



## ESTRUCTURA FORMAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CHILE TRICONTINENTAL

### FORMAL STRUCTURE FOR THE TERRITORIAL PLANNING OF TRICONTINENTAL CHILE

Waldo López Muñoz<sup>1</sup>

#### RESUMEN

La urbanización acelerada y los cambios tecnológicos verificados en las últimas décadas están produciendo una nueva geografía de poder en el mundo, con centros metropolitanos y regiones asumiendo creciente importancia en la economía y política globales. El presente análisis aborda esas transformaciones, postulando que el nuevo énfasis en los gobiernos locales y en los espacios urbanos no significa que el Estado-nación haya perdido su centralidad, pues es él aún la instancia de poder decisiva para dar soporte, sostenibilidad y coherencia a las estrategias regionales y locales de desarrollo, en un marco de crecientes y complejas interacciones entre distintas escalas geográficas.

**PALABRAS CLAVES:** ordenamiento territorial, urbanización, ciudades globales, escalas espaciales, políticas de desarrollo urbano-regional.

#### ABSTRACT

The fast course of urbanization and technological changes that occurred throughout the last decades is creating a new geography of power in the world, in which large cities and regions gain increasing importance at global economic and political levels. The present article examines those transformations, arguing that the focus on local governments or urban spaces does not necessarily mean that national states are disappearing like political actors. Not even public sector becomes less relevant implementing and coordinating development efforts. Despite all changes, they remain – actually among other political spheres - a fundamental support for multi-scale regional policies, hence giving sustainability to local growth strategies.

**KEYWORDS:** national state; urbanization; global cities; spatial scales; urban-regional development policies.



*En la dimensión tricontinental de Chile, no obstante su “desorden” urbano y peculiaridad insular y oceánica, Hanga Roa, Isla de Pascua, no puede ser excluida del proceso de ordenamiento territorial del resto del país.*

<sup>1</sup> Sociólogo. Analista del Departamento de Desarrollo Urbano, Minvu Región del Biobío. Correo electrónico: [walop34@hotmail.com](mailto:walop34@hotmail.com)

## 1. Introducción

Hoy por hoy, ya no es desconocido entre los especialistas del rubro que el desarrollo territorial y su contrapartida natural, el medio ambiente, requieren de un enfoque pragmático y moderno, que refuerce nuestro andar como nación tras un desarrollo integral, sustentable y sostenido, que redunde en mejores condiciones de vida, progreso y bienestar para todos.

En lo que es netamente teórico y como un primer paso, formalizar tal clase de nueva visión práctica, en lo esencial, significa dar forma a un marco de referencia institucional explícito, que sea capaz de acoger las políticas públicas que inciden en el territorio actuando acorde con su división política-administrativa, y donde además, junto a la igualdad de trato en cada lugar del país, haya descentralización efectiva, normas flexibles de ocupación y uso del suelo, y ocasiones democráticas reales para incidir y participar en la gobernanza de cada asentamiento humano.

Satisfacer estos requerimientos significa que el marco de referencia que se necesita tendría que ser uno y el mismo para cada uno de todos los asentamientos humanos con que contamos, como la nación tricontinental que somos, y también, por cierto, de alguna manera, nos debería aportar un concepto claro acerca de aquello que deberíamos asumir que es su respectivo proceso de desarrollo territorial. Esto último, independiente de que el asentamiento de que se trate pudiera ser, por ejemplo, un pueblo del altiplano, una caleta pesquera de la patagonia, un poblado islámico, un puesto fronterizo, una aldea rural, una ciudad menor, otra intermedia, una mayor, o una gran urbe global encaminada hacia una megalópolis, como es el caso de Santiago.

Si realmente contásemos con un referente analítico con semejante poder descriptivo, y que al mismo tiempo nos facilitase visualizar con claridad en qué consiste el desarrollo territorial de un asentamiento humano, el paso que prosigue, el de darle al país la forma institucional adecuada para materializar su ordenamiento territorial, y desde luego, el tener que pasar por hacerlo en derecho, se tornaría definitivamente mucho más enriquecido, al ser llevado a la práctica. Una importante condición sustantiva para conseguirlo, es que este referente sea debidamente bien conocido por la sociedad y por sus actores interesados, y no solamente por los especialistas...

Para ir tras tales intenciones, es del caso empezar por recordar, valorar y quedarse con una concepto general que precisamente cumple con ser aplicable a todo asentamiento humano, y que aún cuando es relativamente poco conocido, es bastante útil para identificar cuáles son los ingredientes más significativos que caracterizan al proceso de desarrollo territorial. De un modo simple y directo, este concepto sostiene que el desarrollo territorial de los asentamientos

humanos es el equivalente “al grado actual del desarrollo urbano del hábitat respectivo”, el cual varía con el correr del tiempo, o permanece sin cambiar significativamente. Este mismo concepto, llevado a un caso genérico particular, señalaría lo siguiente: No porque una aldea campesina se halle catalogada como “rural”, esto significa que pudiera permanecer al margen de experimentar un cierto proceso singular de “desarrollo urbano”. Mucho menos es imaginable que por esta sola razón, haya de ser excluida de la institucionalidad que se le adscriba al ordenamiento territorial oficial del país.

## 2. El Desarrollo Urbano

Chile: Sin considerar a la población dispersa, el dato de partida sobre el desarrollo urbano nacional es que nuestro país, cuando menos, cuenta con 1.438 asentamientos humanos, compuestos por 208 ciudades, 270 pueblos y 960 aldeas (INE, 2002).<sup>1</sup> Al año 2012, cuando se realice un nuevo Censo de Población y Vivienda, estas cifras serán otras. El conjunto total habrá cambiado. Seguramente, no tan solo será más numeroso, sino que sin ninguna duda, cada una de todas estas entidades de población estarán ubicadas en otro estadio del desarrollo urbano nacional que aquel en que estaban 10 años antes. Incluidas las 960 aldeas “rurales”.

Análiticamente referida, la situación de transformaciones y cambios que anticipa el alcance anterior, y que el recién citado Cuadro N° 2 permite recordar con las cifras de los últimos dos Censos, se condice con la siguiente idea cardinal:

El desarrollo urbano es aquel proceso territorial multivariado, de carácter antrópico, cultural y ecológico, que simultáneamente acaece en un asentamiento humano y su hábitat, y en el conjunto mayor de todos ellos, en un territorio determinado.

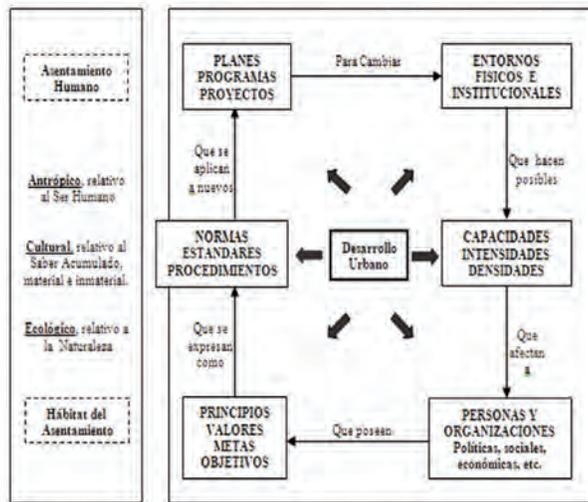
Por lo primero, esta definición nos indica que el desarrollo urbano es un proceso de suyo “sofisticado”; y a continuación, que es de carácter dual, ya que simultáneamente acontece a nivel de un conjunto determinado de asentamientos humanos (por ejemplo, en los 1.438 nodos nacionales recién mencionados) y al mismo tiempo, en cada uno de ellos, independiente de cuales sean su tamaño y su categoría censal oficial.

En lo sustantivo, esta doble faz territorial conlleva al hecho que los descriptores del multiproceso nacional y aquellos de uno cualquiera de sus pares menores, a nivel local; es decir, su respectiva caracterización, sus énfasis analíticos, y sus variables de interés, no solo difieran por su diferente cobertura territorial; sino que con ello y siempre, a que lo hagan por sus disímiles alcances e implicaciones políticas, sociales, económicas y ambientales. En un sentido analógico

<sup>1</sup> Detalles en Cuadro N° 2 del contexto.

a este respecto, valga acotar que así como el escrutinio de la micro-economía resulta ser sustantivo para derivar en una macro-economía objetiva de las cuentas nacionales, el desarrollo urbano “singular” de los asentamientos humanos, es decir, su respectivo “micro” proceso, proceso endógeno, es también decidor para los efectos de conocer, analizar e informar debidamente acerca del ordenamiento territorial del país, en su amplitud “macro”. De este modo, así como la macro-economía nos revela “la salud” de la economía nacional, el macro-proceso de desarrollo urbano, aunque todavía no lo vislumbremos así, posee la potencialidad de revelarnos nuestra “salud territorial”, como país. (Cuadro 1)

**Cuadro N° 1:**  
“El Desarrollo Urbano de un Asentamiento Humano”



Fuente: Elaboración propia 2008, modificada.- Inicialmente, en Revista Urbano N° 11, de junio de 2005, Universidad del Bio Bio, Concepción, pp. 44. Literatura en el contexto aludido.

Consecuentes con la perspectiva anterior, el Cuadro N° 1 proporciona una forma esquemática simple para referir y aprehender el proceso de desarrollo urbano de un asentamiento humano singular, y además, facilita subrayar que sus aportaciones analíticas y metodológicas principales, son las siguientes:

Permite visualizar cuáles son aquellos campos temáticos sustantivos que guardan relación directa con el proceso de desarrollo urbano de los asentamientos humanos, y con ello, aísla o identifica áreas temáticas prácticas, sistemáticamente hilvanadas, a las cuales adscribir o asignar política pública específicas y conducentes.

Refiere el tipo de competencias técnicas, profesionales, docentes, empresariales, ideológicas, y de simple sentido común que directa o indirectamente se hallan involucradas y/o participan en el proceso de desarrollo urbano de un asentamiento humano; y

Facilita realizar asignaciones presupuestarias, propuestas, análisis, evaluaciones y monitoreos ligados a un patrón explícito estructurado, e indistintamente aplicable al sistema nacional total de asentamientos humanos; a un subconjunto macro-regional, o a varios de ellos; o bien, caso a caso.

En este sentido y por ejemplo, una monografía sobre Caleta Tortel, o sobre Juan Fernández; al igual que otra, referida al subconjunto de nacional de puestos fronterizos, o a los poblados andinos del Norte Grande, o a las caletas pesqueras del litoral central, supongamos, cada una de ellas destinadas justificar un determinado *plan estratégico* o un cierto *proyecto de construcción* que corrija una o varias condiciones bajo estándar del hábitat respectivo, incuestionablemente que siempre será de valor político y social, sin perjuicio que lo más importante y destacable, en lo práctico e inmediato, sean sus méritos persuasivos, técnicos y presupuestarios.

Incidentalmente, alcances puntuales como estos, desde este otro punto de vista, vuelven a dejar en claro una evidencia conocida pero ignorada, que se hace necesario retrotraer y ajustar a la realidad. La planificación territorial por regulación de visión única y uniforme como la que mantenemos en práctica en Chile, que se basa en una coerción sin salida, no es lo que se necesita en Caleta Tortel, ni en las islas de Juan Fernández. Menos aún, si hablamos de puestos fronterizos, o de los poblados andinos del Norte Grande. Sostener que esto no es así, o que el tipo de planificación urbana en ejercicio es la que les sirve, o que por tratarse núcleos “pequeños” no la necesitan, sería equivalente a negarles que tengan derecho a experimentar un cierto proceso ordenado desarrollo urbano, acorde con su particular inserción en la geografía del lugar y en el conjunto total de asentamientos humanos del país. De igual modo, o en paralelo, es obvio que tampoco se les podría negar su respectivo derecho a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, el deporte y la recreación. Dicho de otra manera, utilizando términos que por estos días se hallan en boga: En su acervo cultural distante, estas entidades menores también poseen en su Haber una especie de legítimo “derecho a la ciudad”; aunque sea evidente que por causa de las deseconomías propias de tales lugares, estos ingredientes de la oferta política nacional no puedan ser proporcionados de igual modo que en una ciudad.

Sin perjuicio de lo anterior, pero a este mismo respecto, procede añadir que el saber empírico de un individuo y el de un grupo, que se refieren al “dónde estoy”,... para resolver acertadamente el “hacia donde debiera encauzar mis ideales y mis emprendimientos en beneficio común”, son la base psicológica de la inclusión social; y en consecuencia, es del caso agregar que precisamente por esta razón, para los fines de la inclusión social en el ordenamiento territorial del país, se



*Cualquier coerción sin salida en materia de planificación territorial, es equivalente a negar el derecho a cualquier poblado, por pequeño que sea, a tener su propio proceso de desarrollo urbano acorde a su geografía y singularidad. Caspana, al interior de Calama.*

requiere explicitar con toda claridad qué hemos de entender, a quienes, y como se ha de proveer el “derecho a la ciudad”.

### 3. El Derecho a la Ciudad

De acuerdo con lo último expresado por el Gobierno de Chile, el derecho a la ciudad forma parte substancial de una nueva política nacional de desarrollo urbano sustentable que impulsará el Estado, y como tal, ha sido definido como “*el derecho al acceso a bienes públicos de calidad: suelo urbano integrado, aire limpio, seguridad, transporte público, espacios públicos, áreas verdes y paisajes naturales protegidos, vialidad urbana, equipamiento comunitario y acceso a servicios*”.<sup>2</sup>

Claramente dicho, esta definición va en la dirección correcta, pero no sirve para los fines del ordenamiento territorial. De hecho, más allá de las buenas intenciones a que alude, no tiene nada que ver con las reflexiones previas sobre desarrollo urbano de la totalidad de los asentamientos humanos del país, y la inclusión social. En efecto, si se la

entendiera como referida solo a la “ciudad”, significa que en cifras del 2002, excluye a 270 pueblos y a 960 aldeas. Es decir, en este caso, que no incluye al 86% del total nacional de asentamientos humanos.

AÑO	1992			2002			
	REGIÓN	CIUDADES	PUEBLOS ALDEAS	CIUDADES	PUEBLOS	ALDEAS	
I		3	3	6	4	4	9
II		8	2	7	8	4	4
III		9	4	9	8	7	13
IV		8	10	81	11	14	93
V		32	23	87	37	29	101
VI		18	27	172	21	38	200
VII		13	28	145	15	35	183
VIII		31	32	86	35	46	124
IX		17	27	33	20	31	23
X		19	29	56	22	30	83
XI		2	5	12	2	6	15
XII		2	2	6	2	2	2
RM		16	23	69	23	24	110
TOTAL		178	215	769	208	270	960

<sup>2</sup> Gobierno de Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. División de Desarrollo Urbano: Seminario “Propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables”. CEPAL, 02.12.2009; página 3, último párrafo de I. Introducción. *El derecho a la Ciudad*. Folleto distribuido a la audiencia.

Fuente: INE, Censo de 1992 y 2002 (Aparece en “Estado del Medio Ambiente en Chile 2005”, página 275, publicado por el Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, en Septiembre de 2006)

Por otra parte, si para mejor se entendiera que esa definición está referida a las “ciudades y pueblos” del país, significaría que solo quedarían excluidas del acceso a los “*bienes públicos de calidad*” recién citados, las ya mencionadas 960 aldeas. Lo cual equivale a dejar al margen a nada menos que a dos de cada tres asentamientos humanos del total con que cuenta Chile, que son casi 1.500. Es decir, en este caso, se margina a prácticamente un mil hábitats, los cuales, en cuanto a población “rural” excluida, llega a no menos de 1,6 millones de personas (un 10% del total nacional).

Esto, en lo meramente cuantitativo. En lo cualitativo, sumado a que cada asentamiento humano tenga un indiscutible derecho a servicios administrativos, comerciales, técnicos, profesionales y asistenciales, u otros; lo real y de partida, es que además, también los posee para contar con energía, transporte, agua, alcantarillados, manejo de desechos, aire puro, espacio público y espacio abierto; y gracias a todo esto, a preservar su idiosincrasia y a vigorizar su identidad.

Esto es así, independiente de cuales pudieran ser su tamaño poblacional y su localización en la geografía nacional. Para una ciudad como Santiago, aquello es más que evidente. Para un asentamiento humano menor, o “rural”, ciertamente que también debería serlo. Su respectivo “derecho a la ciudad” (la ciudad “remota” de su buen saber y entender), tendría que ser garantizado mediante una oferta real de políticas públicas acordes con cada una de las necesidades anteriores, las cuales, en esencia y en rigor, son tan solo una parte adicional a sus penurias inmediatas y

directas, las que como recién fuera recordado, corresponden a una demanda social efectiva por salud, educación, trabajo, vivienda, deportes y recreación.

En conclusión, el derecho a la ciudad definido como una política de Estado según la definición arriba citada textualmente, en efecto, no es un enunciado cuya aplicación sea instrumental para el ordenamiento territorial. Se lo impide su signo excluyente y discriminatorio, el cual, quíerese o no, lleva a que tampoco lo sea para una convivencia nacional integradora. En los hechos, se trata de un concepto que está errado por defecto en una doble dirección: No es dable admitir que los asentamientos “rurales” de la población nacional no posean derechos iguales a los que aquella reciente definición oficial les reserva solamente a los de carácter “urbano”. En segundo lugar, tampoco lo es que estos “derechos a la ciudad” sean solamente aquellos que enumera dicha definición. En verdad, son esos mismos, más todos aquellos otros arriba recién agregados.

De aquí que si aquello de lo que se trata sea el organizar, sistematizar y modernizar la gestión y la ocupación y el uso del suelo de nuestro territorio nacional, lo cierto es que no existe racionalidad alguna que permita dejar de lado a los asentamientos humanos que no sean una ciudad. La población de pueblos, aldeas y la dispersa, por escasa que sea, efectivamente posee los mismos derechos humanos que aquella que reside en las ciudades. Inclusive, aquel de evolucionar, crecer, desarrollarse y en ocasiones, tornarse en “urbana”.



*El derecho a la ciudad, entendida en el sentido lato y absoluto, no sirve para el ordenamiento territorial, al dejar fuera del desarrollo urbano a unos trecientos pueblos y casi mil aldeas en Chile. Rio Negro-Horno Pirén, provincia de Palena*

En resumen, consecuentes con el proceso de desarrollo urbano, entendido como la expresión modal del desarrollo territorial, y además, con un derecho a la ciudad sin exclusiones, o que no sea una especie de “arma oficial” que discrimine a la baja a determinados asentamientos humanos del país, procede enfatizar que la forma institucional que la chileneidad solicita para modernizar su precario y actual ordenamiento territorial, requiere ser del todo inclusiva. Vale decir:

No excluir a ninguno de sus asentamientos humanos, su hábitat y su entorno; ni tampoco, a ninguno de sus territorios de mar afuera.

Conjuntamente con esta máxima y con el fin de afilar debidamente el signo de contenido humanista real al tipo de ordenamiento territorial por ser instituido, es que no se debería olvidar y se tendría que asumir que el proceso de desarrollo territorial es asimilable al hilar de temas que se esquematiza en el Cuadro N° 1.

#### 4. La Política Pública del Desarrollo Territorial

En coincidencia con lo anterior y aceptado que el “derecho a la ciudad” es amplio y exigible en la ciudad misma, pero también, de modo remoto y como efecto demostración, en todos aquellos otros lugares que no conforman una ciudad, o que son “rurales”, el tercer elemento importante al cual prestar especial atención en este contexto, es a la “política pública” que hará más o menos exitoso el nuevo tipo de ordenamiento territorial que Chile se debe de procurar a sí mismo.

En este sentido, y con el fin de tenerlo debidamente en cuenta al minuto de idear, instituir o hacer operar el modelo de gestión del ordenamiento territorial del país, este tercer subtítulo apunta a identificar genéricamente las contingencias que tipifican esa política pública requerida. Esto, mediante la explicitación de un cuadro general que enseña el tipo de desagregación funcional-y-territorial que las enmarca; o mejor dicho, que está automáticamente presente al momento de tener que definir las, aplicarlas, o monitorearlas, actuando conforme a criterios explícitos previamente establecidos. Por ejemplo, tales como aquellos que apuntan a que como fuente común de todas las especificidades involucradas, no se pierda la opción práctica de mantener visible la focalización final completa, ni tampoco, el carácter sistémico e incrementativo en el tiempo, que debieran caracterizarla.

De este modo, atendido a que el “territorio rural” y el “territorio urbano” inciden de diferente manera en el desarrollo integral del país, estas contingencias, es decir, esta política pública desagregada, se concibe específicamente referida a lo político, lo económico, lo social, y lo ambiental; y además,

en cada cual de estos cuatro ámbitos, que está conformada por “programas” respectivamente destinados a efectuar trabajos de investigación, docencia, estudios, planes, proyectos, y actividades de índole territorial. Detrás de todo lo cual, y como valores esenciales, subyacen el emprendimiento, la innovación, la objetividad, la transparencia, y la información cabal y oportuna. Todo ello, conforme al arreglo del Cuadro N° 3, que muestra el universo de contingencias definidas de acuerdo con lo precedente.

Ámbitos de Actuación Sectorial	PROGRAMAS											
	Investigación		Docencia		Estudios		Planes		Proyectos		Actividades	
	Rural	Urb.	Rural	Urb.	Rural	Urb.	Rural	Urb.	Rural	Urb.	Rural	Urb.
Político												
Económico												
Social												
Ambiental												

En resumen, como quiera que los Sectores de Gobierno (Ministerios) queden propiamente incluidos en alguno de esos cuatro ámbitos de actuación sectorial del Cuadro N° 3, de acuerdo a cuáles sean sus respectivos “programas territoriales” a cargo, ya sea en alguno, en varios, o en todos los rubros de la dicotomía territorial que ahí aparece, el hecho por destacar es que esta matriz constituye un marco de referencia general, que a nivel de Gobierno, nacional y regional, muestra el total de programas que conforman aquella política pública, específicamente abocada al desarrollo territorial de los asentamientos humanos nacionales. Esto, en lo sustantivo, apunta claramente a optimizar la gestión, la planificación y la *accountability* de la intervención del Estado en cuanto se refiera al ordenamiento territorial del país.

#### 5. La Institucionalización del Desarrollo Territorial

La hipótesis tras este enunciado, en este contexto, se halla respaldada por tres pilares sustantivos: a) una noción práctica acerca del proceso de desarrollo del territorio; b) un concepto inclusivo sobre el derecho a la ciudad, y c) una visualización genérica del tipo de políticas públicas a las cuales recurrir, basada en programas territoriales, precodificados por rubros de trabajo. Contando con estas reglas del juego, sostiene con base cierta que la modalidad de ordenamiento territorial que se justifica imaginar que debería asumir Chile es humanista por excelencia, ya que está directamente dirigida a privilegiar el desarrollo integral, sostenido y sustentable, de la totalidad de sus asentamientos humanos y sus hábitats, en toda su heterogénea geografía, física y social. De acuerdo con estas intenciones, y para los efectos de identificar aquellas funciones que a este respecto le compete asumir al

Estado, esta hipótesis define que su “unidad básica de gestión” es la “región político-administrativa”, inserta en la modalidad particular de operar que aparece esquemáticamente resumida en el Cuadro N° 4.

En los hechos, esto significa que por definición, la estructura institucional que se plantea aplicar es descentralizada e igual o la misma para cualquiera de las 15 regiones con las que actualmente cuenta el país.

Por su parte, en lo inmediato y en tanto que se trata de un esquema inicial al respecto, que tiene que empezar por ser validado para poder ser llevado a la práctica, lo primero y lo más cierto es que resulta imprescindible que exista una predisposición real a discernir sobre una visión de la gobernanza nacional distinta a la actual, en materias relativas a la ocupación y el uso del suelo nacional. La experiencia nacional reciente, indica que tal predisposición efectivamente existe.

administrativas del país; y con ello, facilita identificar cuáles son las áreas temáticas que se necesita consensuar.

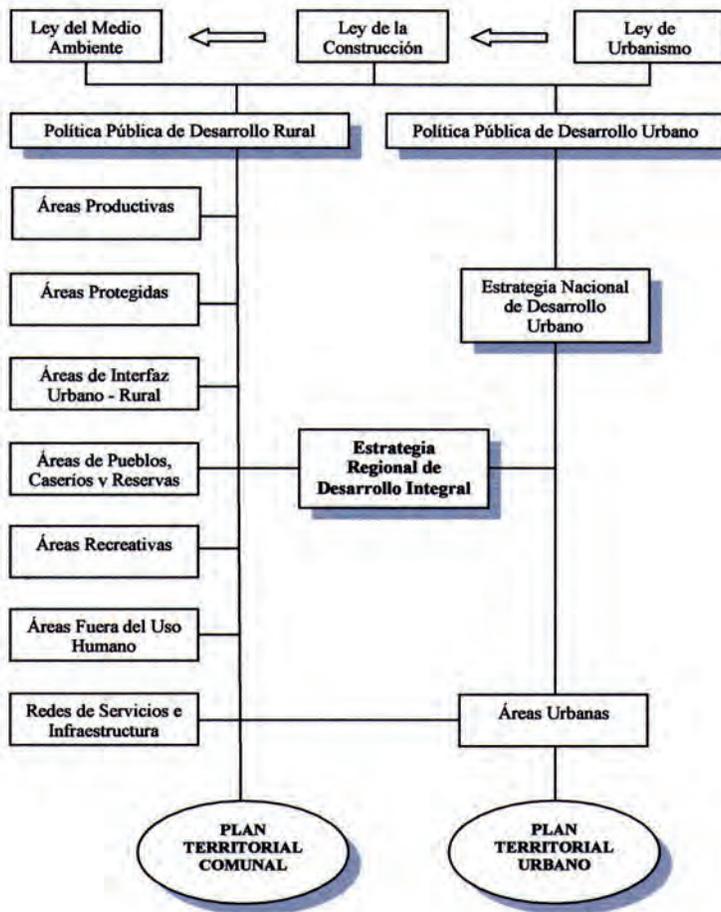
Sugiere competencias técnicas, docentes, profesionales, empresariales, ideológicas, y de simple sentido común que deberían estar presentes al momento de perfeccionar los nuevos instrumentos interrelacionados que se propone instituir; y

Aporta un esquema explícito general y dispuesto a ser consecuentemente detallado; o si se quiere, versus el cual oponer otras opciones destinadas a asumir este tipo específico de modernización del Estado.

En este orden de consideraciones, valga resumir que el modelo tras el “organigrama” a la vista en el Cuadro N° 4, está substancialmente conformado por una “base legal”, destinada a que la instancia final y trascendente de este modelo de gestión, esto es, “la planificación del territorio”, sea completa, sistémica, válida, confiable y visible para cualquier interesado. Para lograrlo, contempla operar en base a solo dos planes territoriales tipo, nuevos: Uno con cobertura comunal, y el otro, con cobertura exclusivamente urbana. Esto, sin perjuicio que en la respectiva zonificación de cada uno de ellos, y que suman siete zona tipo entre ambos planes, existan “subzonas interiores controladas”, como reglamentariamente esto proceda.

Conjuntamente con la trascendente innovación anterior, este esquema deja de lado la actual duplicidad en práctica, que separa entre los planes reguladores intercomunales y los planes reguladores comunales (y que así no obstante que esta sea su denominación, en prácticamente todos los casos regulan solamente el área urbana de una comuna). El plan territorial urbano que aquí se plantea instituir privilegia el asentamiento humano como tal, al cual visualiza como una “unidad funcional” que está por sobre la delimitación entre dos o más comunas<sup>3</sup> y además lo fortalece, ya que se preocupa que exista un plan territorial que

Cuadro N° 4 – “Ordenamiento Territorial Nacional”



Al igual como ocurriera antes con la grafica relativa al proceso de desarrollo urbano, procede destacar que los principales aportes analíticos y metodológicos de esta forma, en Cuadro N° 4, son las siguientes:

Aísla cuáles son los recursos instrumentales sustantivos en que se apoya el igual ordenamiento territorial de las regiones político-

<sup>3</sup> Obviamente, una visión como ésta, lleva a que en las ciudades intercomunales exista una “oficina del plan” que comande el Concejo de Alcaldes, y que opere a cargo de un Comité Intercomunal de Asesores Urbanos, según sea el caso, para implementar los programas del plan y coordinar la asignación de las cargas comunales de trabajos

lo complemente, donde se aborda la planificación comunal no-urbana, en los casos que proceda.

Además de lo anterior, ambos planes-tipo quedan bajo el tutelaje del Gobierno Regional, en el sentido que tanto en lo funcional y como en lo territorial deben corresponder a una Estrategia Regional de Desarrollo Integral, la cual se halla sujeta a una restricción trascendente, cual es que el plan territorial urbano tiene que tener incorporadas aquellas directrices que, en su caso, provengan de una Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano. Esta última derivada de reconocer la hiper magnitud de la población urbana nacional y su concentración-dispersión, lo cual, por sí solo, exige contar con una visión política nacional y actualizada, que facilite ejercer una cierta conducción del macro-proceso de evolución y cambio que opera en el sistema total de asentamientos humanos nacionales, con miras a favorecer el varias veces antes referido proceso de desarrollo integral, sostenido y sustentable<sup>4</sup>.

Sin perjuicio de las aclaraciones precedentes y para los efectos de contar con una visión más clara sobre las posibilidades pragmáticas del esquema en el Cuadro N° 4, pero que al mismo tiempo cumpla con no transformarlo en una postura cerrada, que desincentive una mayor dedicación a escudriñar sus fortalezas; se precisa enseguida algunos detalles adicionales, que corresponden a restricciones que se le podría exigir para llevarlo a la práctica. Lo cual, en efecto no son una imposición inherente al esquema mismo, el cual, entonces, queda abierto a otros puntos de vista. Vale decir, a mejor reflejar su finalidad principal.

Estos detalles adicionales, o posibles restricciones ilustrativas, se hallan presentes en la base legal, las estrategias y los planes territoriales del esquema, y son las siguientes.

### 5.1.- Base Legal

Sin perjuicio de cómo se adecue la legislación vigente para poder cumplir premisas como las anteriores, pero justamente a fin de concretarlas, se necesita que posean fuerza legal, y para ello, que se estudie y promulgue una “*ley general de bases del ordenamiento territorial, de rango constitucional*”. La cual, en lo sustantivo que aquí se plantea, necesita primar por sobre tres tipos de disposiciones “sectoriales” clave, lo que implica adecuar estas últimas a las disposiciones mandantes de aquella.<sup>5</sup>

Lo substancial de estas premisas mandantes se refieren al manejo de las restricciones que el *medio ambiente* le impone a la construcción nacional (“ley del medio ambiente”); a

las restricciones que una *construcción segura* obliga cumplir, en general, y que necesita ser recogido por el urbanismo en particular (“ley de la construcción”); por último, al *urbanismo propiamente tal, concebido de otra forma que como en la actualidad*.<sup>6</sup> (“ley de urbanismo”).

La esencia “vinculante” de tales disposiciones, en la forma indicada, apunta a conseguir sin ambigüedades que el desarrollo territorial, urbano y rural, sea “sustentable”, y en tal sentido efectivamente es una relación jerárquica sustantiva. Requiere estar incorporada a la legislación sobre estas materias, mediante las modificaciones a que haya lugar; o bien, quedar así incluida en aquellos nuevos cuerpos legales que resulte aconsejable instituir.

### 5.2.- Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano

Se trata de un segundo elemento nuevo por instituir, y que corresponde al conjunto de instrucciones, directrices y recomendaciones generales, de nivel nacional y desagregado por regiones, que se refiere a los atributos discretos que tipifican al macro-sistema nacional de asentamientos humanos, urbanos y rurales; cuyo horizonte de tiempo es el largo plazo, pero cuyo seguimiento y aplicación permanece actualizada en el tiempo, por ejemplo, mediante convalidaciones oficiales realizadas con el inicio de cada período presidencial. La finalidad sustantiva o misión de esta estrategia, es contribuir eficaz y eficientemente al desarrollo nacional integral de los asentamientos humanos, considerando la relación población-y-economía a nivel nacional, macro-regional (zona norte, zona central, zona sur y zona austral), regional; y en particular, con miras a que cada uno de ellos vigorice su respectiva identidad e idiosincrasia, y fortalezca su propio proceso de desarrollo territorial.

En los hechos, para cada asentamiento humano, lo anterior significa que conjuntamente con velar por el uso sustentable del suelo, se deba prever aquellas intervenciones directas o indirectas del Estado que corresponden a prestaciones en pro de la calidad de vida, mediante servicios y accesos dignos a la salud, la educación, la vivienda el deporte, la recreación, el espacio público y el espacio abierto (Que son los demarcadores visibles del desarrollo urbano positivo, sin perjuicio que la congestión, el deterioro y la contaminación, entre otras, sean sus marcas negativas).

Es decir, esta Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano, en lo sustantivo, aporta aquellas instrucciones,

<sup>4</sup> Un concepto posible de ser instituido en nuestro medio, acoplado como un ejemplo del tipo de cambios en vista, señala que el urbanismo deriva a su praxis real, a su materialización, desde una forma determinada de planificar el territorio, cuyos fines propios son: Procurar y velar por la sustentabilidad de la ocupación y el uso del suelo; amoldarse a las invariantes naturales y antrópicas que inciden como riesgos en el lugar planificado, y orientar un manejo social maduro de la interfaz con el espacio abierto, del asentamiento humano respectivo.

<sup>4</sup> Estrategia que, por ejemplo, bien podría ser convalidada cada cuatro años, con arreglo al lapso presidencial de gobierno.

<sup>5</sup> Esta nueva Ley, además y en efecto, necesita ser plenamente consistente con aquella que se refiere al gobierno y administración interior del Estado (y a su regionalización).

directrices, y recomendaciones a ser recogidas por los planes territoriales de carácter urbano, con el fin que conjuntamente con el ejercicio privado del derecho a la ciudad, tengan una cabida real los programas y actividades que corresponden a aquellos rubros que expresan la política pública en ejercicio, en el asentamiento humano de que se trate, cumpliendo con estar funcionalmente bien emplazados en el territorio. Materia específica, esta última, que hace imprescindible la participación profesional del experto en diseño urbano.

### 5.3.- Estrategia Regional de Desarrollo Integral.

Corresponde a un tercer y tal vez el más decisor de los instrumentos que contempla este modelo de gestión territorial. Se trata de un documento sobre el cual existe una basta experiencia de aplicaciones en ejercicio, con enfoques diversos; pero que para los efectos de aplicarlo en el contexto del presente modelo de ordenamiento territorial, introduce una zonificación uniforme para todas las regiones del país, constituida por siete áreas tipo (una de las cuales es el área urbana), más otra de tipo lineal, destinada a localizar los trazados de las redes y nodos de infraestructura regional. Sin perjuicio de sus otros contenidos propios, la idea es que en los asuntos territoriales, esté referida a cada una de estas ocho partes; inclusive, si la realidad de la región incidiera en que alguna de ellas no exista, lo cual, en todo caso, tendría que ser explícitamente avalado. Otro detalle nuevo, es que contempla que en estas siete zonas, pueda existir “subzonas interiores controladas” (szic), como corresponda y lo establezca el respectivo plan territorial.

Además de lo anterior, y tal como fuera anticipado, se cuenta con que esta Estrategia Regional de Desarrollo Integral sea formulada y permanezca coherente con las indicaciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano, que vela por el asentamiento humano de la amplia mayoría de la población nacional, que es “urbana”, pero que no deja de prestar debida atención a los asentamientos humanos de carácter “rural”. Por ejemplo, mediante la realización de estudios, planes especiales, del tipo “szic”, proyectos, o actividades, conducentes a que accedan al “derecho a la ciudad”.

### 5.4.- Planes Territoriales

Sin perjuicio que el avance institucional y municipal del país hayan de ser paulatinos, el presente modelo de ordenamiento territorial mira hacia que el “plan territorial comunal”, tan pronto como sea posible, llegue a ser definido, aplicado y monitoreado como un “plan de presupuesto por programas”, territorialmente desglosado conforme a las ocho áreas indicadas en el Cuadro N° 4; y a su vez, que el “plan territorial urbano” pudiera ser tan básico como un simple “plan de zonas”, donde se apliquen las normas y estándares de establezca la “ley de la construcción”; y donde la intensi-

dad de uso del suelo sea zonificada con arreglo a los nodos de espacio público y espacio abierto y sus correspondientes redes de conexión. Una zonificación que, por ejemplo, se halle regulada soladamente por tres parámetros urbanísticos de uso del suelo: Usos regulares, usos protegidos y usos excluidos. Los dos primeros, dimensionados acordes con un algoritmo que relacione el aislamiento y la altura de la edificación, y el último, según como lo disponga el plan territorial comunal, en particular, o lo arbitre la Estrategia Regional de Desarrollo Integral, en general. Todo esto, sin perjuicio de cómo se recurra al aprovechamiento normativo que proporcionen las “szic” antes definidas, en cada caso.

Además de estos dos planes territoriales tipo, y tal como fuera mencionado poco antes, este modelo de ordenamiento territorial contempla que exista un tercero, definido como interior a un plan territorial y referido como un “plan de subzona controlada”. En un caso, destinado al asentamiento humano “rural”, con una cobertura que corresponda a una parte o al total de alguna de las cinco áreas donde se permite el asentamiento humano, según lo fija la Estrategia Regional de Desarrollo Integral; y en el otro, análogamente, con cobertura en alguna de las dos zonas tipo que establece el plan territorial urbano. En la primera de estas aplicaciones, la autoridad de este plan sigue siendo la correspondiente al sector “rural”, y *a fortiori*, el “urbano” para su aplicación urbana.

## 6.- Conclusiones

Como quiera que el presente ensayo posea alcances que a primera vista parezcan poco atendibles, su finalidad última quedaría satisfactoriamente bien cumplida si fuera una excusa a la vista para oponerle otros enfoques, o mejor dicho, para avanzar en este campo de la modernización del Estado, que dicho sea de paso, ha perdido los 10 últimos años intentando “modificar” la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sin ponerse en una perspectiva diferente a la que fuera puesta en práctica antes de mediados del Siglo pasado, cuando fuera perfeccionado el primer plan regulador intercomunal del país, por el MOP.

Desde entonces y hasta ahora, el cambio tecnológico y de los paradigmas políticos, pero aún más esencialmente, la globalización y la computación, ya no le dejan espacio económico útil a las formas coercitivas y hegemónicas de imponer el uso y ocupación del suelo desde el nivel central. Se necesita modernidad, y con ello, ocuparse de sustituir los viejos patrones chilenos de ordenanzas y circulares por información y planos en línea, simples, flexibles y directos, visibles para cualquier interesado, y sobre todo, disponibles en todo asentamiento humano de nuestro territorio tricontinental.

En este sentido, el paso siguiente, capaz de cambiar las prácticas en boga, necesita ser dado por políticos, empresarios, docentes, profesionales, estudiosos y vecinos, y en todo caso, es de suponer que se ha de actuar bajo determinadas e ineludibles exigencias de bien común, como las siguientes:

Concebir y atenerse a que la naturaleza política y social del modelo final que se adopte, requiere ser transversal. Vale decir, constituirse en una superestructura formal de Estado.

Objetivar que su misión esencial consiste en procurar

todas las regiones del país, en el sentido que participen con igual acceso a los bienes y servicios públicos que provee el Estado para el ordenamiento del territorio; y

Lograr que haya igualdad de trato territorial en cada lugar del país; normas mínimas y flexibles de uso y ocupación del suelo, urbano y rural, y ocasiones democráticas reales para incidir y participar en los procesos gubernamentales de toma de decisiones concernientes al desarrollo territorial, a su sostenibilidad, y a su modernización.



*En la tricontinentalidad chilena, Villas Las Estrellas, ubicada en la península antrártica, Tierra de O'Higgins, inaugurada en 1984, es la única población en el continente blanco, con una población estimada de 130 personas, cuenta con servicios diversos propios de un asentamiento urbano.*

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boeninger Kinsel Edgardo. Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena, 1990-2006, Ugar Ed. Stgo. 2007.

GTZ, Gobierno Regional-Región del Biobío. Glosario para el ordenamiento territorial. Proyecto zona costera, Concepción, Chile, 2000.

Mínvu, DDU Propuesta de política nacional de desarrollo de ciudades sustentables. Sesión de consulta. Colegio de Arquitectos, 2009.

OECD. Organization for economic co-operation and development. National Territorial Review of Chile. M. Pezzini & Icaza Lara, Stgo. 2009.

Silva A., Jaime y Betsalet, María Eugenia. Desarrollo urbano territorial. Serie Arquitectos y Urbanistas. N° 294. Minvu, Stgo. 1996.

UN/Habitat. Planning sustainable cities globe report on human settlements. 2009.

Zimmermann, Arthur. Gestión de cambio organizacional. Caminos y herramientas. Edic. Abya-Yala, Quito, Ecuador, 1998.