



# Tiempo y Espacio

41

GEOGRAFIA

**JUN 2018**

ISSN 0716-9671

ISNN 0719-0867 (en línea)

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES |  
UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO | CHILLÁN | CHILE



UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO



**DIRECTOR**  
JAIME REBOLLEDO VILLAGRA

**SECRETARIO**  
MAURICIO ROJAS GÓMEZ

**COMITÉ EDITOR**

*HISTORIA*  
Mauricio Rojas Gómez  
Félix Briones Quiroz  
Marco Aurelio Reyes Coca  
Luís Rojas Donat  
Cristián Leal Pino

*GEOGRAFÍA*  
Jaime Rebolledo Villagra  
Christian Loyola Gómez  
Claudia Espinoza Lizama

**COMITÉ ASESOR CIENTÍFICO**

*HISTORIA*  
CARLOS SALINAS ARANEDA | Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
CARLOS AGUIRRE RAMÍREZ | Universidad de Oregón, Estados Unidos  
PEDRO OLIVER OLMO | Universidad de Castilla-La Mancha, España  
JULIO PINTO VALLEJOS | Universidad de Santiago de Chile  
RODRIGO MORENO JERIA | Universidad Adolfo Ibáñez  
FLOCEL SABATÉ | Universidad de Lleida, España

*GEOGRAFÍA*  
RODRIGO HIDALGO DATTWYLER | Pontificia Universidad Católica de Chile  
ÁNGEL MASSIRIS CABEZA | Universidad Pedagógica y Tecnológica, Colombia  
MIREYA GONZÁLEZ LEIVA | Universidad Tecnológica Metropolitana  
MARÍA ELINA GUDIÑO | Universidad Nacional de Cuyo, Argentina  
FERNANDO MANERO MIGUEL | Universidad de Valladolid, España  
HUGO ROMERO ARAVENA | Universidad de Chile

**DIAGRAMACIÓN**  
JUAN TRONCOSO MORA

**LABORATORIO DE GEOGRAFÍA**  
JUAN RIVAS MALDONADO

**GESTIÓN WEB**  
JUAN TRONCOSO MORA  
KARINA LEIVA

**DIRECCIÓN POSTAL:**  
Universidad del Bío-Bío, Facultad de Educación y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales  
Casilla 447 - Fax (56-42) 2462450  
E-mail: jrebolle@ubiobio.cl – mrojas@ubiobio.cl

**IMAGEN DE PORTADA**  
"PROVINCIA DE ÑUBLE", 1897, F. A. FUENTES,  
en "Jeografía descriptiva de la república de Chile" de Enrique Espinoza.

MIAR

latindex

EBSCO

Google  
Scholar

LA PESCA Y SU DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA DESDE LA CRISIS DEL 2001	<b>Claudia Carut Yvonne Bouvet</b>	<b>4</b>
CONSTRUCCIÓN POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN DE ÑUBLE	<b>Juan Rivas M. Jaime Rebolledo V. Juan Troncoso M.</b>	<b>21</b>
LOS <i>INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</i> (IPT) Y SU APORTE AL ORDENAMIENTO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO	<b>Claudia Espinoza L.</b>	<b>52</b>
DIAGNÓSTICO TURÍSTICO DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE COIHUECO, REGIÓN DE ÑUBLE. CHILE	<b>Mónica Navarrete Muñoz Christian Loyola Gómez</b>	<b>73</b>
RESEÑA: YACOUB CRISTINA, BIBIANA DUARTE Y RUTGERD BOELENS (EDS.) AGUA Y ECOLOGÍA POLÍTICA. EL EXTRACTIVISMO EN LA AGROEXPORTACIÓN, LA MINERÍA Y LAS HIDROELÉCTRICAS EN LATINOAMÉRICA	<b>Carlos Vivallos E. Josefina Hoyuela F.- Fabian A. Bloomfield</b>	<b>99</b>

# LA PESCA Y SU DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA DESDE LA CRISIS DEL 2001

Fishing industries and territorial development in Argentina since the crisis of 2001

**Claudia Carut** | Centro de Investigaciones Geográficas Universidad Nacional de La Plata, Argentina | ccarut@yahoo.com

**Yvonne Bouvet** | Université de Bretagne Occidentale, Francia | yvonne.bouvet@univ-brest.fr

**RESUMEN:** El mar argentino es una de las zonas económicas exclusivas más importantes del mundo, siendo esta rica en recursos naturales tanto en el lecho, el subsuelo y en sus aguas. Esta zona marítima aparece como estratégica para el Estado argentino, tanto económica como políticamente, sobre todo porque la extensión de la soberanía aceptada por la Organización de Naciones Unidas [ONU] en toda la plataforma continental da la posibilidad de la apropiación de su máxima extensión.

En este artículo se analiza las características de la actividad pesquera presente en la Argentina, su organización, las zonas afectadas por esta, así como las políticas que guían su desarrollo especialmente desde la crisis de 2001 en un contexto económico neoliberal y en el discurso de la sostenibilidad. La propuesta metodológica se basa en el análisis estadístico, bibliográfico y normativo de la misma. A lo largo del artículo, con un enfoque geográfico, se pondrá en discusión la actividad pesquera está orientada a una gestión de los recursos naturales que ha descuidado la sostenibilidad social, económica y territorial.

**PALABRAS CLAVE:** Pesca marítima – Argentina – Espacios marítimos

**ABSTRACT:** *The Argentine Sea is one of the most important exclusive economic zones of the world, being rich in natural resources in the bed, the subsoil and in its waters. This maritime zone appears as strategic for the Argentine State, both economic and politically, especially because the extension of the sovereignty accepted by the United Nations [UN] throughout the continental shelf gives the possibility of the appropriation of its maximum extension.*

*This article analyzes the characteristics of the fishing activity present in Argentina, its organization, the areas affected by it, as well as the policies that guide its development especially since the 2001 crisis in a neoliberal economic context and in the discourse of the Sustainability. The proposed methodology is based on the statistical, bibliographic and normative analysis of the same. Throughout the article, with a geographical focus, will be discussed the fishing activity is oriented to a management of natural resources that has neglected social, economic and territorial sustainability.*

**KEY WORDS:** *Fishing industries – Argentina – Maritime spaces*

## INTRODUCCIÓN

La economía argentina se basa en un 60 % en las exportaciones de productos primarios (minería, agricultura, ganadería y pesca), siendo acompañado desde el mar por una vasta plataforma continental que posee una considerable riqueza en el subsuelo y en sus aguas.

Este artículo tiene como objetivo presentar la actividad pesquera en la Argentina desde el comienzo del tercer milenio, al día de hoy. Con un enfoque geográfico que aborda los espacios generados por la pesca y los desequilibrios del desarrollo económico y social en los territorios costeros argentinas.

La plataforma continental argentina, una de las más amplias del mundo, extendidas de norte a sur desde la desembocadura del Río de la Plata, hasta el sur del archipiélago de Tierra del Fuego, tiene una superficie de alrededor de 2,5 millones de km<sup>2</sup>, con una extensión latitudinal de (NE / SW) 2.300 kilómetros, y una extensión en longitudinal media de 440 km, con un mínimo de 180 km en la Península Mitre (al este de Tierra del Fuego) y un máximo de 880 km en el norte de las islas Malvinas.

En 2016, después de 20 años de negociaciones, la petición del gobierno argentino para expandir su Zona Económica Exclusiva (ZEE) al tamaño de la plataforma continental ha recibido un dictamen favorable de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) el aumento de la competencia de Argentina en más de 780.000 km<sup>2</sup> de mar, el suelo y el subsuelo, incluyendo el área alrededor de las Islas Malvinas, Islas Georgia del sur y las Islas Sándwich del sur, hace oscilar el límite a 369 millas náuticas, aunque cabe aclarar que la CONVEMAR encontró una disputa de soberanía sobre las islas antes mencionadas, (Comisión Nacional del límite exterior de la Plataforma continental Argentina [COPLA] 2016).

Esta plataforma presenta un gran valor económico, político ya que contiene importantes yacimientos minerales, incluyendo las reservas de petróleo y gas natural, arena y grava. Esto aumenta la responsabilidad de la Argentina en el uso de los recursos naturales marinos en el sudoeste del Atlántico.

El mar epicontinental de Argentina, llamado el mar argentino, está apoyado en la margen continental del Atlántico Sudoccidental, expuesto a los efectos de la corriente cálida del Brasil y la corriente fría de las Malvinas (Figura 1).

Las corrientes de Malvinas, de aguas subantárticas, fría y de baja salinidad, y Brasil, que fluye hacia el sur con aguas de origen subtropical, más cálidas y salinas, representan las columnas vertebrales o ejes que marcan los ritmos oceanográficos y biológicos del área en cuestión. Ambas corrientes se encuentran cerca de los 38° de latitud sur y forman la zona de confluencia Brasil/Malvinas, una de las regiones de mayor concentración de energía de todos los océanos del mundo, determinando importantes gradientes físico-químicos que favorecen la presencia de altas concentraciones de nutrientes con importantes consecuencias biológicas para todo el ecosistema (Campagna, Verona y Falabella, 2005). Estos factores contribuyen a que sea una de las zonas de pesca más ricas del mundo

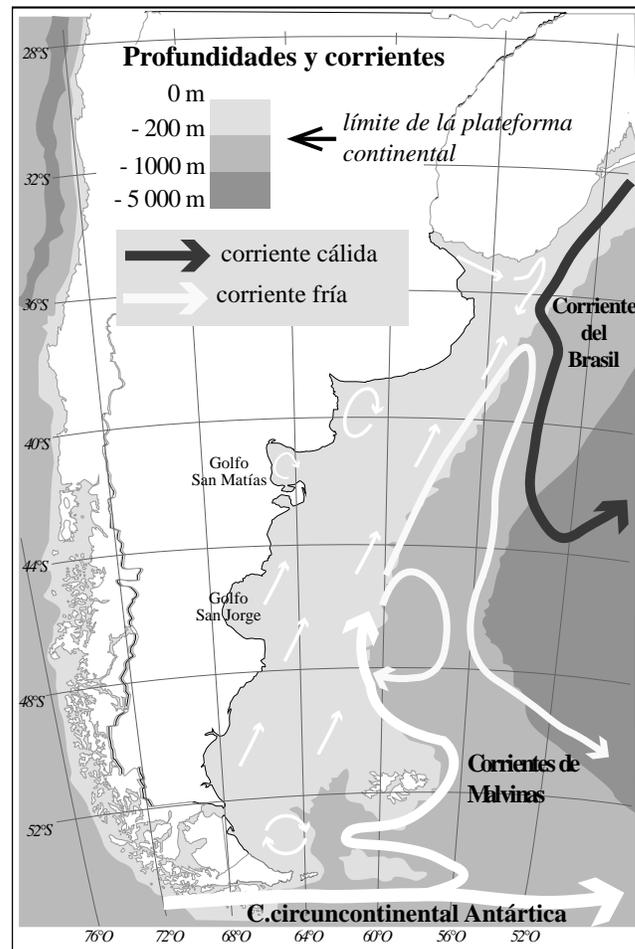


Figura 1: Profundidad y corrientes del mar argentino.

La pesca en el mar argentino ha crecido en la segunda mitad del siglo XX, desde la década de los 70 principalmente en la producción de merluza (*Merluccius hubbsi*), el calamar (*Illex argentiniensis*), la bacaladilla (*Micromesistius australis*) y la merluza de cola (*Macruronus magellanicus*) en los años 1990 y desde el año 2000 con el langostino (*Pleoticus muelleri*). A pesar de esta diversificación, la producción de la pesca argentina continúa basándose en un número limitado de especies, principalmente para la exportación.

Tardíamente Argentina se incorporó a la explotación de los recursos marinos, con inversión a menudo extranjera, que se orientó a las herramientas de producción, lo que implicó barcos mejores equipados y una flota pesquera más productiva. En la década de 1970 se vio la llegada de buques de pesca fresca (arrastreros) y los buques congeladores que condujeron al desarrollo de la pesca en alta mar, la década siguiente se conoce por el desarrollo de nuevas pesquerías (langostinos y calamares). Por último, se puede ver que la década de 1990 es conocida por la apertura neoliberal de la economía argentina, lo que conduce a la mayor explotación de los recursos marinos que conforman los tipos de minería de producción (Coccaro, Le Bail, Gomez, Boetto, 2001) llegando a casi 1,4 millones de toneladas en 1997. A fines de la década de los 90, la Argentina ingresa a un contexto de disminución constante, a excepción de un salto en 2006, cuando se alcanzó de nuevo un millón de toneladas (Figura 2).



Figura 2: Evolución de la pesca argentina de 1950 a 2016.  
Fuente: Secretaria Agricultura Ganadería y Pesca, SAGyP, 2017.

La actividad pesquera argentina con 768.000 toneladas en 2015, según datos del Ministerio Argentino de Agroindustria y el Instituto Nacional de Investigación Desarrollo Pesquero (INIDEP) está dominada por unas pocas especies, y es llevada a los principales puertos pesqueros como Mar del Plata, Puerto Madryn y Puerto Deseado<sup>1</sup>.

En relación a la pesca industrial, el 70% proviene de tres especies: la merluza (*Merluccius hubbsi*) que se atrapa en toda la plataforma continental, tanto por los barcos pesqueros fresqueros como por buques factoría, representa el 40% de la producción total en el 2016. La segunda de las especies es el langostino (*Pleoticus muelleri*) o gambas, representa un 24% del total de las capturas con 167.287 toneladas; estos son capturados por los arrastreros en el sur del Mar Argentino, y son descargados en los puertos de la Patagonia. Para ser más específicos representan dos tercios de los buques-factoría (con redes de arrastre de vara, tangoneros) y una tercera en el pescado fresco. La tercera especie es el calamar illex (*Illex argentiniensis*) representa el 9% de las capturas con 60.315,5 toneladas producidas en 2016. La captura se realiza con poteros los cuales usan lamparones para atraer en la noche, a miles de calamar que pululan en las aguas distantes de Mar Argentino. El 60% se descarga en Mar del Plata, y el resto en los puertos patagónicos. La cuarta especie está por detrás de las otras con 33.425 toneladas en el 2016, un 4% de la producción, es la merluza de cola (*Macronus magellanicus*). Esta es capturada y desembarcada en Ushuaia y Puerto Madryn.

La pesca costera artesanal, tiene una producción más diversificada, de las cuales 70 especies son enumeradas por el INIDEP, 60 corresponden a peces, 5 a crustáceos y el resto a los moluscos.

<sup>1</sup> En 2016, las producciones están de 700.000 toneladas, con la misma repartición que en 2015. Fuente: [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_maritima/desembarques/](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_maritima/desembarques/)

## METODOLOGÍA

Para arribar a la idea de la pesca como actividad “minera extractiva” (Coccaro et al., 2001)<sup>2</sup> destinada al mercado externo en la Argentina se parte de cinco puntos de análisis: el Estado y las provincias argentinas en relación a las áreas pesquera; la caracterización de la flota pesquera que permite entender el alcance de esta actividad mar adentro; el análisis de los puertos como ordenadores del territorio; los mercados internos y externos; y por último la legislación pesquera.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó una metodología basada en el análisis bibliográfico, estadístico y trabajos de observación en campo (encuentros con representantes del sector pesquero).

Con respecto al análisis bibliográfico se trabajó con tres niveles. Los informes de coyuntura de los organismos oficiales disponibles en las publicaciones de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y el INIDEP<sup>3</sup>. Estos datos se caracterizan por ser datos oficiales globales referidos a la información sobre los desembarques por puerto y por especies. Dentro de este nivel también se trabaja con datos sobre el mercado de exportación, brindados por las estadísticas aduaneras.

El segundo nivel es el referido a los trabajos académicos de las ciencias sociales, en relación al tema a desarrollar como es la economía, historia y algo de sociología y casi inexistente en la geografía. Estas obras analizadas son muy interesantes, pero a menudo parciales, centradas en un puerto, una comunidad, un modo de producción, coincidentes con la universidad donde los investigadores desarrollan sus actividades (Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional de Patagonia Austral, entre otras)

El último nivel, corresponde al trabajo de encuesta la cual permitió conocer las expectativas de los pescadores en las diversas áreas costeras de Argentina. Estos datos junto con los datos oficiales permitieron la elaboración de estadísticas que sostienen la premisa planteada. Esta metodología ya utilizada en Francia, en una cadena de producción o en áreas de actividad de pesca, permiten la real comprensión de los actores y el peso de la pesca sobre organización territorial.

A partir de esa información recopilada y/o construida, se realizaron gráficos que apoyan nuestro análisis y discurso.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La introducción planteada anteriormente nos permite desarrollar la idea de que existe una “minería pesquera” en la Argentina (Coccaro et al. 2001), más específicamente dirigida al sector externo, poniéndose de relieve un país fragmentado en relación a la política pesquera y una insostenibilidad de la extracción que con lleva a un alto impacto en el territorio. Así se ve que los puertos compiten entre sí, donde Mar del Plata consigue mayores beneficios, sin plantear una complementariedad y desarrollo entre los mismos.

---

<sup>2</sup> Los autores que trabajan este concepto consideran que la pesca es una actividad extractiva donde la tecnología se ha desarrollado con tanta eficacia para la recolección que es el factor que permite hablar de minería

<sup>3</sup> [www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_maritima/](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_maritima/), <http://www.inidep.edu.ar/>

El espacio marítimo argentino se establece conforme a la ley 23968/91<sup>4</sup>, basada en el Derecho Internacional del Mar para establecer la jurisdicción del Estado Argentino sobre el espacio marítimo. Por otra parte la ley 24922/97 establece el dominio de las provincias con litoral marítimo las cuales ejercerán jurisdicción para los fines de explotación, exploración, conservación y administración hasta las doce millas marinas medidas desde las líneas de base que sean reconocidas por la legislación nacional pertinente; y el dominio exclusivo de la Nación sobre los recursos vivos marinos existentes en las aguas de la Zona Económica Exclusiva argentina y en la plataforma continental argentina a partir de las doce millas (Figura 3).

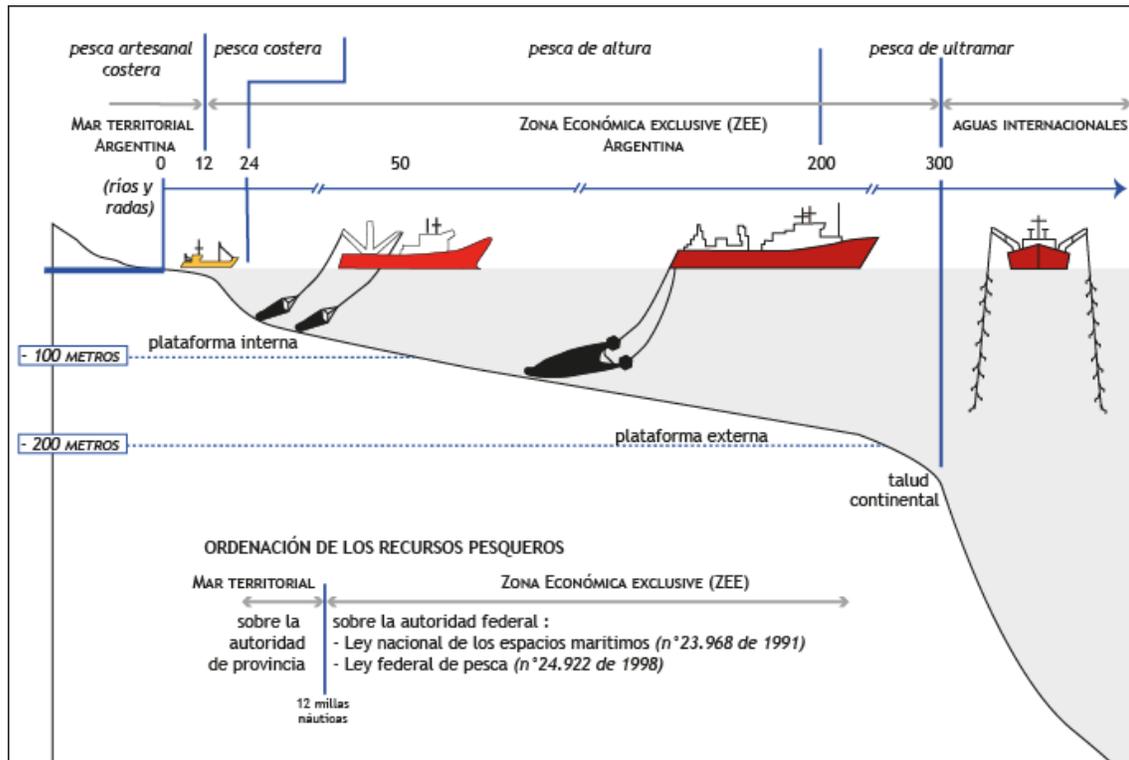


Figura 3: Zonas de pesca y jurisdicción en el mar argentino.  
Fuentes: INIDEP, Observatorio de políticas públicas.

Con relación a las aguas compartidas con Uruguay, la Zona Común de Pesca [ZCP], es administrada y gestionada conjuntamente por la Comisión Mixta del Frente Marítimo, creada por el Tratado de Río de la Plata en 1960. Mientras que la cuestión de las islas Malvinas sigue siendo objeto de negociación ya que el gobierno británico también cuenta con una extensa zona denominada zona exclusiva (Figura 4). Dos áreas identifican las autoridades de las Islas Malvinas, las provisionales de conservación y zona de gestión (FICZ), lo que representa un área de 50 millas náuticas alrededor de las islas, y la Zona de Conservación exterior Islas Malvinas (FOCZ) que se extiende a este y sur de la anterior (Falkland Islands Government, 2015: 26).

<sup>4</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/367/texact.htm>

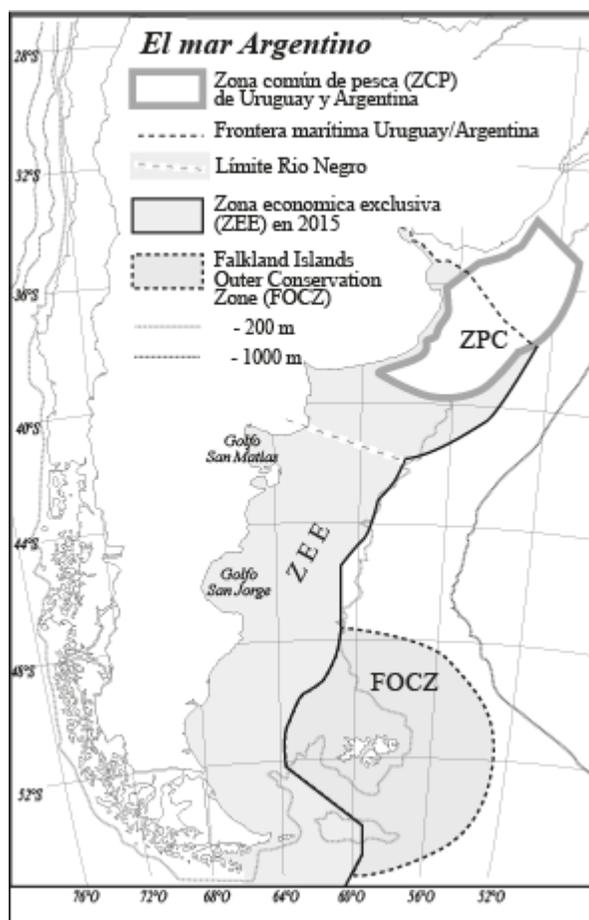


Figura 4: Límites del mar argentino.

## Característica de la flota pesquera

A diferencia de las estadísticas de desembarque, las estadísticas sobre la evolución y distribución de la flota siguen siendo en su mayoría inaccesibles y con un registro poco claro de la misma. Los últimos datos que publica la revista "Redes and seafood", de febrero de 2017, sostiene que según registros de la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera son 568 los barcos que poseen permiso de pesca nacional, es decir pueden moverse en el Mar Argentino bajo la jurisdicción del estado Federal. Esta publicación sostiene, además, que la provincia de Buenos Aires tiene 333 permisos cedidos de pesca, los buques pueden operar en el Mar Territorial y bajo la jurisdicción de dichas provincias, de los cuales 139 presentan además un permiso nacional.

A partir de los trabajos de Bertolotti (2008), Hobert (2010) y Gutman (2016) se puede realizar un desglose por pesca, tamaños y métodos de buques.

La flota pesquera artesanal se compone de buques de menos de 18 metros, con una tripulación de hasta 8 personas sin equipo de navegación y/o conservación de los peces. Operan en las lagunas, ríos o en el Mar Territorial (menos de 12 millas de la costa), esta flota que practica la pesca fresca de especies pelágicas (anchoa, caballa, pejerrey, lisa, corvina, etc.) o en los fondos (langostino, merluza), emplea los métodos de pesca de pequeña escala y pasiva (trampas, redes, líneas, etc.), es la más obsoleta y la que presenta menor incorporación tecnológica. Estas pequeñas embarcaciones son de color amarillo / naranja y operan principalmente en aguas bajo la jurisdicción de las provincias; representa el 23% de la flota nacional

La flota fresquera de altura reúne a los buques de 18 a 27 metros, que a menudo son los arrastreros con una bodega refrigerada para mantener el pescado entero o eviscerado en hielo. Estos barcos tienen una autonomía de entre 5 a 15 días y un alcance de entre 24 y 100 millas. Estos representan el 39% de la flota nacional, suministrando materia prima para las industrias de transformación y envasado que se encuentran en los puertos argentinos.

La flota de altura referida a los buques factoría (procesadores de buques congeladores) reúne a las naves de gran tamaño (más de 25 a 80 m de eslora) que pueden pescar, procesar y congelar el pescado a bordo. Estos son rastros de fondo, en especial pescan las especies como la merluza (especie reina de pescado blanco), la bacaladilla (que se utiliza para hacer surimi), el camarón; y los palangreros o poteros para los calamares. Esta flota representa casi el 38% de la flota nacional y opera en aguas más distantes de la ZEE argentina o en aguas internacionales.

Se puede observar otra clara separación entre la flota de pesca fresca y la de buque factoría. Mientras la primera representa el 47% de la producción pesquera en peso, y utiliza plantas procesadoras de pescado instaladas en los puertos de desembarque abasteciendo el mercado interno, la flota de buques factoría representa el 53% de la producción, y envía directamente el pescado procesado a los mercados extranjeros. En todas estas flotas están trabajando directamente 40.000 personas según la Subsecretaría de pesca y acuicultura (Clarín, 28/12/2014), a la que puede añadir, un millar de personas dedicadas a la actividad pesquera artesanal, que con o sin un barco, a menudo sin una licencia de pesca, practican la actividad en casi todo el litoral argentino (Encuentro con coordinación de la Unión Argentina de Pescadores Artesanales, noviembre 2016).

## **Puertos Pesqueros como elementos de ordenación del territorio**

Los puertos pesqueros argentinos analizados desde los desembarques y sus características naturales se pueden clasificar en dos grandes grupos: los puertos patagónicos y los de la provincia de Buenos Aires liderado por Mar del Plata (Figura 5).

Los puertos de la Patagonia se han desarrollado con mayor ímpetu desde la implementación en 1980 de las nuevas pesquerías en el Mar Argentino, alrededor de la pesca de merluza, gambas y calamares, que atrajo la llegada de nuevos barcos, plantas de procesamiento y el espacio de almacenamiento en frío. El desarrollo de estos puertos también se vio favorecido por la Ley N° 23018 de 1983, que establece la ayuda financiera a las exportaciones para la minería, la agricultura y la pesca a partir del sur de los puertos de Río Colorado con el fin de mejorar la competitividad económica de estas regiones y la reducción del costo de las exportaciones a través de reembolso de los gastos de transporte. El propósito de esta ley era atraer y estabilizar la población mediante la creación de empleo en las regiones del sur de Argentina.

Dentro de estos puertos las especializaciones regionales serán definidas de acuerdo con las especies capturadas, embarcaciones y artes de pesca (Figura 5). Así, en el Golfo San Matías, existe una flota diversificada con arrastreros y palangreros, desembarcando en los principales puertos como San Antonio Oeste y Este productos frescos, generando una actividad de transformación, embalaje y de transporte a Buenos Aires y Montevideo.

Más al sur, los puertos próximos al Golfo San Jorge tienen una flota de arrastre de pesca de alta mar, posibilitando tanto la actividad en estas aguas como en las costas, lo que comienza a generar una competencia con la flota costera y artesanal. En esta zona llegan productos frescos y congelados a Puerto Madryn, Rawson y Comodoro Rivadavia (Chubut) y también en Caleta Paula y Puerto Deseado (Provincia de Santa Cruz).

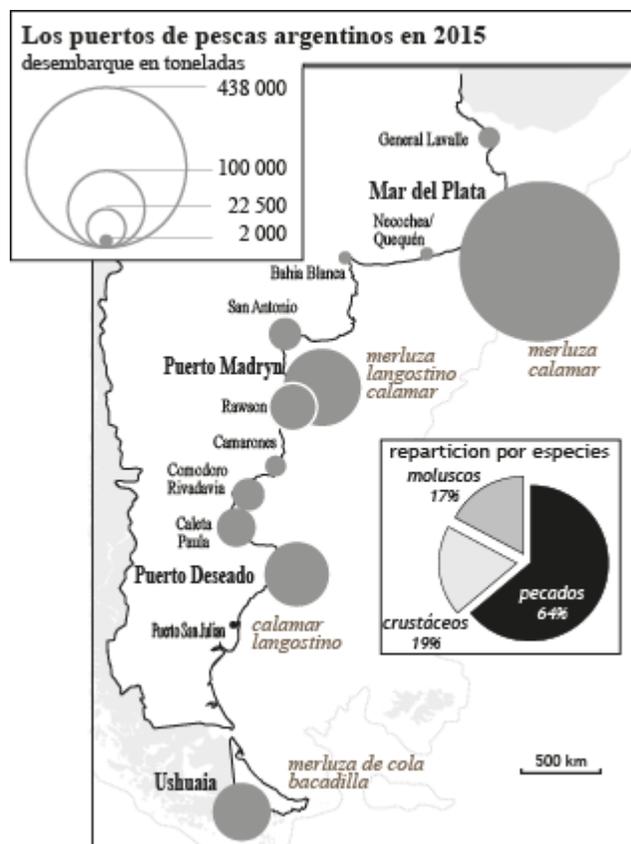


Figura 5: Los puertos pesqueros argentinos 2015.  
Fuente: Secretaría Agricultura Ganadería y Pesca, SAGyP, 2016.

En cuanto a los poteros, estos grandes buques de palangre y congeladores de calamar, desembarcan en casi todos los puertos patagónicos, principalmente en Puerto Deseado y Ushuaia, junto a los buques factoría que acechan a la merluza. Ushuaia es también el único puerto en tener una flota de arrastreros para fabricar surimi a partir de bacaladilla.

Reforzado por subvenciones a la exportación, la fuerte integración vertical de la industria pesquera en Argentina debilita el desarrollo de los territorios al sur. De hecho, la industria pesquera es administrada en todos sus eslabones por un pequeño número de empresas que compran y mantienen los barcos, invierten en el procesamiento de la pesca y/o contribuyen en la infraestructura portuaria, sumado a la comercialización de los productos en el interior o hacia el exterior. Según la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), hay en la Argentina un centenar de empresas que producen, transforman y comercializan los productos del mar, siendo diez de ellas las que concentran las exportaciones. Estas empresas, que pueden ser fuertes en capital extranjero (europeo o asiático), realizan la actividad con sus flotas y fábricas en un puerto o en otro, usando las tripulaciones y los trabajadores de la fábrica, de acuerdo con la evolución de la productividad de una pesquería y la obtención de cuotas de pesca, el costo de la energía, el transporte, mano de obra, el precio internacional de productos del mar y de la demanda interna y externa.

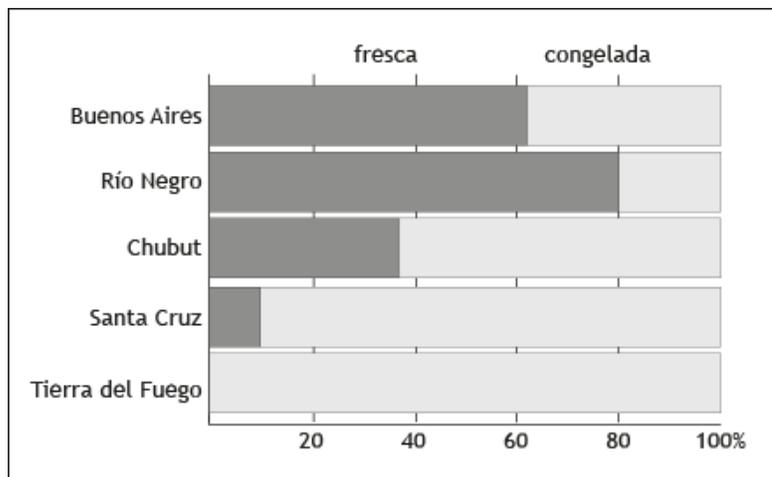


Figura 6: Producción según las flotas por provincias en 2015.  
Fuente: Secretaría Agricultura Ganadería y Pesca, SAGyP, 2016.

También hay una disminución de los desembarques de la Patagonia, debido a los subsidios de exportación más bajos, que desaparecieron en el 2016. En respuesta a la presión de la Organización Mundial del Comercio, el gobierno argentino se ha comprometido a hacer desaparecer el costo fiscal excesivo de esta ayuda (Decreto N° 1199/2016), lo que plantea serias discusiones entre las provincias de la Patagonia y el gobierno federal, esto ha llevado que las compañías de pesca anunciaran la inminente supresión de 5.000 puestos de trabajo.

Mejor conocido como el gran balneario argentino Mar del Plata es también el centro neurálgico de la pesca en la Argentina (Figura 6). En este puerto se encuentran todos los tipos de buques de pesca (por lo menos 350 barcos de acuerdo a la información del puerto gerente del consorcio de Mar del Plata), la embarcación semirrígida de artesanal de arrastre piscifactoría, el aterrizaje de todo tipo de productos, frescos, congelados, procesados o no. Se concentra casi el 60% de los desembarques de pesca marina en la Argentina, en la década de 1990, donde 8 toneladas de pescado de 10 había sido desembarcadas, pero se recuperó ligeramente en los últimos años.

Con relación a los desembarques de pescado fresco, Mar del Plata conserva su supremacía con más del 90% de los desembarques argentinos, hay productos de transformación y comercialización tanto en el mercado nacional como para el mercado de exportación.

Este es el primer puerto de procesamiento de descarga de la merluza representando el 80% del total de lo desembarcado y transformado. (Dirección Nacional de Coordinación Pesquera, 2017). Mar del Plata se encuentra con el desafío de que la zona de pesca para los fresqueros se ubica cada vez más lejos de la costa, casi a dos días de viaje, provocando un consumo mayor de combustibles que no es acompañado con el precio del pescado en muelle.

Los barcos costeros y artesanales, dependen en la venta de sus producciones de los grupos industriales (Valastro, Solimeno, Moscuzza, entre otros), nacional o empresas mixtas que integran todo el circuito de la pesca desde la transformación en plantas, instalaciones de almacenamiento en frío, así como la comercialización (tanto para la exportación y a los canales de distribución internos, incluyendo los supermercados e hipermercados).

Un centenar de plantas de proceso (rosca, pan rallado y conserva) que se encuentran en Mar del Plata, sobre todo en la zona oeste del puerto, es el lugar desde donde muchos camiones refrigerados parten para unirse a 400 km más al norte, con el puerto de Buenos Aires otro de los puntos clave para la salida de las exportaciones. La construcción y reparación navales animan la

vida del puerto con barcos que proceden del Atlántico sur que realizan allí su mantenimiento regular. También se encuentra en Mar del Plata el principal centro de investigación del INIDEP.



Figura 7: Puerto de Mar del Plata, la banquina de pescadores, flota artesanal, de altura y poteros.

Fuente: fotografía de las autoras.

A pesar de todo el puerto pesquero se encuentra bajo la administración privada, es la "banquina de Pescadores" el único lugar abierto al público para acercarse a la actividad pesquera. El mismo es un lugar turístico donde se puede ver no sólo los pescadores costeros, su pescado y los lobos marinos (símbolo de Mar del Plata) sino también, acceder a tiendas de venta directa de pescado fresco o en conserva, tiendas de recuerdos y comer en pequeños restaurantes. Es un importante atractivo turístico marplatense.

## El mercado de los productos del mar

El sector de la transformación de la industria pesquera argentina depende de los mercados internacionales, ya que la demanda interna todavía ofrece pocas oportunidades para el desarrollo. Más de la mitad de la producción, según la Secretaría de Agricultura y Pesca (alrededor de 415.000 toneladas en 2016). Se exporta a un centenar de países, con una fuerte dependencia de unos pocos mercados de exportación, Europa (significa más del 34% de las exportaciones por un valor aproximado de 630 millones de dólares estadounidenses (MUS\$), principalmente, a la España e Italia). Asia representa un cuarto de las exportaciones de las cuales China posee un 20% de las exportaciones en cantidad por un valor de 140MUS\$, y Japón el 7% de las exportaciones en cantidad, pero con valores de 144MUS\$. Más atrás encontramos al MERCOSUR (10% de las exportaciones), siendo Brasil el que absorbe el 8% de las mismas por valor de 122MUS\$. Por último, encontramos a los EE.UU. con el 6% de las exportaciones, por un valor 110 MUS\$.

Estas exportaciones representan para esta secretaría aproximadamente 1500 MUS\$ en 2016 y el 2% del valor de exportación de la Argentina. Este mercado es repartido entre tres especies: los langostinos que representan el 35% de las exportaciones (148.776 toneladas que representan 9333584 MUS\$) seguida por la merluza que representa el 24% de las exportaciones (98.601 toneladas por un valor de 226.914 MUS\$) y el calamar con el 10% (45667 toneladas por un valor de 94090 MUS\$)

El cambio en las exportaciones desde 2001 está vinculado a varios factores, el primero es el de la producción, que a pesar de la demanda externa y el precio de los productos del mar también afectaron el mercado. Así, después de un año récord en 2006 (628.000 toneladas), las exportaciones tienden a disminuir hasta el año 2012, en línea con una caída de los precios de los calamares y camarones, haciéndolos menos rentables. También es el resultado de una menor productividad de la merluza, probablemente relacionado con las altas capturas de la última década que han llevado a un colapso del recurso, y la fuerte competencia entre las empresas nacionales (Cañete, 2008). Sin embargo, la demanda del mercado externo sigue siendo fuerte, especialmente de Europa, el sudeste de Asia y especialmente China. En los años posteriores las exportaciones se mantuvieron en un promedio de 450.000 toneladas

Se observa como la Argentina prioriza las exportaciones pesqueras ya que son pocas las empresas y plantas de proceso de productos de mar que incorpora valor agregado para exportación, tales como obtener el producto en porciones, empanado, etc., es decir envasados de tal manera que estén listos para la góndola de los supermercados y otros canales de distribución, y lleguen al consumidor final. La falta de incorporación de un mayor valor agregado a los productos del mar es un problema que impide al país obtener un mayor porcentaje de la renta que genera la exportación de productos del caladero (Gutman, 2016)

Si bien, más de la mitad de la producción de pescado se exporta, el mercado interno estaba creciendo gradualmente según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura sosteniendo que a partir de 5,8 kg / año per cápita en 2009 a 9,7 kg / persona / año en 2014, aunque aún está lejos de la media mundial (19 kg / año / persona). Sin embargo, los datos brindados por la consultora de Investigaciones Económicas Sectoriales [IES] en 2015, el consumo de pescado por habitante en la Argentina es de apenas 8,3 kilos.

La explicación de estas fluctuaciones en el consumo se debe en parte a las iniciativas del gobierno para promover el consumo de pescado a través de planes como "el Pescado Para Todos", desarrollado entre el 2010 al 2014 en el gobierno de Cristina Kirchner y reanudado en el 2015 con las campañas realizadas por los movimientos sociales y la Confederación de Trabajadores de economía Popular; que con tres camiones refrigerados partían desde Mar del Plata para vender el pescado a precios preferenciales dentro del país, llegando a los pequeños consumidores y a lugares distantes de abastecimiento.

Paralelamente desde el 2012 existe un programa Interno de Promoción de los Recursos Vivos del Mar desarrollado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, que tiene como objetivo estabilizar los precios de los peces durante varios meses, mientras que al mismo tiempo los valores de la carne roja o pollo aumentan. Este programa se experimenta en cinco provincias (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Mendoza, Córdoba) y 96 ciudades del interior de Argentina. Al ofrecer a costos económicos el pescado, el objetivo es cambiar los hábitos alimenticios de los argentinos (se consume 65 kg/persona/año de carnes rojas y 38 kg/persona/año de aves de corral) y la recuperación de las producciones de los pescadores costeros, aunque merluza sigue siendo la base de la consumo interno, fresco o congelado, seguido de calamar (Sesar, 2015). Empresas de producción y procesamiento de mariscos también han armado canales de distribución con los supermercados como La Anónima, Carrefour y Jumbo para vender productos congelados en el mercado argentino, ya sea con sus propias marcas (Artico, Weggy) o con las marcas de distribuidores.

Luego de este avance en el consumo se produjo, según IES, una pérdida del poder adquisitivo de las familias, la caída de los salarios reales junto con el fuerte incremento de precios que llegó al 46,4 por ciento interanual en agosto de 2016.

A pesar de la diversidad de su producción, Argentina también importa 40 000 toneladas de productos del mar, a un costo de casi 200MUS\$ esencialmente conserva (75%), y el pescado también fresco (12%) procedente de Ecuador (40%), Chile (30%), Tailandia (20%) y Brasil (7%) (Sitio de Noticias de la Industria pesquera y Naval de Mar del Plata, 2016).

## **La legislación pesquera argentina**

A principios de 1990, la enorme necesidad de divisas para apoyar el programa político liberal del presidente Menem, dará como resultado, entre otros, un aumento en las exportaciones de productos primarios, entre ellos los del mar con una concepción de los recursos pesqueros infinitos. Este deseo de vender productos marinos fuera coincide con que los europeos tienen que encontrar otras fuentes de suministro para satisfacer el mercado interno y también para convertir su flota a otras pesquerías poniendo en práctica las medidas de gestión de la pesca en aguas europeas. Se llegó entonces a un acuerdo con Unión Europea, la concesión de derechos de pesca a flotas europeas (principalmente españoles) y la posibilidad de que los extranjeros puedan establecer empresas conjuntas, lo que permite la transferencia de flotas, que exportará a la Unión Europea con bajos derechos de aduana. Las producciones y las exportaciones aumentaron, lo que provocó un desastre para el recurso que resultará en una caída dramática en la producción en 1996.

Hasta 1998 la regulación pesquera consistía en realizar una combinación de controles directos e indirectos. Comprendían distintas normativas. El otorgamiento de permisos se basaba en la presentación de “proyectos” de explotación pesquera evaluados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Se debía presentar una descripción de la actividad, aspecto técnico del buque y la acreditación de capacidad técnica y económica del titular. El permiso tenía un carácter definitivo para cada buque. Pero se podía transferir permisos a otras unidades de capacidad equivalentes previa autorización. El desembarque de la producción solo podía realizarse en puertos argentinos o zonas habilitadas y el régimen impositivo para extranjeros se igualaba al de las inversiones argentinas (Madariaga, 1999).

El principal beneficiado de este sistema “olímpico”<sup>5</sup> era aquel pescador/empresa que era el más rápido, el más hábil para obtener el recurso antes del cierre de las pesquerías, lo que resulta

---

<sup>5</sup> El sistema olímpico se basa en el establecimiento de una cuota global máxima de capturas. Es decir la Captura Máxima Permisible (CMP), determinada por debajo de la Captura Máxima Sostenible que establece la evaluación científica de los stocks. Una vez fijada esta cantidad, los pescadores pueden comenzar sus

en periodos de alta actividad de las flotas y por consiguiente otro de inactividad, desestabilización de la pesca, de la actividad de procesamiento, generando desempleo para los pescadores y trabajadores de fábricas. Bajo las presiones sociales y políticas, el sistema olímpico será reemplazado por una ley para apoyar el desarrollo del sistema pesquero argentino, mientras que se denuncia los acuerdos con Europa en 1999 (Hobert, 2010).

Un primer antecedente para la regulación y ordenamiento de la pesca en Argentina, en materia legislativa surge de la incorporación del artículo 41 en la modificación de la Constitución en 1994 que incluye el derecho a un uso saludable, equilibrado y racional de los recursos y la preservación de la diversidad biológica<sup>6</sup>.

La Ley Federal de Pesca N° 24922 se sanciona en 1998 y su Decreto N° 748/1999, convirtiéndose en un referente de la pesca marítima en Argentina. Esta ley afirma el papel vital del Consejo Federal Pesquero, que se designa como órgano responsable de establecer una política nacional de pesca, integrado por cinco representantes del gobierno Nacional y uno de cada una de las cinco provincias con litoral marítimo.

La ley contempla los diversos aspectos de la pesca marina, la investigación, los acuerdos internacionales, la preservación y, finalmente, la gestión de recursos a través de una medida esencial, la asignación de cuotas individuales transferibles (cuotas Individuales transferibles de capturado, CITC). Esta ley deroga los permisos irrestrictos y otorga a cada buque de la flota argentina una cuota sobre el total máximo permisible de cada especie.

Esta ley se complementa con la Ley General de Medio Ambiente (LGA) N°25675, promulgada en 2002, que viene a traer otros elementos para conservar y gestionar los recursos naturales, la defensa del mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones humanas actuales, y la promoción de la participación local en las decisiones. Sin embargo, esta ley es raramente citada por los agentes de la pesca, ya sea en centros de investigación o asociaciones comerciales o empresas.

Pero la herramienta preferida de la política pesquera argentina es el sistema de cuotas individuales transferibles de captura (CITC), que debe velar por la gestión sostenible de las especies marinas. Establecido por el Consejo Federal de Pesca, las CITC son asignadas por licencia de pesca, es decir, en barco y por lo tanto a menudo por la compañía de pesca. Cada cuota se define por el modo de zona y captura, por especies, temporada, con base en la información proporcionada por el INIDEP sobre las cantidades máximas admisibles. La distribución de CITC entre los barcos también se realiza de acuerdo con la historia de la producción y el procesamiento de cada barco o compañía (promedio entre 1988 y 1996, un período de altas capturas, incluyendo merluza), de acuerdo con la cantidad de trabajo Argentina empleado por las empresas (al menos el 75% para las tripulaciones) e inversiones efectivamente realizadas en Argentina, ponderado por posibles sanciones para la historia del incumplimiento de las regulaciones marítimas. Las CITC están vinculado a un grupo de barcos y no puede ser transferido entre los buques de pesca frescas

---

operaciones sin que existan limitaciones individuales de captura. Cuando las capturas totales alcanzan la CMP, se da por concluida la temporada de pesca. (Maloberti 2001)

<sup>6</sup> "Artículo 41 - Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos." (OPDS, 2017).

y buques congeladores, como un porcentaje máximo de CITC no se puede atribuir a una empresa. Estas medidas se toman para evitar la concesión de CITC a los inversores extranjeros.

La afirmación del papel central del Estado en la gestión conjunta de los recursos naturales marinos y enmarcado a través de esta ley, y en particular con la introducción de cuotas, ha llevado mucho tiempo. Las fuertes discusiones entre los representantes del Estado, las provincias, las muchas cámaras empresariales y los sindicatos tuvieron lugar en un contexto de crisis política, económica (fin de la convertibilidad peso / dólar), sociales (explosión de desempleo y la pobreza) y biológicos (caída espectacular en la producción de la merluza) desde el inicio del tercer milenio, que ha exacerbado la competencia y la concentración de capital en el sector.

Las cuotas establecidas desde el CITC son para cuatro especies que están en demanda en el mercado internacional (merluza, bacaladilla, merluza de cola, merluza negra). Por tanto, son menos de 250 barcos que recibieron CITC, un tercio de los buques congeladores, dos tercios de los barcos de pesca fresca.

De medios de control también se implementan en coordinación con la Prefectura Naval Argentina, que debe verificar el cumplimiento por los buques, tripulaciones y declaraciones de capturas. El INIDEP tiene un conjunto de observadores a bordo para conocer las especies de tamaños, sus zonas de pesca y el SENASA verifica y registra desembarques (cantidad y calidad) en cada puerto argentino. El Consejo Federal de Pesca estima que el 90% de los barcos que tienen CITC se comprueban, aunque no dice cuántos realmente cumplir con las cuotas.

Si la Ley Federal de Pesca afirma la necesidad de preservar los recursos naturales marinos, y es un primer paso que hay que celebrar, no es una estrategia, excepto para pensar que la ruptura de un bien común entre las diferentes empresas el comercio puede ser la única política de territorio económico, social o nacional o regional.

## CONCLUSIONES

A pesar de un discurso abogando por el desarrollo sostenible, el cual está apoyado por la legislación federal o provincial, la Argentina no rompe con los ciclos económicos de la explotación especulativa del mar (merluza). La fuerte demanda ejercida sobre estos recursos está en el corazón de las relaciones geopolíticas y económicas internacionales con las grandes potencias (entre ellos China y Europa), especialmente en el contexto de una fuerte deuda actual. Argentina, al igual que muchos países, es dependiente de los mercados internacionales, tanto para exportar sus producciones como para financiar su deuda. La tentación de utilizar los recursos naturales locales en exceso mediante la apertura de sus explotaciones a las corporaciones transnacionales privadas es un uso miope del bien común a una posible resolución de un problema económico estructural y global.

La pesca experimenta una fuerte integración vertical con las corporaciones transnacionales, el control de la inversión, la producción, transformación y comercialización. Esto se apoya en una inmediata exportación y el suministro de la actividad industrial de divisas, y elimina la aplicación de la política que favorece la biodiversidad y el desarrollo social y económico justo y equilibrado de los territorios. Si bien los puertos patagónicos son actores de la industria necesarios en el nuevo proceso de exportación, este sigue dominado por Mar del Plata que ofrece una producción diversificada, que transforma y vende tanto hacia el exterior como el mercado interno.

Si bien la exportación de estos productos ha financiado de alguna manera los programas sociales bajo las presidencias Kirchner, los beneficios de las exportaciones de productos del mar no se vieron reflejados en los territorios costeros.

A lo largo de la historia de la pesca marina argentina, los científicos y políticos se reunieron para considerar el mar como una herencia común con la creación del INIDEP, ponerlo como tema prioritario en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Con el programa Pampa Azul el gobierno argentino quiere utilizar de manera sustentable los recursos marinos e impulsar al desarrollo económico de las regiones marítimas argentinas ([www.pampazul.gob.ar](http://www.pampazul.gob.ar)). Solo el futuro dirá si se pasa realmente.

La apropiación de los recursos naturales, a través de la noción de bien común, es la construcción de un modelo de desarrollo más endógeno, desde el nivel local, la construcción de una gestión colectiva y concertada de los recursos marinos, impulsado por todas las partes interesadas y acompañado por el gobierno federal y las provincias. Este nuevo modelo político ha de reflejar diversos niveles territoriales y también la temporalidad.

## Bibliografía

- Bertolotti M. I. (2008). *Pesca responsable y planificación estratégica de la investigación pesquera*. XIII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 12 p.
- Campagna, C., Verona, C. y Falabella, V. (2005). "Situación ambiental en la ecorregión del mar argentino", en [http://www.fvsa.org.ar/situacionambiental/ Mar%20Argentino.pdf](http://www.fvsa.org.ar/situacionambiental/Mar%20Argentino.pdf)
- Cañete, V., (2008) Las políticas públicas hacia el sector pesquero en la República Argentina entre 1997 – 2007, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N°1, noviembre, pp. 131-135.
- Coccaro, J., Le Bail J., Gomez O. y Boetto A., (2001). La minería pesquera argentina. *Reflexiones geográficas*, Universidad Nacional de Río Cuarto, n°10, pp. 25-39.
- COPLA, Comisión Nacional del límite exterior de la Plataforma continental Argentina (2016). <http://www.plataformaargentina.gov.ar/>
- Dirección Nacional de Coordinación Pesquera, <http://www.cfp.gob.ar>
- Falkland Islands Government, 2015, *Fisheries Department Fisheries Statistics*, Volume 20, 94 p.
- Food and Agriculture Organization (FAO), 2016. *El estado mundial de la pesca y acuicultura 2016, Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos*, Roma, 224 p, ISBN 978-92-5-309185-0.
- Gutman, N (2016) *Complejo Pesquero Marítimo*. Secretaría de Políticas y Planeamiento. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Presidencia de la Nación
- Hobert M. et al. (2010). *La pesca comercial en la Argentina*, Buenos Aires, Observatorio de políticas públicas, 87 p.
- La Nación, 4 de septiembre 2016, <http://www.lanacion.com.ar/1934504-xi-jinping-mostro-interes-por-el-petroleo-y-el-mar-argentino>
- Madariaga, E (1999) *El sector pesquero argentino. Programa de investigación geográfica*. Escuela de ciencias políticas. Licenciatura programa de Investigación geográfico político patagónico, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 46 p.

- Maloberti, N (2001). Patología de la Propiedad Común: el problema de la Pesca, *Revista Libertas* n°35 (octubre 2001) Instituto Universitario ESEADE
- Ministerio de Agroindustria, Presidencia de la Nación, Subsecretaria de pesca y acuicultura, [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss\\_pesca\\_acuicultura/](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_pesca_acuicultura/)
- Ministerio de Agroindustria. Presidencia de la Nación (2016) *Informe GPN 05/2017*. Informe Anual 2016
- Sesar, G. (2015). *Estudio de mercado de la cadena de suministro del pescado blanco proveniente de la República Argentina*. Fundación Vida Silvestre, 108 p.
- Sili, M. (2005). La Terre de Feu face à l'avenir. De la crise du territoire à la construction d'un nouveau mythe de développement. *L'Espace géographique*, tome 34(1), pp. 17-27. <http://doi.org/10.3917/eg.341.27>
- Sitio de Noticias de la Industria Pesquera y Naval de Mar del Plata (2016) En: <http://www.pescare.com.ar>
- Subsecretaria de Pesca y Acuicultura (SAGyP). Presidencia de la Nación. (2016). *Informes de Exportaciones e importaciones pesqueras años 2001-2002, 2007-2015*.

# CONSTRUCCIÓN POLITICO- ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN DE ÑUBLE

Political-administrative division of Chile, the construction of Ñuble Region

**Juan Rivas Maldonado** | Universidad del Bío-Bío | [jrivas@ubiobio.cl](mailto:jrivas@ubiobio.cl)

**Jaime Rebolledo Villagra** | Universidad del Bío-Bío | [jrebolle@ubiobio.cl](mailto:jrebolle@ubiobio.cl)

**Juan Troncoso Mora** | Universidad del Bío-Bío | [jptroncoso@ubiobio.cl](mailto:jptroncoso@ubiobio.cl)

**RESUMEN:** Sostenemos que la actual división interna del territorio nacional se estructura como una construcción que en el tiempo caracteriza la ocupación del espacio, donde la geografía cumple un rol fundamental como herramienta para la formación del Estado chileno, a la hora de plantearse desde el ordenamiento político y administrativo. Esta ordenación estructura una noción del territorio de acuerdo a tres fases: la primera durante el periodo colonial, cuando el territorio se encuentra sujeto a la monarquía española; el segundo periodo, durante la organización republicana y un tercer periodo durante los últimos cien años. La construcción resultante se verifica de acuerdo a la revisión de documentos, cartas fundamentales, normativas y leyes que convergen en la actual delimitación política administrativa de la Región de Ñuble.

**SUMMARY:** *We maintain that the current internal division of the national territory is structured as a construction that in time characterizes the occupation of space, where geography plays a fundamental role as a tool for the formation of the Chilean State, when its approached from the political and administrative order. This arrangement structures a notion of the territory according to three phases: the first during the colonial period, when the territory is subject to the Spanish monarchy; the second period, during the republican organization and a third period during the last hundred years. The resulting construction is verified according to the revision of documents, fundamental letters, regulations and laws that converge in the current administrative political delimitation of the Ñuble Region.*

**PALABRAS CLAVES:** Departamento – Provincias – Región.

**KEY WORDS:** Department – Provinces – Region.

## INTRODUCCIÓN

Chile se extiende a lo largo de más de 4.000 km en una franja entre la *Cordillera de los Andes* y la costa suroriental del *Océano Pacífico*. A partir de 2007 el país cuenta con 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas en total, en 2017 esta situación cambia cuando el 05 de septiembre, se publica en el diario oficial la Ley N° 21.033, que crea la *XVI Región de Ñuble* y las provincias de *Diguillín, Punilla e Itata*.

La división electoral experimentará algunos cambios, debido a que la creación de la *Región de Ñuble* afecta la composición del distrito electoral 19 y de la 10° circunscripción senatorial, quedando la nueva región representada en el Congreso Nacional por dos senadores y cinco diputados, sin embargo, esto cambiará una vez que la nueva región se encuentre en régimen y se produzca la renovación de representantes al parlamento en el año 2021 (BCN, 2017).

De acuerdo con la conformación definida por la ley 21.033, la *Región de Ñuble* está compuesta por las veintiún comunas (21) que componían la antigua *Provincia de Ñuble*, teniendo como capital regional a la comuna de *Chillán*. La región cuenta con tres provincias: *Diguillín, Punilla e Itata*, las que a su vez tendrán como capitales provinciales a las comunas de *Bulnes, San Carlos y Quirihue*, respectivamente (BCN, 2017).

Este territorio de carácter eminentemente rural, tiene una enorme carga cultural basada en el marco histórico de desarrollo de Chile como parte de la antigua zona de frontera, espacio donde existía un fuerte intercambio cultural y político, no exento de situaciones de confrontación entre la presencia del español y el pueblo mapuche, y luego durante el periodo de revolución independentista en contra del gobierno español y la organización política resultante "(...) situación que incide tanto en la estructura del espacio como en su función" (IGM 2001 p.11).

La nueva región obedece a una antigua pretensión de los habitantes de la zona que buscan el desarrollo, el crecimiento y el *buen vivir*, la descentralización en las actividades administrativas y la consolidación de una identidad territorial diferente. Estas circunstancias son contrarias a la situación establecida y mantenida por la centralidad detentada por la capital nacional (*Santiago*) y la capital regional (*Concepción*) y por ello a través de la autodeterminación político-administrativa se plantea la creación de la nueva región, la evolución de este proceso es revisado a continuación.

## DESARROLLO

La globalización, como un fenómeno complejo que cubre una multiplicidad de espacios sociales y culturales y que a la vez es un fenómeno autónomo que no debe entenderse como la causa determinante de todo lo que ocurre, hay que considerarla como una dimensión de la modernidad (Larraín, 2005), la cual aparece asociada a los procesos de racionalización y desencanto del mundo, más el dominio de todas las cosas mediante el cálculo (Weber, 1964) y que para Giddens en Larraín (2005) establece "(...) discontinuidades con el pasado, la expansión extrema del ritmo de cambio, la amplitud mundial de los efectos del cambio y la naturaleza específica de las instituciones modernas" (Larraín, 2005 p.13).

Por ello es necesario volver a revalorizar aquellos elementos que configuran la territorialidad, lo que incide a recurrir a la geografía política desde la geografía, es decir: atendiendo a una línea argumental que incluye al enorme Humboldt (1811) que, en su *Ensayo político sobre la nueva España*, introduce una serie de reflexiones acerca de la relación entre los hechos geográficos y la vida política. Considerar a Ritter (1865), quien recalcará la importancia de utilizar todas las ciencias en el estudio de la geografía y que en su obra *Geografía Comparativa*, subraya la influencia de la naturaleza en la actividad humana privilegiando el análisis a escala continental y resaltando que las características geográficas y el clima intervienen en el comportamiento de los *Pueblos* y de los *Estados*, a medida que ellos avanzan en la historia, concibiendo a la geografía como una

disciplina que tiene como centro el estudio de las relaciones entre el medio natural y el desarrollo de los pueblos (Benito y López, 1999).

La comprensión para la explicación del espacio, comprende todas las dimensiones que lo integran, la *prisión original* (Di Meo, 1999) es decir, el espacio posee la cualidad de ser un todo, aun siendo parte, de lo que para Lefebvre (1991) es lo concreto, lo material, y por otra parte es resultado o producto de las representaciones cognoscitivas de los seres humanos, de ahí su propuesta dialéctica del espacio social, constituida por el espacio percibido, el espacio concebido y el espacio vivido, permitiendo superar la oposición sujeto-objeto. Desde el espacio se infieren territorios los cuales pueden ser continuos y contiguos, representados de manera gráfica por un conjunto de zonas, puntos y redes, formados por diferentes escalas, dimensiones, factores y variables. En donde la representación del territorio (Schneider y Peyré, 2006; Díaz, Alvarado y Guerrero, 2011) manifiesta la existencia de actividades humanas en un espacio y tiempo determinado, generando una morfología que resulta de las transformaciones antrópicas.

De este modo el territorio será entonces la *prisión creada por los hombres* como una fracción del espacio, apropiado y valorizado a partir de las diferentes relaciones sociales de carácter diverso e interacción compleja o no, esta apropiación tiene dos enfoques uno funcional y otro simbólico cultural (Giménez, 2001) el cual permite la creación de diferencias que a la vez pueden crear nuevos territorios, estableciendo lineamientos de continuidad o discontinuidad (Mançano, 2011).

Ávila (2008) considera que existen dos grandes vertientes abocadas al análisis de los territorios, una que plantea que la expresión de los fenómenos puede cuantificarse (modelos) bajo la noción del espacio económico como categoría de análisis, validando diseños centro -periferia y ocupando técnicas que analizan la industria, el comercio y el crecimiento económico versus la densidad y las condiciones naturales (Fujita et al., 1999); así como planteamientos que consideran a las regiones en la globalización, es decir asignan adjetivos a las regiones de acuerdo a su desempeño (regiones ganadoras y regiones perdedoras) (Benko y Lipietz, 1994). "*La dimensión económica de las relaciones territoriales tiene un rol esencial, toda vez que las leyes de la economía ejercen en última instancia los mecanismos de organización del territorio*" (Ávila, 2008 p. 105)

La segunda vertiente no niega la importancia de la primera, pero concede mayor validez a las variables sociales que inciden en las acciones económicas, en los roles políticos y en las consideraciones propias de los actores sociales fundamentando que el territorio es una construcción social limitada, en una dimensión espacial, dotada de sentido y de existencia por un grupo social (Pérez, Farah, Grammont, 2008), "*(...) esta espacialidad proyecta las actividades, los saberes, las actitudes, las representaciones y las identidades*" (Benko y Lipietz, 2000 p.9-15). Este enfoque recoge la tradición de la geografía humana francesa, para la cual las sociedades construyen sus territorios, situación que es válida para las sociedades agrarias latinoamericanas donde la relación de los grupos sociales con su entorno territorial continúa siendo muy compleja y en la que los procesos culturales tienen aún un rol central (Ávila, 2008).

El territorio es, a la vez, un centro de significados, en constante cambio, construido en base a testimonios, un espacio vital de experiencia cotidiana, que otorga identidad al grupo humano que lo habita en virtud de una historia construida, "*(...) el territorio rural es portador de visiones, historias y aspiraciones de quienes viven y lo conforman*" (Hernández, 2015 p.15). El territorio es, por lo tanto, un producto de la capacidad que el ser humano tiene para transformar con su trabajo la naturaleza que le rodea y también sus propias relaciones sociales (enfoque Moderno). A través de él se reconoce la imbricación histórica de la relación naturaleza y cultura (Hernández y Rosales, 2011). Esta dualidad de cohabitación social, económica y cultural versus el espacio natural establece perspectivas políticas y opciones económicas presentes en los territorios, las cuales inciden en la configuración de los mismos. Identificándose también dos frentes; uno institucional/político, donde se establece la tensión espacial sobre la base de la descentralización (Estado-Provincia o Provincia-Municipio) y el otro, establecido como un frente de carácter productivo/territorial, donde

se denotan los cambios espaciales por reestructuración de los aparatos económicos regionales y sus consiguientes efectos sociales (Marchena, 1995).

## METODOLOGÍA

La geografía (en la modernidad) ha estado ligada, por la información que provee, a la política (principalmente), en función de servir como herramienta a la estructura de organización territorial de la autoridad de los Estados, ha sido una ciencia al servicio del poder, al favorecer la explicitación y definición de los espacios y su vínculo con los pueblos. La definición político-administrativa y su explicitación en el territorio chileno es necesario entenderla asociada a los poderes del *Estado* determinados en la *Constitución*. En Chile, respecto del Estado, se encuentra definido con un carácter unitario con una autoridad máxima que es el *Presidente de la República*, donde la *Constitución* define objetivos e identificación de autoridades considerando agrupaciones distintas del territorio, pero con énfasis en él.

Ello determina tres niveles de análisis, en primer término, los territorios ligados al *Poder Ejecutivo*, donde se crea una división político-administrativa compuesta de tres unidades territoriales: *Región, Provincia y Comuna*. (Capítulo XIV de la Constitución Política). Para el *Poder Legislativo* se establece una división política-electoral, compuesta de 19 circunscripciones senatoriales y 60 distritos de diputados. (Capítulo V de la Constitución Política) y para el *Poder Judicial* se establece una división Judicial, con lo que dentro de cada región existe a lo menos 1 *Corte de Apelaciones* y dentro de cada comuna existe a lo menos 1 *juzgado de letras o de primera instancia*, totalizando 300 juzgados de letras con asiento en las comunas, 17 *Cortes de Apelaciones* y la *Corte Suprema de Justicia* (Capítulo VI de la Constitución Política) (BCN, 2018a).

Por ello el diseño del estudio considera la descripción en el territorio de los poderes, a través de un estudio de caso (Yin, 2013; Stake, 1978) con una estrategia circular y de amplio espectro en la recolección de los datos, adecuada para una unidad de análisis amplio y complejo, con procesos y relaciones frecuentemente imprevistos por la imprecisión de las fuentes. Se priorizaron dos ejes para reunir los antecedentes por cada una de las fases. En la fase de determinación política administrativa del periodo colonial, la adscripción de fuentes documentales (cédulas reales principalmente) fue establecida mediante la determinación de las coordenadas en una base de mapa de América del Sur. Asimismo, en esta fase, el fondo documental *HGIS de las Indias*, permitió estructurar delimitaciones territoriales de *Corregimientos* y *Partidos*, para la zona de estudio.

La segunda fase referida a la determinación política administrativa del periodo comprendido en el siglo XIX, se realizó con el análisis del cuadro normativo construido en los periodos de organización republicana, considerando la amplia base documental proporcionada por los ensayos constitucionales, constituciones y leyes complementarias, además de documentación especializada. La zonificación propuesta considera una visión político-estratégica que se estructura en frecuentes cambios. En segundo término, se utiliza como fuente para establecer una base cartográfica el texto *Jeografía Descriptiva de la República de Chile* (Espinoza, 1897). Donde cada imagen fue recortada por las líneas de demarcación de cada *Provincia*, georreferenciadas mediante cruces de coordenadas, para luego componer un mapa general inexistente en la fuente original.

La tercera fase definida por la determinación política administrativa desde el siglo XX a la actualidad se realizó con información provista por las cartas fundamentales y la base normativa recopilada por Zamudio (2001), así como por fuentes documentales asociadas a las bases cartográficas provistas por el IGM y el INE (2017). La construcción circular queda de manifiesto en la necesidad de asumir en el SIG, el contraste de la información, mediante una serie de coberturas hidrográficas (*Open Street Map*), coberturas de cuencas y subcuencas (Banco Nacional de Aguas de la Dirección General de Aguas), político-territoriales (INE) para poder plasmar los cambios

político-administrativos (espacialidad) desde la situación en la que se encontraban, por la composición histórica de cada zona, la cual se hace bajo los enfoques temporales provistos por las fuentes históricas (temporalidad).

## RESULTADOS

### División política administrativa durante el periodo colonial

Las consideraciones en el Chile republicano de hoy, obedecen a una ordenación de continuidad y cambio de las instituciones y estructuras que le otorgan identidad al territorio (y su sociedad), ello involucra realizar una descripción de ellas y su influencia desde el periodo colonial, para así determinar el sentido identitario-cultural que hoy tiene la *Región de Ñuble*, en el contexto nacional, para la determinación político-administrativa. De este modo es necesario remontarse al Chile antes de Chile, cuando el imperio español (monarquía) organizaba los *territorios de ultramar* (América y las Filipinas) de acuerdo a las prerrogativas del rey, las cuales se encontraban sujetas a una serie de postulados que fueron conformando *Derecho*, en este caso el rey era el *señor natural* de los territorios, tanto por su vinculación con ellos, como por su derecho dinástico, y su empeño debía estar enfocado en conservar la herencia, confiriendo al territorio la categoría de *reino*, patrimonio de la *dinastía* (Góngora, 1951).

Como la monarquía indiana no conoció de la división de poderes y el hecho que el gobierno y la justicia eran derivados del rey (*supremo juez y legislador*), considerando además que el ordenamiento legal se inclinó a crear comunidades estrictamente reguladas buscando el orden y la paz social, se entendía la *justicia* como un fin prioritario y supremo del *Estado* (Enríquez, 2016), con ello en mente se entiende que la administración en América se encontraba en función de diferentes *justicias* (hacienda, gobierno, militar) como expresión de poder y su explicitación territorial iba de la mano en la medida que la invasión se efectuaba y la ocupación se consolidaba para el cambio de identidad del territorio, ello significó la creación de estructuras jurídico-político-territoriales.

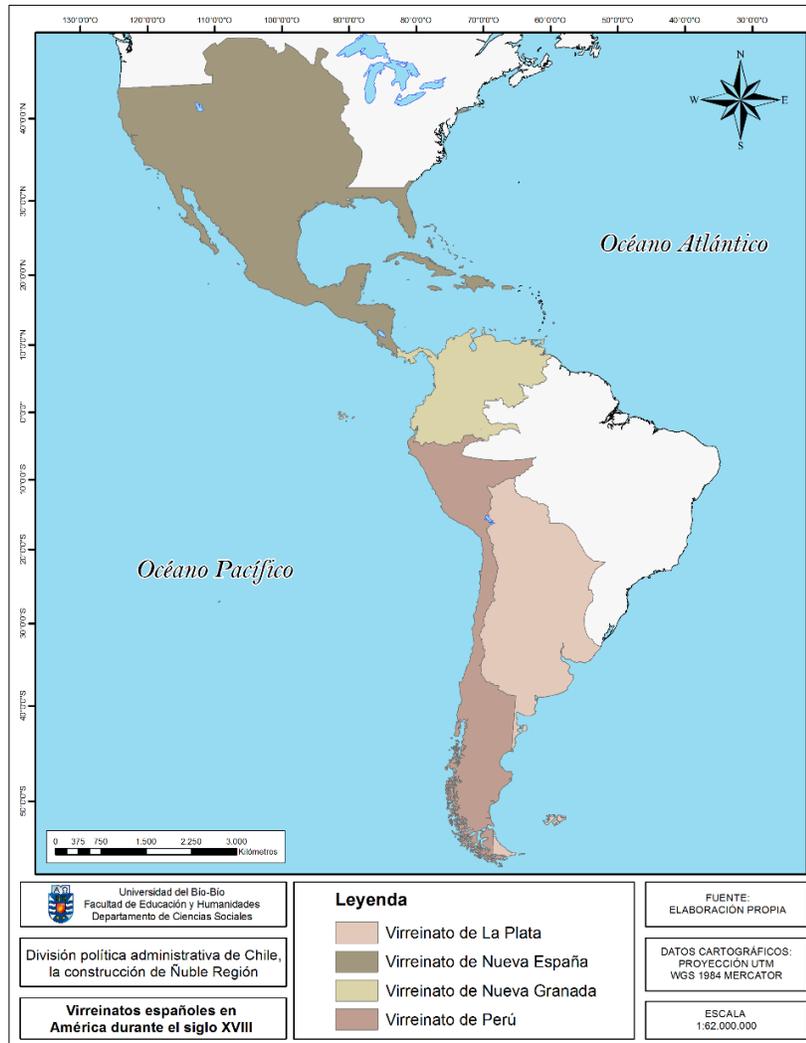
Las estructuras creadas se asentaron sobre el *derecho de conquista* en virtud de la bula de Alejandro VI, que conformó estas tierras en otra *propiedad* de la *corona*. Con lo que los expedicionarios y autoridades pudieron así apropiársela en nombre del soberano y distribuirlas a los conquistadores, convirtiendo a los españoles en *propietarios* (Gay, 1854). Aunque no de uso común en Chile, las tierras serán divididas en dos grandes clases: una destinada a los infantes (*peonías*) y la otra (cinco veces mayor) a los jinetes o escuderos (*caballerías*). El *acto de posesión* es una reclamación ante notario sellada con una acción simbólica (beber agua de un manantial, corte de ramas, cavado de hoyo) más la construcción de una cruz que servía de sello final de aquel acto (*capitulaciones*). Sin embargo, si al cabo de tres meses no se había comenzado a construir casa alguna, con trabajo de desmonte o cría de animales (como clausulas), el gobernador podía despojarlos de las tierras, entregarlas a otro colono y exigir el pago de una multa (Gay, 1854).

La ocupación y dominación del territorio americano, evidencia un trastoque en la tenencia de la tierra, el cual se realiza considerando ciertas ordenaciones jurídicas<sup>1</sup>, si en el norte de Chile la fuerte presencia incaica era la principal característica sobre la cual se estructuran centros poblados y vías de comunicación; en el sur la invasión española considera la ocupación como un proceso donde la naturaleza (salvaje) que engendra hombres salvajes (pueblos originarios) debe

<sup>1</sup> El 27 de diciembre de 1512 se promulgó en Burgos el código de leyes para el tratamiento de los indios en su preámbulo se establece rotundamente que los indios están por naturaleza inclinados a una vida de ociosidad y vicios y no al aprendizaje de las virtudes cristianas, más adelante declara que el mayor impedimento en el camino de su redención reside en tener sus moradas alejadas de las de los cristianos por cuya razón no pueden aprender las costumbres y la doctrina cristiana, mientras que si estuvieran reunidos en poblados donde pudieran ser preservados de su vicio de ociosidad y observarían continuamente las prácticas cristianas, podrían ser redimidos de su perversidad, partiendo de estas premisas, el Consejo redactó 35 artículos que llegaron a ser la ley fundamental para el gobierno de las relaciones hispano-indias en los treinta años siguientes (PUC, 2018).

dar paso al europeo que enfrenta la adversidad de la naturaleza para salir airoso en su lucha por la cristianización (Gay, 1862). Ello conlleva la explicitación territorial de forma descriptiva, toponímica y cartográfica, es decir el llamado *descubrimiento* no es más que la incorporación de territorios ya existentes al mundo cristiano (Rojas Donat, 2002), para que, sobre la base de esa realidad inventada, se estructure la administración del imperio.

Las instituciones españolas (*justicias*), se instalan entonces como estructuras de poder, requiriendo que sus atribuciones y rango de cobertura territorial sean determinados explícitamente, cabe considerar que como el proceso de invasión y conquista se encontraba en pleno desarrollo, se requirió de acciones y determinaciones de ajuste en virtud de la información territorial que estaba en continuo tránsito. Chile entonces, se encuentra administrativamente estructurado en el territorio como una *Gobernación* dependiente del *Virreinato del Perú* (mapa 1), dividido en *Provincias* de gran extensión territorial que eran susceptibles a los cambios, de acuerdo a la ocupación del mismo por la administración de *justicias*. En este caso la *Audiencia y Cancillería Real de Chile* fue el más alto tribunal de la *Corona* española en el *reino*. Creada en 1565 e instalada en la ciudad de *Concepción* hasta su disolución en 1575 (Barrientos, 2000).



Mapa 1 Virreinos españoles en América durante el siglo XVII

Consolidada la conquista de los grandes imperios agrarios en América, en cuya cima de la pirámide social se ubicaron los blancos peninsulares (Mellafe, 1995) y establecida la demarcación territorial para el ejercicio de las instituciones imperiales, el proceso de cambio identitario en el territorio entró en una fase donde “(...) los primeros gobernadores intentaron mantener la estructura de poder interna” de cada zona (Stewart y Rock, 2018 p. 118). Por lo que se equiparó el rol y dominio territorial de los llamados *caciques* a una percepción eurocentrista, asignándoles una zona para él y sus súbitos, además de poderes judiciales y civiles dentro de la llamada *República de Indios*. Al ser *vasallos conquistados*, los *súbditos* varones mayores de 15 años, tenían que pagar un tributo de entre 8 y 15 pesos, la administración de estos recursos (*Encomienda*) benefició a algunos conquistadores con la obligación de cuidar, enseñar (religión católica) y cobrar el tributo. En Perú, México y otros lugares se cobraron los tributos en granos y otros productos de la tierra, pero en Chile solo se cobraba en mano de obra forzada y aunque se podía cancelar el tributo con un par de meses de trabajo, los encomenderos chilenos obligaban a trabajar todo el año (Stewart y Rock, 2018).

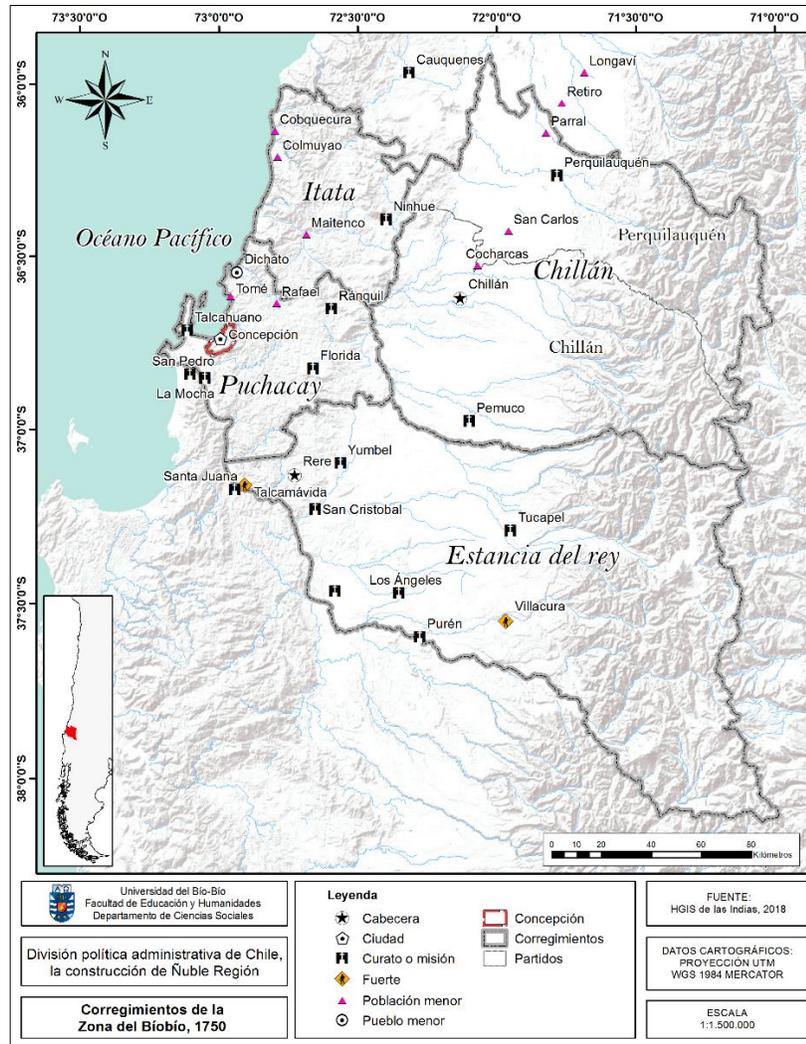
Queda claro entonces que el territorio es una fuente de riqueza para el español, por lo que el apego a la cosmovisión eurocéntrica del periodo les otorga derecho y propiedad sobre el mismo, en ese sentido los pueblos originarios que se encuentran imbricados en el territorio se hace menester su incorporación al imperio (cristiandad), de éste modo todas las acciones (económicas) llevadas a cabo en el territorio, se encuentran reguladas por la diversa índole de *justicias*, lo que conlleva que para el cumplimiento de las normas piramidales de reparto (hasta llegar a la *corona*) de la riqueza obtenida, se requiera de una estructura de organización, administración y delimitación territorial. Una de estas delimitaciones, asociada al sistema de *encomiendas* en Chile, corresponde a los *Corregimientos* (mapa 2) a veces integrados por *Partidos* (o parte de ellos), los cuales son unidades territoriales muy genéricas y reúnen en sí una gran variedad de territorios diferentes, no necesariamente asociados a un núcleo urbano, formando subdivisiones de un territorio mayor, donde (muchas veces) solo se asocian aspectos territoriales que ilustran una acción administrativa (HGIS, 2017).

Cada *corregimiento* se encuentra regido por un *corregidor* nombrado por el *gobernador* (sujeto a confirmación) y sometido a él, en lo militar, político y civil, y sujetos todos a la *Real Audiencia* en lo judicial. El *corregidor* como *juez real* investido de diferentes oficios: *corregidor* y *justicia mayor*, *alcalde mayor de minas*, *capitán de guerra* y a partir de las fundaciones del siglo XVIII *superintendente de villas*, era un agente político con amplias facultades, que en Chile no contaba con un contrapeso como el que podía ofrecer un *cabildo*, controlado por una elite local fuerte (Enríquez, 2016). El cargo no tenía remuneración, y dependía de los emolumentos logrados en las actividades desarrolladas a cargo de la mano de obra esclava (Cobos y Lorenzo, 1985); (Lorenzo, 2014).

La delimitación del *Corregimiento de Chillán* es aproximada y corresponde a información actualizada que fue adaptada por HGIS de la *Indias* para establecer una zonificación, pero las fuentes son claras a la hora de plantear que el *Corregimiento* se encuentra compuesto por el *Partido de Chillán* y el *Partido de Perquillauquen*, separados principalmente por el *rio Ñuble*. El límite de este a oeste del *corregimiento* por el norte, se inicia en los contrafuertes cordilleranos por los cauces cordilleranos que dan origen al *rio Longavi*, el cual desemboca en el *rio Perquillauquen*. De igual forma el límite sur del *corregimiento* se estructura en el *rio Dañicalqui* que actúa como tributario del *rio Itata* hasta su confluencia con el *rio Ñuble*.

Para 1550 Pedro de Valdivia funda la ciudad de *La Concepción*, asignándole como parte de su jurisdicción todo el territorio de la (actual) *Región de Ñuble*, varios vecinos recibieron *Repartimientos* o *Encomiendas*: Juan Valiente (1550) recibe los territorios del cacique “(...) *Gabilillanga con todos sus indios e sujetos que tiene su asiento entre los rios de Maule y Ñuble*” (Muñoz Olave, 1921 p.5) (correspondiente a *Quirihue*) (Reyes, 2009). El mismo año, Valdivia entrega el *Valle de Chillán* al capitán Pedro León, pero este asumirá otra encomienda en *la Imperial*, por lo

tanto el 8 de julio de 1552 premiará al capitán Hernando de Huelva con la encomienda de "(...) los lebos, dichos de Otohue, Coihueco, Pele; Niegana e Chillán" (Muñoz Olave, 1921 p.6) en este caso tierras al oriente de la concesión hecha a Juan Valiente, correspondiente a los actuales *Chillán, San Carlos y Coihueco* (Reyes, 2009): El valle ubicado inmediatamente al sur de *Chillán (Bulnes, Yungay y Quillón)* fue entregado el 16 de julio de 1551 a Ortuño Jiménez de Vertendona, ocupando las riberas del río *Itata* hacia la sierra (Muñoz Olave, 1921); (Reyes, 2009), obligándole por el acto a mantenerse preparado para la guerra y cristianizar (desarraigar) a los hijos de los caciques en *Concepción*. El área occidental de *Quirihue (Ninhue)*, fue asignada a Gerardo Gil en 1551; y en 1552 se entregó a Antonio Lozano (previo traspaso de Antonio Beltran), tierras e indios ubicados entre el *Itata* y el *Maule*, más cercanos al *Itata (Coelemu)* (Muñoz Olave, 1921); (Reyes, 2009).



Mapa 2 Corregimientos de la zona del Biobío

Junto a *Concepción*, Valdivia fundará 10 ciudades y fortalezas, intentando controlar una población indígena cercana al millón de individuos, pero continuas sublevaciones (1533), destruirán casi todas las fundaciones, además de llevarse la vida del propio gobernador (Mellafe, 1995). Cabe mencionar los amagos bélicos de 1558; luego el gran levantamiento de 1598; la destrucción de los cultivos en 1628 y 1629 y la ofensiva de 1655 encabezada por el mestizo *Alejo* (Encina y Castedo, 1948); (Reyes, 2009), lo que causó la reducción de la cantidad de indios encomendables, y de las encomiendas (arrasadas), por lo que se dictaminaron fusiones de éstas, para formar nuevas

reparticiones, dejando *tierra libre* para la colonización, la cual fue frecuentemente adjudicada por militares (Villalobos y Rodríguez, 1997), se entiende el por qué.

Con la muerte de Pedro de Valdivia, los gobernadores no pudieron otorgar tierras sino a condición de confirmación del rey. Las tierras conquistadas no podían ser vendidas hasta después de cuatro años y dichas ventas solo podían ser efectuadas por legos, no por religiosos regulares o secularizados. De esta forma se prevenía por parte de la *corona* la acumulación de territorios en las llamadas *manos muertas*, las tierras se convirtieron en *alodiales*, por lo que los terrenos fueron adquiridos por los recién llegados de forma gratuita (Gay, 1854). Luego de los levantamientos indígenas y el inicio de la guerra, se constató una nueva generación de territorios encomendados, surgidos al amparo ya no de los *cacicazgos* sino solo de la vecindad de indígenas y mestizos, con lo que se verificarán una serie de acciones tipificadas jurídicamente, tales como: *traslados*, *reducciones* y *esclavitud por guerra*, además de evidenciarse una serie de invenciones jurídicas (*indios depositados*), *esclavitud por usanza* (compra de mujeres y niños), o lisa y llanamente la apropiación de pueblos indígenas por el arriendo de tierras, entre otros (Stewart y Rock, 2018).

Como la presencia indígena se encuentra asociada al territorio, se evidencia un problema para el europeo en la gobernación chilena, el robo de cultivos, animales y armas, además del secuestro, la tortura y el asesinato de los peninsulares avecindados, plantean circunstancias diferenciadas respecto de la ocupación del espacio por parte de los españoles en los grandes imperios agrarios "(...) *no existe una pirámide de poder social y económico única que capturar, ni homogeneidad étnico-cultural en su población*" (Mellafe, 1995 p. 218). No era posible crear una ciudad para el control de los grupos, ni se los podía destruir fácilmente, por lo que se estableció una *frontera* abierta, pero a la vez una guerra permanente. En ese escenario ocurre la fundación de un fuerte y la ciudad de *Chillan*, estrategias explícitas (símbolos) de demostración de fuerza en la guerra contra los pueblos originarios; el fuerte creará un buffer de exclusión indígena donde la ciudad se enmarcará como representación del mundo cristiano en la zona, sirviendo para el descanso y pertrechamiento de las tropas y como fuente de alimentos para la ciudad de *Concepción*, además permitirá asegurar en parte las vías de comunicación con la ciudad costera, en esta idea de conectividad militar para el aseguramiento territorial (libre de indígenas).

La ciudad de *Chillán* entonces, fundada (primera fundación) en 1580 a orillas del río *Chillan*, en *tierras de los quinchamalés* (Medina, 1956) tiene por objeto un fin estratégico (Villalobos y Rodríguez, 2017) donde el cabildo resultante abarcaba todo el territorio comprendido entre el río *Itata* y el *Maule* excepción hecha del *Partido de Itata* que siguió unido a *Concepción*. Fueron agregadas a la jurisdicción de *Chillan* las encomiendas *Cauquenes*, *Putagan*, *Loncomilla* y *Purapel* colindantes con el *Maule* por el norte y que en lo civil dependían de *Santiago*. Estas agregaciones hicieron crecer en importancia al *Partido de Chillan*. En paralelo el territorio del Biobío, se encuentra supeditado a las delimitaciones político-administrativas de la iglesia (católica), la cual fuertemente imbricada con el Estado, presenta delimitaciones territoriales propias, de extensiones variables ligadas a la presencia de religiosos y a la fundación de ciudades, a ella corresponden los *obispados*, *curatos* y las *parroquias* mencionados por Lacoste (2002). En este sentido la *Parroquia de Chillan* abarcaba todo el territorio comprendido entre el río *Ñuble* hasta el río *Longavi* y su importancia radica en que esta demarcación es la que sujeta las riendas económicas para el pago de *diezmos* (Muñoz Olave, 1921).

En 1700 falleció el rey de España Carlos II, de la *casa de los Habsburgo*, la sucesión al trono recayó en Felipe de Anjou, sobrino nieto del difunto, perteneciente a la *casa de Borbón*, que en ese instante estaba gobernando en Francia. Con su ascensión al trono, se iniciaría un proceso modernizador en materia económica y tecnológica que luego de consolidarse en la península, se extendería a las colonias de ultramar. El primordial objetivo de las reformas era consolidar el poder de la *corona* sobre los territorios<sup>2</sup>, mejorar el bienestar de los súbditos, disminuyendo la corrupción

<sup>2</sup> Los cuales habían ido adquiriendo grados de autonomía en virtud de la burocracia.

y los abusos de poder, pero principalmente restaurar el flujo de recursos que hacía ya tiempo gestionaban los *consulados de comercio* y la *iglesia católica*.

Para ello se reestructuró la administración territorial, a través del sistema de *Intendencias*, figura que venía perfeccionándose en Francia, desde el periodo de Luis XIII, por lo que sus funciones y atribuciones estaban ya probadas a la hora de ser implantadas con éxito en España, con ello los reyes ilustrados buscaban uniformar la administración, mejorar los ingresos, promover el bienestar y tener claridad en la defensa de los territorios. La instalación de las *Intendencias* conllevó un control efectivo sobre el mismo, haciendo crecer el aparato estatal por la provisión de nuevos cargos para las subdivisiones de las *Intendencias*, las *Subdelegaciones (Partidos)* a cargo de *subdelegados* directamente subordinados al *Intendente* como jefes políticos, fiscales, justicia y hacienda (todos, a veces solo uno) (HGIS, 2019).

Tabla 1 División Político-Administrativa de la Capitanía de Chile para 1810

INTENDENCIAS	PARTIDOS	CAPITAL
Santiago	Santiago	Ciudad de Santiago de Chile
	Copiapó	Villa de San Francisco de La Selva
	Huasco	Villa de Santa Rosa de Huasco
	Coquimbo	Ciudad de San Bartolomé de La Serena
	Cuzcúz	Villa de San Rafael de Rozas
	Petorca	Villa de Santo Domingo de Rozas de La Ligua
	Quillota	Villa de San Martín de La Concha
	Valparaíso	Puerto de Valparaíso
	Aconcagua	Villa de San Felipe El Real
	Los andes	Villa de Santa Rosa de Los Andes
	Melipilla	Villa de San José de Logroño
	Rancagua	Villa de Santa Cruz de Triana
	Colchagua	Villa de San Fernando de Tinguiririca
	Curicó	Villa de San José de La Buenavista
Maule	Villa de San Agustín de Talca	
Concepción	La Concepción	Ciudad de La Concepción del Nuevo Extremo
	Cauquenes	Villa de Nuestra Señora de Las Mercedes de Tutuvén
	Linares	Villa de San Ambrosio de Linares
	Itata	Villa de San Antonio Abad de Quirihue
	<b>Chillán</b>	<b>Ciudad de San Bartolomé de Gamboa</b>
	Puchacay	Villa de San Antonio de La Florida (1799)
	Rere	Villa de San Luis Gonzaga de Rere
	Isla de la Laja (1793) <sup>n 8</sup>	Villa de Nuestra Señora de Los Ángeles
	Valdivia	Ciudad de Santa María La Blanca de Valdivia
	Osorno	Villa de San Mateo de Osorno

Fuente: Convocación al Congreso Nacional de 1811 por la Junta de Gobierno, 15/12/ 1810

El *Intendente* tenía injerencia en todos los asuntos fiscales (hacienda), era juez supremo en su territorio, pero supeditado a la correspondiente *Audiencia*, en los asuntos de guerra se encontraba sujeto al *Comandante General*, en los asuntos de fomento a la economía (policía) le restaba poder a los cabildos, así como a las autoridades eclesiásticas. Sus funciones en algunos casos se contraponían con otras autoridades como el virrey, pero en otros se permitía la duplicidad de funciones en una persona para asegurar coordinación, por lo que existía flexibilidad a la hora de plantearse la administración. Los *subdelegados* a cargo de los *Partidos* contaban con las mismas atribuciones de un *Intendente*, ambos con la restricción de no inmiscuirse en los asuntos de comercio.

## División Política administrativa en la naciente Republica

La invasión francesa de España (*Napoleón*) generó ciertas vacilaciones respecto de la postura de las colonias, por una parte, el temor al relajamiento de los vínculos con la misma y por la

otra la conveniencia del reconocimiento del dominio galo. Uno de los hombres más influyentes de la época (Juan Antonio Ovalle) argüirá el reconocimiento de Fernando VII como legítimo gobernante de América, pero ante su imposibilidad de gobernar, el *pueblo* estaba llamado a proveer los puestos de autoridad, con lo que el gobierno, concluido el poder del rey, debía cambiar. De esta forma, el ideario propuesto permite que los *patriotas* fueran elaborando un itinerario ajustado a derecho que permitió la formación de la *Primera Junta de Gobierno* (1810) (Camacho, 2017).

Fundados en las *Leyes de Indias*, los americanos sostenían que el vértice de unión de las *colonias* era el soberano, por lo que en el caso que España no se recuperara de la invasión y su rey no volviera el trono, la *soberanía* debía retornar al *pueblo*, el cual debía estar preparado para gobernarse libremente, oponiendo de este modo la *Soberanía Popular* al *absolutismo* por *Derecho Divino*. En este sentido, la noción de *patria* fue construida rápidamente desde cero de acuerdo a los marcos territoriales administrativos y jurídicos, complementado con una base constitucional, que entregaría una moldura alternativa de lealtad, sobre la base de una dimensión geográfica e histórica, (Camacho, 2017).

La delimitación del poder entonces, ahora en manos del pueblo, tenía una repercusión territorial, la *soberanía* obligaba para su mantenimiento a cuestiones prácticas que apuntaban al sostenimiento y desarrollo, pensado como sustento para el cambio político, el cual estaba afinado en principios *modernos*. Chile optó por un camino constitucionalista, como herramienta político-cultural, por ello tempranamente se observan estos objetos jurídicos de ordenamiento que buscaban constituirse en una expresión de organización de una sociedad que se hacía consciente de sí misma en el territorio, sin el vínculo con España. Por ello, luego de finalizadas las guerras de Independencia, el territorio fue percibido como algo propio, ganado con mucho esfuerzo, sobre el cual se tienen derechos adquiridos.

El nuevo sentido de ocupación y estructuración política administrativa del territorio contó con los aportes e ideas del modelo francés, que luego de la *Revolución Francesa* y de la mano de los oficiales que llegaron después de la caída de Napoleón (Rosenblitt y Sanhueza, 2010) buscaron otorgar funcionalidad territorial, con la creación de espacios homogéneos. Asimismo, la geografía (nuevamente) se coloca al servicio de los gobiernos para la descripción del territorio (*Patria*), sus recursos, posibilidades y restricciones, frente a la temprana detección de carencias en la cantidad y calidad de la información que el *Congreso Nacional* tenía, información necesaria a la hora de establecer prioridades de desarrollo, necesarias para la mantención de la República.

El periodo comprendido entre 1823 hasta 1830 se caracteriza por la búsqueda de un ordenamiento institucional adecuado que diera forma al Estado, pero la carencia de un proyecto político común para organizar el país, junto con la inexperiencia, llevó a ensayar en un corto período diferentes formas de organización política. Aunque todos coincidían en que debía ser una *República*; había diferentes visiones sobre la autoridad que debía tener el poder ejecutivo y quien lo detentara, el grado de autonomía que debían tener las *Provincias* en relación con el poder central y el respeto a las distintas creencias religiosas, entre otros elementos.

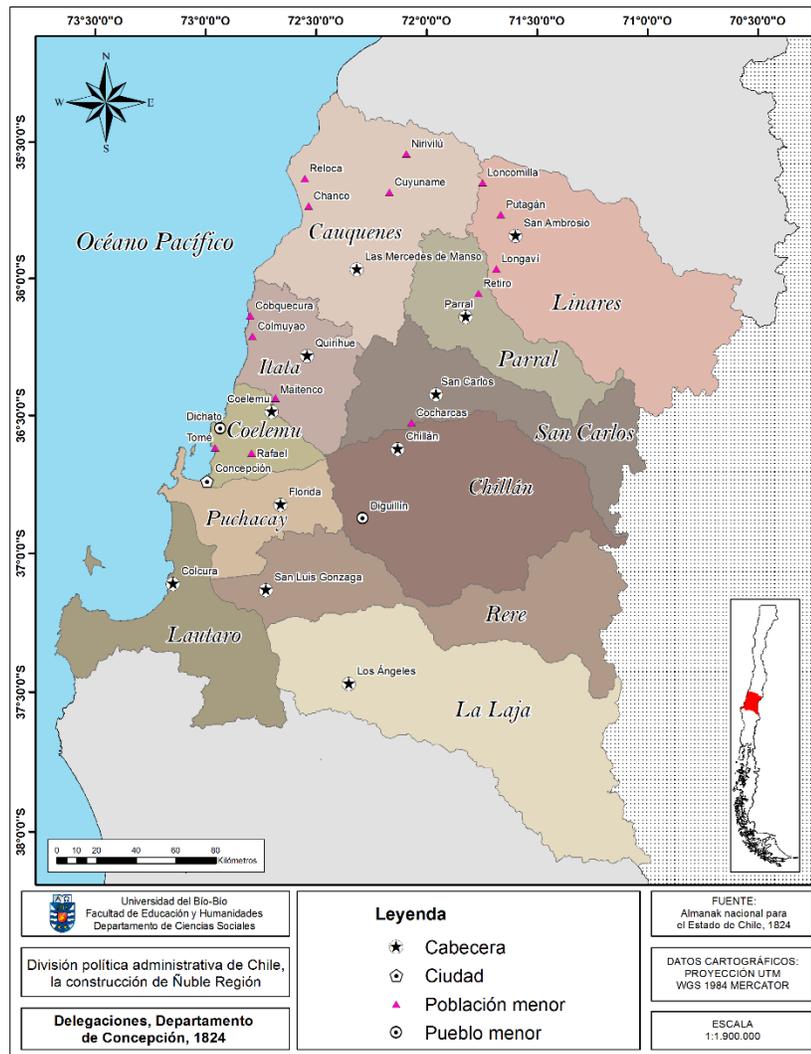
Este proceso de elaboración consciente de la organización interior del territorio nacional, se consideraba como progreso y tendrá diferentes corrientes y énfasis, las cuales confluirán en el *Reglamento Orgánico y Acta de Unión del pueblo de Chile* (30/03/1823), la Constitución política de Juan Egaña y el *Ensayo Federal* de 1826 (Sanhueza, 2008). Cambiando el sistema de *Intendencias*, por uno determinado por *Departamentos*, los cuales serán subdivididos, en *Distritos* y *Cabildos*. El *Reglamento orgánico y Acta de Unión* define que "*Chile en su estado actual se dividirá inmediatamente en seis Departamentos*", delimitados de la siguiente forma:

La división del territorio en secciones de menor tamaño lograría mayor transparencia, eficacia y eficiencia, facilitaría la fiscalización y empoderaría a los territorios en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, otorgando un *ethos* a la población basado en los ideales de la época, un poco siguiendo el ejemplo industrial de los Estados Unidos. En este periodo aparece

## Construcción político-administrativa de la Región de Ñuble

por primera vez en forma explícita el *Departamento de Chillán*, dentro de las posibilidades de delimitación, sin embargo, finalmente su territorialidad quedara comprendida dentro del *Departamento de Concepción* (con capital en *Concepción*) el que quedaría delimitado entonces (Egaña, 1824); (Zamudio, 2001) entre el *río Maule* por el norte y el *río Vergara*, los cerros de *Santa Juana* y de *Rumen* por el sur. El *Departamento* comprende las *Delegaciones de Lautaro, Concepción, Puchacay, Rere, La Laja, Coelemu, Itata, Chillan, San Carlos, Parral, Linares* y *Cauquenes*. El antiguo *Partido de Chillán* ahora delimitado entre el *río Ñuble* por el norte y el *río Itata* por el sur se asume dentro del nuevo marco normativo político-administrativo como *Delegación de Chillán* (mapa 3).

*“Delegación de Chillán, confina al sur con la Delegación de Rere de quien la divide el río Itata desde su nacimiento hasta su confluencia con el Ñuble; al oriente con la Cordillera de los Andes; al norte con la Delegación de San Carlos de quien la separa el río Ñuble hasta su confluencia con río Itata; al occidente con la Delegación de Puchacay, de quien la divide el mismo Itata por un semicírculo que hace para unirse con el Ñuble. Su extensión de Norte a sur es de 22 leguas y de 20 de oriente a occidente. La capital de la Delegación es la ciudad de Chillán, comprende los distritos de Carico, Guachipin, Cuca, Patahual, Cabeceras de San Xavier, Pelmuco, Trilaleu, Mayulermu, Largui, Colton, Vegas de Salde, Cato, Coygueco, Nebuco”* (Egaña, 1824 p.199).



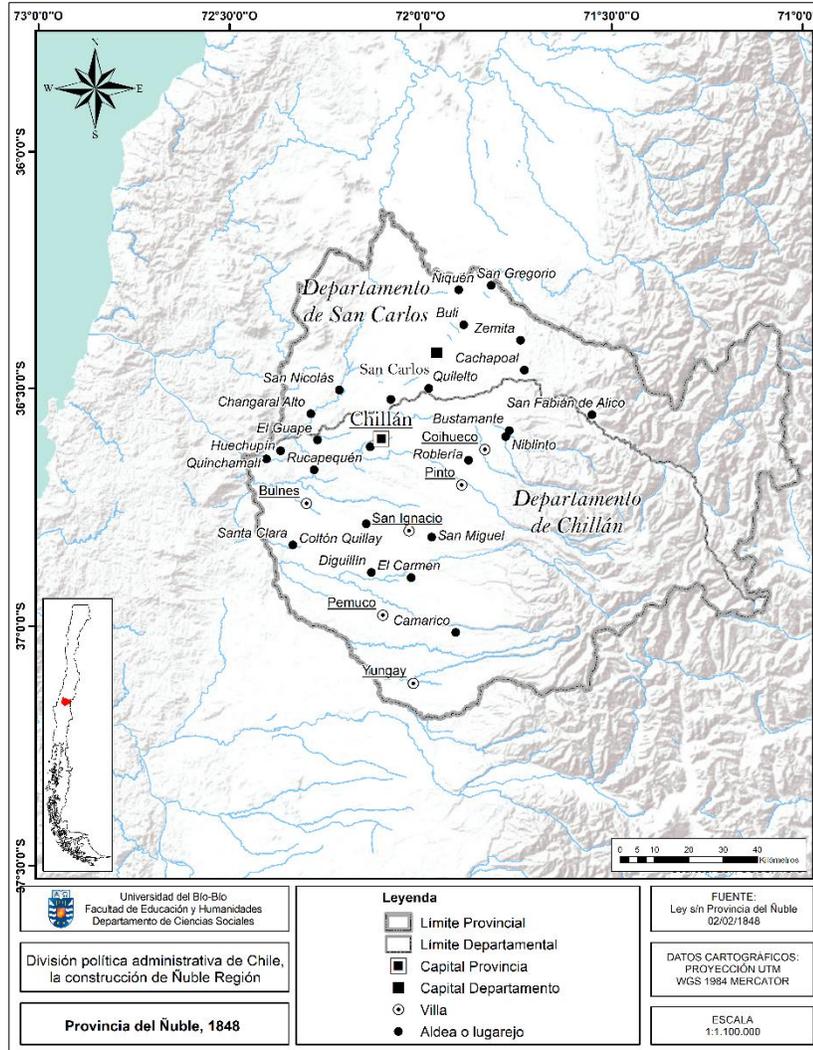
Mapa 3 Delegaciones, Departamento de Concepción, 1824

En noviembre de 1825 se elaboró el *Reglamento Provisorio para la Administración de las Provincias* que abordó la formación, las atribuciones y restricciones de las asambleas provinciales, sobre los gobernadores, las municipalidades y la administración de justicia. Asimismo, se refirió a la división de la República: en *Provincias, Municipalidades y Parroquias*, medida necesaria para la organización de las instituciones administrativas. La demarcación de los deslindes provinciales tuvo relación con el espíritu democrático reflejado en la representación nacional, en este caso, las *Asambleas*. Sin carta fundamental el nombre y límites de las *Provincias* es la siguiente:

Las propuestas federalistas al cambiar la denominación de *Departamentos* a *Provincias*, variaron también el título de quienes hacen cabeza de estos territorios, en este caso de *Gobernadores Intendentes* a simplemente *Gobernadores*, sumándose al debate sobre las modificaciones de los límites y los topónimos en las estructuras territoriales existentes. Una ardua batalla se dio en el Congreso entre los representantes dejando entrever las ambiciones locales, respecto de la conveniencia o no de la existencia de *Ñuble (Chillán)*, como espacio de importancia territorial, diversos puntos de vista diferenciaban o no el territorio entre el *rio Ñuble* y el *rio Diguillín* como referentes. Por una parte, la zona del *Maule* y por la otra la zona de influencia *Concepción* con una serie de argumentos militares, económicos y políticos se disputaron la preeminencia sobre el territorio, buscando evitar que *Chillan* disputara supuestos liderazgos territoriales a ambas zonas (Sanhueza, 2008).

Entre 1833 y 1850, se crearon y reestructuraron las siguientes provincias: *Talca* en 1833, con una parte de *Colchagua (Departamento de Talca)*. *Chiloé* en 1834, estableció sus 10 Departamentos. *Valparaíso* en 1842, con una parte de *Aconcagua (Departamento de Quillota)* y una parte de *Santiago (Departamentos de Valparaíso y Casablanca)*. *Atacama* en 1843, con una parte de *Coquimbo (Departamentos de Copiapó, Freirina y Vallenar)*. La *Provincia de Ñuble* fue creada por ley el 2 de febrero de 1848, con una parte de la *Provincia de Concepción*, el *Departamento de Chillán* (antigua *Delegación de Chillan* creada en 1823) y una parte de *Maule (Departamento de San Carlos)* divididos por el *rio Ñuble*, la creación de esta unidad territorial tiene un claro fin político que es el de controlar -políticamente- a *Concepción* ad portas de la revolución de 1851 (mapa 4).

## Construcción político-administrativa de la Región de Ñuble



Mapa 4 Provincia de Ñuble, 1848

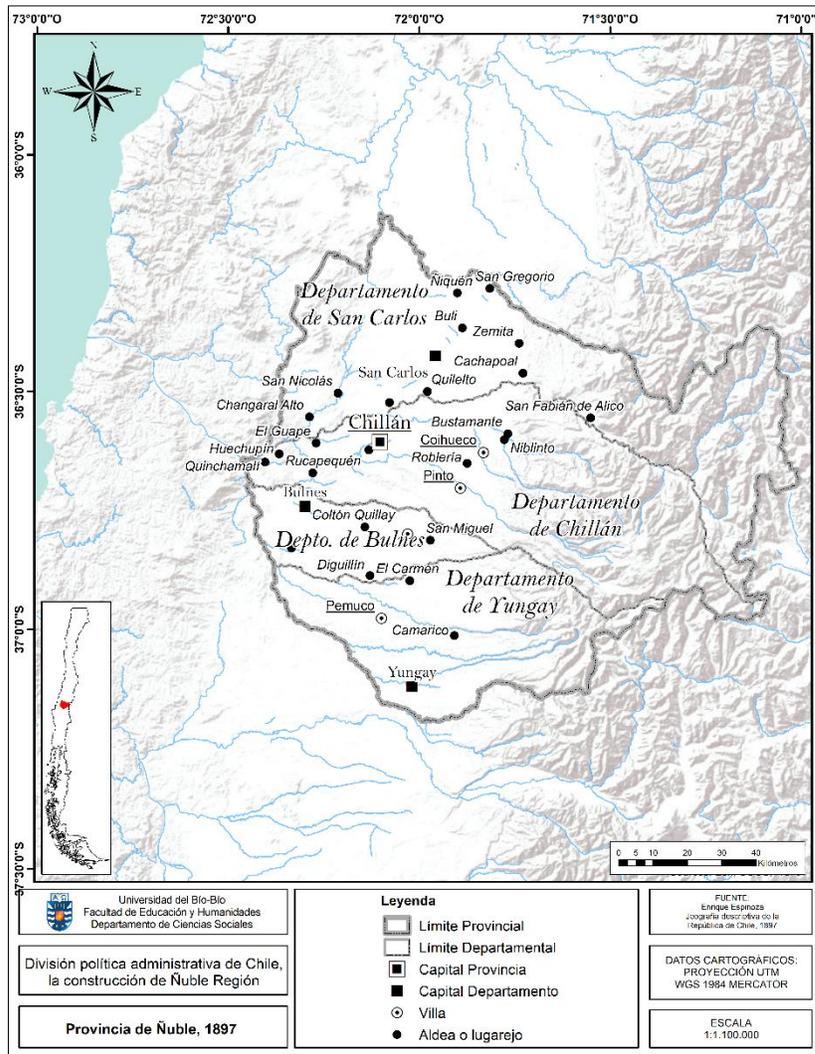
Entre 1849 y 1884 se crearán y reestructurarán unidades territoriales menores (*subdelegaciones*) al interior de la *Provincia de Ñuble* compuesta por cuatro *Departamentos*: *Chillán*, *San Carlos*, *Bulnes* y *Yungay* (mapa 5), una subdivisión generada por el crecimiento de las ciudades y la precaria conectividad.

*Departamento de Chillán*, Decreto 02/12/1833; *Subdelegaciones*, Decreto 07/11/1888: 1° Chillán, 2° Chillán, 3° Chillán, 4° Chillán Viejo, 5° Chillán Viejo, 6° Guape, 7° Huechupin, 8° Nebuco, 9° Boyen, 10° Pinto, 11° Coihueco, 12° Niblinto, 13° Alico, 14° y 15° Reloca.

*Departamento de San Carlos*, Decreto 02/12/1833; *Subdelegaciones*, Decreto 12/11/1866: 1° Alameda, 2° El Estero, 3° Virhuin, 4° Semita, 5° San Gregorio, 6°, Rucachoro, 7° Toquigua, 8° La Maravilla, 9° San Nicolás, 10°, Dadinco, 11° Santa Isabel, 12° San Fabián (Decreto 05/01/1885).

*Departamento de Bulnes*, Ley 10/01/1884; *Subdelegaciones*, Decreto 21/10/1884: 1° Bulnes, 2° Santa Clara (Gera), 3° Agua Buena, 4° San Javier, 5° San Miguel, 6° San Ignacio y 7° Coltón.

Departamento de Yungay, Ley 10/01/1884; Subdelegaciones, Decreto 19/10/1885: 1° Yungay, 2° El Pedregal, 3° Cholguan, 4° San Antonio, 5° Trilaleo, 6° Dañicalqui, 7° Los Laureles, 8° Pemuco, 9° Palpal, 10° Relbún, 11° El Carmen y 12° San Vicente (Zamudio, 2001 p. 49).



Mapa 5 Provincia de Ñuble, 1897

### División política administrativa moderna

Para 1891 una de las primeras reformas promulgadas por las nuevas autoridades correspondió a la Ley de Comuna Autónoma que permitió dividir el país en 195 comunas (Zamudio, 2001), otorgándoles cuotas de autonomía en el manejo de las elecciones políticas. El objetivo de esta ley era debilitar a la autoridad ejecutiva, impidiéndole la manipulación de los resultados electorales, al hacerles entrega del gobierno de policía, la seguridad y la implantación de las contribuciones. Sin embargo, la utilización de las policías locales como mecanismo de intervención electoral, el cohecho y todo tipo de irregularidades en el proceso eleccionario, continuaron siendo la tónica hasta pasada la década de 1930 (Memoria Chilena, 2018).

La Provincia de Ñuble con esta nueva normativa se estructuró con 16 nuevas unidades territoriales, entre los años 1897 y 1899, Comunas que se equipararon a las Municipalidades:

133. Cobquecura: Su territorio comprenderá las subdelegaciones 12 Buchupureo 13 Cobquecura i 14 Colmuyao, del Departamento de Itata, con los límites que les asigna el decreto de 29 de octubre de 1885.

134. Portezuelo: Su territorio comprenderá las subdelegaciones 6ª Treguaco i 7ª Portezuelo, del mismo Departamento con los límites que les asigna el citado decreto.

135. Ninhue. Su territorio comprenderá las subdelegaciones 8ª Ninhue i 9ª Lircai, del mismo Departamento, con los límites que les asigna el citado decreto.

136. Pocillas: Su territorio comprenderá las subdelegaciones 10 pocillas i 11 La Raya, del mismo Departamento, con los límites que les asigna el citado decreto.

137. Empedrado: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 5ª Empedrado i 6ª Purapel, del Departamento de Constitución, con los límites que les asigna el decreto de 3 de marzo de 1870.

138. Nirivilo: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 7ª Morro i 8ª Ñirivilo, del mismo Departamento, con los límites que les asigna el decreto citado i de la li de 11 de diciembre de 1873.

139. Chillán Viejo: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 4ª, 5ª, 6ª, 7ª i 8ª, del Departamento de Chillán, con los límites que les asigna el decreto del 7 de noviembre de 1888.

140. Pinto: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 9ª Boyen i 10ª Pinto, del mismo Departamento, con los límites que les asigna el decreto citado.

141. Coihueco: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 11 i 15, del mismo Departamento con los límites que les asigna el decreto citado.

142. Niblinto: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 12, 13 i 14 del mismo Departamento, con los límites que les asigna el citado decreto.

143. Pemuco: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 7ª Los Laureles, 8ª Pemuco i 10 Relbun, del Departamento de Yungai, con los límites que les asigna el decreto de 19 de octubre de 1885.

144. El Carmen: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 9ª Papal, 11 El Carmen i 12 San Vicente, del mismo Departamento, con los límites que les asigna

145. San Ignacio: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 4ª San Javier, 5ª San Miguel i 6ª San Ignacio, del Departamento de Bulnes, con los límites que les asignan los decretos de 21 de octubre de 1884, 20 de noviembre de 1885 i 30 de noviembre de 1889.

146. San Fabián: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 4ª San Javier, 5ª San Miguel i 6ª San Ignacio, del Departamento de Bulnes, con límites que les asignan los decretos de 12 noviembre de 1866 i de enero de 1885.

147. San Gregorio: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 3ª i 5ª San Gregorio i 6ª Rucachoro, del mismo Departamento, con los límites que les asigna el decreto de 12 de noviembre de 1866.

148. San Nicolás: Su territorio comprenderá las Subdelegaciones 7ª Toquihua, 8ª La Maravilla, 9ª San Nicolás i 10 del mismo Departamento, con los límites que les asigna el citado decreto (Zamudio, 2001 p. 68).

De igual forma el territorio de Ñuble se consolidaba como un espacio circunscrito entre el río *Perquillauquen* por el norte y el río *Itata* por el sur, pero sujeto al dinamismo del crecimiento de población y el aumento de las aglomeraciones (urbanas), lo que definió la necesidad de estructurar administrativamente los espacios a la hora de censar a la población. Por ello a fines de siglo entonces se segregó la *Subdelegación de Toquigua* de la *Comuna de San Nicolás*, para ser anexada a la *Comuna de San Carlos* (Decreto 17/9/1901); el Decreto de 31/07/1912 crea la *Comuna de Cato* en el *Departamento de Chillán*; el Decreto N° 3270 del 28/8/1917 segrega la *Subdelegación 5ª del Departamento de Chillán* y la anexa a la tercera *Subdelegación* (Zamudio, 2001) cabe indicar que la convergencia territorial a esa escala territorial requiere de otras investigaciones.

Durante el siglo XX, el sistema político chileno entró en una profunda crisis. La emergencia de movimientos sociales populares y de clase media puso en cuestión el manejo oligárquico del Estado, demandando profundas reformas políticas, sociales y económicas. El sistema semiparlamentario que existía se demostró incapaz de resolver las nuevas demandas sociales, paralizado por las constantes rotativas ministeriales, las luchas entre facciones políticas y la debilidad de la figura presidencial. El presidente Arturo Alessandri Palma determinó una comisión consultiva, en donde destacó el ministro de Justicia José Maza Fernández, para elaborar la nueva Constitución presidencialista luego del fracaso del parlamentarismo en Chile con la reformada Constitución de 1833.

Entre los aspectos fundamentales de la *Constitución de 1925* destaca la separación definitiva entre la *Iglesia* y el *Estado* y la imposibilidad de disolver el Congreso por parte del *Presidente de la República*. Esta Constitución fijó un régimen representativo, de carácter presidencial y con una separación estricta de poderes. El presidente desarrollaría las funciones de *Jefe de Estado* y *Jefe de Gobierno*, nombrando y removiendo a los ministros; un Congreso bicameral tendría una función colegisladora; la forma de gobierno territorial sería unitaria y se estableció una cierta posibilidad de descentralización. Entre 1932 y 1973, bajo esta Constitución, el sistema político se perfeccionó, posibilitando el acceso de los sectores medios y populares, llegando a formar una de las democracias más estables y legítimas de América.

La Constitución mantiene el esquema de unidades territoriales de 1833, definiendo que el territorio de la República se divida en *Provincias*, estas se subdividan en *Departamentos*, la salvedad ocurre en la siguiente delimitación, la *Subdelegación* la cual se denomina *Comuna-Subdelegación* formadas por *Distritos*. El gobierno de las *Provincias* quedará en manos de un *Intendente* como agente del *Presidente* y por *Gobernadores* en los *Departamentos*, subordinados al *Intendente*, este cargo también es nominado por el *Presidente*. Las *Subdelegaciones* son regidas por un *Subdelegado*, el cual es nombrado por el *Gobernador del Departamento*; finalmente los *Distritos* son regidos por un *Inspector* (Constitución Política de la República de Chile, 18/09/1925).

Asimismo, se establece que la administración provincial no solo recaerá en el *Intendente* sino también en un grupo asesor denominado *Asamblea Provincial*, compuesta por representantes designados por las Municipalidades, dichas asambleas funcionarán en la capital provincial representando al *Intendente* las necesidades de los respectivos municipios, al igual que su vigilancia. Respecto de las municipalidades, al constituirse, designaran un *Alcalde* para que la presida y ejecute sus resoluciones, sin embargo la carta fundamental estipula que en las ciudades de más de cien mil habitantes (y otras que determine la ley) el *Alcalde* será nombrado por el Presidente de la República, además las *Municipalidades* contarán con un grupo de *Rejidores* (actuales concejales) elegidos por votación directa, cargo administrativo encargado de la salubridad el ornato y la promoción de la agricultura el comercio y la educación, entre otras.

Se reconoce que la división administrativa obedece a la tradición y a razones políticas puntuales, estimando que una exagerada subdivisión ocasiona tardanzas y gastos excesivos de la acción gubernativa. El texto alude ya a la descentralización, por lo que el 30 de diciembre de 1927 mediante DFL 8582, se fija la *nueva división territorial de la República*, atendiendo a la situación geográfica, la población, los medios de comunicación, las facilidades a la administración de justicia

y las relaciones sociales y económicas de aquéllas, determinando un núcleo administrativo que corresponda a una zona unida por una comunidad de intereses, "(...) *constituyendo un centro natural de cultura y de progreso*" (Constitución Política de la República de Chile, 18/09/1925).

Tabla 2 División Política-Administrativa (1927)

PROVINCIA	CAPITAL	DEPARTAMENTOS
Provincia Tacna	Tacna	Tacna y Arica
Provincia Tarapacá	Iquique	Pisagua e Iquique
Provincia Antofagasta	Antofagasta	Tocopilla, El Loa, Antofagasta y Taltal
Provincia Atacama	Copiapó	Chañaral, Copiapó i Huasco
Provincia Coquimbo	La Serena	La Serena, Elqui, Ovalle e Illapel
Provincia Aconcagua	Valparaíso	Petorca, San Felipe, Los Andes, Quillota y Valparaíso
Provincia Santiago	Santiago	Santiago, Melipilla y Maipo
Provincia Colchagua	Rancagua	Rancagua, Cachapoal, Caupolicán, San Fernando y Santa Cruz
Provincia Talca	Talca	Curicó, Lontué, Talca i Mataquito
Provincia Maule	Linares	Loncomilla, Linares, Parral, Constitución y Cauquenes
<b>Provincia Ñuble</b>	<b>Chillán</b>	<b>San Carlos, Chillán, Yungay, Bulnes e Itata</b>
Provincia Concepción	Concepción	Tomé, Concepción, Yumbel (Rere), Coronel y Arauco
Provincia Biobío	Los Ángeles	La Laja, Mulchén y Angol
Provincia Cautín	Temuco	Traiguén, Victoria, Lautaro, Temuco, Imperial i Villarrica
Provincia Valdivia	Valdivia	Valdivia, La Unión i Osorno
Provincia Chiloé	Puerto Montt	Llanquihue, Ancud i Castro
Territorio De Aysén	Puerto Aysén	
Territorio De Magallanes	Magallanes (Punta Arenas)	Natales, Magallanes i Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia (datos: DFL N° 8582.30/12/1927)

La división resultante del territorio nacional dispone que de las 22 *Provincias* (1925) se disminuya a 16 *Provincias* y dos *Territorios* (1927), la particular ocupación del espacio que se estructura de norte a sur, producto que las dificultades en la conectividad imprimen la necesidad de modificar la división político administrativa. En cuanto a la *Provincia de Ñuble* los cambios provistos por el DFL 8582 (3) (30/12/1927) implican que se suprime y anexa las comunas de *Pocillas* a *Quirihue*, *San Gregorio* a *Ñiquén*, *Chillan Viejo* y *Cato* a *Chillan*, *Niblinto* a *Coihueco*. Crea las comunas de *Ñiquén* y *Quillón*, esta última anexada al *Departamento de Bulnes*. La Ley N° 17889 (30/01/1973) crea la *Comuna de Trehuaco* y la asigna al *Departamento Itata*. Asimismo, se desprende la delimitación de los *Departamentos* que constituyen la *Provincia*.

23° *El Departamento de San Carlos estará formado por el territorio del actual Departamento de este nombre y por la parte del actual Departamento de Chillán, que queda comprendida dentro de la hoya hidrográfica del alto río Ñuble, aguas arriba de su confluencia con el Estero de Pangue;*

24° *El Departamento de Chillán estará formado por el territorio del actual Departamento de este nombre con exclusión del que queda comprendido dentro de la hoya hidrográfica del alto río Ñuble, aguas arriba de su confluencia con el Estero de Pangue;*

25° *El Departamento de Bulnes estará formado por el territorio del actual Departamento de este nombre y por el de la comuna de Quillón, del antiguo Departamento de Puchacay. Su cabecera será la ciudad de Bulnes;*

26° *El Departamento de Yungay, estará formado por el territorio del antiguo Departamento de este nombre, por las comunas de Tucapel, del antiguo Departamento de Rere, y Antuco, del antiguo Departamento de La Laja (DFL 8582 30/12/1927)*

Importante es en el periodo, la incorporación a la *Provincia de Ñuble* (mapa 5) del *Departamento Itata* el cual está conformado por la *Comuna de Quirihue*, *Subdelegaciones 1ª Quirihue, 2ª Quirihue, 3ª Guanaco, 4ª El Manzano, 5ª Lonquén, 11ª La Ray (¿?) y 10ª Pocillas* (Distritos 2, 3 y 4). *Comuna de Portezuelo*, *Subdelegaciones 6ª Treguaco y 7ª Portezuelo*; *Comuna de Ninhue*, *Subdelegaciones 8ª Ninhue, 9ª Lircay y 10ª Pocillas* (Distritos 1, 5 y 6). *Comuna de Cobquecura*, *12ª Buchupureo, 13ª Cobquecura y 14ª Colmuyao* (Zamudio, 2001).

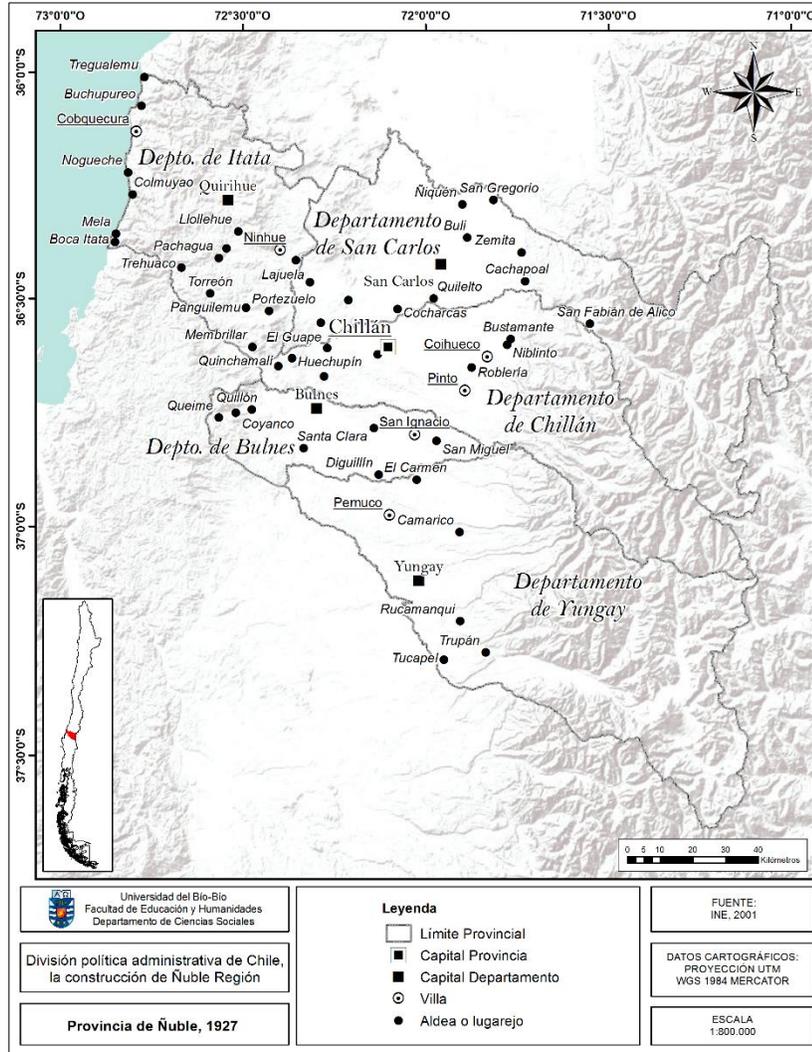
A nivel comunal, el *Departamento San Carlos*, se encuentra constituido por la *Comuna San Carlos*, *Subdelegaciones: 1ª Alameda, 2ª El Estero, 7ª Toquihua y 11ª Isla Santa Isabel*. *Comuna San Fabián*, *Subdelegaciones: 4ª Zemita y 12ª San Fabián*. *Comuna San Gregorio*, *Subdelegaciones: 3ª Virhuín, 5ª San Gregorio y 6ª Rucachoro*. *Comuna San Nicolás*, *Subdelegaciones: 8ª La Maravilla, 9ª San Nicolás y 10ª Dadinco*.

El *Departamento Chillán* comprende la *Comuna Chillán*, *subdelegaciones: 1ª Chillán, 2ª Chillán, 3ª Chillán y 6ª Huape*. *Comuna Chillán Viejo*: *Subdelegaciones: 4ª Chillán Viejo, 5ª Chillán Viejo, 7ª Huechupín y 8ª. Nebuco*. *Comuna Pinto*, *Subdelegaciones: 9ª Boyén y 10ª Pinto*. *Comuna Coihueco*, *Subdelegaciones: 11ª Coihueco y 15ª. Reloca*. *Comuna Niblinto*, *Subdelegaciones: 2ª Niblinto y 13ª Alico*. *Comuna Cato*, *Subdelegación 14ª Cato*.

El *Departamento Bulnes* comprende la *Comuna Bulnes*, *Subdelegaciones: 1ª Bulnes, 2ª Santa Clara (G), 3ª Agua Buena y 7ª Coltón*. *Comuna San Ignacio*, *Subdelegaciones: 4ª San Javier, 5ª San Miguel, 6ª San Ignacio*.

El *Departamento Yungay* *Comuna Yungay*, *Subdelegaciones: 1ª. Yungay, 2ª El Pedregal, 3ª Cholguán, 4ª San Antonio, 5ª Trilaleo y 6ª. Dañicalqui*. *Comuna Pemuco*, *Subdelegaciones: 7ª Laureles, 8ª Pemuco y 10ª Relbún*. *Comuna El Carmen*, *Subdelegaciones: 9ª Palpal, 11ª El Carmen y 12ª San Vicente* (Zamudio, 2001).

## Construcción político-administrativa de la Región de Ñuble



Mapa 5 Provincia de Ñuble, 1927

Hasta junio de 1974 la división político administrativa del país plantea el más alto número de *Provincias* observado a la fecha, planteándose una mixtura entre las normativas de 1925 y 1927. La *Provincia de Ñuble* se estructura de norte a sur por el *Departamento de Itata* (comunas de Quirihue, Ninhue, Portezuelo, Cobquecura y Trehuaco); *Departamento de San Carlos* (comunas de San Carlos, Niquén, San Fabián y San Nicolás); *Departamento de Chillán* (comunas de Chillán, Pinto y Coihueco); *Departamento de Bulnes* (comunas de Bulnes, San Ignacio y Tucapel); *Departamento de Yungay* (comuna de Yungay, Pemuco, El Carmen y Tucapel) (Zamudio, 2001) (mapa 6).

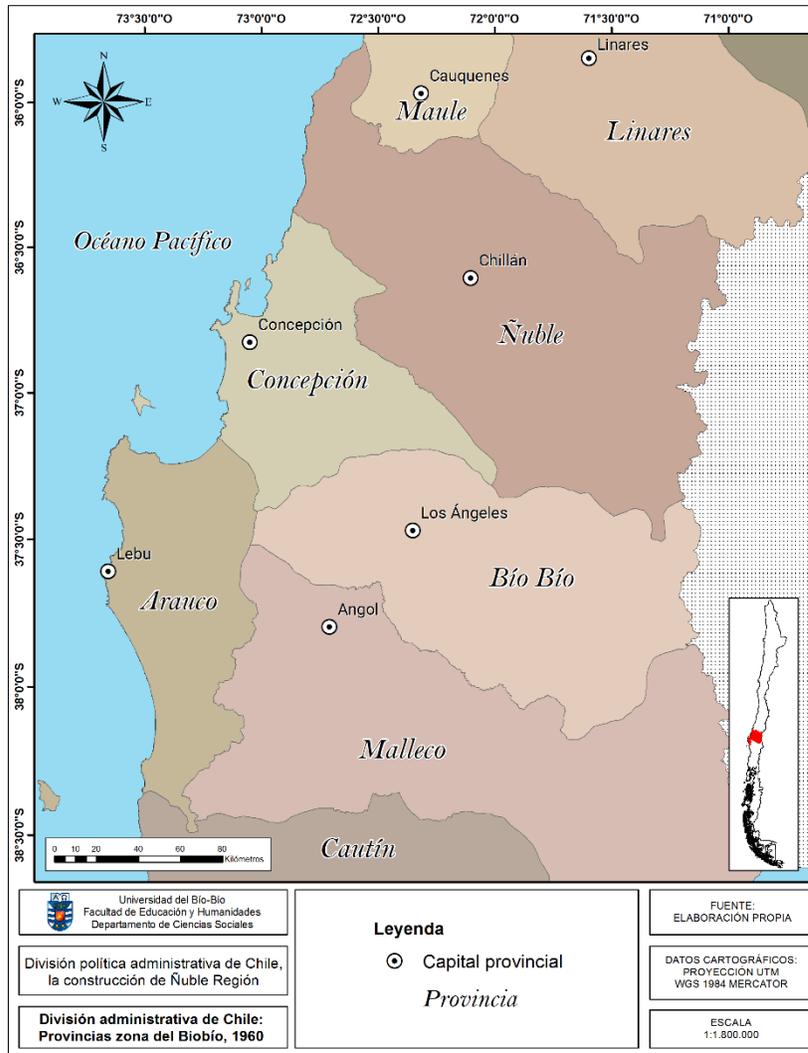
Tabla 3 División Política-Administrativa (1974)

PROVINCIA	DEPARTAMENTOS	COMUNAS
Tarapacá	Arica	Arica, Gral. Lagos, Putre, Belén, y Codpa.
	Pisagua	Huara, Pisagua, Chiapa, Camiña y Los Cóncores.
	Iquique	Iquique, Pozo al Monte, Pica y Lagunas.
Antofagasta	Tocopilla	Tocopilla y Toco
	El Loa	Calama
	Antofagasta	Antofagasta, aguas blancas, Mejillones y Sierra Gorda.
	Taltal	Taltal y Catalina.
Atacama	Chañaral	Chañaral y Pueblo Hundido.
	Copiapó	Copiapó, Caldera y Tierra Amarilla.
	Huasco	Vallenar.
Coquimbo	Freirina	Freirina y Huasco.
	La Serena	La Serena, La Higuera.
Aconcagua	Elqui	Vicuña y Paihuano.
	Ovalle	Coquimbo y Andacollo
	Combarbalá	Ovalle, Samo Alto, Monte Patria Y Punitaqui.
	Illapel	Combarbalá
	Petorca	Illapel, Salamanca, Los Vilos y Mincha.
Valparaíso	San Felipe	La Ligua, Petorca, Cabildo, Zapallar
	Los Andes	San Felipe, Panquehue, Catemu, Putaendo y Santa María.
Santiago	Quillota	Los Andes, Calle Larga, San Esteban y Rinconada.
	Valparaíso	Puchuncaví, Quintero Nogales, Hijuelas, Llay Llay, Calera y La Cruz.
Santiago	Isla de Pascua	Viña del Mar, Limache, Olmué, Villa alemana, Quilpué, Casa Blanca, Algarrobo y El Quisco.
	Santiago	Isla de Pascua
	Pedro Aguirre Cerda	Santiago, Conchalí, Providencia, Ñuñoa, La reina, Las Condes, Maipú, Quinta Normal. Renca, Quilicura, Til-Til, Colina, Lampa, Barrancas, Curacaví y La Florida.
	Puente Alto	San Miguel, La Granja, La Cisterna.
	Talagante	Puente Alto, San José de Maipo y Pirque.
	Melipilla	Talagante, Peñaflor e Isla de Maipo.
	San Antonio	Melipilla, María Pinto, El Monte, Alhué y San Pedro.
	San Bernardo	San Antonio, Santo Domingo, Cartagena, El Tabo, Navidad
	Maipo	San Bernardo y Calera de Tango.
	O'Higgins	Rancagua
Cachapoal		Rancagua, Machalí, Graneros, Mostazal, Doñihue, Coltauco y Codegua.
Caupolicán		Peumo y Las Cabras.
San Vicente		Rengo, Requínoa, Olivar, Malloa, Coinco y Quinta de Tilcoco.
Colchagua	Santa Cruz	San Vicente y Pichidegua.
	San Fernando	Santa Cruz, Lolol, Palmilla, Peralillo, Chépica y Paredones
Curicó	Cardenal Caro	San Fernando, Chimbarongo, Nancagua y Placilla.
	Curicó	Marchigue, Rosario, Pichilemu, Pumanque y La Estrella.
Talca	Mataquito	Curicó, Romeral, Teno y Rauco.
	Talca	Licantén, Vichuquén y Hualañé
	Lontué	Talca, San Clemente, Pelarco, Río Claro, Penciahue y Maule.
Maule	Curepto	Molina y Sagrada Familia.
	Constitución	Curepto
	Chanco	Constitución y Empedrado.
Linares	Cauquenes	Chanco
	Loncomilla	Cauquenes
	Linares	Loncomilla
Ñuble	Parral	San Javier y Villa Alegre.
	Itata	Linares, Yervas Buenas, Colbún y Longaví.
	San Carlos	Parral y Retiro.
	Chillán	Quirihue, Ninhue, Portezuelo, Cobquecura y Trehuaco
	Bulnes	San Carlos, Ñiquén, San Fabián y San Nicolás.
Yungay	Chillán, Pinto y Coihueco.	
	Bulnes	Bulnes, San Ignacio y Quillón.
	Yungay	Yungay, Pemuco, El Carmen y Tucapel.

Construcción político-administrativa de la Región de Ñuble

	<b>Tomé</b>	<b>Tomé, Coelemu y Ránquil.</b>
<i>Concepción</i>	Talcahuano	Talcahuano
	Concepción	Concepción, Penco, Hualqui y Florida.
	Coronel	Coronel, Lota y Santa Juana.
	Yumbel	Yumbel, Cabrero y San Rosendo.
<i>Arauco</i>	Arauco	Arauco y Curanilahue.
	Lebu	Lebu y Los Álamos.
<i>Biobío</i>	Cañete	Cañete, Contulmo y Tirúa.
	La Laja	Los Ángeles, Santa Bárbara, Laja Y Quilleco.
<i>Malleco</i>	Nacimiento	Nacimiento y Negrete.
	Mulchén	Mulchén y Quilaco.
	Angol	Angol, Purén, Los Sauces y Renaico.
	Collipulli	Collipulli y Ercilla.
<i>Cautín</i>	Traiguén	Traiguén y Lumaco.
	Victoria	Victoria.
	Curacautín	Curacautín y Lonquimay.
	Lautaro	Lautaro, Perquenco y Galvarino.
	Imperial	Nueva Imperial, Carahue y Saavedra.
	Temuco	Temuco, Vilcún, Freire y Cunco.
	Pitrufquén	Pitrufquén, Gorbea y Toltén.
<i>Valdivia</i>	Villarrica	Loncoche, Villarrica y Pucón.
	Valdivia	Valdivia, Mariquina, Lanco, Los Lagos, Futrono, Corral y Mafil.
	Panguipulli	Panguipulli.
	La unión	LA unión y Paillaco.
<i>Osorno</i>	Río Bueno	Río Bueno y Lago Ranco.
	Osorno	Osorno, San Pablo, Puerto Octay y Entre Lagos.
<i>Llanquihue</i>	Río Negro	Río Negro y Purranque
	Puerto Varas	Puerto varas, Fresia, Frutillar y Llanquihue.
	Mauñín	Mauñín y Los Muermos.
<i>Chiloé</i>	Llanquihue	Puerto Montt y Cochamó
	Calbuco	Calbuco.
	Ancud	Ancud, Quemchi y Dalcahue.
	Aisén	Aisén y cisnes.
<i>Magallanes</i>	Coihaique	Coihaique y Río Ibáñez.
	General Carrera	Chile Chico y Guadal.
	Baker	Cochrane, O'Higgins y Tortel.
	Última esperanza	Natales y Cerro Castillo.
	Magallanes	Magallanes, Río Verde, Morro Chico, San Gregorio y La Antártica.
	General Carrera	Porvenir, primavera, Bahía Inútil y Navarino.

Fuente: Elaboración Propia (datos: Zamudio, 2001)



Mapa 6 Provincia de Ñuble, 1960

## El quiebre institucional y el inicio de la política de Seguridad Nacional

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso fin en los hechos a la vigencia de la Constitución de 1925, la que al igual que la Constitución de 1833 entregaba un amplio papel al ejecutivo en el proceso de formación de la Ley. La Junta Militar, mediante los Decretos Leyes N° 1, N° 128 y N° 788, se había atribuido la potestad constituyente, cesando, en los hechos, la vigencia de la Constitución de 1925 y el sistema institucional que la acompañaba.

Una nueva Constitución Política de la República de Chile (21/10/1980), planteará en el Capítulo XIII en el acápite de *Gobierno y Administración interior del Estado*, en el A.99. "(...) que el territorio de la República se divide en regiones y estas en provincias (...)" las cuales se subdividen en *comunas* y cualquier modificación al respecto como asimismo la fijación de capitales regionales es una atribución del *Presidente*. En un subacápite de *Gobierno y Administración Regional* (A.100) se establece que el gobierno y administración de las regiones corresponde al *Intendente* cargo de confianza del *Presidente de la República*, el cual le corresponderá formular la política de desarrollo de la región. Asimismo, en cada región habrá un *Consejo regional de desarrollo* (A.101.) presidido por el *Intendente* e integrado por los *Gobernadores* provinciales, un representante de las fuerzas armadas y por actores relevantes del mundo público y privado.

El siguiente subacápite de *Gobierno y Administración Provincial* en el A.105 indica que la administración de cada *Provincia* corresponde al *Gobernador*, cargo de confianza del *Presidente*, quien supervigilará los servicios públicos en su *Provincia*. Y finalmente en el subacápite de *Administración Comunal*, en el A.107 se indica que la máxima autoridad comunal corresponde al *Alcalde*, además se indica que las *municipalidades* “son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico (...)”. A.109. En cada comuna existirá un *Consejo de Desarrollo Comunal* (Constitución de la República de Chile, 21/10/1980).

El quiebre institucional, produjo un profundo cambio en el modelo de administración territorial, la lógica gringa de seguridad interior invocó modificaciones que buscaban el control absoluto sobre el territorio (Vial, 2014). De este modo las *municipalidades* pasaron a ser parte de la estructura jerárquica subordinada al Estado (Soto, 1992), sin embargo, fueron utilizadas como herramientas para el empujamiento del mismo, en función de la guerra ideológica global que los había llevado (por la fuerza) al poder. De este modo bajo el argumento de la descentralización, las responsabilidades sociales quedaron en manos de los municipios mediante el Decreto Ley 1.238 de 1976 y la Ley 18.695 de 1988, orgánica constitucional de municipalidades (LOCM) que permitió que las municipalidades fueran definidas como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De igual forma la Ley 16.606 de 1999, fijó las funciones municipales, detallando las compartidas y las privativas, observándose duplicidades y superposiciones que dificultan la planificación territorial (OECD, 2013), por la dependencia al gobierno central.

De igual forma el empujamiento del aparato estatal imposibilitó la construcción de gobiernos locales ajustados a modelos, bajo criterios económicos o políticos (Vial, 2014). Como consecuencia el país conformó 13 regiones, subdivididas en 51 provincias, las que a su vez se dividen en 342 comunas. La *Provincia de Ñuble* con 21 comunas, pasa a conformar la *Región del Biobío* (mapa 7), suprimiéndosele grados de autonomía en su relación con la ciudad de Concepción.

La actual carta fundamental ha sido modificada varias veces, sin embargo, es criticada por ser herencia del régimen militar y por consolidar un papel residual del Estado en la provisión de servicios básicos. Cabe consignar que mientras se escribía este artículo un estallido social por una serie de injusticias e inequidades acumuladas en el tiempo, con la pérdida en vidas humanas de al menos 20 personas, miles de heridos y la constatación de violaciones a los derechos humanos, ha provocado un sentido reconocimiento a la necesidad de cambio a la carta fundamental a través de una *Convención (mixta constitucional o constitucional)*, que determine un nuevo *pacto social* sobre la base de un proceso que busque ampliar la participación ciudadana en la construcción de la nueva constitución.

Tabla 4 División Política-Administrativa, la regionalización (1974)

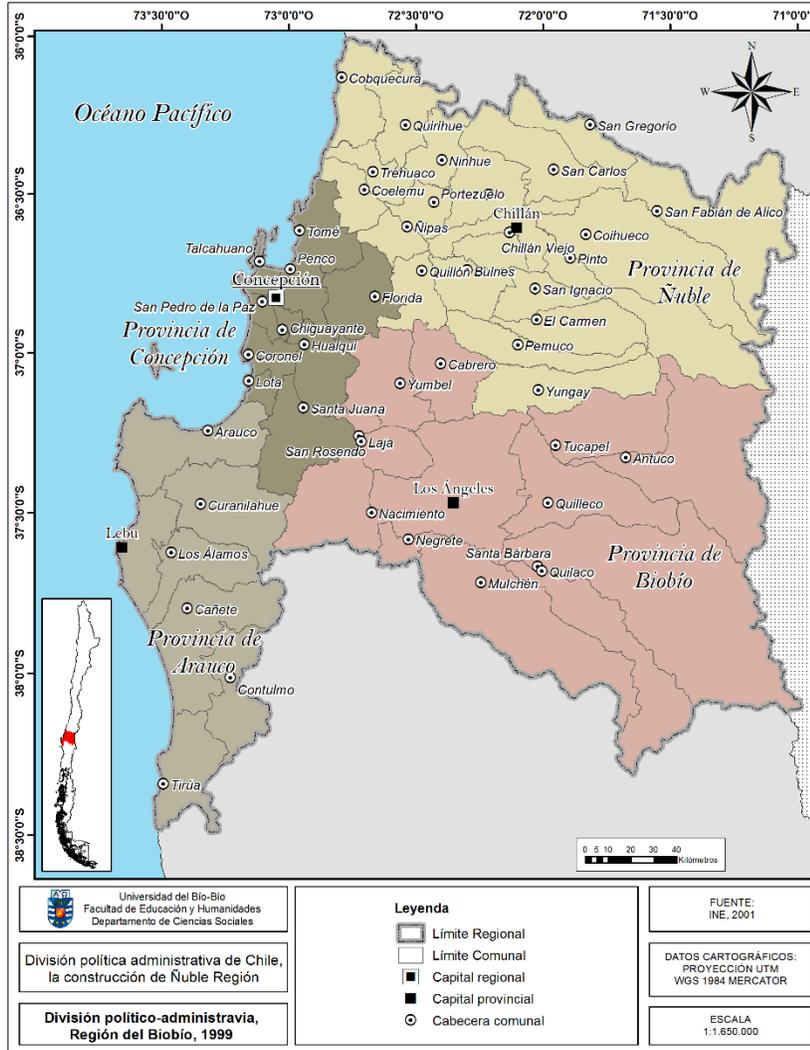
REGIÓN	PROVINCIA	COMUNAS
Tarapacá	Iquique,	Iquique, Camiña, Colchane, Huara, Pica y Pozo Almonte
	Arica	Arica y Camarones
	Parinacota	Putre y General Lagos
Antofagasta	Antofagasta	Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal
	El Loa	Calama, Ollagüe y San Pedro de Atacama
	Tocopilla	Tocopilla y María Elena
Atacama	Copiapó	Copiapó, caldera y Tierra Amarilla
	Chañaral	Chañaral y Diego de Almagro
	Huasco	Vallenar, Alto del Carmen, Freirina y Huasco
Coquimbo	Elqui	La Serena, Coquimbo, Andacollo, La Higuera, Paiguano y Vicuña
	Choapa	Illapel, Canela, Los Vilos y Salamanca
	Limarí	Ovalle, Combarbalá, monte Patria, Punitaqui, y Río Hurtado

Valparaíso	Valparaíso	Valparaíso, Casablanca, Concón, Juan Fernández, Puchuncaví, Quilpué, Quintero y Villa Alemana Viña del Mar
	Isla de Pascua	Isla de Pascua
	Los Andes	Los Andes, Calle Larga, Rinconada y San Esteban
	Petorca	La Ligua, cabildo, Papudo, Petorca y Zapallar
	Quillota	Quillota, Calera, Hijuelas, La Cruz, Limache, Nogales y Olmué
	San Antonio	San Antonio, Algarrobo, Cartagena, El Quisco, El Tabo, y Santo Domingo
	San Felipe de Aconcagua	San Felipe, Catemu, Llaillay, Panquehue, Putaendo y Santa María
Libertador General Bernardo O'higgins	Cachapoal	Rancagua, Codegua, Coinco, Coltauco, Doñihue, Graneros, Las cabras, Machalí, Malloa, Mostazal, Olivar, Peumo, Pichidegua, Quinta de Tilcoco, rengo, Requinoa y San Vicente
	Cardenal Caro	Pichilemu, La Estrela, Litueche, Marchihue, Navidad y Paredones
	Colchagua	San Fernando, Chépica, Chimbarongo, Lolol, Nancagua, Palmilla, Peralillo, Placilla, Pumanque y Santa Cruz
Maule	Talca	Talca, Constitución, Curepto, Empedrado, Maule, Pelarco, Pencahue, Río Claro, San Clemente y San Rafael
	Cauquenes	Cauquenes, Chanco, y Pelluhue
	Curicó	Curicó, Hualañe, Licanten, Molina, Rauco, Romeral, Sagrada Familia, teno y Vichuquen
	Linares	Linares, Colbún, Longaví (Lesly), Parral, Retiro, San Javier, Villa Alegre (Marcelita) y Yervas Buenas
Biobío	Concepción	Concepción, Coronel, Florida, Hualqui, Lota, penco, Santa Juana, Talcahuano, Tomé, San pedro de la Paz y Chiguayante
	Arauco	Lebu, Arauco, Cañete, Contulmo, Curanilahue, Los Álamos y Tirúa
	Biobío	Los Ángeles, Antuco, Cabero, Laja, Mulchen, Nacimiento, negrete, Quilaco, Quilleco, San Rosendo, Santa Bárbara, Tucapel y Yumbel
Araucanía	<b>Ñuble</b>	<b>Chillán, Bulnes, Cobquecura, Coelemu, Coihueco, Chillán Viejo, El Carmen, Ninhue, Ñiquen, Pemuco, Pinto, Portezuelo, Quillón, Quirihue, Ránquil, San Carlos, San Fabián, San Ignacio, Treguaco y Yungay</b>
	Cautín	Temuco, carahue, Cunco, Curarrehue, Freire, Galvarino, Gorbea, Lautaro, Loncoche, melipeuco, Nueva Imperial, Padre las casas, Perquenco, Pitrufulquen, Pucón, Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén, Vilcun, y Villarica
Los Lagos	Llanquihue	Puerto Montt, Calbuco, Cochamó, Fresia, Frutillar, Llanquihue, Los Muermos, Maullín y Puerto Varas
	Chiloé	Castro, Ancud, Chonchi, Curaco de Vélez, Dalcahue, Puqueidón, Queilen, Quellón, Quemchi y Quinchao
	Palena	Chaiten, Futaleufu, Hualañe y Palena
	Osorno	Osorno, Puyehue, Puerto Octay, Purranque, Río negro, San Juan de la Costa y San Pablo
	Valdivia	Valdivia, Corral, Futrono, La Unión, Lago Ranco, Lanco, Los Lagos, Máfí, mariquina, Paillaco, Panguipulli y Río Bueno
General Carlos Ibáñez Del Campo	Coihaique	Coihaique y Lago Verde
	Aisén	Aisén, Cisnes y Guaitecas
	General Carrera	Chile Chico y Río Ibáñez
Magallanes Y La Antártica Chilena	Capitán Prat	Cochrane, O'Higgins y Tortel
	Magallanes	Punta Arenas, laguna Blanca, Río Verde y San Gregorio
	Antártica Chilena	Navarino y Antártica
	Tierra del Fuego	Porvenir, Primavera y Timaukel
	Ultima Esperanza	Natales y Torres del Paine
Metropolitana De Santiago	Santiago	Santiago, Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, estación central, Huechuraba, Independencia, La Cisterna, la Florida, La Granja, la Pintana, la Reina, las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Maipú, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolen, providencia, Pudahuel, Quilicura, Quinta Normal, recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, san ramón y Vitacura

## Construcción político-administrativa de la Región de Ñuble

<b>Cordillera</b>	<i>Puente Alto, Pirque, San José de Maipo</i>
<b>Chacabuco</b>	<i>Colina, Lampa y Tiltil</i>
<b>Maipo</b>	<i>San Bernardo, Buin, Calera de Tango y Paine</i>
<b>Melipilla</b>	<i>Melipilla, Alhué, Curacaví, María Pinto y San Pedro</i>
<b>Talagante</b>	<i>Talagante, El Monte, isla de Maipo, Padre Hurtado y Peñaflor</i>

Fuente: Elaboración propia (datos: Zamudio, 2001)



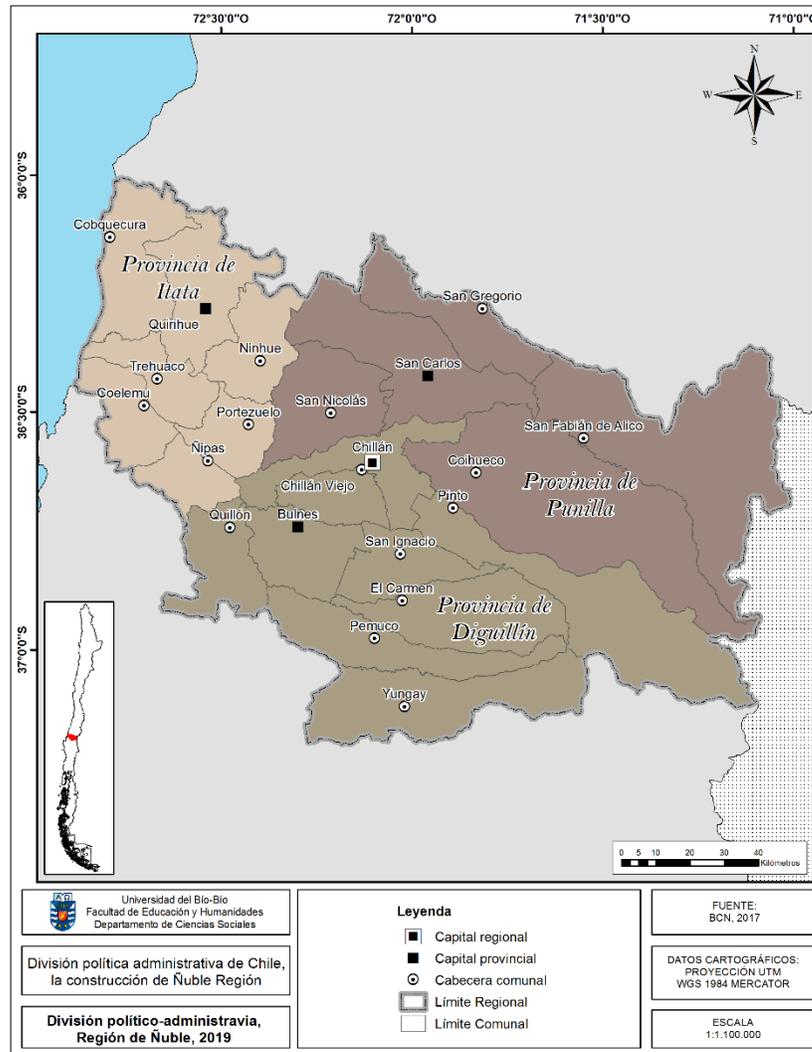
Mapa 7 Región del Biobío, división política administrativa, 1999

## Creación de la Región de Ñuble

Con fecha 2 de mayo de 2018 el *Presidente de la República* envía mensaje a la cámara de Diputados, se estipula con ello un proyecto de ley, que adecúa las leyes en razón de la creación de la *Región de Ñuble*, este proyecto viene a terminar el periplo iniciado en 1995, producto de la creación de la *Comuna de Chillán Viejo* (La Discusión, 19/05/1995) donde un movimiento ciudadano llamado *Ñuble Región* liderado por los alcaldes de las comunas de la *Provincia*, promovieron la creación de una nueva región a través de diferentes gobiernos (mapas 8 y 9).

El mismo año se modifica la Ley N° 19.175 (01/03/2018), orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, se publica la Ley 21074 (15/02/2018) de fortalecimiento de la

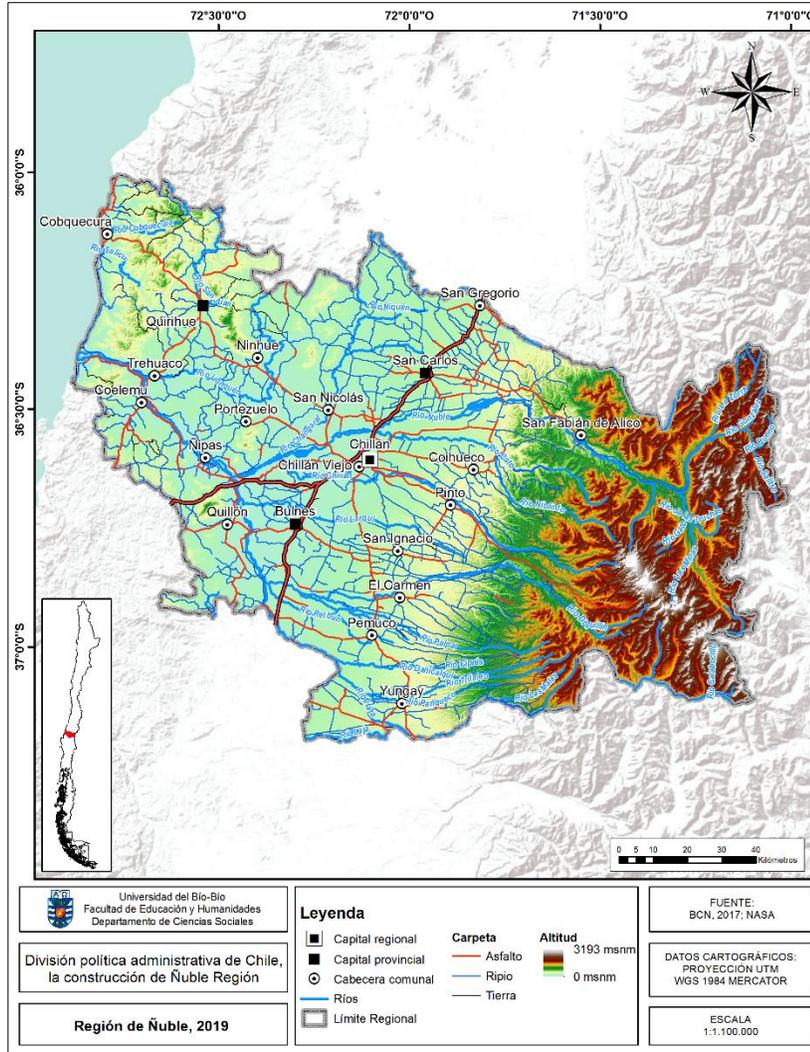
regionalización del país y se publica la Ley 21073 (01/03/2018) que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Con lo que se da el primer paso hacia la democratización de los territorios (descentralización) a través de la elección de un *Gobierno Regional* encargado de la administración superior de cada *región*, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.



Mapa 8 Región de Ñuble, división política administrativa, 2019

El *Gobierno Regional* estará constituido por un *Gobernador Regional* y el *Consejo Regional*, se acaba la figura de los *Intendentes*. En su reemplazo, se crea el cargo de *Delegado Presidencial Regional*, como representante del *Presidente de la República* en la *Región*. El *delegado presidencial regional* ejerce el gobierno interior de cada *región*. Es el representante natural e inmediato del *Presidente de la República* en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por el jefe del Estado y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

## Construcción político-administrativa de la Región de Ñuble



Mapa 9 Región de Ñuble (2019)

Queda pendiente en esta nueva carta fundamental la actualización político-administrativa de los territorios y el sentido de ocupación del espacio en este nuevo escenario, considerando que la actual carta magna fue modificada sustancialmente en 1989 y en 2005, sigue siendo herencia del régimen de Pinochet y su concepto de seguridad nacional. La Constitución también se le cuestiona sobre el contenido, los derechos sociales, y el sentido que tiene el *Estado subsidiario* que no provee directamente las prestaciones que tienen que ver con salud, educación o seguridad social, sino que esta provisión queda en manos privadas.

## CONCLUSIONES

La estructura político-administrativa de la actual *Región de Ñuble*, se organiza desde el tiempo de la colonia sobre la base de las *justicias* españolas, considerando la apropiación del espacio por parte del invasor. Su incorporación cultural e imbricación histórica, considera el reconocimiento y la delimitación de territorios pertenecientes a los pueblos originarios, que habitantes originales, son condicionados en su existencia, a su incorporación a la cristiandad, determinando que el análisis provisto sea la concepción del territorio en la época, sea una percepción hegemónica desde el español.

La construcción de ciudades en la zona obedeció principalmente a razones económicas, al establecimiento previo de enclaves de los pueblos originarios y -en el caso de Chillán- a razones militares en la guerra de los hispanos contra el *otro* (pueblos originarios) en este sentido la ciudad es un símbolo de ocupación, un símbolo de exclusión en un escenario que se manifiesta contrario al español, la ciudad es un símbolo de fuerza que a ojos del español, es significativa de *progreso* para el español en el territorio, pero que a la vez representa una defensa del imperio ante un escenario hostil enmarcado por una naturaleza con pueblos originarios incluidos, también hostiles.

En el periodo republicano se observa que la división política-administrativa, se constituye por los intereses zonales, aunque la idea de patria ha aglutinado a amplios sectores del territorio, la explicitación funcional del mismo, ha sido un proceso de larga duración donde confluyen los escenarios político-ideológicos, las necesidades económicas, las razones estratégico-militares y las voluntades de los gobiernos enclavados en Santiago.

Queda de manifiesto que Ñuble ha sido un escenario territorial de importancia constante en el itinerario histórico chileno desde los albores de la república y desde antes en el periodo colonial, su conformación ha estado frecuentemente supeditada a límites fluviales y enmarcada en una convergencia política y económica donde la ciudad de *Concepción* y su área de influencia han llevado la ventaja.

Por otro lado, la geografía aparece supeditada en los diferentes periodos como una herramienta de las estructuras de poder, para la asimilación de las culturas predominantes, sin embargo, no es menos cierto que una sublectura del papel de la geografía en los diferentes periodos, determina su importancia como uno de los ladrillos fundamentales en la construcción nacional, de la mano de la complejización política que significa la aceptación del espacio como algo propio.

## Bibliografía

- Ávila, Héctor (2008). "Enfoques geográficos en torno a la Nueva Ruralidad". En Pérez C., Edelmira, Farah Q., María Adelaida y Carton Grammont, Hubert (Comp.) *La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas* (pp. 103-132). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Barrientos, Javier (2000). *La Real Audiencia de Chile (1605-1817). La institución y sus hombres*. Consultado en octubre de 2018 de [http://www.larramendi.es/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=1000180](http://www.larramendi.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1000180)
- BCN (2017). *Región de Ñuble, Actualidad territorial*. Biblioteca del Congreso Nacional. Consultado en abril de 2017 de <https://www.bcn.cl/siit/actualidad-territorial/region-de-nuble>
- \_\_\_\_ (2018). *Constituciones políticas. Leyes federales*. Consultado en [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/63088](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/63088)
- \_\_\_\_ (2018). *División del Territorio, Chile nuestro país*. Biblioteca del Congreso Nacional Consultado en mayo de 2018 de <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/division.htm>
- Benito del Pozo, Paz y López Trigal, Lorenzo (1999). *Geografía Política*. Ediciones Cátedra. España.
- Benko, G. y Lipietz, A. (coords.) (1994). *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Institución Alfonso el Magnánimo.

- \_\_\_\_\_ (2000). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Paris, Presses Universitaires de France. Collection Économie en Liberté.
- Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del gobierno (1823). Reglamento orgánico y Acta de Unión. Recuperado en mayo de 2018 de <http://ideaspoliticas.icso.cl/wp-content/uploads/2017/05/FED1.pdf>
- Cobos, María Teresa y Lorenzo, Santiago (1985). Esquema de la administración de Justicia en las áreas rurales chilenas 1700-1786, *Revista de Derecho*, 9, pp. 72-73.
- Constitución Política de la República de Chile (1822) [1823]. Recuperado en enero de 2019 de [https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion/c\\_1822.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion/c_1822.pdf)
- Constitución Política de la República de Chile (1828) [1833]. Recuperado en febrero de 2019 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005225>
- Constitución Política de la República de Chile (1833) [1925]. Recuperado en febrero de 2019 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>
- Egaña, Juan (1824). *Almanak nacional para el Estado de Chile, en el año bisiesto de 1824*. Imprenta nacional, Santiago. Digitalizado por la John Carter Brown Library. Consultado en agosto de 2019 de <https://archive.org/details/almanaknacionalp00egaa>
- Enríquez, Lucrecia. (2016). Los jueces diputados y los distritos judiciales borbónicos en Chile (1786-1818). *Revista Chilena de Derecho*, 43 (2), pp. 643-668. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000200012>
- Gay, Claudio (1854). *Atlas de la historia física y política de Chile*, Paris.
- Giménez, Gilberto. (2001). Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teóricas. *Alteridades*, 11 (22), pp. 5-14.
- HGIS de las Indias (2017). *Partidos*. Sistema de Información Histórico-Geográfica de Hispanoamérica. Consultado en julio de 2017 de <https://www.hgis-indias.net/dokuwiki/doku.php?id=hgis%3Apartido>
- Humboldt, Alexander (1811) *Ensayo sobre nueva España*. Traducida al castellano por Vicente González Arnao. Consultada en abril de 2016 de [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012467\\_C/1080012467\\_T1/1080012467\\_MA.PDF](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012467_C/1080012467_T1/1080012467_MA.PDF)
- IGM (2001). *Geografía de Chile: geografía de la región del Bío Bío*. Tomo VIII de Región del Bío Bío, coordinado por María Mardones. Argentina.
- La Discusión de Chillán (19/05/1995). *Ñuble como región y la estrategia de desarrollo para implementarla*.
- Lacoste, Pablo (2002). La Guerra de los mapas entre Argentina y Chile: una mirada desde Chile. *Historia (Santiago)*, 35, pp. 211-249. Consultado en noviembre de 2018 de <http://revistahistoria.uc.cl/index.php/rhis/article/download/1181/995>
- Larraín, Jorge (2005). *¿América Latina moderna? Globalización e identidad*. Lom Ediciones, Santiago.

- Ley N° 21.033 Crea la Región de Ñuble y las Provincias de Diguillín, Punilla e Itata. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, Chile, 5 de septiembre de 2017. Consultado en abril de 2019 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1107597>
- Lorenzo, Santiago (2014). *De lo rural a lo urbano, Chile en el siglo XVIII*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.
- Medina, José (1956). *Colección de documentos inéditos para la Historia de Chile*. Biblioteca Nacional de Chile. Santiago, Chile.
- Memoria Chilena (2018). *Ley de Comuna Autónoma*. Recuperado en mayo de 2018 de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93505.html>
- Memoria Chilena (2019). *Proclamación de la Independencia de Chile*. Recuperado en febrero de 2019 de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-96486.html>
- Muñoz Olave, Reinaldo (1921) *Chillán sus fundaciones y destrucciones 1580-1835*. Santiago de Chile. Consultado en abril de 2017 de <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0013994.pdf>
- Proyecto de constitución provisoria para el Estado de Chile (1818) [1822]. Recuperado en marzo de 2019 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005251>
- Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile (1811) [1811]. Recuperado en agosto de 2016 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005318>
- Reglamento para el Gobierno Provisorio (1814) [1814]. Recuperado en mayo de 2016 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005389>
- Reyes, Marco Aurelio (2009). Chillan: lugar mediterráneo catorce leguas de la Concepción *Tiempo y Espacio*, 22, pp. 25-36
- Ritter, Karl (1865) *Comparative Geography*. Traducido al inglés por William Leonard Gage. Nabu Press, Estados Unidos.
- Sanhueza, María Carolina. (2008). La primera división Político-Administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia (Santiago)*, 41(2), pp. 447-493. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942008000200005>
- Stewart, Daniel M. y Rock, María Esperanza (2018). Respuestas locales a la política global del Imperio español: tenencia de tierras indígenas en Chile, siglo XVII. *Historia Crítica*, 69, pp. 115-135. <https://doi.org/10.7440/histcrit69.2018.07>
- Villalobos R., S., & Rodríguez, C. (2017). El espacio rural Longaví-Ñuble (1737). *Cuadernos de Historia*, 17, pp. 105-144. Consultado de <https://cuadernosdehistoria.uchile.cl/index.php/CDH/article/view/46972/48971>
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Zamudio Vargas, Orlando (2001). *Chile: historia de la división político-administrativa, 1810-2000*. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.

# LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (IPT) Y SU APOORTE AL ORDENAMIENTO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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).

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](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/WFFGuide\\_lines2013-2015finalRMI070713\\_sp.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/wff/WFFGuide_lines2013-2015finalRMI070713_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.

# DIAGNÓSTICO TURÍSTICO DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE COIHUECO, REGIÓN DE ÑUBLE. CHILE<sup>1</sup>

Tourist diagnostic of natural and cultural patrimony of Coihueco, Ñuble. Chile.

**Mónica Navarrete Muñoz** | Universidad del Bío-Bío | monnavarr@gmail.com

**Christian Loyola Gómez** | Universidad del Bío-Bío | cloyola@ubiobio.cl

**RESUMEN:** Coihueco es una comuna cordillerana en la reciente formada Región de Ñuble, su patrimonio natural se compone por elementos geomorfológicos, hidrográficos y bióticos prominentes, destacando en su patrimonio cultural las tradiciones criollas del campo chileno. Es este patrimonio natural y cultural el que se decide diagnosticar a través de la identificación y evaluación utilizando una adaptación del método OEA-CICATUR para elaborar Inventarios de Atractivos Turísticos. Se busca establecer la potencialidad turística del patrimonio de Coihueco con el objetivo de proponer el desarrollo de un turismo del tipo sostenible en un territorio que al haber cambiado recientemente su adscripción político – administrativa presenta la necesidad de estrategias, planes y programas cada vez más descentralizados y que promuevan el desarrollo económico a la par de la preservación de los recursos disponibles.

**SUMMARY:** Coihueco is a mountain commune in the recently formed Ñuble Region, its natural heritage is composed of prominent geomorphological, hydrographic and biotic elements, highlighting in its cultural heritage the criollo traditions of the Chilean countryside. It is this natural and cultural heritage that is decided to diagnose through identification and evaluation using an adaptation of the OEA-CICATUR method to develop Inventory of Tourist Attractions. It seeks to establish the tourism potential of the heritage of Coihueco with the aim of proposing the development of tourism of the sustainable type in a territory that, having recently changed its political-administrative affiliation, presents the need for increasingly decentralized strategies, plans and programs, and that promote economic development along with the preservation of available resources.

**PALABRAS CLAVES:** Planificación turística – Patrimonio – Turismo – Sostenibilidad – Evaluación multicriterio

**KEYWORDS:** Tourism planning – Heritage – Tourism – Sustainability – Multicriteria evaluation

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto del proyecto de investigación interno INN I+D 19-11 denominado "Fortalecimiento del turismo rural sustentable a través de la aplicación de una metodología innovadora de identificación, caracterización, priorización y puesta en valor del patrimonio cultural y natural de la nueva región de Ñuble", Chile, financiado por la Universidad del Bío-Bío.

## INTRODUCCIÓN

Ordenar el espacio o medio geográfico es el principal objetivo de la planificación territorial, implica la gestión de recursos humanos y naturales y se corresponde como una responsabilidad del Estado que supone proyección a mediano y largo plazo. Las perspectivas de ordenación del territorio radican en la necesidad de establecer parámetros que regulen la interacción entre la sociedad y el medio, velando por los sistemas humano y naturales en la búsqueda de niveles de equidad para el humano y de cuidado y preservación para el natural, considerando lo finito de los recursos y la necesidad de sostener un equilibrio de las actividades humanas sobre los recursos naturales, principalmente las de índole económica.

Una de las actividades que son objeto de planificación es el turismo, actividad económica vinculada principalmente con el esparcimiento y que regulada, puede convertirse en la vocación principal de una unidad territorial. La presente investigación tiene como objetivo comprobar la existencia de un potencial turístico natural y cultural en la comuna de *Coihueco, Región de Ñuble*, Chile, y para ello se lleva a cabo un análisis multicriterio de valoración que permite determinar y jerarquizar el potencial turístico de la comuna.

El estudio utiliza la metodología OEA CICATUR adaptada por el SERNATUR, determinando el diagnóstico necesario para la planificación territorial del turismo como actividad económica, bajo lineamientos de ordenamiento territorial, mediante la valoración de objetos y fenómenos de los sistemas natural y humano. La valoración de los recursos permite establecer información para la inversión pública y privada sobre potenciales atractivos turísticos, de acuerdo a parámetros que sean propicios para la explotación turística.

Los resultados del estudio presentan la descripción de los sistemas natural y humano de la comuna de *Coihueco*, con ello se determinan 84 recursos, de los cuales 47 corresponden a *Sitio Natural*, 2 a *Patrimonio Histórico*, 3 a *Realización Técnica y Científica*, 20 a *Actividades Criollas y Patrimonio Cultural Vivo*, y 12 a *Acontecimiento Programado*, con los que se elaboró un *Inventario Turístico de Coihueco*.

## DESARROLLO

### Ordenar el territorio, base del desarrollo

Gómez Orea & Gómez Villarino (2013) explican que el ordenamiento territorial surge en conjunto con la sociedad y su evolución se corresponde con las diferentes formas de ocupación que la humanidad se ha planteado, al determinar áreas para cultivar, criar animales, residir, comercializar, realizar actividades religiosas se está ordenando el territorio habitado. Ordenar el territorio es *"(...) una opción indispensable de consenso social y económico, y un instrumento para la armonización territorial y la legibilidad espacial"* porque *"(...) favorece la optimización de los beneficios de la puesta en marcha de una actividad económica, así como nos permite prever los posibles prejuicios"* (Reverté & Clavé, 2014 p. 16), es así como la humanidad avanza en los niveles de organización social, pasando de ser individuos y grupos a crear grandes comunidades organizadas e institucionalizadas.

Conjuntamente con la organización e institucionalización de las diferentes comunidades el uso del suelo comienza a ser dirigido por políticas públicas, debido a que el asentamiento conlleva un crecimiento demográfico importante y una latente necesidad de acomodar a los miembros que se incorporan a la comunidad tanto en su asentamiento, actividades comerciales, recreacionales y burocráticas a través de objetivos e ideas debidamente planificadas, intentando advertir y mitigar conflictos territoriales (Soms & De la Torre, 2005).

Por ello los principales objetivos de ordenar y planificar el territorio son “(...) *mejorar la calidad de vida de la población, la localización adecuada de las actividades económicas y la preservación de la base de sustentación ecológica*” (Delgado & Méndez, 1996 p. 16), necesidades vitales para el desarrollo social y la preservación del medioambiente. La coherencia de ordenar el territorio equilibradamente implica que los intereses económico-sociales no solo se sitúen espacialmente en el territorio, también implica que la modificación y el ordenamiento de los espacios y paisajes deben considerar adecuadas proyecciones de futuro, y prever la existencia de recursos naturales para nuevas generaciones, resaltando no solo la importancia de las políticas públicas, sino que el correcto funcionamiento, planificación y gestión de dichas actividades.

Cuando el Ordenamiento Territorial es asumido por las autoridades, los objetivos son planificados y gestionados con políticas públicas que deben ser coherentes e interrelacionadas a nivel nacional, regional y local con diferentes planes, pero siempre con los mismos estándares e ideas afines (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013), respondiendo a regulaciones y reglamentos establecidos homogéneamente. Reverté y Clavé (2014 p.17) plantean que “(...) *la realización de objetivos de ordenación del territorio es fundamentalmente una tarea política, hecho que implica una voluntad de coordinación, concertación y cooperación entre diferentes autoridades, sectores y agentes sociales, a diferentes escalas*”. Dicha coordinación y coherencia entre dimensiones territoriales y autoridades responde a la necesidad de conocer problemas y proyectar soluciones, identificar potencialidades y definir los pasos a seguir para obtener el máximo beneficio posible.

El equilibrio entre la satisfacción de necesidades humanas y la preservación de los recursos naturales demanda una organización al momento de planificar, es por ello que los intereses y la conservación son considerados como sistemas particulares para luego plantearse como parte de un sistema territorial integrado (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013). Considerando que la principal característica de los recursos naturales es que en su mayoría no son renovables, por lo mismo, es necesario prever su uso, explotación y conservación en estado natural, enfatizando en mitigar e incluso erradicar prácticas nocivas y contaminantes de los mismos.

## **Turismo como actividad de desarrollo territorial**

De acuerdo a la teoría de necesidades de Maslow (1943), la actividad turística se enmarca en los niveles de afiliación, reconocimiento y autorrealización debido a las diferentes dimensiones que puede implicar, desde el viaje y recorrido al recuerdo material e inmaterial de lo realizado, un hecho social de desplazamiento para la recreación y descanso (Sousa, 1999). Sin embargo, también es una actividad económica ya que el desplazamiento y la visita de un lugar para la recreación y el descanso da paso a la creación de mercados donde se ofertan bienes y servicios para desarrollar la actividad, tales como alimentación, insumos pertinentes, transporte, acceso al atractivo turístico, alojamiento y otros que pueden convertir a la actividad turística en la base y sustento económico de localidades, comunas, regiones e incluso países.

Como actividad económica, el turismo potencia los espacios locales y sus destinos naturales o culturales que son atractivos para los y las visitantes, ofreciendo un nicho tanto para la pequeña como para la gran empresa debido a la cantidad de servicios y bienes que demandan los turistas. La correcta gestión y administración del polo económico puede significar el bienestar para el área natural y los residentes, se afirma que el turismo se convertirá en la actividad económica más importante del mundo (Morillo, 2007). Existen diversos tipos de turismo, de acuerdo al Servicio Nacional de Turismo chileno, de los cuales son pertinentes los siguientes:

- *Turismo Rural*: cualquier actividad turística realizada en un lugar rural. Este tipo de turismo supone el desarrollo de alojamientos de estilo local en los pueblos tradicionales o en sus inmediaciones donde puedan pernoctar los turistas, disfrutar de la cocina local, y observar y compartir las actividades populares (Schaerer & Dirven, 2001).

- *Agroturismo*: desarrollo de actividades vinculadas al mundo agrario, centrado particularmente en el proceso productivo agropecuario, dando a conocer *in situ* el cultivo de la tierra, cosechas, formas de riego, entre otras (Schaerer & Dirven, 2001).
- *Ecoturismo*: viaje responsable a áreas naturales que conservan el ambiente y mejoran el bienestar de la población local, caracterizándose por la presencia de turistas con una alta conciencia ambiental, dispuestos a aprender y promover actividades relacionadas con la naturaleza, centrado principalmente en actividades de pequeña escala como excursiones, caminatas, cabalgatas, etc. que reduzcan en lo posible su impacto sobre el medio ambiente (Ecoturismo, 2018).
- *Turismo Aventura*: realización de actividades físicas que pueden implicar riesgo debido a la exposición a elementos de montaña o agua poco intervenidos, sin embargo, dichas actividades suelen impactar en los recursos naturales, por lo que es necesario un manejo planificado para mantener y preservar el medioambiente. Algunas actividades de este tipo de turismo son descensos de agua, pesca deportiva, escalamiento y montañismo en general (Crosby & Moreda, 1996).

Cualquiera sea la actividad a desarrollar, Reverté y Clavé (2014) indican que es imperativa la jerarquización y organización de las actividades que se desarrollen en el territorio, principalmente cuando estas incluyen a la economía, esto porque “(...) pueden aportar beneficios a la comunidad, pueden generar disfunciones y pérdidas en otras actividades o personas si no tienen una localización adecuada” (Reverté & Clavé, 2014, pág. 17) Los objetivos deben ser planteados y gestionados hacia la preservación del medioambiente.

Por ello son diversos los países que enmarcan sus actividades turísticas en políticas internacionales y elaboran planes de desarrollo turístico, en este caso, de índole sustentable o sostenible, en América Latina, desde el enfoque de negocios y marketing para el acceso a créditos, desde las teorías de planificación urbana y regional de la OEA-CICATUR y desde la planificación desarrollista de la CEPAL (Ricaurte, 2009).

## Planificación turística sostenible

Explorar el territorio ha sido tópico de la actividad humana desde los inicios de la humanidad, pero, aunque el turismo responde a necesidades de ocio y entretenimiento, de igual manera debe ser debidamente planificado y estructurado con claros objetivos económicos y medioambientales prácticos (Reverté & Clavé, 2014). Uno de los aspectos primordiales dentro de los nuevos enfoques de desarrollo económico corresponde a la sostenibilidad y sustentabilidad de los recursos, conceptos que se utilizan de manera simultánea considerando erróneamente que significan lo mismo.

- *Sustentable* proviene de *sustento* y tiene que ver con el mantenimiento de algo, principalmente recursos naturales, en el tiempo, es decir, que un recurso sea sustentable quiere decir que posee conductos internos que transforman sus debilidades para superarlas, e incluso convertirlas en fortalezas para que se pueda valer por sí mismo (Oré, 2016).
- *Sostenible* por su parte, proviene de *sostener* y corresponde a intervenciones desde el exterior que se enfocan en aprovechar oportunidades mientras se mitigan o previenen las amenazas (Oré, 2016).

Los investigadores turísticos suelen obviar la definición de los conceptos, por lo que este estudio se apega a la conceptualización de la Organización Mundial del Turismo (OMT) que define turismo sustentable como la actividad que atiende a las necesidades de los viajeros actuales y de las regiones receptoras, al mismo tiempo que protege y fomenta las oportunidades para el futuro (OMT, 2016). Mientras tanto, el turismo sostenible es el que contribuye a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OMT, 2016), y que para la OMT es sinónimo a turismo sustentable.

Esto responde a que el turismo es una actividad humana, lo que implica una intervención en el sistema natural y humano, ya que tanto el destino como la actividad turística son sostenidos por políticas nacionales e internacionales, impidiendo la posibilidad de autorregularse o autosustentarse. Por ello la revisión de la literatura especializada aprecia referencias tanto a *turismo sustentable* como a *turismo sostenible* y se referirán al mismo tipo de turismo ya que no se establece un límite o diferencia entre uno u otro ni para la *Organización Mundial del Turismo* ni para las políticas nacionales que se aprecian en los planes, programas y estrategias chilenas.

La *Organización Mundial de Turismo* (OMT) se ha encargado desde las últimas décadas del siglo XX y en concordancia a políticas internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de acoplar la actividad turística con los *Objetivos de Desarrollo del Nuevo Milenio*, programa que a grandes rasgos incentiva y potencia un uso responsable y sostenible de los *recursos naturales*, así como el desarrollo de nuevas técnicas y tecnologías que permitan lo mismo.

Desde los ochenta y noventa han surgido desde los investigadores y desde los Estados diferentes planes, programas y estrategias para cambiar las formas en que se relaciona el turismo con el paisaje natural y cultural, ya que la sostenibilidad del entorno es primordial en su vertiente temporal debido a que la prevalencia de los mismos durante el tiempo es un factor primordial para su existencia. En ese escenario en 2001 la Organización Mundial del Turismo presenta al *turismo sostenible* como una adaptación de los destinos turísticos y de los propios turistas a la necesidad de escenarios donde se potencien los impactos positivos del turismo como la valoración de los recursos naturales y culturales, el aumento de la conciencia sobre la calidad ambiental y potenciamiento del desarrollo local a través de la creación de empleos en torno a una actividad económica latente, disminuyendo a su vez el impacto negativo sobre la biodiversidad, la generación de residuos contaminantes y el consumo excesivo de recursos naturales como el agua y los suelos (Barrera & Bahamondes, 2012).

## **Turismo, actividad económica en la estrategia de desarrollo territorial**

La *Estrategia Regional de Desarrollo 2015 – 2030 de la Región del Biobío* (ERD) se elaboró antes que la *Provincia de Ñuble* consagrarse su cambio jurisdiccional en la división político-administrativa del país a *Región de Ñuble*, por lo que la incluye en su área de trabajo, considerando en sus lineamientos estratégicos -para Ñuble- a los sectores agroalimentario, la gestión del agua, el capital social, el patrimonio cultural, la gestión de riesgos, la modernización de infraestructura y ciudades, la adecuación de la gobernanza y las mejoras a la gestión pública (Gobierno Regional del Biobío - División de Planificación y Desarrollo Regional, 2015)

Luego de la promulgación de *Ñuble como Región*, en agosto de 2017 por parte de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, se establecen las provincias de *Diguillín, Itata y Punilla*, significando que la comuna de *Coihueco* quede comprendida en esta última, al igual que *San Fabián, San Carlos, Ñiquén y San Nicolás*. El *Plan Regional de Gobierno 2018 – 2022* de la *Región de Ñuble* señala que el sector silvoagropecuario es el de mayor productividad, ya que un 26,6% de la superficie corresponde a terrenos agrícolas, destaca además el atractivo turístico de la cordillera andina, los valles fluviales y las costas como un motor productivo importante. El desarrollo sustentable de estos dos ejes productivos se condice con el objetivo que se plantea la región de potenciar la generación de energías renovables, principalmente con parques fotovoltaicos (Gobierno Regional de Ñuble, 2018).

Las prioridades establecidas para la *Región de Ñuble* en torno a la calidad de vida, la igualdad de oportunidades y el progreso sustentable están en completa concordancia con los objetivos de *Desarrollo del Milenio* de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU), y con los lineamientos impulsados por la *Organización Mundial del Turismo* (OMT), que propone adaptar los destinos turísticos hacia un enfoque y uso sostenible de los recursos disponibles, promoviendo la disminución del impacto negativo sobre la biodiversidad y la generación de residuos

contaminantes, así como implementar medidas de preservación de los mismos, considerando la coexistencia de la sociedad y la biosfera en el territorio.

El desarrollo turístico nacional, regional y local depende del correcto manejo de sus recursos naturales, los que son finitos, poco renovables y altamente vulnerables a la extracción, contaminación y destrucción por parte de la población y las empresas, es por ello que toma gran relevancia la regulación y planificación gubernamental de su uso, y en el caso de la actividad turística, que potencie un sistema productivo sostenible a lo largo del tiempo.

En este contexto, Chile establece criterios de mitigación del impacto nocivo y potencia la preservación de los recursos disponibles en la *Estrategia Nacional de Turismo 2012 – 2020* con el objetivo de ser un país *“reconocido como un destino turístico de clase mundial, siendo admirado y conocido por poseer una oferta atractiva, variada, sustentable y de alta calidad”* (SERNATUR, 2013, p. 13). Sin embargo, el área de estudio no es parte del *Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable* por lo que no hay instrumentos de planificación para los recursos naturales y culturales de la comuna, ya que no se han catastrado ni localizado espacialmente dichos recursos, así como tampoco ha sido estimada la opción de convertirlos en atractivos turísticos que signifiquen una opción económica que permita cambiar la realidad que hoy se presenta en la comuna (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2015).

Desarrollar un turismo sostenible en la comuna de Coihueco podría permitir escalas económicas no nocivas con el entorno natural y con la población que habita el área, ya que una explotación sostenible de los recursos existentes potencia las actuales actividades económicas de la zona y ofrecería nuevos nichos para ser un sustento económico para gran cantidad de población que hoy está bajo parámetros de pobreza al no poseer un puesto de trabajo estable. El estudio presenta un diagnóstico y evaluación del patrimonio natural y cultural que podría ser explotado como atractivo turístico, contemplando además la opción de fomentar un turismo de tipo sostenible que se podría establecer en la comuna de Coihueco, considerando la reciente promulgación de Ñuble como Región.

## METODOLOGÍA

La dependencia del medio físico y de sus recursos naturales, requiere de una organización previendo las necesidades básicas de las futuras generaciones. Ello implica la planificación y la búsqueda de equilibrio entre el desarrollo productivo y el desarrollo y preservación ambiental, es por ello, que la planificación territorial se relaciona con la confección de Planes de Desarrollo Territorial que declaran los objetivos, los métodos, esquemas y tiempos para lograrlo. Estos instrumentos son creados bajo lógicas públicas siguiendo regulaciones establecidas por gobiernos nacionales, regionales y locales, en algunos casos puede seguir incluso organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) o cualquier otra cuyo objetivo principal sea la regularización de las acciones humanas (Blanco, 2008).

Diversos autores coinciden que la elaboración de cualquier herramienta de planificación bajo lógicas de ordenamiento territorial, incorpora una fase de diagnóstico (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013); (Delgado & Méndez, 1996); (Sili, 2017). Entendiendo esta fase, como un requisito previo de conocimiento territorial para *“determinar cuáles son sus componentes, los cuales una vez identificados, se les debe poner atención a las relaciones que dan lugar al funcionamiento del sistema”* (Soms & De la Torre, 2005, p. 8), donde la comprensión del territorio aparece como un sistema complejo e integrado, cuyos componentes naturales y antrópicos convergen y divergen en diversos niveles (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013). Lo que involucra necesariamente una caracterización (Martín, 2012), bajo dos ejes: uno humano y otro natural (Rubio, 1996); (Fernández & Maguruza, 2015).

## Diagnóstico de Atractivos Turísticos o de Recursos Potencialmente Turísticos

La etapa de diagnóstico en la planificación turística (La O, Salinas, & Licea, 2012) identifica los servicios, el equipamiento y la accesibilidad que poseen tanto los atractivos turísticos como los recursos naturales y culturales que poseen potencial para serlo, obteniendo así las cualidades de cada uno e identificando fortalezas y debilidades para fomentar la actividad turística como opción de desarrollo económico en el territorio que se planifica (Crosby & Moreda, 1996). Cuando no existen atractivos propiamente tales se establecen recursos naturales o culturales que atraigan visitantes o que pudiesen hacerlo según sus características, para ello se analiza el territorio *in situ*, se recurre a entrevistas de sus habitantes o se realiza análisis cartográfico de la topografía en caso de ser de índole natural.

Los recursos inventariados y caracterizados se someten a evaluación multicriterio, luego jerarquizados como atractivos turísticos se utiliza un sistema de calificación nominal y numérico (Soms & De la Torre, 2005). Las características evaluadas son las propias de cada recurso, es decir, su valor intrínseco, y las relacionadas con los servicios y equipamiento existentes en el territorio, así como la accesibilidad según el tipo y características de la infraestructura vial (Reverté & Clavé, 2014). Claves en este proceso son los sistemas de información geográfica, herramientas útiles para este tipo de análisis, ya que permiten establecer gráficamente el diagnóstico y la caracterización del territorio, mientras sus bases de datos pueden ser dirigidas, estructuradas o sometidas a algoritmos donde se evalúan digitalmente las variables, las que luego se pueden interseccionar y plasmar en resultados numéricos y cartográficos (Barredo, 1996).

### Diagnóstico de atractivos turísticos en Chile, la comuna de Coihueco

El análisis del área de estudio se realiza recurriendo a los instrumentos de planificación territorial y las fuentes oficiales de información (INE, DGA, MINVU, IGM, SERNAGEOMIN, MINEDUC, SII), se presenta en forma diferenciada, por lo que en primera instancia se describen las características del Sistema Natural, considerando el emplazamiento relativo de la comuna, las estructuras geomorfológicas constituyentes y su relación geológica, también se determinan las características del clima en la zona, la hidrografía, biogeografía y los riesgos asociados. En segunda instancia respecto del Sistema Humano se describen las condiciones demográficas y el equipamiento comunal asociado, para finalmente determinar la funcionalidad económica

Realizada la descripción del área de estudio el *Servicio Nacional de Turismo* de Chile (SERNATUR) elaboró una propuesta metodológica para establecer un *Catastro de Atractivos Turísticos* adaptando el método desarrollado por el *Centro Interamericano de Capacitación Turística* OEA-CICATUR para la elaboración de inventarios turísticos (Ricaurte, 2009) utilizado ampliamente en Latinoamérica (SERNATUR, 2013), la metodología consiste en localizar, caracterizar, categorizar, jerarquizar y calificar los atractivos turísticos en sus dimensiones intrínsecas, la infraestructura y el interés de visitantes.

Debido a la realidad de la comuna de *Coihueco*, se ha decidido adaptar la metodología ya que sólo se cuenta con recursos naturales y culturales no cuantificado ni calificado, los atractivos turísticos no se encuentran definidos y tampoco existe un mercado de turismo en la comuna, es por esto que no se incluyen los servicios, el equipamiento ni el acceso para establecer el potencial turístico del patrimonio. El enfoque de diagnóstico, considera las características del patrimonio natural y cultural de *Coihueco* que podrían ser convertidos en atractivos turísticos con una correcta ordenación y planificación territorial. En este sentido, se establece un *Diagnóstico Turístico del Patrimonio Natural y Cultural de Coihueco* a través de dos fases:

### Fase I: Identificación

A través de entrevistas con encargado de turismo comunal, entrevistas con informantes clave, información disponible en medios de comunicación y resultados de encuestas a la población, con ello se establece un inventario de Recursos Turísticos. El inventario permite realizar una categorización, tipificación y subtipificación de acuerdo a las características de los recursos, las que se definen según el contexto del área de estudio y una conceptualización actualizada.

### Fase II: Puesta en valor

Se determinan criterios para evaluar los recursos y establecer una jerarquización de sus características, esta etapa de *Calificación del Recurso* (Cr) implica establecer criterios según valores cuantitativos y cualitativos.

- La *jerarquización* consiste en establecer niveles de valor cualitativo o nominal a las características según su idoneidad para ser explotados como atractivo turístico, pudiendo ser *Óptimo*, *Regular* o *Deficiente*.
- La *evaluación* consiste en otorgar un valor cuantitativo a cada jerarquía, siendo 3 si es óptimo, 2 si es regular y 1 si es deficiente.

Para jerarquizar y evaluar los recursos se ha construido una tabla de criterios, la cual considera categorías, tipo y subtipo si es que corresponde, los resultados se agrupan en dos grandes grupos de recursos: por una parte, los recursos naturales que consideran no sólo las características del relieve, sino también la biodiversidad nativa observable y los recursos culturales del área de estudio.

Tabla 1: Categorización, Tipificación y Subtipificación Jerarquizada de Recursos

CATEGORÍA	TIPO	SUBTIPO	JERARQUIZACIÓN		
			ÓPTIMO (3)	REGULAR (2)	DEFICIENTE (1)
			Bajo riesgo para la presencia humana.	Riesgo para la presencia humana.	Alto riesgo para la presencia humana.
			Espacio con baja intervención humana o poco nociva.	Espacio tendiente a la conservación, pero con intervenciones humanas.	Espacio altamente intervenido por la actividad humana.
			Relieve con bajos niveles de erosión y contaminación.	Relieve presenta erosión y contaminación.	Relieve altamente erosionado y contaminado.
Sitio natural	Montaña y Cordillera	Alta montaña / Cordón / Sierra / Valle y quebrada / Meseta / Cajón / Filo / Cerro / Loma	Mayor a 2000 msnm.	Entre 1800 y 2000 msnm.	Hasta 1800 msnm.
	Vulcanismo	Cráter / Colada de Lava / Aguas Termales			
	Nieves	Área nevada / Glaciares			
	Hidrológico	Laguna	Apto para el baño y/o pesca.	Solo apto para el baño o para	No apto para el baño y/o

			Baja presencia de líquenes y lirios.  Volumen de agua estable.	la pesca.  Presencia de líquenes y lirios notoria.  Volumen de agua poco estable.	pesca.  Alta presencia de líquenes y lirios.  Volumen de agua inestable.
		Río / Rápido.	Posibilidad de baño y/o pesca.  Piscina natural.	Posibilidad de baño y/o pesca.  Piscina artificial.	No apto para el baño y/o pesca.  Inexistencia de Piscina.
		Salto de Agua / Vertiente	Volumen de agua estable.	Volumen de agua poco estable.	Volumen de agua inestable.
	Fenómeno Cárstico	Gruta / Caverna / Cueva			
	Biodiversidad Nativa observable	Bosque / Fauna	Especies endémicas en gran cantidad.	Especies endémicas en riesgo.	Ausencia de especies endémicas.
Patrimonio histórico.	Lugar Histórico	Museo Colección Particular Mina Arqueología	Hito conocido y reconocido públicamente.	Hito conocido popularmente pero no reconocido por el sector público.	Hito poco conocido.
	Obras de Arte y Técnica	Pintura Escultura Arte decorativa: Cerámica / Decoración / Metal / Muebles y ebanistas / Vidrio / Joyería / Moda / Mosaico / Textil / Arquitectura criolla	Obra reconocida por su valor artístico y debidamente conservada por entes públicos y privados.	Obra reconocida por su valor artístico, pero no conservada debidamente por entes públicos o privados.	Obra no reconocida por su valor artístico, pero no conservada por entes públicos ni privados.
Actividades criollas y patrimonio cultural vivo.	Creencia Popular	Religioso Mitos y Leyendas	Reconocido popular y públicamente.	Reconocido popularmente con un indebido manejo público.	Reconocido popularmente, pero desconocido desde lo público.
	Artesanía y artes	Tejido en mimbre / Tejidos en paja / Metales / Madera / Instrumentos Musicales / Cueros y pieles / Tejidos textiles / Mosaicos / Productos de belleza y cuidado corporal	Producto comercializado bajo todas las normas legales.	Producto no comercializado bajo las normas legales, pero en proceso para cumplirlas.	Producto no comercializado bajo las normas legales.
	Alimentos	Comida Típica / Bebida Típica	Producto comercializado bajo todas las	Producto en proceso para cumplir con las	Producto no comercializado bajo las

			normas legales.	normativas legales.	normas legales.
Realización técnica y científica.	De Explotación	Minera / Silvoagropecuaria	Actividad en ejercicio.	Actividad esporádica.	Actividad abandonada.
	De Ciencia	Espacio de Conservación de la flora y fauna nativa	Espacio cumple con las normativas legales y es reconocido por la población.	Espacio cumple con las normativas legales, pero es poco conocido por la población.	Espacio cumple con las normativas legales, pero es prácticamente desconocido por la población.
Acontecimiento programado	Artístico	Danza / Música / Exposición de Artesanías y Artes.	Actividad tiene una ocurrencia estable a lo largo del tiempo.	Actividad incipiente, por lo que no tiene una ocurrencia estable a lo largo del tiempo.	Actividad irregular e inestable, por lo que no tiene una ocurrencia estable a lo largo del tiempo.
	Tradicional	Muestra de actividad criolla / Fiesta Religiosa Carnaval / Exposición o fiesta de producción agrícola / Feria Persa.		Actividad cumple con la normativa legal por lo que posee permisos permanentes.	Actividad cumple con la normativa legal, pero está sujeta a obtener permisos.
	Deportivo	Futbol / Maratón / Cicletada / Motociclismo / Náutico			

Fuente: Elaboración propia

Con los valores numéricos de las jerarquías obtenidas se calcula un promedio directo o media aritmética que conoceremos como *Calificación del Recurso*:

$$Promedio = \frac{\sum \text{Jerarquías del recurso}}{N}$$

Las calificaciones de los recursos fluctuarán entre 1 y 3, por lo que para expresar la potencialidad turística del patrimonio se crean rangos de clasificación que determinan niveles de potencial turístico, según lo siguiente:

Tabla 2: Rangos de Potencial Turístico

RANGOS	POTENCIALIDAD TURÍSTICA
2,40 – 3,00	Óptimo
1,70 – 2,39	Regular
1,00 – 1,69	Deficiente

Fuente: Elaboración propia

## RESULTADOS

### Características del Sistema Natural: emplazamiento, clima, geomorfología e hidrografía

La comuna de *Coihueco* forma parte del área precordillerana y cordillerana de la *Región de Ñuble*. Sus límites geográficos actuales son los fijados en el DS N° 1325 (13/11/1980) y corresponden al norte con las comunas de *San Carlos* y *San Fabián*, por el este con la República *Argentina*, por el sur con la comuna de *Pinto* y por el oeste con la comuna de *Chillán*. Se distinguen dentro de la comuna 51 localidades pobladas con algún grado de identidad y organización (PLADECO, 2013). Su ubicación determina la situación de los recursos hidrológicos, vegetacionales

y faunísticos, de estos la mayor parte, presenta poca intervención humana, por lo que sus recursos naturales se convierten en un potencial atractivo turístico para la realización de turismo aventura, observación paisajística o ecoturismo.

Se observan tres tipos de clima, de acuerdo a la transición en altura entre el valle longitudinal y los sectores cordilleranos. El primero de ellos el *Clima Templado Cálido con Lluvias Invernales* con 4 meses áridos (diciembre a marzo aproximadamente), seguidos por 4 meses fríos y húmedos, con precipitaciones que alcanzan una media anual de 1200 a 1280 mm; el segundo es el *Clima Templado Frío con Lluvias Invernales* con un mes seco y cuatro a cinco meses fríos y húmedos, con precipitaciones de 1000 mm entre los meses de abril a septiembre y, finalmente el *Clima Polar por efecto de la altura* donde no se manifiesta ningún mes árido, pero sí seis meses fríos y húmedos, con precipitaciones variables del orden de 2000 mm que caen en forma de nieve (Errázuriz, 1998).

La geomorfología del área de estudio presenta tres sectores diferenciados de oeste a este: la *Depresión Intermedia* (área plana y semiondulada) (19,96%), la *Precordillera Andina* (terrenos ondulados y acolinados) (31,75%), y la *Cordillera Andina* donde se asienta el *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* (Laderas escarpadas y cubiertas de nieve) (42,46%). El origen de las formaciones rocosas del sitio corresponde a dos tipos de rocas: las ígneas (plutónicas y volcánicas) en los lechos fluviales, principalmente en la hoya del río Ñuble las plutónicas y, las volcánicas originadas en el *Complejo Volcánico Nevados de Chillán*, que se han trasladado por diversos procesos de arrastre, principalmente por cursos de agua de los deshielos andinos, y las ubican entre la Precordillera Andina y la Depresión Intermedia; el segundo tipo de roca corresponde a las rocas sedimentarias (detríticas y no detríticas) en las laderas noroeste del *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* las detríticas, y repartidas por el territorio comunal principalmente en la Depresión Intermedia, las no detríticas.

Existen dos subcuencas relevantes en la comuna, correspondientes a la del río Ñuble por el norte y Chillán por el sur, gran parte de los ríos que drenan el territorio comunal son tributarios del Ñuble y por ende forman parte de la Cuenca Andina del río Itata. En específico, seis son las subcuencas y ríos que drenan la comuna siendo todas ellas afluentes del flanco sur de la Cuenca Hidrográfica de Ñuble (*río Ñuble, río Gato, río Santa Gertrudis, río Coihueco, río Cato*). Cabe señalar también, la existencia del *río Niblinto*, afluente del *río Cato*, importante para el riego por ser la fuente de alimentación del *Embalse de Coihueco* que riega 4000 Há de la comuna.

Es posible determinar una gran cantidad de quebradas intermitentes y cursos menores, que no presentan toponimia, configuradas como vertientes y ocupadas para el riego. Se constatan nueve lagunas pequeñas de las cuales cabe mencionar a *El Baúl*, junto al cajón del mismo nombre, *Los Coltrohues*, en la *Cordillera Ventana*, al límite con Argentina; *Las Culebras, Valle de Alico y Las Piedras* en el límite norte de la comuna, junto al curso del *Río Ñuble*. En conjunto los espejos de agua y los cursos (mayores y menores) satisfacen las necesidades de consumo humano y riego (PLADECO Coihueco, 2018).

Se han intervenido algunos cursos de agua con fines de riego ya que la principal actividad económica de la comuna es la agricultura (también la explotación forestal y la ganadería), esta intervención se denomina *estancamiento* (acumulación del agua de uno o más cursos hídricos durante el invierno, para ser utilizada durante la primavera y el verano) destacando el *Embalse de Coihueco*; la segunda intervención corresponde al *acanalamiento*, el cual se refiere a una red de canales de mediana y pequeña envergadura en el territorio de la comuna, que traslada agua a diversos sectores, pudiendo generar nuevos estanques.

### **Características del Sistema Natural: biogeografía y riesgos**

El 37% del territorio del territorio comunal cuenta con bosque nativo de acuerdo al *Catastro y Evaluación de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile* (1993) (en tanto el *PLADECO Coihueco 2018-2022* lo sitúa en un 20%), que determina que en el sector existen las asociaciones

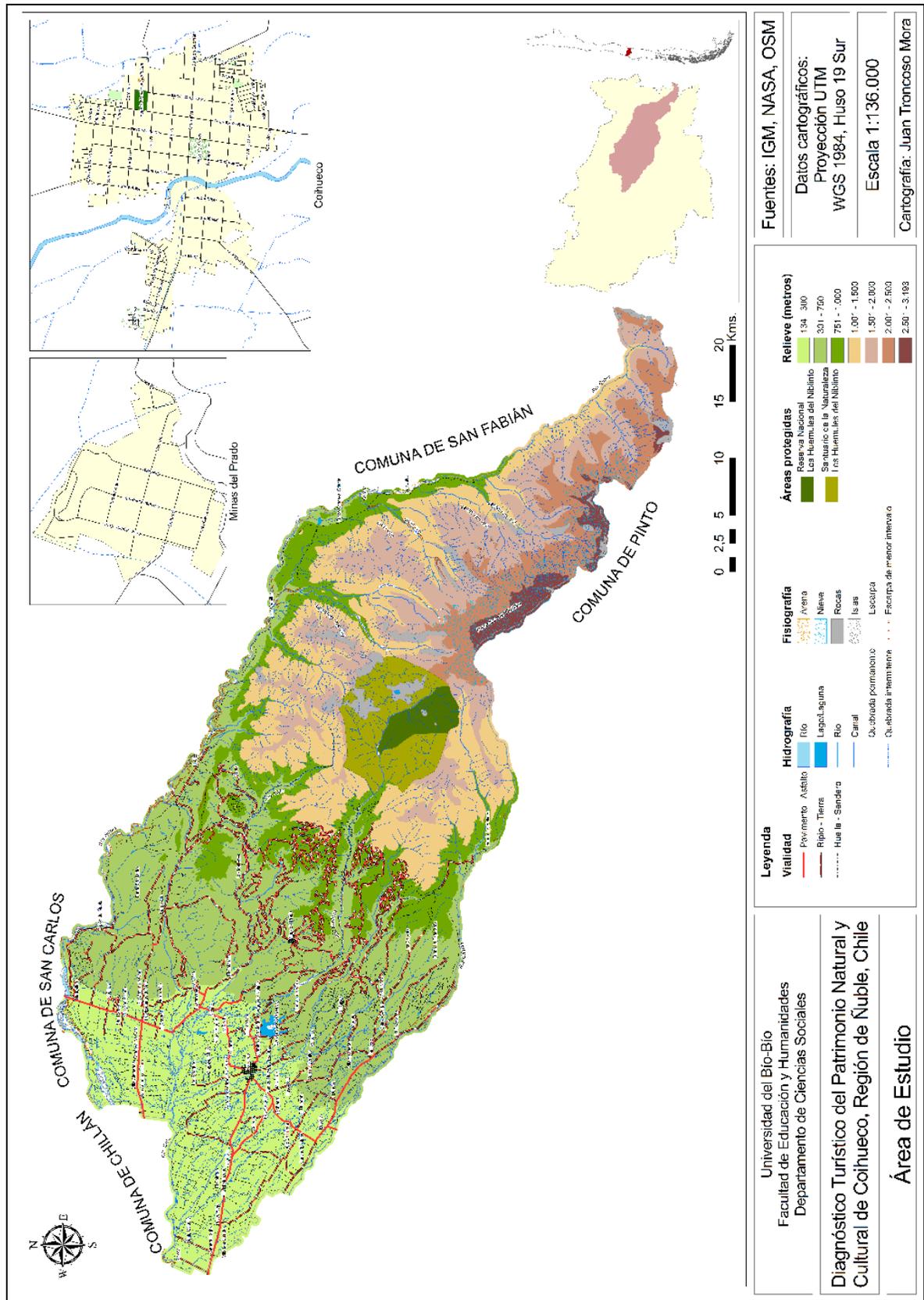
de *Bosque de Roble-Raulí-Coihue* (29,46%) en la Precordillera y Cordillera Andina; *Bosque Roble-Hualo* (1,20%) en las laderas del Valle encajonado del río Ñuble; *Bosque Lenga* (6,20%) en laderas inferiores del *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* y en el valle encajonado del río Ñuble; *Bosques Esclerófilos* (0,08%) (*peumo, boldo, molle, quillay, litre, maitén y espinillos*), así como arbustos de *colliguay* y *romerillo*, dispersos en el valle longitudinal; *Bosque Siempreverde* (0,02%), (*Coihue, Canelo, Notro, Tepa, Fuique, Luma, Lingue, Laurel, Tineo, Olivillo, Ulmo, Avellano, Mañío de hojas largas, Trevo, Radal y Melí*), dispersos por la Precordillera Andina; *Bosque de Ciprés de Cordillera* (0,05%) al sur de la comuna, en la Cordillera de Los Andes, todas especies con diferentes posibilidades de selección para corte y tala, así como para la preservación (Ministerio del Medio Ambiente, 2018).

Las características del territorio comunal favorece la presencia de fauna asociada, algunas de las cuales son especies autóctonas al borde de la extinción, dando razón a la creación de la *Reserva y Santuario de la Naturaleza Los Huemules de Niblinto* (9026 has), territorio protegido que se configura como uno de los últimos reductos de *huemules* en el país, ya que 50 de los 2000 *huemules* (aprox.) que habitan entre Chile y Argentina se pueden encontrar en la comuna (CONAF, 2017). Se suman las especies de *Vizcachas, Gatos Colocolo, Guiñas, y Carpinteros Negro* todas en *peligro de extinción*; *Pumas y Quiques* en niveles *vulnerables*; además de *Culpeos, Chillas, Chingues* y *Ratones Lanudos* tipificados como *inadecuadamente conocidos* (Ministerio del Medio Ambiente, 2018).

El área de estudio comprende posibilidades de riesgo por remoción en masa, es decir derrumbes, aludes, deslizamientos y flujos de detritos, rocas y barro que no solo transforman la morfología de los suelos, sino que pueden destruir ecosistemas, el *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Biobío* (MINVU, 2005) establece que la Depresión Intermedia y parte del valle encajonado del *Río Ñuble* mantiene *bajo riesgo* (45,22%); la Precordillera y Cordillera Andina los niveles varían de *Medio* (38,78%) a *Alto* y *Muy Alto* (15,99%) en áreas específicas de la zona (mayores cumbres). De igual forma el PRDU del Biobío (MINVU, 2005), especifica que el área de estudio presenta *Alto* riesgo de inundación sólo en el lecho del *Río Ñuble* en el límite noroeste de la comuna, el resto del territorio tiene zonas con niveles *leves* de inundación, esto debido al relieve montañoso y a la red de canales de regadío que permiten el escurrimiento de las aguas por cursos aptos, en vez de la acumulación en el territorio.

Las laderas norte del *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* -donde el principal volcán es el *Chillán*-, presenta 10 focos activos en el área, cuyos principales peligros corresponden a "*lahares, flujos de detritos y coladas de lava, canalizados por los valles principales: estero Renegado, estero Shangri-La, río Chillán, estero San José, río Santa Gertrudis, río Gato y río Las Minas*" (Servicio Nacional de Geología y Minería, 2018). En abril de 2018 se decretó que la totalidad del *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* se clasificara en el *Ranking de Riesgo Específico 5*, con una *alerta Naranja* constante y monitoreada, considerando que la evacuación de material volcánico en su mayoría se efectuaría por el río Ñuble, entre las comunas de *Coihueco* y *San Fabián*.

Respecto del riesgo de incendio en la comuna el *Plan Regional de Desarrollo Urbano y Territorial* de la región del Biobío los incendios sobre la vegetación son de completa responsabilidad humana (MINVU, 2005), indica que su carácter de probabilidad es *Muy Alto* (30,50%) en algunos sectores de la Depresión Intermedia, la Precordillera Andina y el Valle encajonado del *río Ñuble* y *Alto* (30,21%), asimismo tiene un carácter *Moderado* en otros sectores (23,21%). Las laderas bajas de la Cordillera de Los Andes que tienen difícil acceso vial, el riesgo de incendio debiese ser menor al ser limitada la acción y presencia antrópica, sin embargo, las especies arbóreas características son vulnerables. En las laderas y cumbres del *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* (16,09%) el riesgo es *Leve*, debido a que la cobertura del suelo es glacionival.



Mapa 1: Área de Estudio, Comuna de Coihueco

## Características del Sistema Humano: Demografía y equipamiento

Según el CENSO de 2017 en la comuna habitan 26.881 personas, de las cuales 13.424 son hombres y 13.457 son mujeres; la densidad de la población corresponde a un 15.17 hb//km<sup>2</sup>; el índice de masculinidad se encuentra en un 99,8 y la edad promedio de sus habitantes es de 36 años; la paridez media corresponde a 1,5 hijos y solo el 5% de la población de la comuna declara pertenencia a algún pueblo originario. Respecto de la composición etaria de la población los valores de dependencia total son de 47,9, siendo de mayor proporción la dependencia de los niños de 0 a 14 años (30,9).

El centro urbano más grande de la comuna y única entidad tipificada como ciudad es *Coihueco* con una población total de 9.059 personas, donde 4.744 son mujeres y 4.315 son hombres, esta población se encuentra distribuida en 3.161 viviendas. Otras entidades corresponden a *aldeas* que en la comuna son 5: *Talquipén*, *Minas del Prado*, *Bustamante*, *La Viñita*, y *San Antonio de Cato*, que albergan una población total de 3.651 habitantes distribuidos en 1.214 viviendas. Los Caseríos por su parte son 25 y suman 3.814 personas que habitan 1.469 viviendas. Los restantes 10.357 habitantes que no pertenecen a algún centro urbano se encuentran dispersos por el amplio territorio de la comuna, otorgándole una clara característica rural a la misma (INE, 2019).

Respecto del equipamiento de la comuna, según datos de junio de 2017 las condiciones básicas están al debe, ya que un 27,50% de la población no posee servicios básicos en sus viviendas, mientras un 14,80% de las viviendas son *hogares hacinados* (MDS, 2017). Los principales establecimientos de salud municipal en la comuna son dos: el *Consultorio General Urbano* en *Coihueco* urbano y *Tres Esquinas de Cato*, y cuatro *Postas de Salud Rural* en *Talquipén*, *Tanilvoro*, *Bustamante* y *Minas del Prado*, estos seis establecimientos deben acoger a las 25.093 personas inscritas en el Servicio de Salud Municipal el año 2017 (Departamento de Estadísticas e Información de Salud, 2019).

De acuerdo al Ministerio de Educación (MINEDUC) la cobertura municipal en el ámbito de educación es *alto*, ya que al año 2017, 21 de los 30 establecimientos educacionales dependen del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM), los restantes 9 establecimientos son de dependencia Particular Subvencionada, sin embargo, al analizar las matrículas, la distribución no se realiza en las mismas proporciones, ya que mientras 2.778 estudiantes pertenecen al sistema público, 1.800 estudiantes estaban matriculados en establecimientos educacionales de pago compartido (Centro de Estudios MINEDUC, 2019).

Respecto de la cobertura educacional, las matrículas por nivel de educación según el MINEDUC se especifica que de las 4.578 matrículas de la comuna, 508 corresponden a párvulos, 2.931 son niños y niñas en educación general básica o primaria, 818 son jóvenes estudiantes de educación media o secundaria, 40 son adultos cursando enseñanza media y 281 corresponden a estudiantes de educación especial (Centro de Estudios MINEDUC, 2019).

La desigual matrícula entre los niveles de educación se relacionan con la pérdida de capital humano que sufren las comunas pequeñas, un decrecimiento en el dinamismo demográfico dado por una disminución de la población, envejecimiento y niveles de pobreza que incrementan la migración a zonas urbanas (Fawaz, 2015), en el caso de la educación, un gran número de jóvenes son matriculados en establecimientos en la aledaña comuna de *Chillán* que se configura como un polo de atracción para cursar la instrucción obligatoria, presentando mayor diversidad de establecimientos para elegir, ya que mientras en *Coihueco* existen 30 establecimientos educacionales en *Chillán* existen 112 (Centro de Estudios MINEDUC, 2019) permitiendo acceder a opciones que entregan herramientas a los jóvenes para enfrentarse a un entorno cada vez más competitivo, y que el entorno rural no puede satisfacer (Fawaz, 2015).

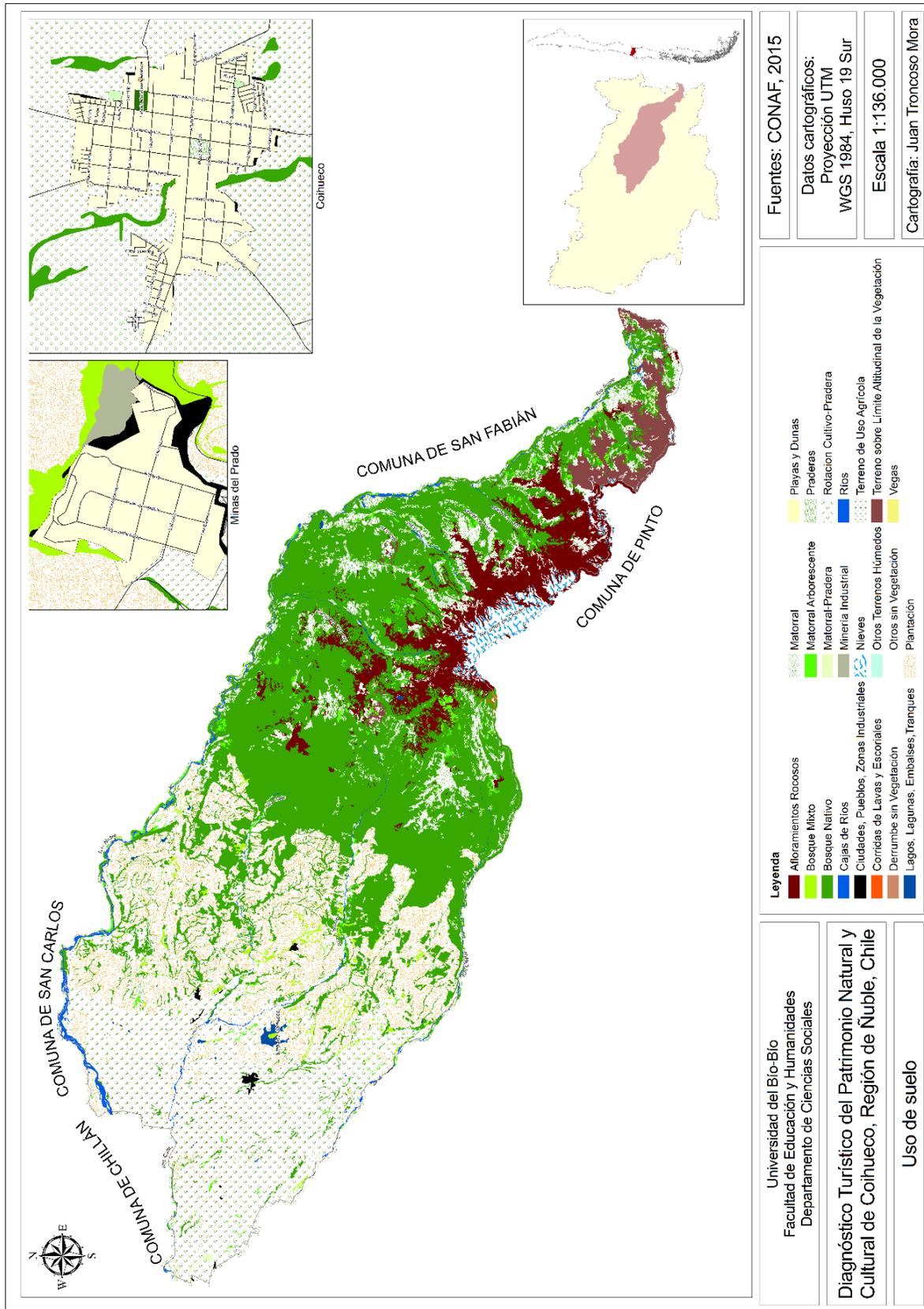
## Características del Sistema Humano: Funcionalidad económica

Según los datos del CENSO (2017) el 47% de los habitantes de la comuna declara encontrarse trabajando, las mujeres representan el 32% de este total; la edad promedio de los trabajadores es de 41,5 años. Además, el censo determinó que la escolaridad promedio es de 9,8 años y el 5% de ellos trabaja y estudia. El desglose de la proporción de trabajadores por sector productivo es de 40% en el sector primario; 4% sector secundario y 56% en el sector terciario. Respecto de la funcionalidad económica de la comuna las principales actividades económicas de la comuna son extractivas, predominando la silvicultura, el agrocultivo y la ganadería, estas actividades consolidan la alta ruralidad territorial (66,2%).

El desarrollo (económico) entonces, se asocia en la comuna vinculado principalmente a la explotación silvoagropecuaria: El *CENSO Agropecuario y Forestal* (2007), estipula que las plantaciones forestales representan un 20,17% del territorio comunal y los terrenos agrícolas el 23,45%, el resto del territorio se reparte en áreas desprovistas de vegetación, áreas urbanas, bosques nativos, renovales, bosques mixtos (nativo-exótico), matorrales, cuerpos de agua, vegas, nieves y praderas (PLADECO Coihueco, 2018). De acuerdo a las *Estadísticas de Empresa del Servicio de Impuestos Internos* (SII), al año 2018 en la comuna existen 1.585 empresas registradas, de las cuales 1.283 se clasifican como *micro*, 267 *pequeñas*, 25 *medianas*, 4 *grandes* y 243 *no registraron movimiento* (SII, 2019).

El Servicio de Impuestos Internos (SII), declara que la *Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* es el principal rubro económico de la comuna con 846 empresas al año 2018, con 8.931 personas dependientes, 482 personas a honorarios, es necesario destacar que la temporada estival trae consigo la ampliación de puestos de trabajos temporales informales que no se pueden cuantificar, pero que si son una fuente de ingreso importante para muchas familias de la comuna (SII, 2019). Los siguientes rubros con mayor cantidad de empleos dependientes en la comuna son la *Enseñanza*, con 939 trabajadores dependientes y otros 103 a honorarios; las empresas dedicadas a *Transporte y Almacenamiento* otorgaron empleo dependiente a 660 trabajadores y otras 79 personas a honorarios; el *Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas* es el cuarto rubro con 410 trabajadores dependientes y 270 a honorarios (SII, 2019).

El Turismo es un área económica débil dentro de la comuna, de acuerdo al Plan de Desarrollo Comunal 2018-2022 "*existen distintos atractivos turísticos*" (Ilustre Municipalidad de Coihueco, 2018, p. 36), específicamente riqueza natural y cultural, pero éstos "*no han tenido la difusión suficiente para potenciarlos. Hay lugares en la comuna de gran potencial, pero es necesario invertir y crear nuevas rutas que permitan atraer a los visitantes*" (Ilustre Municipalidad de Coihueco, 2018, pág. 36), es decir, se reconoce que es un área potencialmente explotable, pero con gran trabajo para poder ser trabajada.



Mapa 2 Uso del suelo, Comuna de Coihueco

## Diagnóstico Turístico: Inventario y Valoración de los Recursos

A través de entrevistas con el encargado de turismo de *Coihueco* y otras autoridades comunales, entrevistas con informantes clave, lo disponible en medios de comunicación, resultados de encuestas a la población y un análisis cartográfico del territorio se establecieron 84 recursos, de los cuales 47 corresponden a *Sitio Natural*, 2 a *Patrimonio Histórico*, 3 a *Realización Técnica y Científica*, 20 a *Actividades Criollas y Patrimonio Cultural Vivo*, y 12 a *Acontecimiento Programado*, con los que se elaboró un *Inventario Turístico de Coihueco*, dicha información se localiza espacialmente (mapa 3).

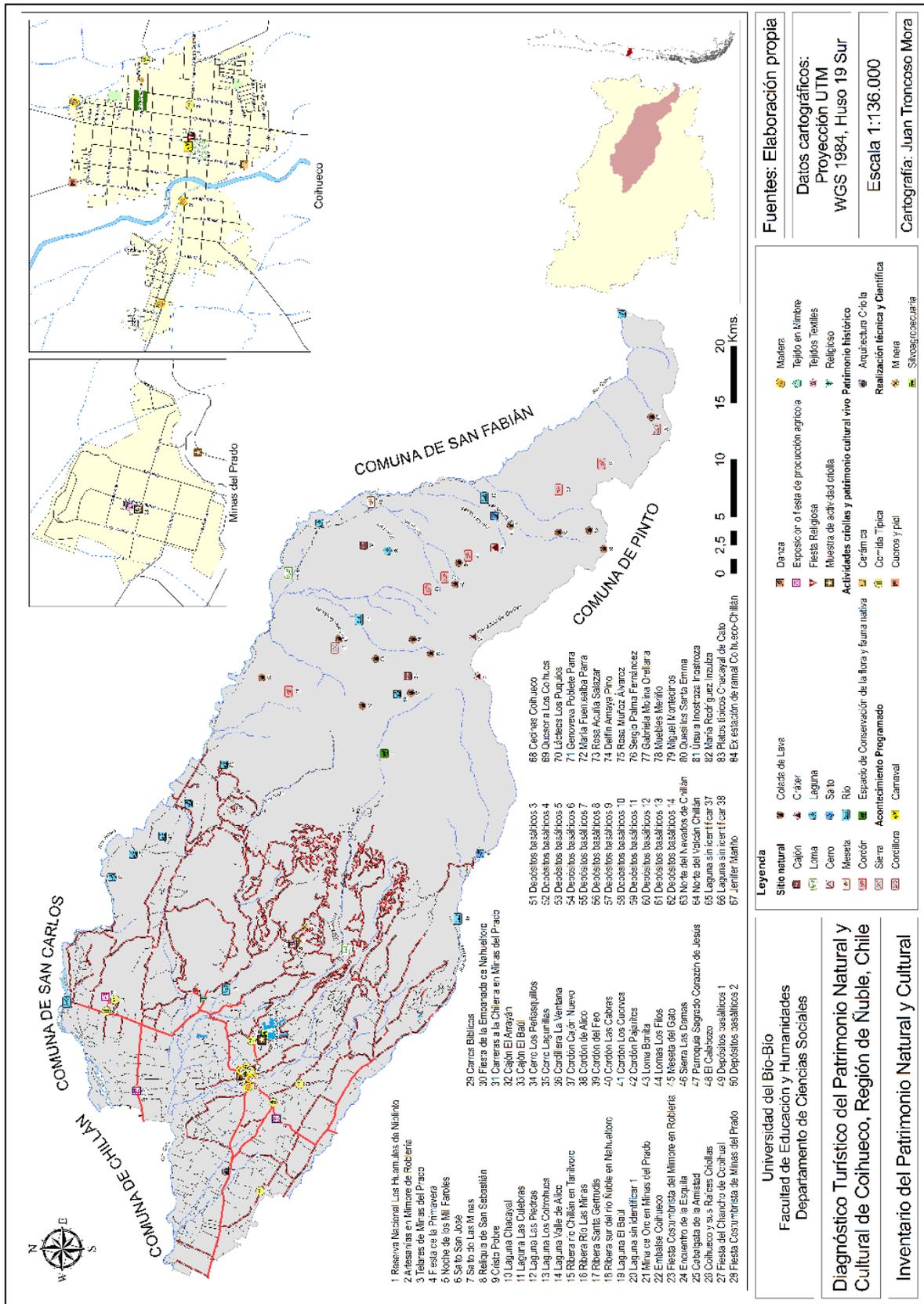
Tabla 3 Inventario de Recursos Naturales

NOMBRE	CATEGORÍA	TIPO	SUBTIPO	CR	
Reserva Nacional Los Huemules de Niblinto	Realización Técnica y Científica	De Ciencia	Espacio de Conservación de la flora y fauna nativa	2	
Artesanías en Mimbre de Roblería	Actividades criollas y patrimonio cultural vivo	Artesanía y Artes	Tejido en Mimbre	3	
Telares de Minas del Prado			Tejidos Textiles	3	
Fiesta de la Primavera	Acontecimiento Programado	Tradicional	Carnaval	3	
Noche de los Mil Faroles		Artístico	Danza	3	
Salto San José	Sitio Natural	Hidrológico	Salto	2	
Salto de Las Minas				2,5	
Reliquia de San Sebastián	Actividades criollas y patrimonio cultural vivo	Creencia Popular	Religioso	2	
Cristo Pobre				3	
Laguna Chacayal	Sitio Natural	Hidrológico	Laguna	3	
Laguna Las Culebras				3	
Laguna Las Piedras				3	
Laguna Los Coltrohues				3	
Laguna Valle de Alico				3	
Ribera río Chillán en Tanilvoro				2,5	
Ribera Río Las Minas			3		
Ribera Santa Gertrudis			3		
Ribera sur del río Ñuble en Nahueltoro			2,33		
Laguna El Baúl			Laguna	3	
Laguna sin identificar 1				2	
Mina de Oro en Minas del Prado			Realización Técnica y Científica	De Explotación	Minera
Embalse Coihueco	Silvoagropecuaria	3			
Fiesta Costumbrista del Mimbre en Roblería	Acontecimiento Programado	Tradicional	Exposición o fiesta de producción agrícola	3	
Fiesta del Chancho de Copihual				3	
Fiesta de la Empanada de Nahueltoro				3	
Encuentro de la Esquila			Muestra de actividad criolla	3	
Cabalgata de la Amistad				3	
Fiesta Costumbrista de Minas del Prado				3	
Carreras a la Chilena en Minas del Prado				3	
Coihueco y sus Raíces Criollas				Carnaval	3
Carros Bíblicos				Fiesta Religiosa	3

Diagnóstico turístico del patrimonio natural y cultural de Coihueco, región de Ñuble. Chile

Cajón El Arrayán	Sitio Natural	Montaña y Cordillera	Cajón	2,66
Cajón El Baúl			3	
Cerro Los Peñasquillos			Cerro	2,66
Cerro Lagunillas			3	
Cordillera La Ventana			Cordillera	3
Cordón Cajón Nuevo			Cordón	2,75
Cordón de Alico				2,75
Cordón del Feo				3
Cordón Las Cabras				2,75
Cordón Los Cuervos				3
Cordón Pajaritos				3
Loma Bonita			Loma	3
Lomas Los Filos				2,5
Meseta del Gato				Meseta
Sierra Las Damas	Sierra	3		
Parroquia Sagrado Corazón de Jesús	Patrimonio histórico	Obras de Arte y Técnica	Arquitectura Criolla	3
El Calabozo	Sitio Natural	Hidrológico	Río	2,5
Depósitos basálticos 1		Vulcanismo	Colada de Lava	2,75
Depósitos basálticos 2				2,75
Depósitos basálticos 3				2,75
Depósitos basálticos 4				3
Depósitos basálticos 5				3
Depósitos basálticos 6				2,8
Depósitos basálticos 7				2,5
Depósitos basálticos 8				3
Depósitos basálticos 9				2,8
Depósitos basálticos 10				3
Depósitos basálticos 11				2,75
Depósitos basálticos 12				2,5
Depósitos basálticos 13				2,75
Depósitos basálticos 14				3
Norte del Nevados de Chillán		Cráter	3	
Norte del Volcán Chillán			3	
Laguna sin identificar 37		Hidrológico	Laguna	2,5
Laguna sin identificar 38				3
Jenifer Mariño	Actividades criollas y patrimonio cultural vivo	Artesanía y Artes	Cerámica	3
Cecinas Coihueco		Alimentos	Comida Típica	3
Quesería Los Coihues				3
Lácteos Los Puquios				3
Genoveva Poblete Parra				1
María Fuentealba Parra				1
Rosa Acuña Salazar				3
Delfín Amaya Pino				3
Rosa Muñoz Álvarez		1		
Sergio Palma Fernández		Artesanía y Artes	Cueros y piel	3
Gabriela Molina Orellana			Madera	3
Muebles Meriño				3
Miguel Montecinos		Alimentos	Comida Típica	3
Quesillos Santa Emma				2
Úrsula Inostroza Inostroza		Artesanía y Artes	Tejidos Textiles	3
María Rodríguez Inzulza				3
Platos típicos Chacayal de Cato		Acontecimiento Programado	Tradicional	Exposición o fiesta de producción agrícola
Ex estación de ramal Coihueco-Chillán	Patrimonio histórico	Obras de Arte y Técnica	Arquitectura Criolla	1

Fuente: Elaboración propia



Mapa 3 Inventario del Patrimonio Natural y Cultural

La categorización determinó 47 *Recursos Naturales*, cabe indicar que la condición de ruralidad permite incluir flora y fauna nativa, recurso único y potencial para el atractivo turístico sustentable. El desglose de los recursos naturales de acuerdo a la tipología muestra que existen 16 recursos del tipo *Hidrológico*, descritos por los subtipos de *saltos de agua lagunas y riberas de río*; 15 recursos del tipo *Montaña y Cordillera*, descritos por los subtipos de *cajón, cordón, cordillera, meseta y sierra*; 16 recursos del tipo *Vulcanismo*, descritos por los subtipos de *cráteres y coladas de lava*.

La categorización determinó 37 *Recursos Culturales* desglosados en cuatro categorías: a) 12 recursos en la categoría *Acontecimiento programado*, de ellos 1 recurso corresponde al tipo *Artístico* cuyo subtipo descrito se refiere a la *danza*; 11 recursos del tipo *tradicional* cuyos subtipos descritos se refieren a *Exposición o fiesta de producción agrícola, Muestra de actividad criolla, Carnaval y Fiesta Religiosa*. b) 20 recursos en la categoría *Actividades criollas y patrimonio cultural vivo*, de los cuales 9 se encuentran bajo la tipología *Alimentos* descritos en el subtipo de *comida típica*; 9 en la tipología *Artesanía y Artes*, descritos bajo los subtipos de *Tejido en Mimbre, Cerámica, Cueros y piel, Madera y Tejidos Textiles*. c) 2 recursos en la categoría *Patrimonio Histórico*, en la tipología *Obras de Arte y técnica*, subtipo *Arquitectura Criolla*. d) 3 recursos en la categoría *Realización Técnica y Científica*, de los cuales 1 corresponde al tipo *De Ciencia* subtipo descrito como *Espacio de Conservación de la flora y fauna nativa* y 2 recursos que corresponde al tipo *De Explotación*, descritos como subtipo de *Minería y Silvoagropecuaria*.

Los *Recursos Naturales* se pueden observar principalmente en el macizo andino, donde se reconoce la riqueza en la apreciación de sus altas cumbres, depósitos basálticos, cajones, cordones y áreas nevadas, así como la existencia de esteros, ríos, saltos y lagunas con flora y fauna autóctona, generando paisajes únicos debido a la disminuida intervención humana en los mismos. Por su parte, los *Recursos Culturales* se ubican en la depresión intermedia y los valles fluviales, donde se concentra la población y se caracteriza por preservar las tradiciones típicas del campo chileno, valor histórico que ha permitido la instauración de múltiples eventos o fiestas que se replican año a año y celebran las actividades artesanas, la producción agrícola, ganadera, frutícola e incluso deportivas. Es importante destacar que en la comuna se realizan artesanías únicas dentro de nuestro país, específicamente los *Tejidos de Mimbre en Roblería*, los *Tejidos Textiles en Minas del Prado*, el *Tallado en Madera Nativa* y la *Talabartería* en diferentes localidades de la comuna.

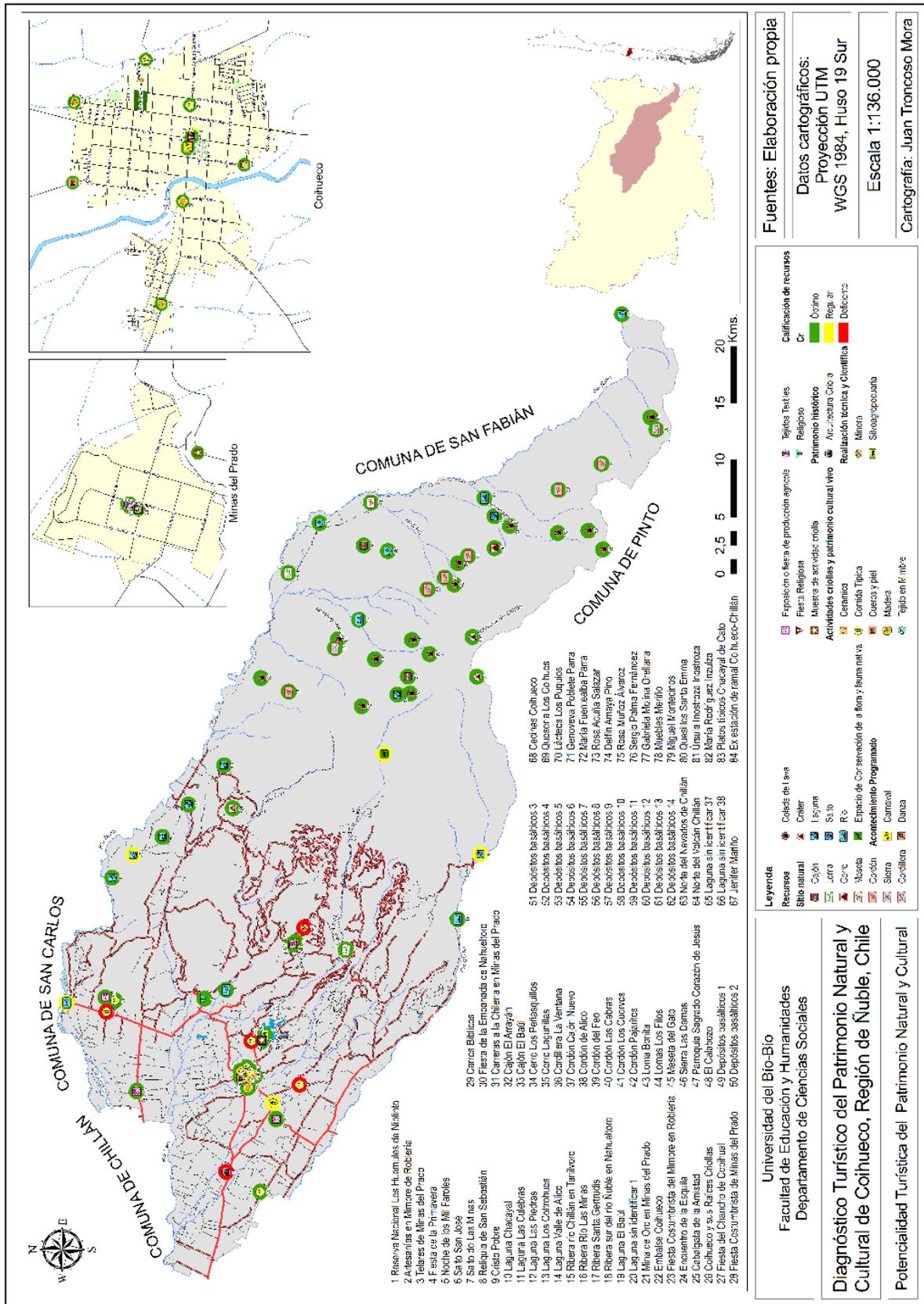
La Calificación del Recurso (Cr) se obtuvo luego de poner en valor las características de los recursos según lo relativo a la jerarquización y evaluación, los resultados obtenidos se clasificaron en niveles de Potencialidad Turística de la siguiente manera:

Tabla 4: Potencial Turístico de los Recursos Analizados

RANGO	POTENCIALIDAD TURÍSTICA	NÚMERO DE RECURSOS	%
2,40 – 3,00	Óptimo	73	86,91
1,70 – 2,39	Regular	6	7,14
1,00 – 1,69	Deficiente	5	5,95

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, el 86,91% de los recursos poseen una *Potencialidad Turística Óptima* (73 recursos), un 7,14% clasifica como *Regular* (6 recursos) y el 5,95% restante posee una *Potencialidad Turística Deficiente* (5 recursos), (mapa 4).



Mapa 4 Potencialidad Turística del Patrimonio Natural y Cultural

Imagen 1: Embalse Coihueco



Fuente: Juan Villegas Cerda (03/11/2018)

Imagen 2: Complejo Volcánico Nevados de Chillán



Fuente: Puranoticia (03/09/2019)

Imagen 3: Coihueco y sus raíces criollas



Fuente: Municipalidad de Coihueco

## CONCLUSIONES

Bajo el paraguas epistémico del ordenamiento territorial, se plantea la realización de un diagnóstico comunal, el cual entrega resultados para la planificación, en este caso de la actividad turística. El estudio determina que la comuna de *Coihueco* tiene un potencial turístico no explotado, mostrando una serie de resultados que constituyen insumos para la planificación y desarrollo territorial comunal en el área, además la metodología propuesta en el estudio se convierte en un constructo científico posible de replicar en otras comunas de la región.

El territorio comunal se presenta como un espacio de gran extensión en la *Región de Ñuble*, cuya característica natural predominante, es la Cordillera de los Andes en específico el *Complejo Volcánico Nevados de Chillán* lo que condiciona sus características tanto geomorfológicas e hidrodinámicas como climáticas y biogeográficas, además plantea una serie de riesgos asociados en específico. Esta circunstancia determina una tipología de recursos naturales existentes y las actividades turísticas actualmente ofrecidas, lo que, bajo enfoques de planificación para el desarrollo territorial sustentable, plantea potencialidades turísticas posibles de convertir en una actividad económica.

Las características de la población comunal, diseñan un escenario de alta ruralidad común a toda la región, donde los principales ejes de desarrollo económico, se encuentran asociados al sector hortofrutícola, la actividad pecuaria, el turismo rural, innovación en cultivos tradicionales e industriales, la educación y la infraestructura. Lo que compone principalmente un mercado compuesto por una gran cantidad de pequeños productores dedicados a la actividad extractiva y otros asociados a la misma, que se expresan en diversas organizaciones que trazan la realización de actividades de interés turístico.

La existencia de recursos culturales en la comuna se relaciona con tesoros culturales y tradicionales, los cuales exaltan el rol criollo a través de expresiones artísticas como la danza y la música folclórica, comidas típicas del campo chileno, expresiones religiosas principalmente católicas, además de obras económicas, ligadas a la actividad primaria o extractiva como lo son el *Embalse Coihueco* y las otrora productivas minas de oro de *Minas del Prado* que destacan los diferentes episodios histórico-económico-funcionales que le otorgan identidad al territorio.

El diagnóstico realizado plantea una amplia potencialidad de recursos con vocación turística, necesarios de incorporar en la planificación comunal, en paralelo se plantea la necesidad de mejoras en el equipamiento de la misma, considerando la ampliación de la cobertura de los servicios básicos, la ampliación de la conectividad vial, y la mejora en la recolección de desechos domiciliarios, lo que favorecería la atracción de visitantes y aumentaría la inversión privada en servicios complementarios, considerando que el turismo es una actividad económica compatible con los actuales roles productivos de la comuna

Finalmente cabe resaltar el rol descentralizador que tienen este tipo de estudios, donde la creación de conocimiento desde el ámbito local, repercute en la localidad misma, de la mano de una ciencia síntesis como es la geografía, lo que posibilita el intercambio interdisciplinario, la planeación territorial y favorece la toma de decisiones políticas y económicas.

## Bibliografía

- Barredo, J. (1996). *Sistemas de Información Geográfica y evaluación multicriterio en la ordenación del territorio*. Madrid: RA-MA Editorial.
- Barrera, C., & Bahamondes, R. (2012). Turismo Sostenible: Importancia en el cuidado. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo RIAT*, 8 (1), pp. 50-56.
- Blanco, M. (2008). *Guía para la elaboración del Plan de Desarrollo Turístico de un territorio*. San José: IICA.
- Centro de Estudios MINEDUC. (17 de Julio de 2019). *Coihueco*. Obtenido de Reportes Comunales: <https://reportescomunales.bcn.cl/2017/index.php/Coihueco>
- CONAF. (2002). *Catastro y Evaluación de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile*. Santiago: Proyecto CONAF-CONAMA-BIRF.
- CONAF. (29 de Noviembre de 2017). *Reserva Nacional los Huemules de Niblinto*. Obtenido de Corporación Nacional Forestal: <http://www.conaf.cl/?parques=reserva-nacional-huemules-del-niblinto>
- Crosby, A., & Moreda, A. (1996). *Desarrollo y gestión del turismo en áreas rurales-naturales*. Madrid: Centro Europeo de Formación Ambiental y Turística.
- Delgado, M. T., & Méndez, E. (1996). *Planificación Territorial. Medioambiente y Calidad de Vida*. Mérida: Litorama.
- Departamento de Estadísticas e Información de Salud. (17 de Julio de 2019). *Coihueco*. Obtenido de Reportes Comunales: <https://reportescomunales.bcn.cl/2017/index.php/Coihueco>
- Dollfus, O. (1983). *El Espacio Geográfico*. Barcelona: Oikos - Tau S.A.
- Ecoturismo, S. I. (18 de Enero de 2018). *Nuestra Misión*. Obtenido de Ecotourism: <http://www.ecotourism.org/our-mission>
- Errázuriz, A. M. (1998). *Manual de Geografía de Chile*. Santiago: Andrés Bello.
- Fawaz, M. J. (2015). "Una mirada analítica de la Provincia de Ñuble desde el sector rural, la mujer y la familia". En: B. Umaña, *Caracterización de la Provincia de Ñuble* (pp. 181-276). Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Fernández, A., & Maguruza, C. (2015). *Ordenación del Territorio: Análisis y Diagnóstico*. Madrid: UNED.
- Gobierno Regional de Ñuble. (2018). *Plan Regional de Gobierno 2018 – 2022 Región de Ñuble*. Chillán.
- Gobierno Regional del Biobío - División de Planificación y Desarrollo Regional. (2015). *Estrategia Regional de desarrollo 2015 - 2030 de la Región del Bío Bío*. Concepción.
- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial*. Madrid: Mundi Prensa.

- Ilustre Municipalidad de Coihueco. (2018). *Plan de Desarrollo Comunal 2018- 2022*. Coihueco.
- INE. (2002). *CENSO de Población y Vivienda 2002*. Santiago: INE.
- INE. (2017). *CENSO de la Población y Vivienda 2017*. Santiago: INE.
- INE. (2019). *Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos*. Santiago: INE.
- La O, J. A., Salinas, E., & Licea, J. E. (2012). Aplicación del diagnóstico geocológico del paisaje en la gestión del turismo litoral: Caso Destino Turístico Litoral Norte de Holguín, Cuba. *Investigaciones Turísticas*, 3, pp. 1-18.
- Martín, B. (2012). Análisis territorial y planeamiento. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 172, pp. 247-262.
- MDS. (2017). *Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial (SIIS-T)*. Santiago.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable*. Santiago.
- Ministerio del Medio Ambiente. (23 de Enero de 2018). *Inventario Nacional de Especies de Chile*. Santiago.
- MINVU. (2005). *Plan Regional de Desarrollo Urbano y Territorial del Biobío*. Concepción.
- Morillo, M. (2007). *Turismo Sustentable*. [http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17208/1/morillo\\_turismo\\_sustentable.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17208/1/morillo_turismo_sustentable.pdf).
- Navarrete, M. (2018). *Evaluación del Potencial Turístico Natural y Cultural de la Comuna de Coihueco, Región de Ñuble, Chile*. Chillán.
- OMT. (25 de Octubre de 2016). *Día Internacional del Turismo*. Obtenido de [wtd.unwto.org](http://wtd.unwto.org): <http://wtd.unwto.org/es/content/27-de-septiembre-es-el-dia-mundial-del-turismo>
- ONEMI. (15 de Noviembre de 2018). *Inundaciones*. Obtenido de ONEMI: <http://www.onemi.cl/inundaciones/>
- Oré, A. (28 de Octubre de 2016). *Diferencia entre lo sustentable y lo sostenible*. Obtenido de [gestiopolis](http://www.gestiopolis.com/diferencia-sustentable-sostenible/): <http://www.gestiopolis.com/diferencia-sustentable-sostenible/>
- Reverté, F. G., & Clavé, S. A. (2014). *Planificación Territorial del Turismo*. Barcelona: UOC.
- Ricaurte, C. (2009). *Manual para el diagnóstico turístico local: guía para planificadores*. Quito: Escuela Superior Politecnica del Litoral.
- Ricaurte, C. (2009). *Manual para el diagnóstico turístico local: guía para planificadores*. Quito: Escuela Superior Politecnica del Litoral.
- Rubio, P. (1996). La teoría general de sistemas. *Treballs de la societat catalana de geografia*, XI (41), pp. 91-104.

- Schaerer, J., & Dirven, M. (2001). *El turismo rural en Chile. Experiencias de agroturismo en las Regiones del Maule, Araucanía y Los Lagos*. ECLAC CEPAL.
- SERNATUR. (2008). *Glosario de Términos Técnicos relacionados con la actividad turística habitualmente empleados en Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.
- SERNATUR. (2013). *Estrategia Nacional de Turismo 2012 – 2020*. Santiago.
- SERNATUR. (2013). *Propuestas metodológica para la jerarquización, categorización y tipificación de Atractivos Turísticos de SERNATUR*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Servicio Nacional de Geología y Minería. (26 de Febrero de 2018). *Servicio Nacional de Geología y Minería*. Obtenido de Complejo Volcánico Nevados de Chillán: <http://www.sernageomin.cl/complejo-volcanico-nevados-de-chillan/>
- SII. (2019). *Estadísticas de Empresas por Comuna y Rubro Económico*. Santiago: SII.
- SII. (2019). *Estadísticas de Empresas por Tramo según ventas (13 tramos) y Comuna*. Santiago: SII.
- Sili, M. (20 de Abril de 2017). *¿Qué es y cómo se hace un Plan de Ordenamiento Territorial a nivel local?* Obtenido de Sección Nacional del Ecuador del Instituto Panamericano de Geografía e Historia IPGH: <http://www.ipgh.gob.ec/portal/index.php/comision-de-cartografia/219-que-es-y-como-se-hace-un-plan-de-ordenamiento-territorial-a-nivel-local>
- Soms, E., & De la Torre, G. (2005). *Visualización para la Planificación Territorial*. Santiago : Fundación Eduardo Frei.
- Sousa, A. (1999). *El Ocio Turístico en las Sociedades Industriales Avanzadas*. Barcelona: Bosch.
- Tibaduiza, O. (2009). La construcción del concepto de espacio geográfico a partir del comportamiento y la percepción. *Revista Tiempo y Espacio*, 23, pp. 25-44.
- Triulzi, A. (23 de Enero de 2018). *La construcción socio-histórica del espacio geográfico*. Obtenido de Calameo: <http://es.calameo.com/read/0014428532bd80880a330>

# RESEÑA

**Yacoub Cristina, Bibiana Duarte y Rutgerd Boelens (Eds.) Agua y ecología política. El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica. Quito: Abya-Yala, Justicia Hídrica, Serie Agua y Sociedad, 22, 2015, 312 pp<sup>1</sup>**

**Carlos Vivallos Espinoza** | Departamento de Geografía | Universidad de Concepción, Chile | carlosvivallos@udec.cl

**Josefina Hoyuela Faúndez** | Profesora de Historia y Geografía | Universidad de Concepción, Chile

**Fabian A. Bloomfield** | Programa de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización | Departamento de Sociología | Universidad de Chile, Chile

Durante buena parte de 2018, dentro de un proyecto de investigación aplicada, trabajamos con distintas comunidades del Alto Cachapoal (en la zona precordillerana de la región de O'Higgins) conociendo los problemas que se han derivado de la construcción de una tercera central hidroeléctrica. La principal dificultad que han sufrido las localidades de Coya, Chacayes, Fundo Los Perales y Termas de Cauquenes, es el conflicto por el agua que ha logrado modificar una visión tradicional del entorno natural. Lo esencial, parece ser, no sólo la contaminación de los ríos Cachapoal y Pangal y sus diversos afluentes, situación que resultaría común desde que se iniciaron las explotaciones industriales del mineral de cobre "El Teniente" a inicios del siglo XX, sino más bien, que los cursos de agua han pasado a ser un bien en disputa entre las comunidades del Alto Cachapoal y diversos agentes externos, y aún al interior de las propias comunidades<sup>2</sup>. En el marco de este conflicto, hemos podido observar que los miembros de las comunidades han modificado su concepción del paisaje natural que elaboran cotidianamente por medio de diversos elementos, como son, el bosque nativo, los caminos y senderos y, en especial, los cursos de agua. Esta situación evidencia procesos de resignificación de elementos naturales, donde la identidad y el sentido de pertenencia -como construcción de los grupos humanos que lo habitan-, se generan sincrónicamente en torno a un conflicto sobre los elementos naturales, poniendo en riesgo formas más enraizadas de cohesión social en localidades rurales.

Sobre esta base surge la pregunta, ¿cómo explicar desde la geografía social estos procesos de resignificación del paisaje natural, en momentos, que los elementos naturales han entrado fuertemente a formar parte de nuevas formas de acumulación económica capitalista? En un esfuerzo por intentar contestar esta problemática, nos valemos de un escrito a nivel

---

<sup>1</sup> La autoría de este comentario de texto es colectiva y el orden de aparición es alfabético según el apellido materno. Todos participan de igual manera. Autor para correspondencia: Carlos Vivallos Espinoza, correo electrónico: carlosvivallos@udec.cl

<sup>2</sup> En la segunda década del siglo XX se construyeron dos centrales hidroeléctricas (Coya y Pangal), que abastecían a la industria del cobre que se desarrollaba en la mina El Teniente, produciendo la primera gran intervención de los ríos Cachapoal y Pangal. En el 2002, la transnacional Pacific Hydro S. A. adquiere estas centrales a CODELCO y en el 2011, inaugura la nueva hidroeléctrica Chacayes, a sólo 10 km. aguas arriba de la central de Coya.

latinoamericano que se dirige a comprender cómo ha sido considerado el espacio natural, y en especial el agua, en el contexto del desarrollo neoliberal del subcontinente. ¿Por qué nos interesa el agua? Desde una perspectiva más clásica en que la geografía estudia las relaciones complejas entre sociedad y naturaleza, el agua es un elemento central de esta relación. En el contexto de procesos económicos desarrollados en Latinoamérica desde la segunda mitad del siglo XX hacia fuertes procesos de industrialización estatal vinculada a la industria básica, la modificación e intervención de grandes extensiones de territorios se materializa en una idea de desarrollo que recorrió todo el continente. En el último tercio del siglo pasado las transformaciones neoliberales asumieron que los elementos esenciales de la naturaleza podían ser vistas como bienes económicos y, por lo tanto, intercambiados como cualquier otro bien. Como proponen los autores, si asumimos como punto de análisis la ecología política, es necesario entender que existen conflictos que se generan por la distribución desigual de los recursos ecológicos y sobre el poder de decidir sobre los mismos (p. 19).

Bajo este contexto, la convocatoria que realizaron en 2015 a un grupo de especialistas de todo el subcontinente Cristina Yacoub, Bibiana Duarte y Rutgerd Boelens (investigadores asociados a la Universidad de Wageningen, Países Bajos), era con el objetivo de lograr comprender las apremiantes consecuencias que la era del posneoliberalismo ha significado para el despojo del agua producto de la profundización del extractivismo de las grandes mineras, los agronegocios y la hidroelectricidad. Este proceso ha logrado transformar las configuraciones territoriales sociopolíticas de la región basada en relaciones desiguales de clase, etnicidad y de género. Políticas gubernamentales permisivas generaron enormes impactos sociales que han posibilitado fuertes demostraciones de descontento popular cada vez más generalizado, que se han enfrentado al bloque local-nacional-transnacional en los procesos de acumulación, desposesión y contaminación.

El libro, en cuestión, se encuentra estructurado en una introducción y tres partes generales. La primera de ella "Espejismos verdes. Agronegocios y concentración de agua en América Latina"; discurre por un primer capítulo destinado a una discusión conceptual acerca de la producción de alimentos, los llamados agronegocios y su relación con el desarrollo y el Estado, para luego concentrarse en experiencias locales en México, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia. Cierra esta sección un capítulo con reflexiones finales sobre la agroexportación, que plantea las consecuencias sobre la agricultura campesina en el acceso al agua y la tierra. En la segunda parte "Empresas extractivas y contaminación del agua como forma de despojo en América latina", el primer capítulo (que en el total de obra corresponde al número 9) plantea la idea de las injusticias hídricas que las empresas extractivistas posicionan en los territorios y de su efecto en la creación de redes y movimientos sociales. Las inequidades de acceso al agua y los impactos socioambientales de las visiones técnico-políticas han provocado la aparición de modelos de desarrollo alternativos en pos de la defensa del territorio, el agua y de distintas formas de vida. Luego el apartado se concentra en la contaminación del agua asociada a la minería en Chiapas-México, la industria petrolera en Ecuador, la gran minería del Perú y las explotaciones carboníferas de Colombia. Finaliza con unas breves reflexiones y principales aportes de las investigaciones antes vistas.

La tercera parte, en la que nos interesa detenernos, se titula "Hidroeléctricas en América Latina" y consta de ocho capítulos. Se inicia con el capítulo 15 "Hidroeléctricas: ¿energía limpia o destrucción socioecológica?", de Duarte, Boelens y Yacoub, en dónde se plantea la relación entre acceso a la energía y eliminación de la pobreza que sostienen principalmente instituciones

supranacionales. Las hidroeléctricas son consideradas generadoras de energías renovables, pero a la vez, como no sostenibles debido al impacto en el territorio, lo que lleva a realizar la diferencia entre energías renovables, sostenibles y energía verde. Esta contradicción ha llevado a que las hidroeléctricas se instauren en espacios fuertemente cuestionados, en donde, el apoyo de los gobiernos latinoamericanos es fundamental para favorecer la entrada de capitales a los países en vista de alcanzar determinados niveles de desarrollo.

Entre los capítulos 16 al 20 se presentan una serie de casos de estudio de distintos países, que nos entregan una panorámica de la tensa relación entre las comunidades, las hidroeléctricas, las políticas públicas y las empresas privadas. En Ecuador, en la construcción de la Central Hidroeléctrica San José del Tambo, desde sus inicios, y a pesar de las obligaciones legales no se realizaron consultas ciudadanas, se expropiaron terrenos y los derechos de uso del agua de comunidades campesinas e indígenas. El punto más conflictivo fue la liberación de responsabilidad a la empresa hidroeléctrica Hidrotambo S.A por los daños ambientales que podrían causar. Luego de los años del llamado "boom petrolero", el 64,27 % de la generación de energía se desarrolla por hidroeléctricas<sup>3</sup>. En Bolivia, en las cuencas transfronterizas de la amazonia las represas hidroeléctricas entregan energía al Brasil y al "buen vivir" del país y de algunas comunidades locales. Esta situación genera una disputa constante entre los derechos económicos y los derechos de la "madre tierra" que sustentan comunidades indígenas, campesinas y de pescadores<sup>4</sup>. En Perú, el control y los derechos del agua, fueron traspasados a Duke Energy Egenor en desmedro de la comunidad campesina Cruz de Mayo y la ciudad de Caraz luego de una serie de catástrofes producto del derretimiento de glaciares. Este cambio llevó a que la Cordillera de los Andes sea entendida como una zona que debe ser manejada por expertos, y que ahora los glaciares son concebidos como una oportunidad económica, a través de la instalación de hidroeléctricas en la Laguna El Parón. Este proceso ha generado problemas en el consumo del agua potable y en la reducción de los caudales para los cultivos y el parque nacional que los circunda<sup>5</sup>. En Colombia, la situación de las empresas hidroeléctricas es hegemónica, especialmente en el departamento de Antioquía. El despojo de tierras y del agua ha quebrado las culturas locales que vivían del turismo, la extracción de oro, la producción agrícola y la pesca. Las movilizaciones ciudadanas han sido perseguidas y militarizadas por parte de las autoridades gubernamentales. La existencia de una hidrocracia, por una alianza entre los poderes económicos y políticos, hizo aparecer una correlación asimétrica de poder que ha desvalido la legítima defensa de las comunidades locales<sup>6</sup>. En México, en el marco de relaciones binacionales entre los gobiernos de México y Guatemala, la utilización de los ríos de la cuenca del Usumacinta para la generación de energía hidroeléctrica se ha transformado en un conflicto muy profundo. La baja circulación de información a las poblaciones afectadas e incluso su ocultamiento ha desembocado, como respuesta, en una lucha de resistencia a la construcción de la represa de

---

<sup>3</sup> Cfr. Isch López, Edgar. "Ecuador, estrategias del poder gubernamental para debilitar las protestas de los afectados".

<sup>4</sup> Cfr. Laats, Henkjan. "Bolivia, ríos Madera y Beni: lugares naturales para los campesinos e indígenas, íconos nacionales de los gobiernos boliviano y brasilero".

<sup>5</sup> Cfr. Castillo, Gerardo, Marilyn Ishikawa y Laura Soria. "Visión y manejo tecnocrático de los glaciares andinos. Entre amenazas y oportunidades: el caso de la laguna Parón en el Perú"

<sup>6</sup> Cfr. Soler, Juan Pablo y Tatiana Roa Avendaño. "Colombia: desarrollo, hidrocracias y estrategias de resistencia de las comunidades afectadas por Hidroituango".

Usumacinta de parte de grupos ecologistas nacionales, comunidades organizadas y grupos indígenas de la región.<sup>7</sup>

Una característica común de estos proyectos, según podemos ver en el capítulo 21, es el proceso de control del agua por parte de las hidroeléctricas en todo el subcontinente, situación que es propiciada por los distintos gobiernos latinoamericanos. La visión de que el agua es un recurso útil para alcanzar determinados niveles de desarrollo económicos impone procesos culturales exógenos que rompen modos de vida tradicionales. Lo que ha redundado en la reacción de las comunidades locales que han generado nuevas formas de concebir la gestión de los recursos y de la relación con la naturaleza en general.<sup>8</sup>

La posibilidad de lograr comprender la resignificación del paisaje natural, a nivel latinoamericano, debido a las profundas transformaciones que se han producido sobre la naturaleza producto del desarrollo neoliberal del subcontinente, es lo que en definitiva nos entregan estos textos. En ellos, claramente se puede observar un doble proceso, por una parte, la organización del espacio a partir de la racionalización de la naturaleza y, por otra, la exclusión de la participación estatal dentro de las relaciones sociales involucradas en los conflictos socioambientales.

---

<sup>7</sup> Cfr. Castro Soto, Gustavo. "México: movimientos sociales que conectan lugares para crear proyectos de vida regionales".

<sup>8</sup> Cfr. Yacoub, Cristina, Bibiana Duarte y Rutgerd Boelens. "El extractivismo en Latinoamérica: una visión desde la ecología política".

POLÍTICA Y NORMAS  
DE PUBLICACIÓN  
REVISTA TIEMPO Y ESPACIO

*Tiempo y Espacio* recibe para su publicación artículos originales con los más altos estándares de calidad y ética, que también se aplican en todas las etapas del proceso de recepción, envío, evaluación y edición.

#### **Responsabilidades de los editores:**

**Selección de artículos:** Los artículos deberán ser enviados al Director o a la Secretaría Académica de la revista, ciñéndose a las normas éticas y editoriales establecidas más abajo. Sólo aquellos que cumplan con los requisitos formales serán sometidos a revisión de pares, una vez que el Comité editorial establezca que el manuscrito cumple con los requisitos de alto estándar de calidad y ético. El plagio será sancionado.

**Confidencialidad y transparencia:** Al Director y a los miembros del Comité editorial les está prohibido revelar los dictámenes sobre el manuscrito o divulgar y discutir su contenido con terceras personas.

No podrán tampoco utilizar en sus propias investigaciones el material contenido en los artículos rechazados para su publicación, a no ser que tengan el consentimiento escrito del o los autores.

**Normas de no discriminación:** Los artículos no serán discriminados por raza, género, orientación sexual, origen étnico, nacionalidad, ideología política o creencia religiosa del o los autores, quien o quienes se comprometen a certificar que el material es original y no ha sido enviado simultáneamente a otro medio de comunicación.

#### **Responsabilidades de los evaluadores:**

**Selección y confidencialidad:** La evaluación será sometida a arbitraje doble ciego de dos miembros designados por el Comité editorial de la revista que pertenezcan a instituciones distintas a las del autor, absteniéndose de enviarlos a quienes tengan algún tipo de conflicto de interés.

Los especialistas deberán emitir su informe en un plazo máximo de seis meses. En caso de discrepancia, se someterá al arbitraje de un tercero. La dirección de la revista sólo informará al autor los resultados.

**Objetividad:** En caso de que los evaluadores sugieran cambios basados en argumentos y críticas razonables, incluyendo fuentes y bibliografía relevantes para el tema, él o los autores podrán revisar el manuscrito siguiendo las sugerencias de los evaluadores.

**Plazo para publicación:** Sólo una vez efectuadas las modificaciones al artículo enviado, el Director o la Secretaría Académica le comunicará al autor la fecha de publicación, reservándose el derecho a incluir los artículos en el número que considere más conveniente, siempre que no exceda de dos años. Además, en los artículos se indicarán las fechas de recepción y aceptación para su publicación.

**Compromiso intelectual:** Los autores son responsables del contenido y de las opiniones expresadas en el texto, las que no representan necesariamente las de los editores.

### **Responsabilidades de los autores:**

**Originalidad:** El manuscrito presentado debe ser original, indicándose la hipótesis de trabajo, las fuentes y resultados, a fin de que otros investigadores puedan recurrir a ellas o verificar el contexto en que se encuentran.

**Autoría:** El autor principal, cuando corresponda, debe garantizar que todos quienes contribuyeron a la investigación figuren como coautores, habiendo revisado y aprobado la versión final del escrito como también su presentación para la revista. Se debe asegurar, además, que se trata de un trabajo propio y no de un plagio.

**Reconocimiento de una conducta carente de ética y sanción:** En caso de descubrirse plagio u otra acción que signifique el incumplimiento de una norma ética, el Comité editorial dará cuenta de ello a la comunidad académica mediante la divulgación de una carta dirigida a él o los autores, condenando su acción. La sanción incluye la inhabilidad para volver a presentar un manuscrito a *Tiempo y Espacio* durante cinco años.

**Transparencia:** Cualquier tipo de financiamiento de la investigación debe ser consignada a pie de página con un asterisco (\*) colocado al final del título.

La revista TIEMPO Y ESPACIO, creada en 1990, publica artículos inéditos in extenso en el campo de la Historia y la Geografía, contiene resultados teóricos y de investigación aplicada de destacada relevancia en las diversas corrientes de investigaciones históricas, geográficas y ciencias afines. Tiene periodicidad semestral (Un número en la disciplina de Historia y otro en la especialidad de Geografía).

Los artículos publicados en TIEMPO Y ESPACIO representan la opinión de los autores y no del editor. Deben ser escritos en español o idioma madre del autor y enviarse en forma electrónica, en formato Word, con un máximo de **20 páginas** incluidas tablas, figuras y mapas de asegurada calidad. Se recomienda que las imágenes sean enviadas en archivos PNG o TIF de 300 dpi. Los artículos se someterán al sistema de arbitraje de pares externos (modalidad doble ciego) con amplia trayectoria en las temáticas de ambas disciplinas y/o del Comité Asesor Científico, quienes exigirán calidad y originalidad en el contenido y respeto de las normas de publicación de TIEMPO Y ESPACIO. Se aceptarán solo leves indicaciones a los artículos por parte del sistema de arbitraje, indicaciones que, en un plazo breve, los autores deberán superar. Serán seleccionados los que den conformidad a las indicaciones.

**Enviar las contribuciones a:**

- ❖ Revista TIEMPO Y ESPACIO:  
Departamento de Ciencias Sociales  
Escuela de Historia y Geografía  
Facultad de Educación y Humanidades  
Universidad del Bío-Bío  
Casilla 447, Chillán – Chile

**O a las siguientes direcciones electrónicas:**

- [jrebolle@ubiobio.cl](mailto:jrebolle@ubiobio.cl) Director de la Revista
- [mrojas@ubiobio.cl](mailto:mrojas@ubiobio.cl) Secretario de la Revista

**Aspectos formales recomendados para los escritos:**

1. El título de extensión máxima de 15 palabras en español (o idioma madre del autor) e inglés. El título en español o idioma madre en **letra mayúscula Palatino 10 negrita**. **El título en inglés y en formato "Tipo Oración" en Palatino 10 cursiva**.

Ejemplo:

**O VASALLO FIEL NA BAIXA IDADE MÉDIA PORTUGUESA**

*The faithful vassal in the Portuguese late Middle Ages*

2. Saltar un espacio simple, incluir el o los nombres y apellidos de los autores, su grado académico y su afiliación (Institución, ciudad, país, correo electrónico y dirección postal si es pertinente), **en Palatino 9**.

Ejemplo:

Fátima Regina Fernández  
Licenciada en Historia  
Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil  
lxa90@hotmail.com

A más de una institución (deseable), diferenciar la afiliación de cada autor con superíndices.

3. Se recomienda incluir en espacio simple: El RESUMEN: (250 palabras máximo) en idioma madre e inglés, Palabras claves y Key Words: en idioma madre e inglés (máximo cinco), en **letra Palatino 8**, separando cada subtítulo por un espacio simple.

4. El artículo en su cuerpo interior debe estar a espacio simple, justificado y **en letra Palatino 10**:

- INTRODUCCIÓN que exprese los Objetivos
- MÉTODOS
- RESULTADOS
- DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN
- AGRADECIMIENTOS (si es pertinente)
- REFERENCIAS **en Palatino 9**.

5. Las citas en texto y las Referencia en formato APA (Asociación Psicológica Americana) Quinta Edición, ubicado en los sitios: <http://werken.ubiobio.cl/html/uchilepauta.pdf> 28-05-2007.

Los protocolos de la APA para citar fuentes electrónicas están en evolución. La última información se encuentra en el sitio: <http://www.apastyle.org/electref.html> 28-05-2007

La revista TIEMPO Y ESPACIO publica artículos in extenso, inéditos, de resultados teóricos y de investigación aplicada en las diversas corriente históricas, geográficas y ciencias afines. Tiene periodicidad semestral (Un número en la disciplina de Historia y otro en la especialidad de geografía). El contenido es responsabilidad de los autores, no refleja la opinión de la Universidad del Bío-Bío ni de la revista. El Comité Editor recibe y selecciona las colaboraciones, las que son arbitradas por el Comité Asesor Científico y/o pares externos.