de votación popular (véase figura 1).

Figura 1  
Estructura del Estado en los niveles nacional, regional y local



Fuente: Arenas (2000).

## **Ley N° 18.715/89 determina los límites específicos de las regiones del país**

Para efectos del ordenamiento territorial, la implementación o generación de políticas, planes y programas (PPP), es necesario comprender previamente el espacio desde la normativa vigente. La Ley N° 18.715/89 determina los *Límites específicos de las regiones del país*, y dentro de este texto se hace alusión a los tres componentes territoriales del país (región, provincias y comunas). Donde, en el artículo 110, se establece que para el Gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones (D.F.L N° 1-18.715) y estas en provincias (D.F.L. N° 2-18.715). Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. Los territorios de esta última división se encuentran en el D.F.L. N° 3-18.715, que precisa las delimitaciones específicas de las comunas del país hasta 1989 y las modificaciones posteriores a esta fecha se encuentran en otros cuerpos legales, tales como la Ley N° 20.041 (modifica los límites intercomunales de las comunas de Huechuraba y Recoleta) o la Ley N° 20.578 (modifica el límite existente entre las provincias de Santiago y Cordillera).

## **Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional**

Desde el punto de vista político-administrativo de las regiones, la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional establece cuáles son los deberes y derechos de todos quienes tienen incidencia en la toma de decisiones de la región como unidad territorial, para lo cual el Gobierno interior de cada región recae en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por este y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza (artículo 1°), y en cada provincia existirá una Gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el presidente de la República (artículo 2°).

En cuanto a la administración de la región, los gobiernos regionales (GORE) poseen un rol fundamental, puesto que en ellos radica la administración superior de cada región. Además, tienen por objeto el desarrollo social, cultural y económico, como el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios (artículos 13° y 14°).

En el artículo 16° se definen las principales funciones generales de los GORE, que son:

- a. Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación.
- b. Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo con el artículo 74° de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable.
- c. Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuesto de la Nación.
- d. Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial.
- e. Asesorar a las municipalidades, cuando estas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- f. Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad con la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.
- g. Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad con los procedimientos regulados en la legislación respectiva.
- h. Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67° de esta ley.
- i. Mantener relación permanente con el Gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

- j. Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuesto. Para el cumplimiento de esta función, el Gobierno regional podrá celebrar convenios con las municipalidades y con otros organismos del Estado, a fin de contar con el respaldo técnico necesario.

Asimismo, en el artículo 17° se definen las principales funciones de los GORE en materia de ordenamiento territorial, que son:

- a. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- b. Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- c. 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.
- d. 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, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.
- e. Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.
- f. 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.

En consecuencia, dentro del ámbito de acción de los GORE se puede destacar que para el cumplimiento de sus funciones para el ordenamiento y planificación territorial, se destacan las siguientes atribuciones dispuestas en el artículo 20°:

- a. Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 81°.
- b. Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo.
- c. Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales, conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la letra c) del artículo 36°.

## **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

### **Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N°458/1975**

En cuanto a la normativa vigente, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) es el cuerpo legal que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares en las acciones de planificación urbana, urbanización y las construcciones que se desarrollen en todo el territorio de la nación (artículos 1° y 2° LGUC).

Considerando la importancia de la LGUC en la planificación urbana, tanto a nivel local como regional, se hace referencia a intendentes y gobernadores como los responsables en supervigilar que los bienes nacionales de uso público se conserven como tales, impedir su ocupación con otros fines y eventualmente exigir su restitución, conforme a sus facultades (artículo 6°).

En el título II (de la Planificación Urbana), se expresa que la planificación urbana se debe entender 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; y los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles (nacional, regional, intercomunal y comunal), (artículos 27° y 28°).



La planificación urbana nacional se enmarca en las facultades que posee el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la planificación urbana, es decir, este se encarga de determinar cuáles son las normas, estudios, aprobación y modificación de instrumentos legales en los que aplica la planificación urbana (artículo 29°).

En cuanto a la planificación urbana regional, se entiende como aquella que se orienta al desarrollo de los centros urbanos regionales, fijando los roles de estas, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico (artículos 30°-32°). El principal instrumento normativo es el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), limitando su ámbito de acción solo a las áreas reguladas como urbanas.

La planificación urbana intercomunal es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que por sus relaciones se integran en una unidad urbana (artículo 34°), donde el principal instrumento normativo es el Plan Regulador Intercomunal (PRI) o Plan Regulador Metropolitano (PRM).

Por último, la planificación urbana comunal es aquella que se encarga de promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial los centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social (artículo 41°). El principal instrumento normativo es el Plan Regulador Comunal (PRC).

### **Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, DS N° 47/1992**

Dentro de las disposiciones de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) se resalta que el proceso de planificación urbana regula los centros urbanos a través de los instrumentos de planificación territorial. Junto con ello, las normas de la LGUC y OGUC priman sobre otras disposiciones contempladas en los instrumentos de planificación territorial en el que se traten las mismas materias (artículo 2.1.1). El artículo 2.1.2 establece como instrumentos de planificación territorial, para cada uno de los ámbitos de acción fundados en la LGUC, los siguientes:

- a. Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)
- b. Plan Regulador Metropolitano (PRM)

- c. Plan Regulador Intercomunal (PRI)
- d. Plan Regulador Comunal (con sus planos seccionales que lo detallen) (PRC)
- e. Plan Seccional
- f. Límite urbano

En cuanto a las áreas no reguladas por los instrumentos de planificación territorial, se regirán por las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de su correspondiente ordenanza, para lo cual los planes reguladores intercomunales o comunales podrán establecer solo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a su propio nivel. Estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento (artículo 2.1.3).

Para efectos de los distintos ámbitos de acción de la planificación urbana, es indispensable el desarrollo de una memoria explicativa que dé cuenta del proceso metodológico de la planificación (artículos 2.1.5-2.1.10). Así mismo, tal memoria explicativa deberá desarrollar, en general, para todos los ámbitos de acción de la planificación urbana, los siguientes lineamientos:

- a. Definición del límite del territorio a planificar.
- b. Definición de las normas urbanísticas que se deban cumplir (edificación y/o actividad productiva).
- c. Destinación de terrenos para uso público y privado.
- d. Reconocimiento de áreas de protección o conservación (natural y patrimonial cultural).
- e. Destinación de terrenos para vías expresas, troncales (PRM / PRI), colectoras y servicios (PRC).
- f. Definición de áreas o zonas no edificables por algún tipo de riesgo (natural o antrópico). Por lo tanto, para efectos de la elaboración del plan para los

distintos ámbitos de acción, se deben considerar algunos aspectos formales (véase cuadro 1).

Cuadro 1  
**Aspectos formales y administrativos de los instrumentos de planificación en Chile**

Instrumento de planificación	Documentos
PRDU	1. Memoria explicativa 2. Lineamientos 3. Planos (sin escala definida)
PRM / PRI	1. Memoria explicativa 2. Ordenanza 3. Planos (sin escala definida)
PRC	1. Memoria explicativa 2. Estudio de factibilidad 3. Ordenanza local 4. Planos (1:20.000; 1:10.000; 1:5.000; 1:2.500)

Fuente: Elaboración propia.

## **OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

### **Relevancia del ordenamiento territorial**

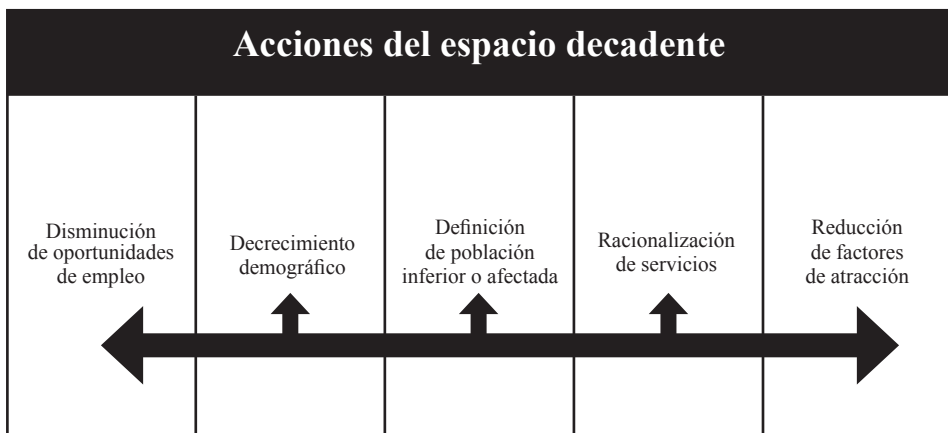
El proceso de ordenamiento territorial debe estar basado en el sistema de planificación territorial que tiene cada Estado, contemplando la planificación del uso del suelo, el desarrollo de infraestructura a nivel local y regional, la gestión de actividades socioproductivas a nivel regional, valorización del ambiente físico y patrimonial, y la conectividad de las diferentes estructuras de asentamientos humanos (urbano-rural).

Otro aspecto a mencionar es que el proceso de ordenamiento territorial corresponde a una atribución de las regiones (unidades homogéneas) para establecer planes de ordenamiento territorial. Primeramente, se deben determinar cuáles serán las directrices de estos planes y que exista un componente territorial (identitario local) en su formulación, para luego, a un nivel regional o subregional determinar los objetivos del plan de ordenamiento, es decir, buscar la

racionalización de las áreas sujetas a zonificar (potencialmente desarrollables) y el aseguramiento de las funciones territoriales de cada zona de la región (zonas funcionales), (Iturriaga, 2003).

La idea principal del ordenamiento territorial es determinar y potenciar la “vocación territorial” de cada área (región y subregión) a desarrollar. No obstante, esto lleva a algunos vicios que deben ser “controlados” desde la planificación territorial, donde la existencia de espacios dinámicos emergentes<sup>1</sup> no deben estar supeditados solamente a una componente económica, que es la que le da sentido a la organización del espacio, sino a generar una estructura interna dentro del territorio que impida que este se fragilice y el desarrollo territorial termine siendo estéril en el tiempo (véase figura 2).

Figura 2  
Interrelación de los factores de dinamismo en un espacio decadente



Fuente: Elaboración propia adaptado de Arenas (2000), de J.P. Cloke (1987), citado por Pujadas y Font (1998).

<sup>1</sup> Espacios dinámicos se refiere a espacios que son totalmente incorporados a la dinámica económica, con una estructura equilibrada y una capacidad creciente de generación de circuitos y flujos que aseguran su sustentabilidad. Véase Arenas (2000).

## **Planificación territorial y el rol de Estado**

El Estado debe ser el garante de toda decisión que se tome a nivel territorial, donde la democratización del poder y la descentralización de la toma de decisiones implican que la sociedad entera ya no está dispuesta a asumir los costos de los diferentes perjuicios, ya sean ambientales o urbanos. Como es posible identificar en la historia de la creación de instrumentos de planificación, la planificación territorial ha sido más bien reactiva a diferentes procesos y actualmente no existen iniciativas concretas para que esta situación mejore. A modo de antecedente, en el Congreso de la Nación se encuentra el proyecto que formula indicaciones al proyecto de ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Boletín N° 7963-06). Este documento tiene por objetivo profundizar el mejoramiento de regionalización del país, y establece en artículo 7°, literal a) la existencia de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el cual debe ser de carácter “vinculante”, es decir, que legalmente sea normativo. Sin embargo, esta propuesta carece de fundamentos teórico-prácticos para su implementación y esto se evidencia solo porque se menciona la protección del valor ambiental y paisajístico del territorio, y no así su valor patrimonial, cultural de los diferentes asentamientos humanos que se encuentran insertos en sistema regional.

## **Sistematización metodológica de implementación**

### *Intencionalidad*

Dada la información recopilada para los distintos casos de estudio, es apropiado mencionar que el ordenamiento territorial radica en su función pública y es el gobierno del territorio (región) quien fija sus sistemas territoriales y usos.

Dicho lo anterior, lo fundamental es poder considerar los planes de ordenamiento territorial como un instrumento rector para el desarrollo urbano-regional. La fijación de prioridades especiales para el presente y futuro son primordiales (perspectiva mediano-largo plazo).

Junto con ello, la coordinación entre diferentes actores es otro aspecto fundamental dentro de la intencionalidad de un plan de ordenamiento territorial, dado que no solo debe ser una sincronización entre los diferentes usos, sino también entre los diferentes organismos que participan en el proceso de ordenamiento

(público / privado). Esto permite en el largo plazo definir con claridad el uso racional y eficiente de los recursos.

### *Integración en estrategias y planes*

En esta lógica es necesario identificar cómo es la integración del Plan de Ordenamiento Territorial a las diferentes políticas, planes y programas (PPP) existentes, para hacer de la planificación una de carácter regulador. Esto incluye la revisión y lineamientos de los siguientes instrumentos de planificación:

- a. Política Nacional de Desarrollo Urbano
- b. Política Nacional para los Recursos Hídricos
- c. Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas
- d. Política Nacional de Uso de Borde Costero
- e. Estrategia Nacional de Energía
- f. Estrategias regionales de desarrollo (ERD)
- g. Planes regionales de ordenamiento territorial (PROT)
- h. Planes regionales de desarrollo urbano (PRDU)
- i. Políticas ambientales regionales
- j. Planes regionales de infraestructura
- k. Planes de desarrollo turístico
- l. Planes de conservación de la biodiversidad
- m. Planes de desarrollo comunal (PLADECOS)
- n. Planos reguladores intercomunales y metropolitanos (PRI / PRM)
- o. Planos reguladores de comunas (PRC)

- p. Límites urbanos
- q. Áreas de desarrollo indigna (ADI)
- r. Zonas de interés turístico (ZOIT)

### *Proceso de planificación del ordenamiento territorial*

Al igual como lo establece la OGUC (DS N°47/92), dentro del proceso administrativo de los diferentes instrumentos de planificación existentes, para el proceso de planificación de ordenamiento territorial se deberían considerar los siguientes aspectos procedimentales:

- a. Idea del Plan: Formular la visión estratégica de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial.
- b. Formulación del Plan: Que cuente con una memoria explicativa, estudio de factibilidad, ordenanza local, planos (a una escala que sea representativa para los diferentes fenómenos a escala regional o subregional).
- c. Evaluación ex ante del Plan: someterse al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA), en lo que compete a la evaluación ambiental estratégica (EAE) del Plan.
- d. Aprobación del Plan: Que sea evaluado de manera positiva por todos los organismos pertinentes en la aprobación del Plan.
- e. Evaluación expost del Plan: Realización de una evaluación durante el período que lleve implementado el Plan de Ordenamiento Territorial.
- f. Reformulación del Plan: Cumplido el plazo autoimpuesto en el punto a), se vuelve a formular un nuevo plan.

Por consiguiente, la idea principal es que el proceso de ordenamiento territorial no sea estático en el tiempo, dada la complejidad del proceso; es imperativo que tanto en la fase de evaluación ex ante y expost se determinen las problemáticas no identificadas en el proceso completo (ya que eso corresponde a una etapa de reformulación).

### *Modelo de gestión*

La experiencia internacional ha demostrado, y tal como se hace actualmente en el momento de evaluación de proyectos en el SEIA, que la gestión multisectorial y participativa cumple un papel fundamental en el desarrollo regional. Esto puede vislumbrarse en los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), sin embargo, estos no son obligatorios para todo el territorio nacional. La armonización teórica que promueve este instrumento de planificación territorial permite vincular las demandas sociales y económicas de la población con las funciones de los diferentes ecosistemas regionales, para el logro del desarrollo regional sustentable (Ministerio de Medio Ambiente, 2015).

Por lo tanto, los aspectos interinstitucionales deben ser tratados transversalmente. Esto significa que debe existir una serie de instancias que permiten identificar y coordinar las buenas prácticas en todo el proceso de planificación y gestión del Plan de Ordenamiento Territorial. Estas corresponden a:

- a. Institución gestora responsable del plan (por ejemplo: GORE, SUBDERE o MINVU)
- b. Institución intersectorial coordinadora (administración municipal o regional).
- c. Participación ciudadana o civil
- d. Participación privada

### *Modelo de financiamiento*

El sistema de financiamiento actual de los diferentes instrumentos de planificación (normativos o indicativos), provienen de fondos públicos netos, lo que siempre ha constituido un problema para territorios que están administrados con bajos fondos. Siendo la planificación territorial un aspecto que no constituye prioridades locales (por mencionar un ejemplo), las comunas y regiones más aisladas del país deben autogestionarse en muchas materias.

En este contexto sería interesante una forma de financiamiento mixto, vale decir, que tanto las entidades públicas y privadas que participan en el modelo de



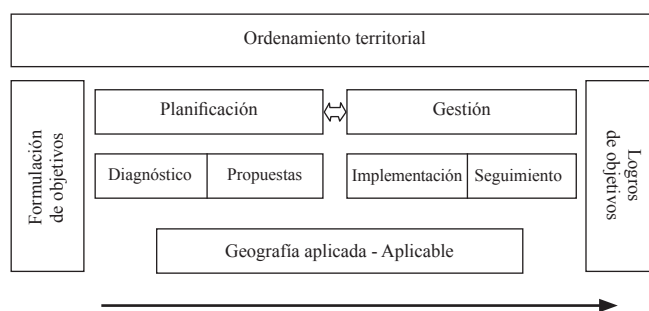
gestión puedan ser un aporte económico para todo lo que conlleva realizar un buen plan de ordenamiento territorial.

## APLICACIÓN TEÓRICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para los expertos en ordenamiento territorial, este proceso tiene un fuerte componente científico, asociado a desarrollar herramientas y metodologías para el análisis del territorio, y con una fuerte comprensión de la normativa legal existente, que orientan las prácticas de estructuración del espacio geográfico. El estudio geográfico del ordenamiento territorial es un análisis del territorio donde se integran y sintetizan diferentes variables a modo de lograr la composición de un todo para la reunión de sus partes.

En términos simples, para Baxendale (2015) los aportes desde la geografía, para el ordenamiento territorial, permiten explicar y predecir patrones de localización, distribución, asociación, interacción y evaluación de fenómenos sobre el territorio (véase figura 3).

Figura 3  
Componentes del ordenamiento territorial



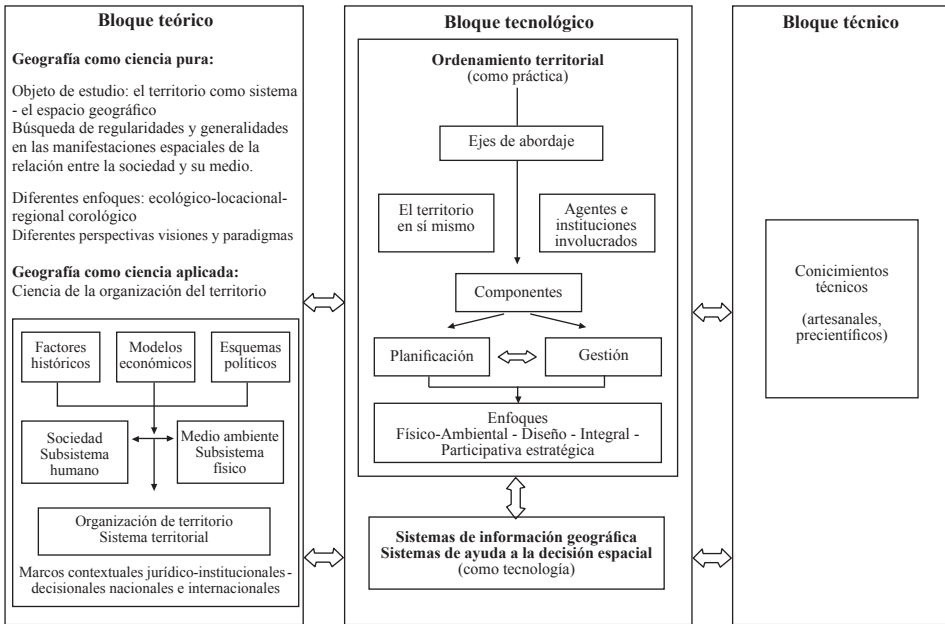
Fuente: Baxendale (2015).

Con esto se da inicio a una forma de trabajo para el ordenamiento territorial, que se articula en tres bloques:

- a. Bloque teórico (conceptualización del OT y sus componentes)
- b. Bloque tecnológico (uso del SIG para la toma de decisiones)
- c. Bloque técnico (aplicación de conocimientos técnicos)

Por lo tanto, para efectos de una metodología de trabajo y posterior aplicación de los contenidos o componentes del ordenamiento territorial, se vuelve indispensable una articulación de los tres ámbitos mencionados anteriormente. Esta articulación se genera de manera recíproca entre cada bloque, donde primeramente el bloque teórico se relaciona con el bloque tecnológico; posteriormente el bloque tecnológico se relaciona con el bloque técnico (véase figura 4).

Figura 4  
Articulación entre geografía, ordenamiento territorial, SIG y conocimiento técnico

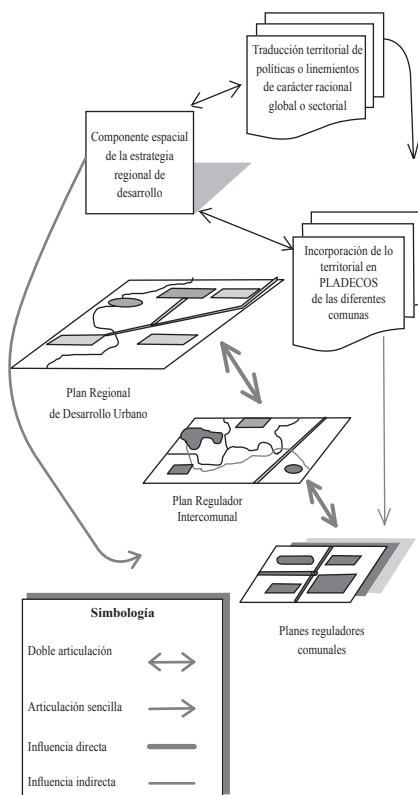


Fuente: Baxendale (2015).

Desde las ciencias geográficas, la idea del ordenamiento territorial es de vital importancia, en que el desarrollo de una perspectiva del análisis espacial y hacia finales de la década de los noventa el uso de las tecnologías de la información, (TIC) se ha vuelto un factor intermedio entre lo teórico y lo técnico (Fuenzalida, 2015); de esta manera, la articulación entre planificación y gestión del territorio debe estar focalizada en la relación entre el desarrollo de nuevas políticas públicas y utilización de herramientas para la organización del territorio. Sin embargo,

actualmente los instrumentos de planificación urbanas son los más consolidados del país y poseen una articulación con otros instrumentos en todos sus niveles (véase figura 5).

Figura 5  
**Articulación de instrumentos existentes**



Fuente: F. Arenas (1999).

## CONCLUSIONES

En relación con el concepto de ordenamiento territorial y según lo planteado, se puede constatar que cada país tiene una realidad territorial distinta, donde el desarrollo de las diferentes actividades tiene un impacto en el espacio, y debe ser

regulado por parte de Estado, pero con la debida participación de todos los actores insertos (sociedad civil y privados). Asimismo, la presencia de los desequilibrios territoriales se está concentrando en lugares en los cuales existe una alta densidad de población, donde debe primar la importancia de la identificación y localización de potenciales actividades humanas en el territorio. Esto tiene como resultado la generación de zonificación de áreas homogéneas para una mayor gestión del territorio, promoviendo áreas de interés territorial.

Por su parte, el Estado ha tomado conciencia del problema que conlleva la centralización del poder, el cual fluye de manera vertical y jerárquica hacia las regiones. Por lo mismo, el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional tiene como objetivo principal la adecuación del aparato público, modificándolo a una verdadera realidad descentralizadora en la transferencia de competencias. Con dichos cambios, los GORE podrán tener representación jurídica, independiente del Estado (bajo la figura del intendente), permitiendo que la toma de decisiones se vea reflejada a nivel regional. Sin embargo, esta transformación es compleja y no exenta de dificultades.

De manera particular, la existencia de impactos ecológicos y paisajísticos causados por la localización de proyectos incompatibles con el medio físico y natural, debe sustituirse por la implementación de zonificación de áreas homogéneas que permita el desarrollo armónico entre normativa y actividades socioeconómicas, con el fin de identificar la presencia de riesgos naturales en la localización de actividades, ámbitos a los cuales el ordenamiento territorial debe servir.

En la actualidad, la existencia de un marco normativo deficiente y poco claro en materia de ordenamiento territorial en Chile, ha llevado a una superposición poco prolija de usos del suelo. Por ello, la importancia de una adecuada política ambiental y territorial que no inhiba el desarrollo económico y social de una región, y permita la formulación de instrumentos de planificación que aborden una escala de análisis a nivel regional o subregional, considerando para ello la especificidad de cada territorio.

Si bien la importancia de este documento radica en el conocimiento teórico y práctico de lo que representa el ordenamiento territorial dentro del ámbito de los instrumentos de planificación, la experiencia contrastada con otros países indica que deben existir algunos cambios a nivel normativo. La experiencia chilena muestra

que la implementación actual de los planes regionales de ordenamiento territorial no se encuentran en esta línea y al ser solamente instrumentos indicativos producen una descoordinación entre organismos públicos y niveles de administración. Por ello, en el análisis que requiere el ordenamiento territorial se vuelve indispensable el acceso a la información, por sobre todo de nivel público. Por ejemplo, para la resolución de territorios con déficit en infraestructura y equipamiento colectivo, tanto para residencia como empleo, se necesita una adecuada utilización de la información territorial existente y la posibilidad de generar información a partir de sistemas de información geográfica (SIG), como un instrumento que permita mitigar, a través del análisis territorial, conflictos entre sectores (públicos-privados-sociedad civil) y actividades.

Finalmente, cuando se habla de ordenamiento territorial no debe confundirse con la planificación exclusiva de territorios abandonados, sino también debe relacionarse con territorios densamente poblados donde existe la creciente necesidad de integración física y económica. Junto con ello, la inexistencia de una clara articulación entre los instrumentos de carácter nacional con las estrategias regionales de desarrollo, lleva a que los impactos de las inversiones no sean percibidos a nivel de regional e intercomunal y que los conflictos entre los objetivos propuestos por los habitantes locales y los actores externos tampoco sean tomados en consideración al momento de planificar el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, B., ARENAS, F. y GUIJÓN, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, 41, 23-48.

ARENAS, F. (2000). El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación. En F. Arenas y G. Cáceres (Eds.). *Ordenamiento territorial en Chile*. Santiago: Universidad Católica.

BAXENDALE, C. (2015). Geografía, ordenamiento territorial y sistemas de información territorial: articulaciones conceptuales para aplicaciones en la planificación y gestión territorial. En M. Miraglia, N. Caloni y G. Buzai (Eds.). *Sistemas de información geográfica en la investigación científica actual*. Buenos Aires.

CONSEJO DE EUROPA. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Documento presentado en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, España.

FUENZALIDA, M. (2015). La perspectiva del análisis espacial de los sistemas de información geográfica. En M. Miraglia, N. Caloni y G. Buzai (Eds.). *Sistemas de información geográfica en la investigación científica actual*. Buenos Aires.

ITURRIAGA, J. (2003). Ordenamiento territorial en Chile: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas (Tesis Magíster), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (1989). Ley N° 18.715/89 que determina los límites específicos de las regiones de país. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2006). *Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2015). *Guía de orientación para la incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (1975). *Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (1992). *Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, DS N°47/92*. Santiago de Chile.

MUÑOZ, C., DZIEKOSKI, M., SOTO, G. y LAMILLA, N. (2010). Hábitat y territorio: coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la provincia de Colchagua, Chile. *Revista INVI*, 25, 119-149.

PUJADAS, R. Y FONT, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie mayor, Madrid.

WERNER, G. y ZÚÑIGA, M.E. (1995). *Ordenamiento territorial y planificación ambiental en Chile*. Santiago de Chile.