



### MESA REDONDA: NUEVO MARCO INSTRUMENTAL OPERATIVO

Al proponerse el tema del Ordenamiento Territorial (OT) para el presente número de URBANO, el Comité Editorial se planteó como desafío reunir en una misma publicación, artículos que, más que considerar sólo el aval del interés o la erudición teórica que de manera muy respetable muchos estudiosos han adquirido sobre los asuntos del territorio, mostraran en forma prioritaria, el conocimiento que sobre el tema han desarrollado diversos profesionales dentro del ámbito de la gestión y que han trabajado o están vinculados directamente con responsabilidades en la materia.

Esta concepción, fue también el leit motiv para invitar a participar a especialistas determinados a la Mesa Redonda de la Revista, la que, como instancia de discusión de ideas e intercambio de opiniones, es una sección tradicional ya en el desarrollo de los temas que acompañan en forma central a cada número de URBANO. No resultó fácil en esta búsqueda, armonizar la fórmula de experto versus práctica, ya que la mayor cantidad de esos especialistas, por su experiencia y vigencia, laboran hoy en centros internacionales o ejercen cargos de elevada jerarquía en la administración pública y privada, lo que dificulta, por disponibilidad de tiempo, su concurrencia a encuentros de discusión de ideas e intercambio de opiniones, propios del rol de la Universidad, no obstante la excelente disposición que la mayoría expresa.

El esfuerzo sin embargo, fue compensado con la concurrencia a esta reunión de destacados profesionales, todos ellos con un nutrido back ground en las elevadas propuestas del ordenamiento del territorio.

Es claro, que el Ordenamiento Territorial al interior de una nación, región o localidad es producto de una relación histórica y dialéctica entre recursos, estructuras, ideologías y acciones concretas, pero es evidente también que ellas se expresan tanto en las contradicciones como en las concordancias de la realidad territorial confrontada. Por esa razón, es que resulta de vital importancia tanto para el tenor de una conversación rica y valiosa como para el logro de los objetivos planteados para el encuentro, contar con visiones variadas y de rica experiencia adquirida

en diversos ambientes y proyectos, como efectivamente resultó en el historial de nuestro invitados.

Así, el día Jueves 18 de Octubre de 2001, a las 15,30 horas, se desarrolló en la Sala de Reuniones de la Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño de la Universidad del Bío-Bío, la Mesa Redonda correspondiente a la Revista URBANO N° 5 sobre Ordenamiento Territorial, a la que asistieron los siguientes invitados:

• **Carlos Fuensalida Claro**, Arquitecto, U. de Chile, Director Nacional del "Programa de Fortalecimiento Institucional y Municipal", Subdere, Ministerio del Interior - Banco Mundial, Santiago.

• **Lutz Drewsky**, Economista y Sociólogo, Univ. de Colonia, Alemania. Coordinador de Proyectos de "Ordenamiento Territorial" de la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica-Agencia GTZ de Santiago.

• **Enrique Bley Leiva**, Arquitecto U. de Chile, Director de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas, VIII Región del Bio Bio, Concepción.

• **Miguel Angel Hernández Aguayo**, Arquitecto, U. del Bio Bio, Director del Depto. de Desarrollo Urbano, Seremi Minvu, VIII Región del Bio Bio, Concepción.

• **Ruth Novoa Figueroa**, Ingeniero Comercial, U. de Tarapacá, Asesora del "Programa de Fortalecimiento Institucional y Municipal", Subdere, Ministerio del Interior-Banco Mundial, Santiago.

• **Roberto Morales Muñoz**, Geógrafo, U. de Chile, Profesional Analista de la Dirección de Desarrollo Urbano, Seremi Minvu VIII Región del Bio Bio, Concepción.

• **Waldo López Moya**, Sociólogo, U. de Chile, Profesional Analista de Dirección de Desarrollo Urbano, Seremi Minvu VIII Región del Bio Bio, Concepción.

Moderador: Sr. **Roberto Lira Olmo**, docente Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño, Universidad del Bío-Bío, Director de Revista URBANO.

Participó, además, **Alfredo Palacios Barra**, docente Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño, Universidad del Bío-Bío, Editor de Revista Urbano.

## INTERVENCIONES

La Mesa Redonda se inició con la intervención del Arquitecto Carlos Fuensalida, quien planteó una interesante propuesta de la Subdere en relación a contar en el país, con un marco instrumental único en el campo del Ordenamiento Territorial que permite a los Municipios la conducción flexible y coordinada de las acciones de desarrollo previstas en sus planes de mediano y largo plazo.

La reunión, transcurrió alrededor de dicha propuesta con intervenciones alternadas de los asistentes.

### Carlos Fuensalida Claro

Director del "Programa de Fortalecimiento Institucional y Municipal", Subdere-Banco Mundial

La Subdere está trabajando en el tema del OT desde el año 1999, en conjunto con la Conama y el actual propósito de ese esfuerzo es fortalecer los gobiernos municipales.

La visión recurrente sobre OT, es que se trata de un ejercicio de planificación que debe ser abordado con un instrumento. Esto produce una migración natural a radicar su manejo en un sector del Estado, generalmente reconociéndose al Minvu como el indicado, pese a que su misión institucional es claramente diferente al concepto real sobre OT.

Revisando la literatura y los reportes de avances logrados en diferentes estudios especializados en el tema, nuestra posición frente a una postura de acción sobre el OT, se fundamenta en considerarlo como una técnica así como el Urbanismo es una disciplina. Esta técnica, se apoya en elementos científicos que permiten diseñar un proceso permanente cuyos objetivos son planificar, coordinar y regular los usos del territorio, en función del bien común, mejorando la calidad de vida en un espacio definido y finito, y buscando la sustentabilidad en el desarrollo económico, social y ambiental.

Esta definición, nos acerca al concepto subyacente de que el OT se inicia por fijar en el territorio las políticas públicas, ya que el referido proceso es un instrumento que lleva a una acción de planificación, la cual se aplica a través de una gestión orientada al logro de objetivos nacionales, regionales y comunales.

En Chile, hay coincidencia tanto en el campo académico como en el institucional de que no tenemos un marco general de Ordenamiento Territorial

(OT) en el país, es decir, que no existen normas de carácter general al respecto. La polémica acerca de si es necesario uno nacional o una suma de planes regionales, no ha sido resuelta, como tampoco se ha visto quién o quiénes son los encargados idóneos para realizar esa gestión.

En el país, lo más cercano que tenemos sobre planificación de áreas urbanas, es a través de los Planos Reguladores de la Ley General de Urbanismo y Construcciones del MINVU. Sin embargo, estos son instrumentos físicos, cortoplacistas, restringidos en su contexto ideológico y marco de actuación, demasiado sectoriales y sin amarre efectivo a inversiones del estado en sus diferentes niveles.

Un campo incógnito, es el referido al espacio rural el cual como es de reconocer, tiene gran relevancia en el ordenamiento global del territorio. Como lo rural en este país, es por exclusión, "lo que no es urbano" (Minvu, Pndu 85, derogada recientemente), éste constituye un territorio precario con múltiples normas difusas que no resuelven el problema de la generación de territorios intersticiales entre lo urbano y lo rural en los límites de ciudades. (sin duda, lo rural debe tener una expresión clara y transparente en la formulación del futuro marco instrumental del OT).

Los esfuerzos y avances realizados en las últimas décadas en materia del OT, son fundamentalmente creaciones de Comisiones intersectoriales de tipo consultivas o bajo nivel de decisión y de proposiciones para la acción. Las más relevantes, al estar apoyadas por marcos jurídicos generales o específicos, son la Comisión Interministerial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la Comisión de Borde Costero, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, establecidas en algunas regiones del país.

Por lo anterior, es que surgió la inquietud de parte del Ministerio del Interior en el sentido de dar respuesta a la demanda municipal por contar con un marco instrumental en el campo del OT, que permita conducir las acciones de desarrollo municipal previstas en sus planes de mediano y largo plazo, de forma coordinada en el espacio comunal. El ámbito municipal está predeterminado por los compromisos adquiridos con el Banco Mundial, el que sólo permite el nivel comunal; es claro sin embargo, que ese trabajo estará coordinado entre las instancias regionales y podrá ser aplicado nacionalmente.

Para efectos de la propuesta de formación de un marco instrumental emprendida por el Ministerio del Interior en este campo, la OT se entiende como una estrategia de acción sobre un territorio, que abarca sus recursos y la población afectada, con el objetivo de asegurar un desarrollo sustentable hacia el futuro. Así, el conocimiento de un territorio para su ordenamiento, implica efectuar un diagnóstico que establezca sus partes constitutivas y la interacción entre ellas; una acción propositiva de acción (proyectos y planes); y la gestión necesaria para asegurar su sustentabilidad y permanencia en el tiempo a través de formas de manejo adecuadas.

Para la consecución de estos objetivos, se ha considerado que el liderazgo en este campo, debe ser ejercido por un actor institucional que esté estructurado como un agente político transversal a nivel de sectores del estado y de la sociedad civil, así como que tenga la capacidad de llegar verticalmente y hacer una síntesis transversal a los diferentes niveles de acción y gestión de la administración pública.

En este sentido, y al no existir un organismo multisectorial dotado de poderes suficientes para resolver y operar una estructura de OT en el país, es que se define nuestro Ministerio a través de la SUBDERE, como el actor más adecuado para proponer un marco instrumental de OT, acorde con los objetivos y conceptos indicados anteriormente y coordinado estratégicamente con otros ministerios como Agricultura, el Minvu y el Mop.

En este sentido, la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Administración y Gobiernos Regionales, la de Municipalidades y los campos de acción a través de Programas propios de esta institución, hace pensar que un instrumento indicativo de OT, tiene como nicho natural la formulación de los Planes de Desarrollo Comunales (PLADECOS), en cuya estructura la ley incorpora funciones referentes a la OT, creándose así una plataforma-base suficiente para iniciar un proceso de instalación paulatina y creciente de instrumentos referidos al territorio.

Un aspecto de la mayor preponderancia, es la de generar un marco que tenga la capacidad de acoger y adaptarse con flexibilidad y poner en marcha instrumentos sectoriales que tengan efecto sobre el espacio comunal como lo serán los Planos Reguladores Comunales, una vez realizada la reforma a la LGUC que permita la plena aplicación de la DDU 55, entre otros instrumentos relevantes, según la tipología de comunas que se establezca y reconociendo la diversidad territorial del país.

Dentro del diseño de este marco instrumental del OT, debe estar incorporado un mecanismo de

resolución de conflictos de intereses de grupos contrapuestos, lo que implica una adecuada gestión y coordinación entre sus diferentes visiones. La participación de la sociedad civil, así como de actores relevantes en la formulación de la visión que lleve a la generación del marco indicativo en acción, es una condición de la mayor importancia para legitimar el instrumento.

En la actualidad, se puede indicar que hay ya 50 municipios funcionando en asociatividad, a los que se espera se agreguen progresivamente otros 50 para completar 100 municipios que no tengan capacidad interna de gestión profesional y de capacitación técnica en OT. Ello indudablemente, ayudará también a la relación de nivel regional por la misma articulación local/regional.

### Lutz Drewsky

Cooordinador Proyectos de "Ordenamiento Territorial", Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica - Agencia GTZ, Santiago.

Mi experiencia anterior en materia de OT en Latinoamérica se desarrolló en Colombia, donde pude observar que la descentralización y el ordenamiento territorial tienden a reforzarse mutuamente. Desde la década de los años 80, se generó en ese país un activo proceso de descentralización que culminó con su objetivo principal al definirse legalmente las competencias y funciones de los tres niveles del Gobierno como son el nacional, departamental (regional) y municipal. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).

Junto con esta nueva estructura descentralizada del Estado, se adoptaron también nuevas disposiciones en la planificación territorial, como los Departamentos y Municipios que en base a su nuevo rol en el ámbito territorial, tienen la obligación de elaborar al inicio de cada periodo gubernamental de tres años, un plan estratégico de desarrollo. La confección de este plan se orienta en la metodología de la planificación estratégica situacional, con la que se puede crear un espacio adecuado para la participación de los relevantes actores, privados y públicos, en el desarrollo territorial. Además, en el proceso, se identifican y abordan los diferentes intereses lo más cercanamente posible a los que toman las decisiones políticas y económicas y a aquellos que son afectados por éstas, con lo que se determina una situación concreta que permite plantear objetivos, estrategias, programas y proyectos que satisfagan a todas las partes.

En el ámbito de la nueva política de descentralización, este método ha sido una respuesta ade-

cuada al desafío de introducir una cultura alternativa en la planificación territorial, en que se facilita una participación activa con resultados concretos e inmediatos. Sin embargo, muchas veces se pudo observar que los temas tenían un sesgo urbano que no reflejaba adecuadamente las competencias espaciales ampliadas, las que fueron asignadas a las entidades territoriales que incluía su responsabilidad para el área rural. Por esta razón se planteó muy pronto la necesidad de una estrategia de desarrollo enmarcada en el proceso de ordenamiento territorial, por lo que se aprobó en el año 1997 una ley de planificación de desarrollo territorial que obliga a los Departamentos y Municipios colombianos a elaborar un plan de ordenamiento territorial.

Con la Ley de Ordenamiento Territorial en Colombia, se ha creado un sistema de planificación que, por su integración horizontal y vertical, contribuye sustentablemente a una transformación de las competencias de los Departamentos y Municipios en una acción de desarrollo territorial integral.

Coincido en la opinión de que el OT es una técnica que puede ser manejada a través de un instrumento, porque es claro que no existe una teoría general que integre todos los aspectos territoriales que considera el OT.

En mi país, Alemania, el OT tiene ya una larga historia que se remonta a los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial, cuando el territorio estaba destruido casi totalmente. De allí que el concepto de OT en Alemania, se utilizó para sanar los daños enormes que sufrió el país luego de la conflagración y como un esfuerzo de coordinación y concertación de los asuntos territoriales más urgentes e importantes. Ciertamente mucho del desarrollo posterior de Alemania, debe reconocerse a esta técnica y al uso de instrumentos de OT.

Sin embargo, no fue hasta los años '60 y '70 en que se planteó decididamente el tema de la coordinación de los distintos actores involucrados en el desarrollo del territorio, porque al inicio del proceso no era un tema del que se hablara, conociera o valorara. La gestión de coordinación de los actores territoriales entonces, se inició luego de esa época y su función primordial fue la de coordinar los posibles escenarios con el fin de dar coherencia, legitimidad y sustento político al OT dentro de la realidad de lo posible de la nueva sociedad democrática emergente.

La existencia de actores diversos y de intereses más amplios que los propios objetivos del OT, determinó que no se insistiese tanto en los aspectos globales, integrales o de diagnóstico sobre el tema, sino que surgiese una visión más definida y cir-

cunscrita al logro específico de una mayor coordinación y participación de la ciudadanía que tenía intereses en el territorio. De allí que en Alemania, hay ya una gran experiencia en la participación de actores en forma alterna, lo que es propiamente el sustento de la gestión regional.

En cuanto al OT en América Latina, si bien es un concepto conocido en el ámbito urbano y el mismo se ha plasmado en los planes de uso de suelo, planes reguladores comunales y seccionales, no se conoce casi experiencias prácticas a nivel regional ya que la dimensión territorial ha sido descartada o reducida a una mera localización de proyectos de inversión, muchas veces aportados por el presupuesto nacional. Con la descentralización en el continente, el panorama está cambiando sustancialmente, sobre todo a través de la atribución del rol y funciones de planificación y coordinación a los Gobiernos Regionales, en cuyo contexto, ha surgido la necesidad para una intervención más sistemática en el territorio y por lo tanto, la introducción de un concepto de "desarrollo territorial regional".

A este respecto, surge como importante la Cooperación Técnica Alemana que está llevando a cabo cuatro proyectos de OT en cuatro regiones de Chile con el propósito de ensayar diferentes modelos bajo condiciones socio-económicas y geográficas distintas y el que con el apoyo de los gobiernos regionales, está mostrando resultados concretos y ejemplares. Con ese fin, el OT regional apunta a un proceso de desarrollo más equilibrado, permitiendo la movilización de los potenciales del territorio y la identificación de las restricciones y áreas de protección para garantizar la sustentabilidad en el proceso.

Es claro que el OT regional, requiere un sistema eficaz de gestión y coordinación para desplegar totalmente su capacidad de moderar los conflictos existentes en el uso del territorio, tanto entre entidades públicas así como entre privadas y públicas. Se puede utilizar también el OT regional, para la solución de una serie de problemas específicos, que se originan en las superposiciones o en un "vacío" de competencias institucionales, como por ejemplo, el manejo del borde costero, el manejo de las cuencas de los ríos, las áreas y / o ejes de desarrollo hasta las áreas transfronterizas.

En definitiva, en Chile el tema del OT debe canalizarse a partir de instrumentos que sean flexibles y consideren los aspectos de descentralización desde una perspectiva regional que reconozca la diversidad a lo largo de las distintas regiones del país y de las características productivas, sociales y geográfico-ambientales.

## Miguel Angel Hernández Aguayo

Director de Desarrollo Urbano Seremi Minvu VIII Región del Bio Bio

Es indudable que si bien el OT es una herramienta que sirve a las políticas de desarrollo que el país se plantea en términos de sus opciones de crecimiento, éste no debe ser considerado como un fin en sí mismo; el fin, es el desarrollo y para alcanzarlo se plantean dichas políticas. Las políticas de desarrollo, deben ser consideradas como elementos de coordinación de las distintas visiones sectoriales de los actores que están presentes en el territorio: como tal, las herramientas deben estar al servicio de los objetivos propuestos en dichas políticas.

Un gran tema en el OT, es la definición de objetivos claros, precisos y actuales, en que no medien aspectos que desvaloricen el fin último para el que se proponen las herramientas del OT. Un gran obstáculo para la consecución de esos objetivos, es alcanzar una participación ciudadana efectiva. De alguna manera, ésa es la mayor debilidad que presenta hoy el tema.

La participación de la ciudadanía, es importante en el proceso porque es un paso que insta a las organizaciones de base a fortalecerse y constituirse en un soporte de la toma de decisiones de los órganos del Estado, en los temas de la competencia de cada uno. Es fácil identificar de que quienes participan son preferentemente aquellos que poseen competencias, conocimientos e intereses en los temas abordados, los que se hacen parte del sistema a través de sus propias decisiones y acciones.

Las primeras aproximaciones al tema, son a base de consulta o recopilación de antecedentes de parte de los afectados directos de las decisiones que se deben tomar en el territorio. Lamentablemente aún, este tipo de práctica no pasa más allá de la participación nominal de entes o actores del territorio, que cumplen con la formalidad de estar, pero sin saber claramente para qué.

Claramente, la participación ciudadana está presente por la legislación vigente y por la decisión política de incorporar a la comunidad en los procesos, hecho que representa un avance significativo con respecto a la forma de elaboración de este tipo de estudios en épocas pasadas. El punto crítico de esta forma de participación, es que no necesariamente incorpora las visiones de los participantes en el producto, y en el que muchas veces incluso se les ignora, punto en el que se deberá avanzar decididamente.

En el tema del OT, se debe reconocer que la falta de representatividad de quienes participan tanto como de quienes dirigen el proceso, tiene a sus principales aliados en la ausencia de organización e interés de los grupos y en la escasa experiencia de los segundos. Cualquier

esfuerzo de diseño de un marco institucional en el que se inserte el OT, no podrá ignorar la participación ciudadana si su pretensión es alcanzar los objetivos planteados.

Como experiencia del Minvu y de nuestra función específica en la Seremi y en el Departamento de Desarrollo Urbano, la incorporación del factor participativo está siempre presente a través de las bases de licitación de cualquier estudio de planificación territorial, y lo ha estado desde un tiempo a esta parte. Sin embargo, hay que tener presente que la planificación territorial no es sólo un proceso técnico de definición de alternativas, sino que cada vez con mayor fuerza se asume su jerarquía como proceso de toma de decisiones de orden político.

Como ejemplo, pongo el caso del Plan Regulador Metropolitano de Concepción, que próximamente entra en vigencia, como uno de los esfuerzos más importantes en participación que se haya llevado a cabo en los últimos años. Con él se inicia una etapa de experiencias serias en términos de sistematizar los procesos participativos que, comienzan con la definición de objetivos generales, continúa con la identificación de los actores relevantes asociados al tema (en este caso del nivel metropolitano), define una agenda de encuentros y sesiones de trabajo con objetivos específicos claros y expresos y recoge en forma detallada las intervenciones de los participantes.

En este caso particular, la participación permitió reforzar las vocaciones de los centros urbanos intercomunales, que posteriormente se transformaron en los roles predominantes de cada una de las comunas integradas en el área.

La participación también determina y permite resolver los posibles conflictos de usos de suelo que se generan en el proceso de planificación. Si no es posible, debe tenerse en cuenta para solucionarlos a través de las propuestas territoriales.

Es importante resaltar que todo proceso participativo, si es asumido seriamente, involucra un esfuerzo importante de recursos técnicos y humanos así como también un consumo significativo del tiempo que se debe destinar a la elaboración de los planes.

Adscribimos y felicitamos el esfuerzo de la Subdere y por cierto, creo interpretar el sentir de mi Ministerio. Esperamos anhelantes los resultados del trabajo que actualmente esa Subsecretaría desarrolla en materia de OT.

## Enrique Bley Leiva

Director de Dirección de Arquitectura, Ministerio OO. PP VIII Región del Bio Bio

Pertenezco a un Ministerio "hacedor", que hace cosas y entre ellas también se incluye el OT, aunque

contextualizado a nuestras características y posibilidades reales de ejecución.

Este hacer cosas, determina que el Mop sea el ente público que realiza más inversiones que cualquier otro ministerio o servicio público, por lo que muchas veces no hay tiempo de planificar en demasía.

Como Servicio, la Dirección de Arquitectura ciertamente está interesada en el tema más aún cuando hoy toma tanta relevancia dentro de la institucionalidad y preocupación de actores tan importantes como la Subdere. Creo que el OT debe ser expresión de una política de Estado y como tal generar un marco regulatorio principalmente para la acción privada, además de un conjunto de garantías, y obligaciones.

Un tema relevante y que ya se mencionó, es el de incluir en las decisiones sobre OT a todos los actores que tienen presencia y a los cuales afectan las decisiones que se toman sobre el territorio. A ese respecto, es fundamental que las reglas dadas, sean claras para todos esos actores, sin excepción ni interpretaciones que no correspondan.

Esto quiere decir, que se deben promover y canalizar acciones de intervención territorial acordes con las aspiraciones y visiones de los ciudadanos actores en el territorio. Como principio, es fundamental no perder de vista la heterogeneidad del territorio nacional, de sus espacios físicos, socio-culturales y económicos, de manera de reconocer y trabajar en el instrumento que se prepara, dentro de un marco de plena identidad territorial.

Me parece que como el objetivo del OT es mejorar la calidad de vida de los chilenos, se deben reconocer las posibles acciones que competen y corresponden a los diferentes actores en los distintos niveles de acción regional, subregional y local, a fin de imprimir a esos territorios el volumen adecuado y planes idóneos de OT en relación a sus peculiaridades.

Ciertamente, resulta del todo lógico que de modo de racionalizar los esfuerzos humanos y económicos, el trabajo con los municipios y el instrumento que sobre OT se plantee, se haga bajo el esquema de la asociatividad, entendida ésta como la concertación de las corporaciones edilicias en el uso de los recursos en forma compartida, de forma de alcanzar grados de desarrollo altos y homogéneos entre esas administraciones. El instrumento debe ser transversal, es decir, que atraviese toda la institucionalidad que tenga dentro de sus objetivos la ordenación del territorio, directa o indirectamente, pues es claro que las visiones conjuntas permitirán abordar todos los aspectos involucrados en la materia, con mayor posibilidades para detectar errores y evitar las tontas duplicaciones, que lamentablemente son más comunes que las que uno piensa.

Claramente, la asociatividad entre Municipalidades y la transversalidad del instrumento, tendría efectos tanto territoriales como funcionales, lo que es una buena cosa.

## Roberto Morales Muñoz

Analista Dirección de Desarrollo Urbano, Seremi Minvu VIII Región del Bio Bio

Es tremendamente interesante la propuesta que nos plantea la Subdere, en cuanto a contar en el país con un nuevo marco instrumental en el campo del OT. Definitivamente, éste es un desafío para encontrar propuestas que en esta materia se canalicen a través de un instrumento indicativo, consensuado, coordinado, que cubra todas las instancias territoriales y en definitiva, sea flexible.

Desde la casi ausencia de planificación hace unos pocos años atrás, a una planificación que privilegia marcadamente lo económico como un mercado planificador territorial, se ha avanzado hacia una planificación urbana un tanto más social a partir de la política de desarrollo urbano, modificada el año 1986 y de la que hoy se aprecia una fuerte tendencia hacia la planificación ambiental, donde priman los criterios ecológicos en los medios y objetivos para alcanzar una mejor calidad de vida urbana.

En mis 20 años de experiencia en el Minvu y específicamente en el trabajo de formulación de instrumentos de planificación urbana, tengo la absoluta certeza de que nuestro Ministerio ha llegado a establecer adecuados diagnósticos del territorio, pero es claro que ese esfuerzo no ha sido acompañado dentro de un marco institucional amplio y por ende, no ha sido posible la coordinación con otros servicios. De allí, creo, es que ha surgido erróneamente el hecho de vincular este tema del OT en forma casi exclusiva y prioritaria con el Minvu.

Es esa misma experiencia, que nos ha demostrado que en la medida que el OT no sea un asunto interdisciplinario y mutisectorial, difícilmente podremos avanzar en forma efectiva en propuestas que sean amplias y representativas.

En Chile, el ordenamiento del territorio nacional no se planifica como acción del Estado a través de una política transectorial, por lo que es necesario reconocer que los esfuerzos por avanzar en el proceso descentralizador nacional, no están inmersos en una visión de desarrollo territorial, sustentable, consensuada y eficaz, aunque esto último sea desde un punto de vista meramente pragmático, como una plataforma de inversiones estatales y privadas en el territorio.

Estoy cierto, como se dijo, que el OT es un tema transversal y al que todos podemos aportar, pero es indudable que si quiere avanzar, cualquier instrumento de planificación va tener que establecer el equilibrio de las tres dimensiones sustanciales del territorio como son lo productivo, lo social y lo ambiental. En ese sentido, las nuevas propuestas deben considerar espacios tanto para el desarrollo de actividades productivas o proyectos de inversión, para los

factores sociales que incidan en mejorar la calidad de vida de los habitantes evitando la marginalidad y segregación social, como para los elementos ambientales que armonicen o compatibilicen locacional y funcionalmente las actividades generadas por el hombre en pos del desarrollo, con el medio ambiente natural.

Teniendo presente que la planificación en cualquier caso tiene un fuerte componente político asociado a la toma de decisiones, resulta conveniente que a nivel técnico se deba lograr un adecuado equilibrio de esas dimensiones productivas, sociales y ambientales y para lo cual es necesario, objetivar los estudios y los diagnósticos y mejorar las metodologías de investigación y análisis.

Como hoy existen muchos instrumentos que no están integrados en esta red de consenso, lo que incide en que los mismos tengan una débil sustentación, es preciso recalcar que se necesita en forma urgente el marco legal que permita integrar esa coordinación.

Por ello, resulta tremendamente interesante e importante la iniciativa de la Subdere en cuanto a contar con un marco institucional en el OT en que se participen los distintos actores involucrados en el desarrollo del territorio, ya que ello permitirá que el instrumento sea antes que nada el resultado de la coordinación intersectorial, como debe ser.

### Ruth Novoa Figueroa

Asesora del "Programa de Fortalecimiento Institucional y Municipal", Subdere

Como se ha señalado, con la actual institucionalidad y marco legal no se podía echar mano a los instrumentos de OT disponibles, para avanzar en el apoyo a los Municipios tal como se había planteado la Subdere y cuyo desafío se plantea desde el año 1999. Por esa razón, se evidenciaba la necesidad de contar con un nuevo marco institucional que, aún siendo indicativo, permitiera un entendimiento intersectorial en la materia, lo que insisto, no había sido posible antes.

Una de las preocupaciones importantes de la Subdere en esa detección, fue la de suplir en materia de OT esa carencia de instrumentos que respondieran a una política nacional sobre el tema, pues está dicho, que sólo habían disposiciones y herramientas sectoriales sobre ello.

En la propuesta de la Subdere, la generación del marco indicativo del trabajo a desarrollar, ha propiciado tomar en cuenta las características del territorio nacional en su especificidad en aspectos tales como la multidimensionalidad, en coexistencia de espacios con gran diversidad: el entendimiento sec-

torial y la proyección local, intercomunal y sub-regional, el dinamismo territorial y las proyecciones de cambio de esas condiciones. Finalmente, se considera un elemento sustantivo como es la estructuración social, entendiendo que el objetivo de cualquier propuesta de OT es mejorar la calidad de vida de la gente dentro de un marco de sustentabilidad social y económica.

Es también importante señalar que el instrumento que la Subdere está desarrollando, necesariamente tiene un carácter indicativo ya que la multiplicidad de actores y de normas impositivas o indicativas que concurren simultáneamente sobre un territorio comunal en Chile, hace imposible plantear un marco único. De ahí la necesidad de generar un marco mixto y flexible que permita al municipio el manejo directo de ciertos aspectos territoriales y la búsqueda de consensos y alianzas estratégicas con otros actores.

En el fortalecimiento de los Municipios como parte de los programas de participación comunal, resulta importante enfatizar la posición favorable en el tema de la asociatividad de las Municipalidades, ya que es una forma de maximizar recursos y posibilitar en forma efectiva el logro de los objetivos propuestos en el OT. No debe olvidarse que para ello, ha sido sustancial la participación directa y el trabajo conjunto tenido con los Municipios, entendiendo que éstos son las grandes impulsores del desarrollo local y los que mejor conocen su realidad territorial.

### Waldo López Moya

Analista Departamento Desarrollo Urbano, Seremi Minvu VIII Región del Bio Bio

En el OT también es importante considerar los enfoques valóricos y en los cuales el bien común tiene reservado un importante lugar en los desafíos territoriales al momento de diseñar los distintos instrumentos. Aspectos como la igualdad de oportunidades, la seguridad ciudadana, la participación, la solidaridad y la equidad social no se entienden sino se definen en torno a planes comunes y coordinados como son aquellos que definen el uso de un territorio dado.

Asimismo, la definición del instrumento debe tener en cuenta en su génesis, la heterogeneidad del territorio nacional, de sus espacios físicos, socio-culturales y económicos: reconocer y trabajar con la identidad territorial es un aspecto constitutivo de un marco de OT adecuado a la realidad nacional y el cual el instrumento debe ser capaz de reconocerlo.

Así, el instrumento debe reconocer y representar la heterogeneidad de las 13 regiones del país, a sus estructuras urbanas y ambientes naturales. Se deben consensuar políticas en las que es necesario ponerse de acuerdo transversalmente y en las que como resultado surja un instrumento de OT en temas tales como vivienda, medio ambiente, conservación, suelo, entre otras.

El instrumento debe estar totalmente integrado a la política estatal de descentralización y por ende, ser funcional a la misma.

De gran ayuda para esa diferenciación, será ingresar las diferentes políticas y opciones en el diseño de una matriz especialmente estructurado para ello, en el que se considera el uso del suelo, la ocupación del suelo (planes reguladores) y el funcionamiento u operatoria, a través de la legislación medioambiental.

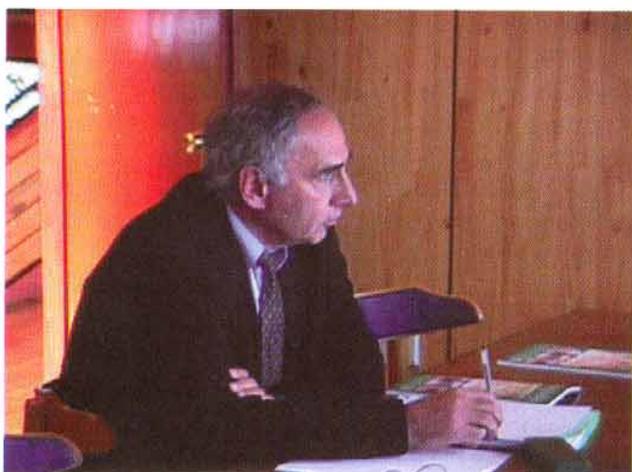
Es importante señalar que los planes reguladores, cualquiera sea su ámbito, no significan de ningún modo una intervención material en el te-

ritorio, ya que la finalidad de ese instrumento no es ocupar el suelo, sino que controlar cómo el mismo puede ser ocupado

Asimismo, el plan regulador no se refiere a ningún proyecto o actividad territorial en particular, pues considera todos los usos u ocupaciones que son admisibles. Esto significa, que el instrumento es genérico en el sentido de que se refiere simultáneamente a todos los usos que son imaginables y susceptibles de ser instalados en el territorio.

Por último, el plan regulador posee un alcance amplio de carácter multipredial, lo que significa que tiene una mucho mayor cobertura que la de un simple proyecto o actividad específica.

Un tema relevante al que quiero dar énfasis, es el destacar que un instrumento de OT no tiene fines pecuniarios de ninguna índole, sino que únicamente finalidades sociales ligadas al bien común, que tal como mencionara antes, es quizás el concepto valórico más destacable y meritorio.



Lutz Drewsky, de la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, Agencia GTZ.



Ruth Novoa Figueroa, Carlos Fuensalida Claro, de Subdere, y Roberto Morales Muñoz, de Minvu VIII Región.



Waldo López Moya, de Minvu VIII, Ruth Novoa Figueroa y Carlos Fuensalida Claro, de Subdere.



Enrique Bley Leiva, de MOP VIII Región, y Miguel Angel Hernández Aguayo, de Minvu VIII Región.