

LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (IPT) Y SU APOORTE AL ORDENAMIENTO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO¹

The *Territorial Planning Instruments* (TPI) and their contribution to the sustainable management of the territory

Claudia Espinoza Lizama | Universidad del Bío-Bío, Chile | cespino@ubiobio.cl

RESUMEN: El ordenamiento territorial en Chile se realiza a través de la aplicación de *Instrumentos de Planificación Territorial*, porque no cuenta con una ley marco que regule el ordenamiento del territorio de forma transversal. Lo que genera un desarrollo territorial poco sostenible, que se enmarca en las demandas económicas del momento, no contemplado el perfeccionamiento de la calidad de vida de las personas, sino solamente el incremento económico, evidenciando mediante la superposición de actividades productivas que deprimen el paisaje. Chile a tratado de modificar y mejorar el planeamiento urbano, a través de la implementación de la *Evaluación Ambiental Estratégica*, sin embargo, el procedimiento metodológico instaurado no contempla, implícito ni explícitamente, el objetivo del desarrollo sustentable del territorio por medio de la inclusión temprana en el proceso de planificación de las unidades ambientales.

Palabras claves: Ordenamiento territorial – Instrumentos de Planificación Territorial – Evaluación Ambiental Estratégica

SUMMARY: The territorial ordering in Chile is carried out through the application of *Territorial Planning Instruments*, because it does not have a framework law that regulates the ordering of the territory in a transversal manner. What generates an unsustainable territorial development, which is framed in the economic demands of the moment, not contemplated the improvement of the quality of life of the people, but only the economic increase, evidencing by means of the superposition of productive activities that depress the landscape. Chile has tried to modify and improve urban planning, through the implementation of the *Strategic Environmental Assessment*, however, the methodological procedure established does not contemplate, implicitly or explicitly, the objective of the sustainable development of the territory through early inclusion in the planning process of environmental units.

Keywords: Territorial planning – Territorial Planning Instruments – Strategic Environmental Assessment

¹ Parte de la investigación de tesis "Ordenamiento territorial de la zona costera en la región del Bío Bío, Chile. Unidades ambientales sensibles costeras", para optar al grado de Doctora en Geografía, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. 2019.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial en Chile se realiza a partir de la aplicación de los *Instrumentos de Planificación Territorial* (IPT) vinculantes, ya que Chile es un Estado unitario que no tiene ley marco para el ordenamiento territorial, ni una legislación específica y explícita respecto al tema, sino más bien legislaciones que abordan la planificación urbana mediante la aplicación de *Instrumentos de Planificación Territorial* (IPT) normativos.

La principal problemática en materia de ordenamiento territorial que se observa en Chile es que los IPT no promueven el desarrollo sostenible, lo que obedece a la debilidad e inconsistencia del marco jurídico que evalúa el impacto ambiental de estos instrumentos, debido a la superposición de actividades según los requisitos del modelo económico imperante al momento de la zonificación de los usos del suelo. Esta situación se ve reflejada en la degradación de las unidades ambientales sensibles, exposición de la población a amenazas de desastres naturales, contaminación hídrica, contaminación atmosférica y fragilidad de los ecosistemas.

Además, es preciso tomar en consideración que, en Chile, al igual que en América Latina, actualmente el ordenamiento territorial constituye básicamente una política de Estado para superar los desequilibrios espaciales del desarrollo ligada a los procesos de planificación económica (Ibarra, 2007, p. 37). En esta perspectiva, el desarrollo neoliberal en Chile propició una explotación intensiva de los recursos naturales que se manifestó en el uso y explotación de las zonas con potencialidades naturales, sin considerar aspectos relevantes para el desarrollo sostenible, tales como la fragilidad del territorio y la compatibilización de actividades.

El antiguo *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA), determinaba que Los IPT debían someterse obligatoriamente a evaluación ambiental como cualquier proyecto productivo, esto cambia el año 2010, a través de la modificación de la Ley N° 19.300 sobre *Bases Generales del Medio Ambiente* por la Ley N° 20.417, que introdujo al marco normativo chileno un nuevo instrumento de gestión ambiental, denominado *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE):

"(...) el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales" (Ley N° 20.417, 2010).

La inconsistencia en el (SEA) aplicado a los IPT, que no explicita la consideración sobre el desarrollo sostenible y el impacto en las unidades ambientales producto del uso de los territorios, aun cuando se han realizado modificaciones a través de la Ley N° 20.417, que somete a *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE) todas las políticas, planes y programas de carácter normativo e indicativo general en la zona urbana, plantea que los *Instrumentos de Planificación Territorial* (IPT) no constituyen un mecanismo real de ordenamiento de territorio, sino que sólo abordan la planificación urbana por medio de la zonificación de los usos del suelo, de forma poco sostenible ambientalmente.

Es por esto que la presente investigación pretende reflexionar teóricamente sobre el proceso de ordenamiento territorial sostenible aplicado a través de los IPT en Chile, y como los instrumentos de evaluación ambiental han determinado su accionar. Mediante la revisión bibliográfica de la legislación chilena respecto del ordenamiento del territorio, indagación de la forma de elaboración de los IPT y su vinculación con objetivos ambientales que promuevan el desarrollo sostenible de los territorios, además del funcionamiento y coherencia del aplicado a los IPT.

DESARROLLO

Sobre el territorio se dan diferentes relaciones primero sistémicas de causa y efecto, que el proceso predomina sobre los componentes y por tanto el análisis del territorio conlleva el espacio y el tiempo, por consiguiente, el territorio es un sistema con capacidad de autoconstrucción y de auto destrucción debido a las actividades humanas, el desarrollo tecnológico y la organización sociopolíticas (Burgos, 2012, p. 7 y 8).

Donde el territorio es entendido como el soporte, puesto que el territorio puede ser definido como *"el resultado de la integración compleja y permanente, en un espacio y en un tiempo determinado, de la dinámica de los ecosistemas con la dinámica de la comunidad. O, en otras palabras, de la integración permanente entra la naturaleza y la cultura"* (Wilches, Ch. 1993, p. 27).

El tema del ordenamiento territorial *"significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio, de acuerdo con ciertos criterios y propiedades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas"* (Gómez, 2002, p. 29).

"El Ordenamiento Territorial (OT) es más que Planificación Territorial, es un proceso continuo e iterativo que integra tanto instrumentos de planificación territorial y sectorial como la planificación con la gestión. En este sentido el OT no es simplemente una herramienta de administración territorial, sino pretende ser un instrumento de gestión del desarrollo territorial" (Salzwedel, 2002, p. 49).

A lo cual debe sumarse la afirmación de que se trata de un proceso eminentemente político, orientado al desarrollo sustentable (Proyecto Zona Costera, 2000).

En ocasiones las corporaciones tienen injerencia directa en las políticas públicas, en efecto *"las firmas hegemónicas tienen el propósito de influir en las decisiones sobre las nuevas infraestructuras de un puerto y los usos que ellas harán de ese puerto, sobre las carreteras que deben ser construidas y como serán usadas"* (Silveira, 2007, p. 21). Por tanto, la desregulación del Estado se transforma en la regulación de los destinos de los territorios por parte de las corporaciones, por lo que no se puede hablar, efectivamente de libre mercado, sino de un mercado intervenido por los capitales privados a favor de su rentabilidad. De esta forma el OT:

"(...) lleva explícita o implícitamente la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento se asocia generalmente con el uso sustentable de los recursos naturales (planificación física-ambiental), en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas" (Massiris, 2002, p. 2).

"Podríamos afirmar, en síntesis, que la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación de territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo, que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo" (Massiris, 2002, p. 5).

Algunos investigadores señalan que el OT debería ser una política de Estado, pues la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad y al conjunto de las actividades económicas (Méndez, 1990, p. 98). Por fin el carácter político de la ordenación del territorio se justifica *porque "son los poderes públicos quienes definen el estilo de desarrollo, y en consecuencias, las actividades que se ha de producir en aquél, y deciden los instrumentos de planificación a utilizar y la forma de*

comportamiento de la legislación social" (Gómez, 2002, p. 55). Por tanto, para realizar OT es el Estado quién debe establecer un carácter jurídico normativo en coordinación con las políticas públicas sectorial, y territorial de forma efectiva y eficiente, articulando de forma horizontal y vertical el ordenamiento de los territorios.

Sin embargo el OT, según Ferráo (2011), en América Latina se presenta como una política pública donde su objeto es condicionado por las contingencia social, son por tanto desprovistas de principios de ordenamiento territorial, pues no consideran la diversidad territorial, están marginadas a la cultura poco clara e insipiente de la población, una administración política difusa, poca conexión intersectorial con base territorial, poca participación de la comunidad, además de baja multidisciplinariedad técnico, profesional y científico en el ordenamiento territorial.

El estado del arte sobre el ordenamiento territorial está ligado al crecimiento económico desprendido de la diversidad de la naturaleza, es así, como Thomas (2011), citando a Escobar (1998) señala que: *"El modelo económico neoliberal ha propiciado la construcción progresiva de vulnerabilidades y posteriores desastres"* (Escobar, 1998, p. 18), guiando el estudio del ordenamiento territorial con los impactos económicos del neoliberalismo en los territorios.

A este respecto, es importante mencionar también, que la literatura referida al ordenamiento territorial se ha vinculado al conocimiento de las zonas de riesgo, como la ocupación de áreas peligrosas para la sociedad. Martín (2010) citando a Habermas (1997), señala que *"(...) en la sociedades modernas la ciencia y la técnica han proporcionado tanto los conceptos puros como los instrumentos para una dominación cada vez más efectiva del Hombre sobre el Hombre, a través de la dominación de la naturaleza"* (Martín, 2010, p. 35), por lo que el avance de las técnicas en el área de la mitigación de potenciales desastres, ha propiciado el emplazamiento de comunidades en zonas poco seguras, gatillando la ocurrencia de desastres naturales. En este sentido, las investigaciones han estado vinculadas a establecer cómo se relacionan los desastres naturales con la sociedad y la forma de asentarse en un territorio. Donde el problema del riesgo es, en consecuencia, una problemática relacionada con el desarrollo o la falta de incorporación de las sociedades al desarrollo. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Larraín y Simpson, 1994), por lo que en la construcción de ciudades (urbanización), la sostenibilidad de éstas, pareciera ser un elemento poco considerado por los *tomadores* de decisiones.

Es así que Andrew Macintosh (2013), menciona que para tomar las decisiones finales sobre la planificación estratégica se deben identificar y evaluar los riesgos, para prevenir las consecuencias de los desastres naturales, para lo que se requiere de nuevos usos y de desarrollos territoriales, lo que él denomina una planificación integrada, para que los tomadores de decisiones tengan la mejor información científica disponible sobre el conocimiento, y la comprensión de las consecuencias de los riesgos, y así terminar con las incertidumbres. Este estudio también plantea que, al tratar de maximizar los beneficios sociales, los gobiernos no consideran la magnitud y distribución de los costos de planificar integradamente con los riesgos, por lo que plantea que nos guste o no, es inevitable que los instrumentos de planificación, relacionen costo-eficiencia.

Existen otros estudios, donde se plantea que el ordenamiento territorial es dificultoso de analizar, puesto que este lugar presenta reglas definidas como

"(..) aquellas normas jurídicas relativas a la organización del territorio de acuerdo con los diferentes usos posibles del suelo, haciendo algunas distinciones relevantes, por una parte, entre ordenamiento, planificación y gestión territorial, y entre normas directas e indirectas de ordenamiento, por otras" (Andrade, et al. 2008, p. 25).

El Gobierno de Chile a través de la *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo* (SUBDERE), expone que *"en el concierto internacional, es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se comienza a tratar el OT como una herramienta al servicio de la transformación óptima del*

Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio

espacio". (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2011, p. 5). En el caso de Chile, el tema del ordenamiento territorial es más bien reciente, sin embargo, siempre ha tenido presencia mediante la planificación urbana, con énfasis en la regulación de los usos del suelo aplicando instrumentos reguladores.

Del trabajo conjunto iniciado por el MMA (Ministerio del Medio Ambiente) – MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) el objetivo de una Política de OT y un marco jurídico sería

"(...) desarrollar una Política y una Ley Marco de Ordenamiento Territorial, que permita ordenar los actuales conflictos por el uso del territorio, orientando su gestión y administración, en el marco de una participación adecuadamente informada de los actores públicos y privados, tanto en la definición de perspectivas de desarrollo, como en el proceso de gestión territorial y de proyectos" (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2010, p. 16).

Otras investigaciones llevadas a cabo en Chile, indican las formas para elaborar políticas públicas regionales (Equipo CIMP, 2010), además de los elementos que contempla una política de Estado para ordenar el territorio *urbano*, de forma *indicativa* (Márquez, 1997).

La Política Pública se define como la acción que las autoridades del gobierno actuante asumen para transformar la realidad, de acuerdo a objetivos deseados y que transforman la sociedad (Oslak, 1981). Por tanto, establecen los procedimientos para la adopción de decisiones públicas y las relaciones entre los diferentes aparatos del Estado, puesto que son políticas dirigidas al interior de los poderes públicos, donde los más importantes son los de reforma administrativa.

La relación de las etapas para la elaboración de las políticas públicas y el ordenamiento del territorio, tienen que ver con el objetivo que se proponen y como se vinculan los diferentes elementos para alcanzar ese objetivo, ya que esto depende de la programación e implementación según Subirats *"(...) tiende a la realización concreta de los objetivos de una política pública"* (Subirats, 2008, p. 183). En otras palabras y, en resumen, es importante que los territorios definan su visión de futuro a partir de sus potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas. De lo contrario, los efectos de la turbulencia y la rapidez de los cambios en la globalización y la tecnología, para mencionar un par, serán devastadores.

En consecuencia, tomando en consideración todo lo antes dicho, es fundamental diseñar una política pública de ordenamiento territorial que propicie el desarrollo sostenible de los territorios.

Según Pujadas y Font (1998) el proceso de ordenamiento territorial debe responder al menos a tres preguntas. ¿Qué debe ordenar? ¿Para qué debe ordenar? y ¿Cómo debe ordenarse? De acuerdo con esos geógrafos españoles, la respuesta a la primera pregunta está asociada a los múltiples usos del suelo que coexisten en determinados territorios. En cuanto a los objetivos del ordenamiento, cabe destacar el impulso al desarrollo territorial, la mejora a las condiciones de vida de la población y la protección del medioambiente. La tercera pregunta se refiere a los criterios a ser utilizados para alcanzar los objetivos propuestos.

Sin embargo, el mercado funciona a partir de juicios económicos en forma exclusiva, lo que generalmente proporciona desequilibrios territoriales (Hildenbrand, 1996), consecuencia muchas veces de las economías de aglomeración o de escala. Por ello el desarrollo tiende a entenderse como el incremento de la calidad de vida del ser humano y no del PNB (Producto Nacional Bruto) (Gallopín, 2003, p. 27). Mientras que el desarrollo territorial se refiere a procesos de cambio socioeconómico, de carácter estructural, delimitados geográficamente e insertos en un marco configurado por los sistemas económicos del mercado. Por tanto, el objetivo del desarrollo territorial es triple: primero se refiere al perfeccionamiento del territorio, segundo al perfeccionamiento de la sociedad o comunidad que habita precisamente ese territorio, y para la cual ese mismo territorio es el referente de identidad y de cultura, y tercero el perfeccionamiento de

cada persona, humana e individual, que pertenece a esa comunidad y que habita ese territorio (Peñaranda, 2008, p. 231).

Existen otros tipos de desarrollo, como el *desarrollo a escala humana*, tal como lo señala Manfred Max-Neef, realizándose la relación Hombre – Naturaleza, entendiéndose esta última desde una perspectiva orgánica (no mecanicista), poniendo además *el acento* en satisfacer necesidades humanas fundamentales, dejando entrever que muchas de las necesidades satisfechas en el modelo de desarrollo imperante, no son tal (Max-Neef, 1993, p. 37).

Otro tipo de desarrollo es el denominado *Buen Vivir*, que es una propuesta alternativa a la lógica del desarrollo neoliberal, la cual supone un énfasis en la protección del medio ambiente (concepción orgánica de la naturaleza) y en el despliegue de la solidaridad. Tomando el tema del desarrollo sustentable, que es una de las principales utopías de este siglo y finales del anterior. Que es generado por los permanentes conflictos de intereses y en las prioridades asociadas a las decisiones, versus los recursos disponibles y una ingente urgencia por resolver los problemas que, aumentan en complejidad a ritmos de tiempo y escala territorial sin precedentes en la historia de la humanidad (Capral, 1998).

El paradigma de la sustentabilidad cruza transversalmente el pensamiento reduccionista propio de la segunda mitad del siglo XX. Hoy en día existen claras evidencias de estar en un punto de convergencia, hacia la exploración y validación de nuevas formas de relacionarse con el entorno natural. La sostenibilidad posee numerosos matices, pero el punto de partida es siempre el mismo; el crecimiento económico debe ser sostenible en el tiempo, tanto para las generaciones presentes como para las futuras. Para hablar de sostenibilidad de un sistema territorial, hay que establecer de qué sostenibilidad se trata, porque el desarrollo significa cambios, para lo cual se requiere mejorar o transformar el sistema, de forma total o parcial (Gallopín, 2003).

El *Desarrollo Sostenible* comienza a tener injerencia desde la Asamblea General de las Naciones Unidas, advirtiendo las profundas mutaciones en el medio ambiente como consecuencia de la actividad del Hombre y de los procesos de industrialización, y estimando necesario un tratamiento global de la cuestión, por lo que se convocó a una Conferencia Internacional, la que se realizó en Estocolmo en el año 1972. En 1974 se emite la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano*, y se incorporan en la *Declaración de Principios* bosquejos mínimos del desarrollo sostenible. Sin embargo, no es hasta el año 1987 con el Informe *Nuestro Futuro Común*, también denominado como Brundtland, en donde se incorpora el concepto de desarrollo sostenible, que se enfatiza a partir de la Cumbre de Río de Janeiro, llamada la *Cumbre de la Tierra* en el año 1992. Donde los Estados se comprometieron a implementar un programa de gestión ambiental denominado *Agenda 21*, y posteriormente evaluar los resultados obtenidos a nivel mundial. Lo que se realizó en la Cumbre de Johannesburgo en el 2002, en el que se ratificaron las necesidades de impulsar cambios en la forma de lograr el crecimiento económico sin depredar el entorno natural, empero hoy el modelo de crecimiento económico liberal, aun no incorpora los cambios necesarios para lograr la sustentabilidad planteada (Pino, 2006, pág. 116).

El desarrollo sostenible debe articular las tres dimensiones que integran el sistema dinámico del territorio: la dimensión económica, social y ambiental (Pichardo, 1996). Por tanto, el ordenamiento del territorio debe poseer como objetivo rector el cuidado medioambiental, donde el cuidado se debe realizar mediante el uso de múltiples herramientas y metodologías, para llegar a un consenso y entendimiento respecto de las consecuencias del uso indiscriminado de los recursos. El ordenamiento del territorio debería tener como objetivo la necesidad de revertir la degradación ambiental y promover el desarrollo sostenible, a través de la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales; la cooperación para la recuperación, preservación, difusión y expansión de los patrimonios culturales; la eficaz incorporación del conocimiento científico y del avance tecnológico a los sistemas educativos de todos los niveles de enseñanza y la lucha contra la pobreza y la desigualdad social de género (ONU, 1992).

Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio

Asimismo, se debe plantear el ordenamiento territorial como un instrumento necesario para la solución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia, en escenarios de fuerte incertidumbre socioeconómicas (Erbeti y Dillon, 2005). El Ordenamiento Territorial no sólo involucra aspectos físicos del territorio, sino que se refiere también a cuestiones económicas y sociales, por lo tanto, su mirada es interdisciplinaria y a pesar de la diversidad de enfoques que pueda involucrar, su finalidad principal es la gestión del territorio para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

El Ordenamiento Territorial responde a la necesidad de organizar el uso y ocupación del territorio, a partir de las demandas y desafíos asociados a la relación entre la sociedad y el medio natural. Al respecto, (Pino, 2001) menciona que han existido tres grandes revoluciones en la forma de relacionarse de los grupos sociales con su entorno natural durante el transcurso de los últimos siglos. La primera de ellas, fue el descubrimiento de la agricultura, la segunda la industrialización, la tercera y actual, la revolución tecnológica e informática.

En este contexto, durante los años 70 se genera un debate político-ambiental a nivel mundial, debido a la preocupación por los cambios medioambientales que afectaban a la sociedad y el planeta. Surge así, uno de los primeros antecedentes al concepto de sostenibilidad, el que tiene lugar tras la publicación del Informe sobre los límites del crecimiento (1972) solicitado por el Club de Roma, una agrupación de científicos, investigadores y políticos, preocupados por la problemática ambiental. En este informe, (Meadows, 1972) planteaba que *"(...) de mantener las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años"* (Meadows, 1972, p.37). Dicha investigación generó diversas reacciones a nivel mundial.

En el documento básico de la Conferencia realizada en Estocolmo en 1972, quedó estipulado *"que el mundo enfrentaba una crisis ambiental global producto del modo de vida predominante que había alcanzado el ser humano y caracterizado, en términos genéricos, cómo la Civilización Industrial"* (Estenssoro, 2015, p. 82). Como respuesta al informe realizado por Meadows, surge el concepto de *eco-desarrollo*

"(...) propuesto por Ignacy Sachs (consultor de Naciones Unidas para temas de medioambiente y desarrollo), como término de compromiso que buscaba conciliar el aumento de la producción (...) con el respeto a los ecosistemas necesario para mantener las condiciones de habitabilidad de la Tierra" (Naredo, 2004, p. 8).

Que se considera como concepto precursor al de desarrollo sostenible. Según (Naredo, 2004), dicho concepto fue sustituido más tarde por el de *desarrollo sostenible*, que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el *desarrollo autosostenido* (*self sustained growth*), introducido tiempo atrás por Walt Whitman Rostow en 1960, y barajado profusamente por los economistas que se ocupaban del desarrollo.

Cabe señalar además que, durante el año 1971, se había llevado a cabo la *Convención de Humedales* (Ramsar, 1971), la que se constituye como el primer tratado realizado a nivel global, cuya finalidad apunta a la conservación y uso racional de los recursos naturales. Luego, en el año 1982 se realiza la *Convención sobre Derecho del Mar* que integra los conceptos de *Zona Económica Exclusiva* (ZEE), *Mar Territorial* y *Plataforma Continental*.

En 1984 la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye la *Comisión Mundial del Medioambiente y el Desarrollo*, surge el Informe Brundtland o *Nuestro Futuro Común* (1987), a través del cual se plantea que, para lograr un crecimiento económico y social sostenido, es necesario implementar políticas de sostenibilidad ambiental.

En dicho documento, se formaliza el concepto de desarrollo sostenible, que se define como *“aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades”* (Informe Brundtland, 1987).

De esta manera, a finales de los ochenta y principios de los noventa, se comienza a difundir una nueva modalidad de desarrollo, desde una perspectiva ambiental, no sólo con una preocupación por la clarificación de los límites permitidos (resiliencia) y la supervivencia colectiva, sino también por su perspectiva de largo plazo, el derecho de las futuras generaciones y la justicia social (Pino, 2001, p. 10).

Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible ha sido sujeto de ciertas críticas que apuntan a la ambigüedad de su definición y su real implicancia en la protección del medioambiente (Macedo, 2005). A pesar de la ambigüedad del concepto, es posible encontrar un cierto consenso en torno al mismo, en cuanto hay unanimidad respecto a la interpretación de la sustentabilidad como capacidad para continuar en el futuro realizándose, y porque se reconoce la interacción entre tres sistemas: el ecológico el económico y el social (Daly y Gayo, 1995).

Las múltiples definiciones al concepto se explicarían debido a la diversidad de criterios que se aplican a su comprensión, por lo que coexisten algunas interpretaciones opuestas entre sí. Desde un punto de vista teórico, *“Herman Daly definió el concepto como un oxímoron, es decir, una expresión que contiene palabras de significado opuesto y que da lugar a sentidos inesperados.”* (Arribas, 2007, p. 75). Por su parte, (Riechmann, 1995) considera que es necesario reformular el concepto de desarrollo sostenible en términos de capacidad de sustentación, de este modo, desarrollo sostenible sería aquel que no daña la capacidad global de sustentación del planeta Tierra. Desarrollo sostenible es mejorar la calidad de la vida humana, sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.

Basado en los razonamientos de Herman Daly, Riechmann plantea que es necesario otorgar un sentido operativo al concepto de desarrollo sostenible, para lo que propone una serie de criterios y/o principios que deberían ser considerados para avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, como: irreversibilidad cero, recolección sostenible, vaciado sostenible, emisión sostenible, selección sostenible de tecnologías, y precaución (Riechmann, 1995).

En Chile la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente N° 19.300, define el concepto de desarrollo sustentable como *“el proceso de mejoramiento continuo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”* (Ley N°19.300, Artículo 2, letra g). En este sentido, integrar criterios de sustentabilidad ambiental en la ordenación del territorio, implica aplicar principios que permitan orientar el proceso de elaboración de los IPT, para que tanto las decisiones de planificación, como los valores ambientales sean coherentes entre sí.

Cabe destacar que, en la declaración de la cumbre de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, se plantea que *“los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”* (Principio 1, Cumbre de Río, 1992), y establece que, *“a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo, y no podrá considerarse en forma aislada”* (Principio 4, Cumbre de Río, 1992).

Según (Moreno, 2007), en términos generales otro documento internacional que promueve el desarrollo sostenible es el *Programa 21*, desarrollado a través de la *Agenda 21*, establecida en la Cumbre de la Tierra o de Río en 1992, la que constituye un plan de acciones a ejecutar a nivel mundial, nacional y local en áreas donde ocurren impactos sobre el medioambiente.

Respecto a la sostenibilidad ambiental, en la sección I, capítulo Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, el Programa 21 plantea que,

"(...) en los sistemas actuales de adopción de decisiones de muchos países se tiende a seguir separando los factores económicos, sociales y del medioambiente a nivel de políticas, planificación y gestión. Esto influye en la actuación de todos los grupos de la sociedad (...) y tiene consecuencias importantes para la eficiencia y sostenibilidad del desarrollo" (Programa 21, 1992, Capítulo 8).

Otra iniciativa más actualizada en torno al desarrollo sostenible, lo constituye la *Agenda 2030* establecida durante el 2015 por la Asamblea General de la ONU, la cual plantea 17 objetivos que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Respecto a los criterios de sostenibilidad ambiental, se consideran tres aspectos centrales, estos son el cambio climático, conservación de los ecosistemas marinos (océanos, mares y recursos marinos), y cuidado de ecosistemas terrestres (bosques, desertificación, degradación de tierras, y diversidad biológica).

METODOLOGÍA

El diseño metodológico que define la investigación es cuantitativo, en cuanto que para la realización de la investigación se analizaron e interpretaron datos relacionados con los IPT y su forma de evaluación ambiental, de acuerdo a una hipótesis de trabajo establecida, lo que en las ciencias geográficas se incluye en el enfoque sistémico del diseño cuantitativo desde el paradigma positivista establecido en el método hipotético deductivo, otorgando énfasis a la medición objetiva de los hechos sociales, buscando explicaciones causales y generalización de los resultados de la investigación. De tal forma, que la lógica subyacente sustenta un proceso lineal de investigación, donde la realidad consiste esencialmente en aquello que está al alcance de los sentidos, estableciendo distinción fundamental entre hecho y valor, teniendo por objetivo explicar y predecir a través del conocimiento.

Para analizar el aporte de los IPT al desarrollo sostenible del territorio, y su forma de evaluación ambiental, se realizaron los siguientes pasos metodológicos:

- Reconocer en la legislación chilena con injerencia en el ordenamiento territorial, los objetivos de las normativas y la existencia de criterios ambientales.
- Revisión bibliográfica respecto de los tipos y alcances de los IPT presentes en Chile.

Comparar el aspecto operativo y administrativo de la EAE y el antiguo SEIA de los IPT, para definir diferencias en el proceso, y los elementos que pueden optimizar la ordenación del territorio de forma sostenible.

RESULTADOS

Legislación y ordenamiento territorial en Chile

La diversidad geográfica hace de Chile un país distinto al resto de sus pares en Latinoamérica y en otras latitudes. Así mismo, el hecho de ser una *larga y angosta faja de tierra* la convierte en una zona que abarca una gran extensión territorial, sobre todo costera. Por consiguiente, el ordenamiento territorial de Chile se relaciona directamente con la manera en que el Estado estructura la administración y el gobierno del territorio, para ello Chile consta de una estructura general de carácter unitario y vertical. La que se establece en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la que estipula que es en primer lugar el *Presidente de la República* quien ejerce el gobierno y la administración territorial del Estado, en apoyo con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos. Estos organismos tienen competencias específicas en el sector o campo de actividades sobre el que ejercen funciones, tanto a nivel nacional como local, pues sus competencias tienen un carácter espacial.

En el ámbito legislativo, el carácter unitario del Estado hace que el mismo cuerpo legal sea el que domine para todo el territorio, estableciendo tres niveles administrativos fuera del nivel central: el regional, el provincial, y el local o municipal. A nivel regional, el *Gobierno Regional* (GORE), es el órgano descentralizado con atribuciones generales para gestionar el ordenamiento del territorio. El cual se constituye por el Intendente y el Consejo Regional, según la Ley 19.175 (modificada por la Ley N° 20.035), sobre Gobierno y Administración Regional, en el que se especifican las atribuciones especiales en materia de ordenamiento territorial que tiene el GORE:

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos.
- Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente adoptando las medidas adecuadas a la realidad regional, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte.
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.
- Promulgar, previo acuerdo del Consejo Regional, los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales, Comunales y Seccionales conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Aprobar los Planes Reguladores Metropolitanos y los Planos Reguladores Intercomunales, propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- Aprobar los Planes Reguladores Comunales y los Planos Seccionales de comunas, que no formen parte de un territorio normado por un Plan Metropolitano o Intercomunal.

Además, el GORE dentro de sus atribuciones debe elaborar e implementar los *Planes Regionales de Ordenamiento Territorial* (PROT). Articulando, con los instrumentos y las políticas vinculados con las Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios Públicos.

A nivel local la administración del territorio la realizan las *Municipalidades*, las que funcionan como corporaciones autónomas y con patrimonio propio, sin dependencia ni supervigilancia del *Presidente de la República*. Su deber principal es velar por el desarrollo social, cultural y económico de la comunidad. Para ello las municipalidades elaboran principalmente dos instrumentos para la planificación del desarrollo comunal y territorial, estos son el *Plan de Desarrollo Comunal* (PLADECO) y el *Plan Regulador Comunal* (PRC), siendo el PRC el único instrumento de planificación territorial vinculante a nivel local. Las municipalidades están normadas bajo la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695, la que en su artículo 3 establece las siguientes funciones en la administración del territorio:

- Elaborar, aprobar y modificar el PLADECO cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del PRC, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.

Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio

- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.

Las municipalidades, por la autonomía, atribuciones y facultades otorgadas constitucionalmente, son actores que adquieren gran protagonismo en el ordenamiento territorial a nivel local, sin embargo, por el carácter jerárquico y vertical del Estado debe subordinar sus acciones a las unidades administrativas del nivel central, para que exista una coherencia entre las políticas y lineamientos a nivel nacional y su expresión a nivel local. Lo que genera una interacción y diálogo entre los distintos niveles, de manera que la institucionalidad en su conjunto funcione de forma articulada, permitiendo un traspaso fluido de información y capacidades para orientar efectivamente los procesos de ordenamiento territorial (MMA, 2015).

Además, en este orden vertical y jerárquico de administrar y gestionar el territorio nacional existe una serie de textos legales, que de una u otra forma regulan de manera directa e indirectamente, sin ser necesariamente normas que tiene por fin el ordenamiento territorial.

De igual manera, los municipios pueden dictar ordenanzas locales que normen aspectos tales como: estacionamientos en espacios públicos, aspectos ambientales y sanitarios, entre otros.

Instrumentos de planificación territorial (IPT) para el ordenamiento territorial según la legislación chilena

En la legislación chilena, el cuerpo legal que determina los *instrumentos de planificación territorial*, estos se especifican en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la que se consigna los siguientes:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano
- Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano
- Plan Regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen
- Plan Seccional
- Límite Urbano (Decreto N° 75, Vivienda Art. Único N° 17 D.O. 25.06.2001)

Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU)

En el TITULO II De la Planificación Urbana, CAPITULO I, Artículo 27° aclara que

“Se entenderá por Planificación Urbana, para los efectos de la presente ley, 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 socio-económico. Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles.”

En el Artículo 28° se establece que cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás. Sin perjuicio de lo anterior, los instrumentos podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, sea este superior o inferior, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a ese ámbito de competencia. Estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento (Modificado por Ley 20.791 Art. 1 N° 1 D.O. 29.10.2014).

Además, establece en el Artículo 29° que corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente ley, 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. Estos instrumentos, sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas.

Aclara en el Párrafo 2° de la Planificación Urbana Regional, en el Artículo 30° que se entenderá por Planificación Urbana Regional aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones.

Los Artículos 31°, 32° y 33° que establecían las formas de elaboración de la Planificación Urbana Regional, se derogan por Decreto Fuerza de Ley 21.074 del 18 de febrero de 2018, determinando que el procedimiento de elaboración de la planificación se realizará de igual forma que la Planificación Urbana Intercomunal, mediante la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). Ya que existe un proyecto de Ley en el Congreso desde el año 2013, que pretende cambiar los Instrumentos de Planificación Intercomunal por los PROT, de forma normativa, por sus alcances integrales para el desarrollo territorial a escala regional.

En éste aspecto, se definen los usos preferentes del territorio, teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos y aledaños, así como definiciones de uso ya establecidas por organismos competentes, todo ello con el objeto de mejorar las condiciones de desarrollo mediante estrategias de desarrollo, que deben garantizar el desarrollo territorial sustentable, y un continuo incremento en la calidad de vida de los ciudadanos en el tiempo.

Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (PRM)

En el Párrafo 3° de la Planificación Urbana Intercomunal, en el Artículo 34° estipula que se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal, 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. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. En Chile existen tres áreas metropolitanas reguladas por Planes Reguladores Metropolitanos: Santiago, Valparaíso y Concepción.

La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.

El ámbito propio de acción de este nivel de planificación es el siguiente:

1. La definición del límite del territorio comprendido por el respectivo Plan Regulador Intercomunal.
2. La definición de los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural.
3. La clasificación de la red vial pública, mediante la definición de las vías expresas y troncales, así como su asimilación, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2.3.1. de la OGUC.
4. Los terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal, incluidos sus ensanches, afectos a declaratoria de utilidad pública en conformidad al artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
5. Las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal.

6. Las normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal.
7. La fijación de las densidades promedio y/o las densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales, para su elaboración o modificación, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de éstas.
8. La definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal.
9. La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17. de la OGUC.
10. El reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural de conformidad al artículo 2.1.18. de la OGUC, cuando corresponda.
11. La definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.
12. Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Planes Reguladores Comunales (PRC)

La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal. El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

En la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el Artículo 41° se señala que se entenderá por planificación urbana comunal, aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Se debe hacer hincapié que el Plan Regulador Comunal, solo norma los usos de las zonas urbanas, y solo es indicativo en las zonas rurales, aspecto a ser considerado en la planificación territorial, ya que la gran mayoría de las comunas en Chile son integradas por zonas clasificadas como rurales.

De tal forma, el principal instrumento vinculante que regula la planificación territorial de las áreas urbanas en Chile, es el Plan Regulador Comunal, este instrumento, es eficaz en términos de regular los usos de suelo y establecer normativas constructivas, coeficientes de ocupación de suelo, subdivisiones prediales mínimas, e incluso respecto de consideraciones de obras de mitigación al momento de edificar y urbanizar. No obstante, no regula las áreas no urbanas (territorio rural), donde solo se pueden hacer alcances no vinculantes, que se acaten a las legislaciones sectoriales vigentes.

Límites Urbanos

Otro instrumento de planificación territorial vinculantes es el Límite Comunal, establecido en el Capítulo III De los límites urbanos, Artículo 52°, donde se señala que se entenderá por límite urbano, para los efectos de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.655, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.

El Sistema de Evaluación Ambiental de los IPT en Chile:

La Ley General de Urbanismo y Construcción consignaba que todos los IPT debían ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que se modificó a través del Decreto con Fuerza de Ley 21.074 de 2018. Puesto que La Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994, en el Artículo 8°, establecía que los proyectos o actividades sólo podían ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley. De tal forma todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente hasta el año 2010, los emitían los organismos del Estado de acuerdo al sistema de evaluación, establecidos por reglamentos.

Es así, como en el Artículo 9° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se instituía que el titular de todo proyecto o actividad debía presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), según correspondiera. Esta Ley establecía en el Artículo 10 letra h) que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas.

En el Artículo 11, del mismo párrafo, se decretaba que todos “*Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)*”, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Además, se establece que los EIA deben considerar los siguientes elementos para ser aprobados:

- a) Una descripción del proyecto o actividad;
- b) La línea de base;
- c) Una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental;
- d) Una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo;
- e) Las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente;
- f) Un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, y
- g) Un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.

Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio

En el Artículo 18 se definía que los proyectos que no requieran elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, presentarían una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), bajo la forma de una declaración jurada, en la cual expresarán que éstos cumplen con la legislación ambiental vigente.

Abalándose en las condicionantes de esta ley, la elaboración de los IPT posteriores al año 1994 y previos a la definición de la obligatoriedad de desarrollar *evaluación ambiental estratégica*, fueron sometidos al cumplimiento del *Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales* (SEIA) bajo la modalidad de Declaraciones de Impactos Ambientales (DIA).

Lo que se modificó a través de la Ley N° 20.417, del 12 de enero de 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, introduciendo la aplicación de *Evaluación Ambiental Estratégica* para todos los planes, políticas y programas referidos al ordenamiento territorial. Así se establece en el Párrafo 1° De la *Evaluación Ambiental Estratégica* Artículo 7°, que se someterán a *evaluación ambiental estratégica* las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 71, decida.

En todo caso, siempre deberán someterse a *evaluación ambiental estratégica* los planes regionales de ordenamiento territorial, *planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero*, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, el *Gobierno Regional* o el *Municipio* o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente.

Para ello la elaboración de las políticas y planes que se someterán a la *evaluación ambiental estratégica* deberán contemplar las etapas de diseño y aprobación.

En la etapa de diseño, el organismo que dictará la política o plan, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segundo, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente.

En la etapa de aprobación, se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al *Ministerio del Medio Ambiente* para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

Además, se establece en el mismo Artículo 7°, que un reglamento establecerá el procedimiento y plazos en virtud del cual se tramitará este tipo de evaluación.

Las modificaciones que establece la Ley 20.417 al regido por la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para la aprobación de planes, programas y políticas, se puede entender porque las evaluaciones ambientales estratégicas 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 (Wood, Djeddour, 1989).

Según el Reglamento de la EAE establecido en la Ley 20.417, el objetivo es incorporar condiciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial que la Ley establece, donde el Ministerio de

Medio Ambiente, a través de las Subsecretarías Ministeriales del Medio Ambiente acompaña y capacita a las entidades encargadas de la formulación de los planes, para que se sometan a la EAE, orientando y colaborando técnicamente en el proceso de aplicación de la *Evaluación Ambiental Estratégica*, a solicitud del órgano responsable.

Los *Instrumentos de Planificación Territorial* (IPT) que norman los usos del suelo, en su etapa final de elaboración, deben someterse a una evaluación ambiental, según la Ley General sobre Bases del Medio Ambiente. Hoy solo algunos IPT han ingresado a la EAE, ya que la ley no es retroactiva y tampoco sanciona a los que no deseen actualizar sus planes.

CONCLUSIONES

Los territorios se han utilizados a través del tiempo para diferentes usos y actividades humanas, las que generalmente se superponen en su uso, creando con ello distintas realidades territoriales desarrollando escenario geográfico bastante complejo, por lo que se requiere planificar la ocupación de estos espacios, compatibilizando los diferentes ámbitos de interrelación, como los socioculturales, físico-naturales y jurídico.

Para resguardar estos espacios se requiere de un ordenamiento del territorio según sus competencias ambientales, y sus posibles usos económicos que generen a la población que habita estos lugares una mejor calidad de vida. Por tanto, el ordenamiento territorial compromete acciones eminentemente políticas, las que deben tener además los presupuestos para realizarlas, o si no es el mercado privado el que maneja la ocupación de las actividades que se desarrollan sobre el territorio.

Por tanto, el ordenamiento territorial debería ser una política de Estado, pues la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad y al conjunto de las actividades económicas, empero en Chile el ordenamiento territorial se presenta como una política pública donde su objeto es condicionado por la contingencia social, y las demandas del modelo económico imperante.

Chile en el ámbito legislativo posee un carácter unitario centralista, donde el mismo cuerpo legal domina todo el territorio, estableciendo un orden vertical y jerárquico de administrar y gestionar el territorio Nacional, mediante una serie de textos legales, que, de una u otra forma, regulan los territorios de manera directa e indirectamente, sin ser necesariamente normas que tiene por fin el ordenamiento territorial. Cada uno de estos textos legales conforman una serie de cuerpos legales que, desde la perspectiva sectorial, regulan temáticas propias de las competencias de cada servicio público.

Por lo que en Chile el ordenamiento territorial se ha desarrollado de forma sectorialita, ligándolo al urbanismo o la planificación urbana, aplicando instrumentos reguladores sectorialitas de zonificación urbana que no propician el desarrollo sostenible del territorio, sino más bien aportan a la superposición de actividades dependiendo de los intereses económicos.

La planificación de los usos del suelo en Chile se realiza a través de los *instrumentos de planificación territorial*, como lo indica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, donde además se hace hincapié en que los instrumentos de alcance normativo que zonifican los usos del suelo, deben tener presente y considerar en su proceso de elaboración las leyes vigentes sectorialitas y transversales establecidas para cada territorio según su magnitud. Los *instrumentos de planificación territorial* son el *Plan Regulador Metropolitano*, *Plan Regulador Intercomunal*, *Plan Regulador Comunal*, *Planes Seccionales* y *Limites Urbanos*. Los que solo tienen alcancen urbano, es decir todos los territorios localizados fuera del límite urbano quedan fuera de la fiscalización y regulación legislativa correspondiente al instrumento de planificación aplicado, y solo se pueden aplicar leyes de carácter sectorial, como la de restricción de ocupación de las ASP (Áreas Silvestres Protegidas).

Cabe mencionar, que 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 instaura la *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE) para todos los planes, políticas y programas referidos al ordenamiento territorial. Las modificaciones que establece la Ley 20.417 al 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. Por lo tanto, es un instrumento de apoyo a la toma de decisiones que puede contribuir a reforzar los compromisos de la sociedad con el desarrollo sustentable, gestionando eficientemente los recursos, y una economía verde más respetuosa del ambiente (Do Rosario, 2012).

Se debe destacar que en la Ley 19.300 hace referencia a criterios de sustentabilidad ambiental en la ordenación del territorio, para orientar el proceso de elaboración de los IPT, para que tanto las decisiones de planificación como los valores ambientales sean coherentes entre sí, más allá de la EAE al que se someten los IPT. Esto a partir de la adhesión de nuestro país a las cumbres medioambientales internacionales como Río en 1992, y la Agenda 2030 el año 2015.

Aun cuando, los IPT abalándose en las condicionantes la ley 19.300, elaborados con posterioridad al año 1994, y anteriores a la definición de la obligatoriedad de desarrollar *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE), fueron sometidos al cumplimiento del Sistema de Evaluación de Impactos ambiental (SEIA) bajo la modalidad de Declaraciones de Impactos Ambiental (DIA), donde en la declaratoria de impacto ambiental no se exigía ningún criterio ambiental, resolución de problemas ambientales, y menos el establecimiento de unidades ambientales.

Además, se debe hacer hincapié que el *Plan Regulador Comunal*, solo norma los usos de las zonas urbanas, aspecto a ser considerado en la planificación territorial. Se puede establecer, entonces, que los IPT no son adecuados para establecer el uso compatible del suelo, porque, tanto en el proceso de elaboración, como en la evaluación de los instrumentos no se toman como objetivos ambientales iniciales el identificar unidades ambientales, que ayuden a la toma de decisiones para generar desarrollo sustentable y sostenible. Esto sin duda se podría mejorar, si es que se señala dentro de la metodología de la evaluación de los IPT sometidos a la EAE la identificación y definición de unidades ambientales como objetos fundamentales para el desarrollo sostenible de los territorios, así como, por otro lado, definir una política con carácter legislativo normativo, que establezcan reglas claras que orienten la planificación de los territorios.

Para soslayar la situación se han realizado algunas iniciativas al respecto, como la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial el año 2017 (PNOT), cuyo principal objetivo es unificar todos los sectores para realizar una planificación efectiva de los territorios, e implementar de esta forma políticas y estrategias de desarrollo coherentes con las normativas sectorialitas y transversales de los diferentes espacios, lo que aún no se ha podido implementar, ya que no hay claridad sobre la forma en que se debe llevar a cabo, así como la definición de organismos para la fiscalización y supervigilancia de dicha acción, lo que nuevamente pasa por elaborar políticas que no tienen un soporte jurídico normativo.

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, pp. 23-48.
- Arribas, F. (2007). La idea de desarrollo sostenible. *Revista Sistema*, 196, pp. 75 – 86.
- Burgos, N. (2012). *Alternativas para la incorporación de la perspectiva de gestión integral de riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial: el caso del municipio de Tocancipá-Cundinamarca* (Tesis para optar al título de Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Capral, F. (1998). *La Trama de la Vida, Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Madrid, España: Editorial Anagrama.
- CEPAL, *Comisión económica para América Latina y el Caribe*. (2015). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- CEPAL, *Comisión económica para América Latina y el Caribe*. (2017). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Daly, H., Gayo, D. (1995). *Significado, localización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura, en cadenas*. Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Díaz, R., Escárcega, S. (2009). *Desarrollo sustentable: Oportunidad para la vida*. México DF, México: McGraw-Hill/Interamericana Editores.
- Dockendorf, E. (1996). *Política de Desarrollo Territorial en Chile Urbano*. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Do Rosario, M. (2012). *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE*. Lisboa, Portugal: Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas (REN) SA.
- Decreto Supremo N° 475. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 11 de enero de 1995.
- Decreto N° 1120/2013 Ley 1.450. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 31 de mayo de 2013.
- Equipo CIMP. (2010). *Estudio base para la elaboración de una política pública regional para el manejo integrado de zonas costeras de la Región del Bío-Bío, Informe final*. Concepción, Chile: Universidad Católica de la Santísima Concepción y Gobierno Regional del Bío-Bío.
- Escobar, A. (1998). *La inversión del tercer mundo. Traducción Dina Ochoa*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Norma.
- Estenssoro, F. (2015). El Ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina. *Revista Universum*, 30 (1), pp. 81-99.

Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio

- Erbeti, C., Dillon, A. (2005). *Ordenación Territorial del mundo de Tandil, Argentina: Estrategias para la sustentabilidad Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Asuntos urbanos internacionales.
- Ferráo J. (2011). *Ordenamento do território como política pública*. São Paulo, Brasil: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago, Chile: División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos, CEPAL ENCLAC.
- Gobierno región del Bío Bío. (2014). PRDU, *Plan regional de desarrollo urbano*. Recuperado de <http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=prdu>
- Gobierno región del Bío Bío. (2015). ERDA. *Estrategia regional de desarrollo 2008-2015*. Recuperado de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles78325_recurso_1.pdf
- Gobierno región del Bío Bío. (2015). PROT. *Plan regional de ordenamiento territorial 2015-2030*. Recuperado de <http://observatorios.minvu.cl/content/uploads/2016/03/.pdf>
- Gómez, D. (2002). *Ordenamiento territorial*. Madrid, España: Agrícola española S.A.
- Habermas, J. (1997). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid, España: Ediciones Cátedras.
- Hidalgo, R., Arenas, F. y Lagos, M. (2010). Los riegos naturales en la planificación del territorio, *Centro de Políticas Públicas*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hildenbrand, A. (1996). Política de Ordenación del Territorio. Colección Kora N° 8. Sevilla, España: *Secretariado de Publicaciones*, Universidad de Sevilla.
- Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial de Colombia. *Justia Juris*, 7, pp. 37-45.
- Larraín, P., Simpson, P. (1994). *Percepción y prevención de catástrofes naturales*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Ley N° 41.298. *Diario oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2015.
- Ley N° 19.300. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 09 de marzo de 1994.
- Ley N° 20.417. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 26 de enero de 2010.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 16 de abril de 1992.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 16 de agosto de 2018.
- Macedo, B. (2005). *El concepto de sostenibilidad*. Santiago, Chile: UNESCO.
- Macintosh, A. (2013). Coastal climate hazards and urban planning: how planning responses can lead to maladaptation. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. 18 (7), pp. 1035-1055. <https://doi.org/10.1007/s11027-012-9406-2>
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo, Uruguay: Icaria Editorial, S.A.,

- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista electrónica de Geografía*, VI (125). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>.
- Márquez, M. (1997). El ordenamiento territorial en el país: Algunos elementos para la formulación de una política de Estado. *Revista Norte Grande*. 24, pp. 28-42.
- Martín, D. (2010). Urbanización de áreas inundables, mediación técnica y riesgo de desastre: una mirada crítica sobre sus relaciones. *Revista de Geografía Norte Grande*. 47, pp. 27-43.
- Meadows, D. (1972). *Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- MMA, Ministerio de Medioambiente, MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2011). *Guía para la evaluación ambiental estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunes y Planes Seccionales*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio del Medio Ambiente. (2012). *Experiencias pilotos de evaluación ambiental estratégica: resultados de tres casos aplicados en Chile, Proyecto apoyo a la evaluación ambiental estratégica en Chile*. Santiago, Chile: Programa de la Cooperación Europea.
- Moreno, S. (2007) *El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable*. Ciudad de México, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Naredo, J. (2004). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 41, pp. 7-18.
- ONU, Organización de Naciones Unidas. (1987). *Informe Brundtland: Informe de la Comisión Mundial sobre el medioambiente y el desarrollo*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo>
- ONU, Organización de Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil: ONU.
- ONU, Organización de Naciones Unidas. (1992). *Programa 21*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>.
- OMS, Organización Mundial de la Salud. (Julio de 1995). *Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud en el Siglo XXI*. Cuarta Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, Yakarta, República de Indonesia.
- Oslak, O, O'donnell G. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documento CEDE*. Clacso N° 4. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Partidario, M. (2000). *Course Manual: strategic environmental assessment (SEA) current practices, future demands and capacity-building needs*. Portugal, Lisbon: International Association for Impact Assessment IAIA Training Courses.
- Peñaranda, M., Vinicio, M. (2008). Los humedales y el ordenamiento territorial en el marco del nuevo paradigma de desarrollo sostenible. *Revista Tecnología en Marcha*. 2 (21), pp. 15-28.
- Pereira, P., Carvalho, J. (2013). Ordenamiento territorial turístico del litoral segipano (Brasil). *Revista Estudios y perspectivas en turismo*. 22 (1), pp. 1851-1732.

Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio

- Pichardo, A. (1996). *Planificación y programación social*. San José, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Pino, M. (2001). *Análisis de indicadores de sostenibilidad ambiental y urbana en las Agenda 21 local y ecoauditorías municipales. El caso de las regiones urbanas europeas (Tesis Doctoral)*. Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona, España.
- Pino, M. (2006). *La epistemología básica asociada al paradigma del desarrollo sustentable*. Santiago, Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial.
- PNUMA. (2007). *Manual de capacitación para Evaluaciones Ambientales Integrales y Elaboración de Informes*. Panamá, República de Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Proyecto Zona Costera. (2000). Recuperado de <http://www.zonacostera.cl>
- Pujadas, R., Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, España: Síntesis.
- Riechmann, J., Naredo, J., Gómez, R., Estevan, A., Taibo, C., Rodríguez, J., y Nieto, J. (1995). *De la Economía a la Ecología: Desarrollo sostenible*. Madrid, España: Trotta.
- Ramsar, Irán, Convención sobre los humedales. (1971). *Fondos humedales para el mundo*. Recuperado de https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/wff/WFFGuideLines2013-2015finalRMI070713_sp.pdf
- Salzwedel, H., Zapata R., M. Eilbrecht y A. M. Arzola. (2002). *Zonificación del Borde Costero. Guía metodológica para el nivel comunal: La experiencia de la Región del Bío Bío*. Santiago, Chile: Proyecto de Cooperación Técnica chileno-alemana.
- Silveira, M. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Revista Geograficando*, 3 (3), pp. 34-48.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. SUBDERE. (2010). *Bases para una Política de Descentralización, Documento de Trabajo*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. SUBDERE. (2011). *Plan regional de ordenamiento territorial*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel S. A.
- Thomas, E. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*. 48, pp. 133-157.
- Wilches, G. (1993). "La vulnerabilidad global". En Maskrey, A., *Los Desastres no son naturales*. Bogotá, Colombia: La Red Tercer Mundo editores.