

El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión¹

NELSON BUSTOS ARANCIBIA²

Geógrafo y Licenciado en Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

El presente artículo aborda algunos aspectos del tratamiento que se ha dado al ordenamiento territorial en Chile. Resume algunas definiciones y entrega ciertos elementos que permitan superar las distorsiones subyacentes en las discusiones públicas de la materia.

Asimismo, aborda las dificultades que nuestra organización política y administrativa presenta en materia de intervenciones territoriales, analizando al proceso de descentralización como una respuesta a estas dificultades. Por último se entregan algunas ideas a considerar en una acción futura.

ABSTRACT

The following paper goes through some aspect about the treatment that have received the Chilean territorial arrangement. It resumes some difficulties and gives some elements that would allow to solve some distortions inside the public discussions about this subject.

It also treats some difficulties that our public organizations and management has related to territorial interventions, analyzing the decentralizations process as an answer to this difficulties. At last, it gives some ideas to be considered in the future actions.

INTRODUCCION

El ordenamiento territorial es un concepto que en los ámbitos políticos, científicos y técnico-profesionales es ampliamente utilizado al referirse especialmente a las dificultades que genera la aplicación del actual modelo de desarrollo en cuanto a hacer compatibles las distintas actividades humanas, y éstas con el medio natural, incorporándolo también al analizar la heterogeneidad en los niveles de integración y crecimiento de los distintos territorios que conforman el país. Por tanto, su utilización aborda no solamente aspectos físicos del territorio, sino que también involucra aspectos económicos y sociales.

En Chile, esto es palpable en las discusiones, estudios y análisis, por ejemplo, en la asincronía de la expansión de la metrópoli respecto del desarrollo de infraestructuras de transporte y de co-

municaciones; la improvisación con que se aborda el tema de las basuras, la vulnerabilidad en aumento de las zonas litorales, la escasa protección de las cuencas y los recursos hídricos, los niveles de calidad de vida de las áreas urbanas, la integración y desarrollo de zonas postergadas del territorio, entre otros.

Lo anterior, efectivamente, tiene relación con lo que científicamente se ha llamado la ordenación del territorio, pero, al parecer, aún carecemos como país de un cuerpo disciplinario integrado a la realidad territorial chilena, tal como el existente en Europa en su Carta Europea de Ordenamiento del Territorio (1983), cuyo objetivo es la utilización racional del mismo.

Las discusiones parecen, en general, presentar cierta distancia de una concepción precisa, ya que, como es común, los "expertos" generan definiciones amoldadas a su quehacer particular. Sin embargo, un hecho queda de manifiesto, cual es la asociación directa que se hace del ordenamiento territorial con el desarrollo de los instrumentos chilenos de planificación territorial, especialmente urbanos, y escasamente se contempla a otras intervenciones públicas y privadas que pueden tener tanta o mayor trascendencia territorial.

¹ Este artículo no compromete ninguna posición oficial en la materia.

² Asesor del Departamento de Descentralización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

ALGUNA DEFINICIONES

El nivel de la discusión actual del tema conlleva necesariamente al desarrollo de aportaciones conceptuales que han enmarcado al ordenamiento territorial en márgenes no bien precisos.

Como lo expresan Pujadas y Font (1998), “la ordenación del territorio es una disciplina bastante nueva y con unos contenidos no muy bien acotados, no tanto debido a su juventud como a las diferentes interpretaciones que ha recibido, y que continúa recibiendo”.

Estos mismos autores rescatan la definición hecha por la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, donde se define al ordenamiento territorial como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Otra definición (Márquez, 1997), dice que la acción de ordenar el territorio se refiere al proceso organizado institucionalmente de planificar y regular sus funciones, utilizaciones y su organización espacial.

Asimismo, señala que en definitiva la tarea es resolver los conflictos por el uso del espacio, teniendo presentes las capacidades y limitaciones del sistema natural.

Como mencionamos en el apartado introductorio, en Chile el concepto ordenamiento del territorio ha estado y se ha institucionalizado en el ámbito público desde nuestra perspectiva negativamente en los instrumentos de planificación territorial urbanos. Una muestra de ello es el documento *Ordenamiento Territorial en Chile* (1993) del ministerio encargado de las políticas habitacionales y del desarrollo urbano.

El documento en cuestión presenta bajo ese título la planificación urbana en Chile, las normas y políticas que rigen la materia y resume cada uno de los distintos instrumentos de planificación urbana existentes en el país en sus distintas escalas. Este documento no define el objetivo del denominado ordenamiento territorial en Chile, no lo conceptualiza, ni tampoco considera las intervenciones y aportes que actores distintos al ministerio propiamente tal y a las municipalidades pueden y efectivamente ejercen en el territorio.

Como lo señalan autores europeos, es necesario destacar el carácter horizontal de la ordenación del territorio, con un enfoque interdisciplinario y sistémico-integral que supere la acción frag-

mentada e incompleta de los enfoques estrictamente sectoriales.

Lo anterior reviste gran importancia para reevaluar la manera como hemos enfrentado el tema en Chile. Las características del documento mencionado anteriormente son la antítesis de un enfoque interdisciplinario y sistémico integral, carente de definiciones y principios orientadores.

Entre muchos aspectos, otro elemento que no ha permitido generar el alma del ordenamiento territorial en Chile es la falta de integración entre la comunidad científica y los actores políticos responsables de las decisiones, porque, al parecer, no hemos logrado transar y reconocer que tenemos responsabilidades distintas, pero concatenadas. No podremos lograr el desarrollo sustentable de nuestro territorio sin conocer los conceptos y criterios básicos ordenadores, ni tampoco si las decisiones técnico-políticas de intervención están ajenas a estos criterios.

Es necesario reconocer y relevar la existencia en materia de ordenamiento territorial, que tiene dos componentes generales, uno de carácter doctrinal en donde estén los principios que como sociedad nos damos para ocupar nuestro territorio, y otro de carácter ejecutivo y práctico. Un *ordenamiento* y una *planificación*.

El *ordenamiento territorial* correspondería a la articulación disciplinaria orientada a establecer el cuerpo conceptual, los parámetros y criterio que permitan compatibilizar y hacer sustentable el desarrollo de las actividades humanas, y de éstas con el medio natural. Por lo tanto, es una acción con una alta cuota de responsabilidad de la comunidad científica.

La definición de objetivos y su aplicación a través de planes y estrategias, es el ámbito propio de la *planificación territorial*, acción por tanto de carácter técnico-político, en donde los actores públicos, específicamente el Estado, son en gran parte responsables.

LA ESTRUCTURA POLITICO- INSTITUCIONAL DE CHILE Y SUS DIFICULTADES DE INTERVENCION TERRITORIAL

La institucionalidad que interviene en el territorio es amplia. Organos nacionales, regionales, locales, centralizados y autónomos, todos con mayor o menor nivel de intervención, complejizan el panorama para el desarrollo de una política integrada, planes coherentes e instrumentos efectivos.

Chile presenta una estructura de organismos administrativos complejos, muchos con competencias territoriales. No obstante los esfuerzos institucionales realizados para disminuir las deficiencias del sistema, subsisten insuficiencias jurídicas y reglamentarias, duplicidades y competencia entre órganos del Estado y escasos mecanismos de resolución de conflictos interinstitucionales.

Por otra parte, nos encontramos con dificultades de tipo ideológico, algunas que ven cualquier intervención pública en la materia como distorsiones a la libre iniciativa, como medidas anticuadas, propias de economías centralistas. En el otro escenario, la no regulación extrema es vista como una imposición del mercado y por tanto sólo buscadora de rentabilidad despreciando el bien común.

En realidad, ninguno de estos extremos es valedero en su totalidad. La intervención pública en el territorio es necesaria, por cuanto pretende generar los espacios que permitan el desarrollo e iniciativa privada en un escenario con reglas claras, que potencie sus iniciativas, pero que vele por el bien común y proteja el medio ambiente.

Actualmente las dificultades que presenta el desarrollo territorial las hemos enfrentado desde una perspectiva parcial y centralizada. Se han institucionalizado comisiones, entre otras como las siguientes:

- Borde Costero
- Zonas Extremas
- Desarrollo Urbano
- Gestión de Areas Metropolitanas
- Infraestructura
- Areas Rurales
- Desarrollo e Integración Social
- Desarrollo Productivo
- Fronteras Interiores
- Desarrollo Turístico

Estas y otras acciones contemplan en su plan de trabajo diversas intervenciones territoriales, las cuales, en determinadas circunstancias, pueden carecer de la coherencia y coordinación necesarias para un desarrollo territorial orgánico y sustentable, aunque su composición sea de carácter intersectorial.

Ultimamente, también ha salido a la luz un nuevo concepto asociado al objetivo de planificar de forma general el crecimiento de las ciudades. Es el denominado “Plan de Desarrollo de Reordenamiento Territorial” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este plan al parecer sólo centra su acción sobre la estructuración de siste-

mas urbanos que mitiguen el crecimiento de las grandes ciudades del país.

Esto último, que a la luz de los antecedentes no tendría una amplia legitimidad pública, revalida la opinión de que la materia se aborda con alguna precipitación, disminuyendo la capacidad conductora que el ministerio en cuestión debería presentar.

LA DESCENTRALIZACION Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial forma parte del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y por tanto éstas deben ser parte activa en el proceso.

El ordenamiento territorial debe ser una tendencia y una disciplina voluntariamente aceptadas, y no dependen ni de una planificación autoritaria ni de un programa impuesto (Lajudie, Delfaud y Lacour, 1979)³. Lo anterior fortalece la necesidad de que una política nacional de ordenamiento territorial deba ser concebida por el gobierno, pero con una participación activa de las regiones, comunas y la ciudadanía en general.

Para esto se requiere seguir profundizando la descentralización en Chile. En esta década hemos logrado grandes avances como fueron la democratización de los municipios, la institucionalización de los gobiernos regionales, el incremento constante de los recursos hacia estos niveles y la pronta duplicación de la inversión pública de decisión regional.

Pero es necesario seguir avanzando. La descentralización ha creado una superficie mucho más amplia del Estado con la sociedad, reactivando instituciones o niveles que generan espacios de participación ciudadana y múltiples ángulos de intervención de los sectores sociales organizados. En cierto sentido, el Estado se horizontaliza y abre posibilidades de contacto con los ciudadanos, lo cual el centralismo no permite.

MIDEPLAN (1992) define a la descentralización como “el objetivo de devolver a la sociedad civil el adecuado y necesario poder de decisión acerca de aquellos asuntos comunes y cotidianos que los afectan en diversos niveles territoriales”...

La definición de qué tipo de territorio queremos y cuál es la proyección que le daremos en el tiempo, es claramente una decisión de quienes habitan cada porción del país.

³ En *Manual de Desarrollo Regional* (1990).

En este tipo de decisiones se han logrado importantes avances con la reforma a la ley de municipalidades, la ley de gobierno y administración regional y en cierta medida con la ley de bases del medio ambiente.

De hecho, los gobiernos regionales y municipalidades son actores en el proceso de planificación territorial, pero aún subsiste la aplicación de normativas centralistas que ponen en jaque las atribuciones que estos entes poseen. Una muestra de ello son los aún no ponderados efectos del artículo 50 de la ley general de urbanismo y construcciones, y las decisiones escasamente participativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de otros ministerios.

Como Estado unitario, requerimos de una política nacional con definiciones claras que enmarquen los procedimientos para adecuar y proyectar el territorio en busca del bien común. Pero es necesario legitimar a los entes regionales y comunales como los responsables de la articulación entre el sector público, el privado y la ciudadanía en general, a la hora de realizar las definiciones precisas en cuanto al desarrollo de potencialidades, integración física, socioeconómica, y respecto a los usos del territorio.

ALGUNAS IDEAS FINALES

Una política efectiva que logre un territorio articulado requiere sentar a una mesa de discusión a los actores político-institucionales, académicos, técnicos y sociales. Tal vez no debemos seguir discutiendo conceptualmente tratando de aparecer con la panacea del desarrollo de nuestro territorio, sino que podemos actuar en función de las siguientes ideas.

- a) Debemos *asumir nuestros errores y comenzar un proceso de aprendizaje* respecto a la evolución de nuestro territorio. Debemos anticipar y afrontar los desafíos que éste nos plantea en sus distintos ámbitos, ya que es previsible la cantidad de conflictos ambientales, económicos y sociales del próximo siglo. Un elemento relevante de tener en cuenta es que no necesariamente el crecimiento asegura desarrollo, ya que, por el contrario, éste por sí solo ha generado en el mundo grandes catástrofes y conflictos que nosotros aún podemos impedir.
- b) El *desarrollo en todo ámbito se basa en la anticipación*, por lo cual es necesario determinar nuestras potencialidades territoriales y no gastar recursos en priorizados problemas, crear

institucionalidad, realizar diagnóstico tras diagnóstico y anunciar plan tras plan, lo que sólo crea un círculo vicioso y que genera frustración en la ciudadanía.

- c) El *desarrollo de nuestras potencialidades llevará progresivamente al desarrollo*, generado en un escenario de toma de conciencia colectiva de nuestras dificultades. Necesitamos nuevos actores en este trabajo, por lo cual es necesario que las regiones, provincias, comunas, universidades y grupos ciudadanos en general participen.

Son ellos los usuarios del territorio, y quienes diariamente viven su problemática. No podemos seguir con la actitud centralista, paternalista y sectorial.

Lo anterior fortalece la necesidad de tener un sistema ordenador y de planificación territorial en un entorno de cambio, con nuevos instrumentos, nuevos actores, actividades y objetivos. La experiencia pasada es buena de tener en cuenta, pero la proyección de nuestra sociedad al próximo siglo requiere de definiciones y modalidades de intervención *ad hoc*.

Para superar algunas de las dificultades que enfrentamos en materia territorial proponemos como inicio algunas ideas:

1. Convocar al mundo político, académico e institucional al desarrollo de las definiciones que respecto a nuestro territorio debemos plasmar en una política nacional, que abarque aspectos económicos, sociodemográficos y medioambientales.
 2. Entregar la conducción de este proceso a un órgano con mayor peso político y legitimidad frente a los demás ministerios, servicios y órganos del Estado.
 3. Integrar las distintas temáticas mencionadas (borde costero, medio ambiente, zonas extremas, desarrollo urbano, áreas rurales, fronteras interiores, desarrollo turístico, etc.) a las definiciones de la política antes mencionadas
 4. Fortalecer la capacidad y legitimidad de los entes regionales y locales, como articuladores y gestores de las intervenciones y planificación de sus territorios, lo que implica aumentar el traspaso de competencias y funciones desde el nivel central a los órganos regionales.
 5. Diseñar mecanismos y modalidades innovadores y participativos para el ordenamiento y planificación territorial.
- Esto significa por un lado integrar y fortalecer los instrumentos actuales (Pladecos, Planes Reguladores, Estrategias Regionales, etc.).

BIBLIOGRAFIA

- ARENAS, F. (1990): *Manual de Desarrollo Regional* (Editor) INC-PRED-IEU/UC-REGION. Santiago.
- BANCO MUNDIAL (1990): *Política Urbana y Desarrollo Económico: Un programa para el decenio de 1990*. The World Bank, Washington.
- BOISIER, S. (1990): *Territorio, Estado y Sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Ed. Pehuén, Santiago.
- DEL VALLE, A. (1989): *Gobierno Metropolitano para Santiago: fundamentación y bases de diseño institucional*. Instituto de Estudios Urbanos PUC. Santiago.
- EL MERCURIO (1998): *Reorganización Territorial de las Ciudades*, Viernes 14 de agosto de 1998.
- MARQUEZ, M.A. (1997): *El Ordenamiento Territorial en el País: Algunos elementos para la formulación de una Política de Estado*. En *Rev. Norte Grande* N° 24.
- MIDEPLAN (1992): *La Acción Regional del Gobierno. Balance de la gestión 90-91*. Santiago, 1992. Ministerio de Planificación y Cooperación.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (1994): *Ordenamiento Territorial en Chile*. División de Desarrollo Urbano. Santiago.
- PUJADA, R.; FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Ed. Síntesis. Madrid.