

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328662800>

La planificación territorial en Chile y el proceso de descentralización

Chapter · March 2017

CITATIONS
15

READS
10,612

4 authors:



Cristian Henriquez
Pontifical Catholic University of Chile

104 PUBLICATIONS 1,360 CITATIONS

SEE PROFILE



Manuel Fuenzalida
Alberto Hurtado University

46 PUBLICATIONS 256 CITATIONS

SEE PROFILE



Federico Arenas
Pontifical Catholic University of Chile

88 PUBLICATIONS 846 CITATIONS

SEE PROFILE



Francisco Maturana
Universidad Austral de Chile

61 PUBLICATIONS 207 CITATIONS

SEE PROFILE

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN¹

DR. FRANCISCO MATURANA M.

Departamento de Geografía,
Universidad Alberto Hurtado

DR. MANUEL FUENZALIDA D.

Departamento de Geografía,
Universidad Alberto Hurtado

DR. FEDERICO ARENAS V.

Instituto de Geografía,
Pontificia Universidad Católica de Chile

DR. CRISTIÁN HENRÍQUEZ R.

Instituto de Geografía,
Pontificia Universidad Católica de Chile
Investigador asociado,
Programa FONDAP CEDEUS N°
15110020

INTRODUCCIÓN

Chile ha presentado tasas de crecimiento económico promedio relevantes en los últimos cuarenta años, además de una mejora sustancial en una serie de indicadores de bienestar de la población, asociados principalmente a la pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Sin embargo, en materia de crecimiento urbano, patrimonio, calidad de vivienda y otras temáticas vinculadas al territorio, los avances han sido más bien modestos y, por el contrario, la creciente urbanización y la escueta (o poco efectiva en la práctica) regulación en materia territorial han generado que los problemas hasta ahora propios de las grandes urbes se hayan generalizado al sistema urbano nacional, hasta alcanzar incluso a las ciudades de menor tamaño (Maturana y Rojas, 2015).

1. Algunas reflexiones de este capítulo forman parte del trabajo realizado en el proyecto FONDECYT de Iniciación N° 1115008, financiado por el programa FONDECYT de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile

Algunas de las mayores dificultades en materia urbana se agudizaron y visibilizaron con la desregulación sufrida por el mercado del suelo urbano durante la dictadura (Sabatini, 2000). Esta situación fue tan evidente que durante el mismo periodo –hacia 1985– se intentó introducir medidas en el sentido contrario (Hidalgo, 2007). Posteriormente, tras el retorno a la democracia, se pusieron en práctica una serie de instituciones e instrumentos de planificación para enfrentar los desafíos en materia territorial. No obstante, esto no ha impedido que diversas problemáticas sigan afectando al territorio urbano (Sabatini y Soler, 1995).

Es bajo esta óptica que el ordenamiento territorial toma relevancia. Por medio de la aplicación de instrumentos de planificación y bajo el alero de una política de ordenamiento territorial² (o al menos de ciertos principios de política) es que se puede avanzar hacia un territorio sustentable.

El ordenamiento territorial puede definirse como un gran objetivo o fin social, caracterizado por un conjunto de acciones públicas orientadas a generar un (re) equilibrio territorial (especialmente entre regiones) y una organización del espacio según una concepción definida³. En el marco normativo chileno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2011:7), a partir de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, define el ordenamiento territorial como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad [...] cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Por su parte, Gómez Orea (2008:52) en su texto clásico de ordenamiento territorial, lo define como aquel proceso que permite “identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio, de acuerdo a determinados criterios y prioridades”. Así, este concepto permite comprender e intervenir el sistema construido por el ser humano, a partir de su vida en sociedad y en su vinculación con el espacio –donde genera constantemente una presión sobre él– con las consecuentes modificaciones. Según este autor, el sistema territorial está compuesto por siete componentes: el medio físico, la población, las actividades de ésta, las instituciones, el marco legal, los canales de conexión y el sistema de asentamientos (Gómez, 2008). Estos componentes deben ser “ordenados” bajo una planificación coherente y sustentable, teniendo en consideración que todos ellos están interconectados y que se influyen mutuamente, lo que se traduce en un sistema complejo.

2. Actualmente para el país se encuentra en elaboración.

3. <http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/amenagement-du-territoire.html>, consultada el 28 de diciembre del 2015.

El concepto de ordenamiento territorial no puede circunscribirse a una escala particular, por lo que su concepción puede ser nacional, regional o local. Por ejemplo, a la escala regional, se destaca el intento de instalar en Chile el Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT⁴ con sus componentes asociados al ámbito rural, urbano, costero, a las cuencas hidrográficas y al riesgo. Según sus impulsores en la SUBDERE, correspondería a la “traducción” espacial de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

Más allá del concepto de ordenamiento territorial, existen varios instrumentos que están muy vinculados al tema, provenientes del ámbito urbano. Si consideramos que Chile presenta una alta tasa de urbanización (sobre el 85%), la planificación urbana adquiere una importancia particular a la hora de discutir sobre el ordenamiento del territorio. Definida en la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuya aplicación es de responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la planificación urbana se entiende como “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 socioeconómico”⁵. Esta planificación se materializa a través de la gama de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) que norman y orientan del desarrollo de los espacios urbanos: a nivel comunal e intercomunal se encuentran instrumentos de carácter urbano vinculantes que permiten normar el uso del suelo (los planes reguladores intercomunales, comunales y seccionales); a nivel regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), de carácter indicativo, será reemplazado por los mencionados PROT, donde se traspasa la responsabilidad de la planificación territorial a la escala regional del MINVU a los gobiernos regionales (GORE). En estricto rigor, esta responsabilidad ya fue traspasada, aunque en la práctica legal todavía no es un instrumento vigente.

Para una mejor comprensión y gestión del territorio es necesario una política, que al estar asociada a la adecuación de la estructura institucional y a los recursos (tanto financieros como humanos) pueda posibilitar una aplicación más efectiva de los diversos instrumentos existentes.

En el plano institucional, es evidente que la elección directa de los consejeros regionales representa un avance, como sin duda lo será la elección del intendente regional (o gobernador regional, según está estipulado en la modificación que se aprobó en el parlamento en diciembre de 2016). En cuanto al tema de la dispo-

4. A la fecha de la elaboración de este capítulo, los PROT todavía no tienen plena aplicación.

5. Ley General de Urbanismo y Construcciones, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>, consultada el 13 de enero 2016.

nibilidad de recursos, la descentralización fiscal en beneficio de las regiones al parecer seguirá siendo un tema pendiente en el país. Como sabemos, la descentralización no solo tiene un componente político e institucional, sino que también financiero, lo que supone un proceso de transferencia de responsabilidades y recursos, desde una autoridad o gobierno central hacia gobiernos subnacionales con características de autónomos (Mardones, 2008). Por lo tanto, esto posibilita una administración del territorio de manera más independiente.

Este vínculo entre una correcta aproximación al territorio y la necesaria descentralización que ello implica es muy relevante en un país como Chile, donde frecuentemente predomina una visión centralista. A modo de ejemplo, la comisión creada para elaborar la Política Nacional de Desarrollo Urbano el año 2014 estuvo compuesta casi totalmente por personalidades y especialistas residentes en Santiago. A nivel universitario, sólo un integrante pertenecía a una universidad de fuera de la capital, lo que dificulta la construcción de políticas que superen la visión centralista y muchas veces sectoriales.

En materia ambiental es posible de observar otro ejemplo de lo anterior, pues el artículo 20 de la Ley N° 19.300 expresa que es posible presentar recursos de reclamación frente a resoluciones que rechazan o establecen determinadas exigencias en un Estudio de Impacto Ambiental, e indica que será un Comité de Ministros quien deberá resolver, lo que obviamente dificulta la instalación de una mirada propiamente regional sobre el espacio. La máxima expresión de centralismo está dada por nuestra incapacidad de establecer estructuras flexibles, que den cuenta de las distintas realidades regionales y locales a la hora de tomar decisiones claves: las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) del Ministerio de Bienes Nacionales no forman parte de la estructura institucional prevista a nivel regional para decidir sobre cuestiones ambientales y territoriales claves, ni siquiera en la Región de Aysén, donde más del 50% de la propiedad de la tierra es fiscal.

De esta manera, si bien los avances en materia de descentralización son importantes, son más bien modestos en la administración pública chilena en los últimos años (Cordero, 2007).

En el contexto de lo descrito en estas líneas, el presente capítulo busca –por una parte– comprender el estado del arte de la elaboración y ejecución de los IPT en Chile, en un escenario de funcionamiento centralizado que genera barreras para alcanzar un proceso de planificación territorial que dé cuenta de la diversidad de situaciones que ocurren en Chile, especialmente debido a la diversidad geográfica que caracteriza al país. Por otra parte, se busca definir las tareas pendientes

que el país deberá enfrentar para lograr materializar una política de ordenamiento territorial acorde a la diversidad geográfica nacional y al desafío de corregir las distorsiones generadas por la aplicación, casi sin contrapeso, de criterios de rentabilidad económica en las decisiones espaciales.

II. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE Y SUS VÍNCULOS CON LA DESCENTRALIZACIÓN

En la práctica, los instrumentos de planificación pueden considerarse como la hoja de ruta del ordenamiento territorial. Para el caso chileno, estos instrumentos presentan un carácter horizontal y multiescalar y buscan un desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos urbanos (Cordero, 2007). La mayor parte del tiempo se han aplicado sin una política de planificación a nivel nacional que pudiera permitir una articulación entre un deseable ordenamiento del territorio, por una parte, y la gestión del suelo, por otra (FerradaNehme, 2011).

En el caso de Chile, el ordenamiento territorial –entendido como un fin social– se sostiene principalmente en los instrumentos de planificación urbana, los que se constituyen en herramientas que pueden orientar, normar, zonificar y articular estratégicamente el espacio.

Respecto a su naturaleza, es posible distinguir dos tipos de instrumentos: los de carácter normativo y los de carácter indicativo. Por una parte, los primeros cuentan con fuerza legal (son vinculantes) y en ellos interviene directamente la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR). Tienen una aplicación en zonas urbanas y de extensión urbana. Por otra parte, la aplicación de los instrumentos indicativos no es obligatoria, aunque se considera que son muy importantes para la orientación del uso del suelo.

Una segunda mirada sobre los instrumentos disponibles en el caso chileno permite clasificarlos por su naturaleza en directos (los correspondientes al dominio de lo urbano y orientados a favorecer o restringir formas de ocupación de dichos espacios) e indirectos (aquellos que, si bien obedecen a un fin específico, tienen una incidencia importante en términos territoriales).

A pesar de que en este capítulo no entrará en una definición exhaustiva de cada uno de los instrumentos, es necesario contextualizarlos para proceder a su análisis general. Por este motivo, se han agrupado por escala de aplicación (ver cuadros del 1 al 6).

Análisis de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) a escala regional

A escala regional existen dos instrumentos de planificación territorial, aunque ambos en la actualidad están en una situación de transición. Uno definido por la ley General de Urbanismo y Construcciones denominado Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) –que en cierto modo está destinado a ser reemplazado– y el PROT definido por la SUBDERE –que de acuerdo a la situación actual podría reemplazar al PRDU–. Ambos instrumentos son de carácter indicativo, pero difieren en su dependencia administrativa: el primero es de responsabilidad sectorial y en cierta medida responde a la mirada del gobierno central, aunque técnicamente dependen de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo; el segundo es de responsabilidad de los Gobiernos Regionales, por lo que se desprende que se trata de un instrumento de naturaleza propiamente regional, aunque técnicamente la SUBDERE también juega un rol desde el gobierno central.

En el contexto actual, y tal como lo muestran los cuadros 1 y 2, el Intendente Regional juega un papel significativo, ya que en su condición de representante del Presidente de la República en la región (y nombrado por éste) puede influir en las orientaciones que guíen su elaboración. Más allá de estar a la cabeza del Gobierno Regional, podría sobrevalorar la visión centralizada del país por sobre aquella propiamente regional, más allá de las buenas intenciones. Lo anterior, sumado a la inexistencia de una política regional o de ordenamiento territorial, agudiza los desafíos en materia territorial (Arenas, 2003). En consecuencia, cobra fuerza el debate de los últimos años en torno a la instalación de un Intendente Regional elegido por los habitantes de la región y con un mayor empoderamiento de las instituciones e instrumentos regionales.

Todos los IPT analizados a esta escala son de carácter indicativo. Es interesante destacar que si bien el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) es de carácter indicativo, presenta lineamientos que pueden ser incorporadas a otros instrumentos de carácter normativo, tal como queda expresado en el artículo 33 de la ley General de Urbanismo y Construcciones: “Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el consejo regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales”. La aprobación de este instrumento ha sido un caso paradigmático, ya que la Contraloría General de la República ha realizado observaciones a la gran mayoría de las propuestas y, en la actualidad, sólo cuatro están vigentes (ver Cuadro 8). Esta situación ejemplifica como una institución centralizada frena en la práctica un IPT formulado en la región y con una cierta autonomía en cuanto a su elaboración. Sin embargo, desde hace aproximadamente tres años, los IPT ingresados (y que deben pasar a trámite por dicho organismo contralor) son revisados por las propias oficinas regionales de

la Contraloría. Adicionalmente, las múltiples observaciones provocan que la revisión y modificación de dichas propuestas sea, en ocasiones, inviable por la falta de presupuesto.

Lo anterior ha traído consecuencias negativas para la planificación urbana a nivel regional, ya que sin la aprobación legal de los PROT (ver definición en Cuadro 1), el sistema urbano regional queda desprovisto de directrices, salvo en aquellos casos donde éstas pudieran estar consideradas dentro de las ERD, como ocurre en la Estrategia Regional de Coquimbo 2008-2020.

En cuanto a las ERD, entendidas como el “proyecto político” de mediano plazo de la región, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales de desarrollo económico y social, no siempre incluyen explícitamente el aspecto espacial de la propuesta, lineamientos específicos para el sistema urbano regional u opciones estratégicas de desarrollo territorial.

CUADRO 1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN CON APLICACIÓN A ESCALA REGIONAL⁷

Instrumento	Institución responsable	Definición general	Naturaleza del instrumento	Revisado por la CGR
PROT	Gobierno Regional	Instrumento que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales de la ERD.	Indicativo ⁶	No
PRDU	SEREMI MINVU	Instrumento que fija las funciones de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, sus relaciones gravitacionales, y las metas de crecimiento demográfico, entre otros.	Indicativo	Si
ERD	Gobierno Regional	Proyecto político de mediano plazo, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo al desarrollo económico y social regional.	Indicativo	No

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE SUBDERE (2011:5); LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; SOMS (2007:4); COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2003:8).

6. Para la SUBDERE, los PROT deberían tener carácter vinculante.

7. Algunas definiciones de los instrumentos u otros elementos indicados en el cuadro se extrajeron de manera literal de las leyes o documentos respectivos. En la fuente se indica la referencia correspondiente.

CUADRO 2. IPT A ESCALA REGIONAL Y SU ESTADO EN TÉRMINOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN**SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Instrumento	Administrativo	Fiscal	Político
PROT	En términos de su elaboración y procesos, todos los elementos competen al Gobierno Regional, por lo tanto, se estima que es descentralizado. No obstante, las metodologías sugeridas provienen de la SUBDERE y son elaboradas en Santiago.	Financiado por SUBDERE de manera centralizada, aunque es posible ser complementado por fondos emanados del presupuesto del Gobierno Regional.	Tiene un carácter intrínsecamente regional y es un instrumento descentralizado.
PRDU	Al ser elaborado por la SEREMI del MINVU, se supone que presenta una cierta independencia del Estado central. Sin embargo, este aspecto no esté necesariamente garantizado debido a la forma de designación de las autoridades regionales. Adicionalmente, en términos del proceso administrativo, para su aprobación final se requería de toma de razón de la CGR (actualmente de su oficina regional).	Los presupuestos para su elaboración pueden ser acotados al momento de tener que enfrentar modificaciones realizadas por otros servicios o por la CGR.	El carácter regional de dicho instrumento le otorga independencia para su elaboración, no obstante, para su publicación y puesta en marcha el rol ejercido por la CGR pudo limitar su aprobación (entre otros factores).
ERD	Depende totalmente de la región.	El Gobierno regional destina los recursos para su elaboración.	Es una construcción propia de la región, por lo tanto, descentralizada. No obstante, como el proceso está encabezado por el Intendente, ello puede restarle autonomía al ejercicio y limitar los objetivos planteados.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Análisis de IPT con aplicación a la escala intercomunal

Respecto a este nivel, se seleccionaron cinco instrumentos (ver cuadros 3 y 4) donde el Plan Regulador Intercomunal (PRI) es un instrumento que orienta y regula las áreas urbanas (y zonas de expansión urbana) para aglomeraciones de dos o más comunas, que no sobrepasen los 500.000 habitantes. Cuando el aglomerado urbano supera este umbral, el instrumento se denomina Plan Regulador Metropolitano (PRM). Se trata de un instrumento de alta relevancia y que presenta autonomía⁸ en su elaboración (aunque se debe considerar que

8. Autonomía en el sentido de que son equipos locales quienes analizan y elaboran tales instrumentos.

la SEREMI responde a orientaciones del centro); sin embargo, al igual que lo que ocurre con el PRDU ya analizado, su aprobación y promulgación final se somete a la CGR, lo que en la práctica ha ocasionado algunas dificultades. No siempre se logró subsanar las observaciones y a esto se suma la dificultad de que generalmente se requieren recursos suplementarios que suelen no estar disponibles. En la actualidad, el hecho de que la Contraloría Regional cuente con competencias para su revisión debería permitir una mejor y mayor comunicación entre esta institución y los responsables del instrumento.

Es importante destacar que los planes, en algunos casos, pueden regular todo el territorio regional como ocurre con el PRM de Santiago (PRMS), que incluye a todas las comunas de la Región Metropolitana, incluyendo las rurales. Sin embargo, en este caso es preciso señalar que, si bien se trata de un instrumento normativo, las zonificaciones fuera del límite urbano están supeditadas exclusivamente a regular el uso urbano, por tanto, no son vinculantes para usos no urbanos.

CUADRO 3. IPT CON APLICACIÓN A LA ESCALA INTERCOMUNAL

Instrumento	Institución a cargo	Definición general	Naturaleza del instrumento	Revisado por la CGR
PRI / PRM	SEREMI del MINVU.	Instrumento compuesto por un conjunto de normas y disposiciones que orientan y regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.	Normativo	Sí
Zonificaciones del Borde Costero	Gobierno Regional y multisectorial, representantes de SEREMI de Ministerio de Obras Públicas (MOP), MINVU, Medio Ambiente, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, entre otros.	Tiene como finalidad establecer los usos posibles de las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, optimizando un uso racional, tomando en cuenta los actuales usos como futuros, y propendiendo a la protección del medio ambiente.	Indicativo ⁹	No
Zonas de Interés Turístico (ZOIT)	Subsecretaría de Turismo y municipios participantes.	Son espacios que comprenden territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas que presentan condiciones particulares para la atracción turística. Requieren medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado.	Indicativo, aunque puede transformarse total o parcialmente en normativo ¹⁰	No
Áreas de Desarrollo Indígena (ADI)	Ministerio de Desarrollo Social, a partir de propuesta de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).	Espacios donde los organismos de la administración del Estado focalizan su acción, en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades.	Normativo	No
Áreas Silvestres Protegidas (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, SNASPE)	Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio de Bienes Nacionales, Agricultura y en ocasiones Defensa.	Cualquier porción de territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, ubicada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.	Normativo	No

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2011); LEY 20.423; LEY 19.253; LEY 18.362.

Otros dos instrumentos que intervienen a escala intercomunal son las Áreas de Desarrollo Indígena, ADI, (fomento del desarrollo de los pueblos originarios) y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, SNASPE, (porciones del territorio con características naturales particulares, delimitados para su protección y conservación). Ambos IPT se caracterizan por ser normativos y

9. Según lo señalado por documento Informe N°1 Borde Costero del Departamento de Estudios, División de Planificación, Estudios e Inversión, Ministerio de Desarrollo Social, publicado en octubre del año 2010.

10. Según lo indicado por Szmulewicz (2014) sería un instrumento indicativo. A pesar de que en la práctica lo es, si involucra un espacio normado por un PRC o un PRI, podrá tener carácter de normativo previa consulta a las instituciones indicadas en la Ley 20.423.

expresar un estatus legal al interior del territorio delimitado. No obstante, dicha demarcación, las políticas públicas de planificación territorial implementadas no garantizan la ocurrencia de acciones concretas. Por ejemplo, el impacto de las ADI en el mejoramiento de la situación de la población mapuche ha sido bastante acotado (Rubilar y Roldán, 2014). Por otra parte, en las distintas unidades o categorías de protección del SNASPE (parques, reservas o monumentos naturales), se aprecian limitaciones de gestión y los planes de manejo no siempre están actualizados; por ejemplo, el plan de manejo del Parque Nacional Vicente Pérez Rosales data de 1994, el de La Campana de 1997, el del Pan de Azúcar de 2002, el de Huerquehue de 1999 y, sorprendentemente el de Nahuelbuta data de 1970¹¹. Cabe destacar además, que en la mayoría de las áreas del SNASPE, la recaudación de entradas, las actividades turísticas menores (camping) o las concesiones al interior de estos espacios están totalmente centralizadas, tanto en la Dirección Regional de CONAF como en su nivel nacional.

Otro aspecto a destacar es la delimitación del territorio a ser planificado. Dicho proceso está altamente centralizado en Santiago. En efecto, las ADI dependen del Ministerio de Desarrollo Social, mientras que las áreas del SNASPE dependen del Ministerio Agricultura (específicamente de la CONAF), así como de otras áreas complementarias al SNASPE (Ministerio de Educación, Economía, Fomento y Turismo, etc.). Lo anterior ejemplifica el nivel de centralismo de tales decisiones y la poca incidencia de las regiones.

Un cuarto instrumento que se debe considerar en esta escala son las Zonas de Interés Turístico (ZOIT), cuya particularidad radica en su carácter indicativo, pero que puede tomar parcialmente un carácter normativo cuando se incorpora como parte de un Plan Regulador Comunal (PRC) o un PRI. Si bien es un instrumento descentralizado, al ser una zona articulada por municipios y posteriormente por la oficina regional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), su aprobación está totalmente centralizada y debe pasar por varios ministerios (ver Cuadro 4).

Finalmente, con respecto a la zonificación del borde costero, derivada de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, su definición tiene un carácter centralista y se elabora en los hechos por instrucciones desde el nivel central. A pesar de que en una primera etapa interviene una comisión regional -conformada mayoritariamente por diferentes instituciones del sector público-,

11. Información recolectada del sitio oficial de Planes de Manejos de Parques Nacionales <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/normativa-y-reglamento/planes-de-manejo-parques-nacionales/>, consultada el 18 de enero del 2016.

su conformación no es obligatoria. La aprobación de dicha zonificación transita estrictamente por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero antes de su aprobación a través de un decreto presidencial. La CGR también ha jugado un rol importante en esto, al no tomar razón de algunas de estas zonificaciones, y más allá de la calidad técnica del trabajo realizado. En la práctica, estas zonificaciones solo tienen un efecto práctico cuando se incorporan en un PRC, un PRI o un PRM, lo que no siempre sucede. Lo descrito, sumado a la existencia de múltiples actores y funciones que se entremezclan en un esquema de planificación más bien compartimentado, no hace más que complejizar la gestión del territorio costero en el caso de Chile (Andrade, Arenas y Lagos, 2008).

Se suma en este nivel de intervención el Manejo Integrado de Cuencas, que constituye una herramienta integradora del funcionamiento del territorio. Si bien no está formalizada, sí está contemplada en el Reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) publicado el año 2015. Allí también se menciona expresamente que el procedimiento de evaluación de los instrumentos de planificación territorial debe basarse en el principio de desconcentración territorial, a través del análisis técnico de las SEREMI del Medio Ambiente. A este aparente avance, se suma el hecho de que en la época de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), los representantes del Consejo Regional (CORE) participaban en las comisiones regionales, quienes –aunque de manera indirecta– representaban a la ciudadanía local al ser elegidos por los concejales agrupados en colegios electorales por provincia¹⁵. Los actuales Consejeros Regionales resultan de una elección directa, lo que les da una mayor legitimidad; sin embargo, ya no participan directamente en la instancia regional que toma las decisiones ambientales. A pesar de que se mantiene la Comisión de Evaluación presidida por el Intendente, se ha reducido su número de integrantes, ya que no solo se eliminó a los representantes del CORE, sino que además a los Gobernadores Provinciales y a algunas SEREMI (Ministerio de Educación y de Bienes Nacionales). En la práctica, con el paso de la antigua CONAMA al Ministerio del Medio Ambiente (MMA), se ha producido una cierta reconcentración de las decisiones y una pérdida en cuanto a representación ciudadana.

12. Por ejemplo, el caso del Plan Intercomunal Araucanía Centro.

13. Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

14. Corporación Nacional Forestal, aunque en el futuro próximo se espera que sean administradas por el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente.

15. Existe una anécdota interesante. El año 2010 se discutía la aprobación de una central termoeléctrica en la Región de Coquimbo. En la votación de la COREMA, se decidió aprobar dicho proyecto. Todos los votos fueron a favor de ella (representantes del poder central desconcentrados en la región –SEREMIS y otros–), salvo los de los Consejeros Regionales, quienes votaron en contra. Quienes “representaban verdaderamente” a la región eran minoría. Un texto interesante para profundizar tal evento es el de Dominique Hervé titulado: “Las causas del conflicto por la Central Termoeléctrica de Barrancones en Punta de Choros”, publicado en el Anuario de Derecho Público, N° 1, pp. 189-208.

CUADRO 4. IPT A ESCALA INTERCOMUNAL Y SU ESTADO EN TÉRMINOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN

SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN			
Instrumento	Administrativo	Fiscal	Político
PRI	Desde el punto de vista de su elaboración, puesta en marcha y ejecución es un instrumento bastante descentralizado.	Si bien existen recursos para su elaboración, al presentar observaciones que implican mayores estudios (y por tanto recursos) en ocasiones ha impedido su corrección ¹² .	Su promulgación por decreto supremo del MINVU, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente, denota un carácter centralista en dicho proceso.
Zonificación del Borde Costero	Presenta complejidades en cuanto a una desarticulación entre agentes sectoriales y otros que participan en su diseño.	Financiado por el Gobierno Regional vía FNDR ¹³ . Esto puede ser perjudicial, puesto que dicho fondo presenta libertades para inversión regional y, por tanto, al ser utilizado para la elaboración de dicho instrumento, limita el financiamiento de otras iniciativas.	Tras su elaboración, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero está encargada de revisarlo y aprobarlo, esto le quita autonomía e independencia al proceso.
ZOIT	Coordinan el proceso la Subsecretaría de Turismo, las SEREMI y las municipalidades involucradas. Por lo tanto, requiere una articulación que no siempre es sencilla.	Deberá contar con recursos de la Subsecretaría de Turismo respectiva, entendiendo que la mayoría de los municipios participantes no siempre cuentan con recursos para la elaboración de propuestas que permitan delimitar estas zonas.	Su promulgación final expresa un fuerte centralismo, pues debe ser declarada por decreto supremo expedido por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, por orden del Presidente de la República, previo acuerdo del Comité de Ministros (formado por el MOP, MINVU, Agricultura y Bienes Nacionales). La Subsecretaría de Turismo a nivel central y regional se limita a coordinar el proceso para la declaración de la ZOIT. En el caso de existir inmuebles fiscales en el área que se pretende declarar como ZOIT, se deberá solicitar un informe de factibilidad al Ministerio de Bienes Nacionales.
ADI	Su gestión es bastante descentralizada, puesto que están a cargo de las direcciones regionales de la CONADI u oficinas comunales correspondientes. Además, tienen la particularidad de permitir el vínculo con universidades locales, entre otros.	Depende del presupuesto de la dirección regional respectiva. En el caso de comunas específicas, la falta de presupuesto podría mermar estudios.	Totalmente centralizado puesto que su aprobación recae en el Ministerio de Desarrollo Social, a partir de la propuesta de la CONADI.
SNASPE	Son administradas descentralizadamente por la CONAF ¹⁴ . No obstante, su declaración como tal es centralizada, lo que resta atribuciones a las regiones.	Los recursos ingresados en las SNASPE no siempre son reinvertidos en el propio territorio y son centralizados.	Son declaradas como tal por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Bienes Nacionales y dicho documento comprende también la firma del Ministro de Agricultura. Si alguna unidad de manejo incluye espacios de mar, playas fiscales o playas de mar, dicho decreto también deberá ser firmado por el Ministro de Defensa Nacional.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Análisis de IPT a escala comunal

Los instrumentos de aplicación a escala comunal se pueden apreciar en el Cuadro 5. Destaca el Plan Regulador Comunal (PRC), que tiene carácter normativo al igual que los planes seccionales y el límite urbano. Si bien los municipios son los responsables en su elaboración (la ley indica que “será preparado por la municipalidad respectiva”), dichas entidades están en directa comunicación con las SEREMI MINVU, quienes tienen la responsabilidad técnica sobre estos instrumentos.

Desde un punto de vista administrativo, los PRC son bastante descentralizados, dado que deben ser aprobados por el CORE en caso de no existir un instrumento de nivel intercomunal aprobado. En el caso contrario, esa instancia no es necesaria. Estos instrumentos deben ser visados por la oficina regional de la CGR, lo que puede retrasar su puesta en ejecución o impedir su aprobación. Adicionalmente, los municipios de escasos recursos¹⁶ no siempre pueden absorber el costo de la elaboración de dicho instrumento.

Al igual que en el caso del Plan Regulador Intercomunal¹⁷ y del Plan Regulador Metropolitano, los PRC regulan exclusivamente los espacios ubicados al interior del límite urbano, por lo que una parte importante del territorio de muchas comunas del país –predominantemente rurales– se encuentra fuera del dominio de estos instrumentos y, por tanto, sin regulación salvo aquella derivada de normas e instrumentos indirectos de carácter sectorial. En este sentido (y como se analiza en el capítulo sobre medio ambiente y sustentabilidad de este libro), otros instrumentos indirectos, como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cobran importancia para el desarrollo territorial, pero desde una perspectiva ambiental.

16. En la práctica, ha existido financiamiento especial para impulsar la actualización o formulación de estos instrumentos.

17. Según lo indicando en la ley General de Urbanismo y Construcciones “El Plan Regulador Intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario [...]”. No obstante, para su aprobación debe tener la venia de los municipios involucrados. Por lo anterior tiene un carácter diferente al PRC.

CUADRO 5. IPT CON APLICACIÓN A ESCALA COMUNAL¹⁸

Instrumento	Institución a cargo	Definición general	Naturaleza del instrumento	Revisado por la CGR
PLADECO	Municipio	Instrumento que guía el desarrollo en la comuna. Contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.	Indicativo	No
Plan de Desarrollo Turístico PLADETUR	Municipio	Instrumento orientado a conducir, de una manera realista, los objetivos turísticos que todos los actores sociales y comunales han planteado para ella.	Indicativo	No
PRC	Municipio, SEREMI MINVU	Instrumento constituido por un conjunto de normas sobre usos adecuados, permitidos o restringidos, infraestructuras, espacios públicos, equipamiento y esparcimiento, entre otros.	Normativo	Sí
Planes seccionales	Municipio, SEREMI MINVU	Instrumento que fija una zonificación detallada, áreas de construcción obligatoria, remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.	Normativo	Sí
Límite urbano	SEREMI MINVU	Es la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.	Normativo	Sí

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES; LEY 18.695; SERNATUR, 2008.

El análisis de los diversos instrumentos y sus escalas de aplicación muestra la existencia de barreras en la elaboración, aprobación y gestión de los diversos IPT. Lo anterior se vincula principalmente a cuatro aspectos.

El primero está asociado a una posible falta de capital humano y otros recursos en los niveles subnacionales. El segundo se debe al carácter centralista con el que se han definido los instrumentos, con poca flexibilidad para dar cabida a la diversidad de situaciones que se presentan en el país, en razón de su diversidad geográfica. Un tercer aspecto está asociado a la injerencia determinante de

18. Algunas definiciones de los instrumentos u otros elementos indicados en el cuadro han sido extraídas de manera literal de las leyes respectivas. En la fuente se indica la referencia correspondiente.

CUADRO 6. IPT Y SU ESTADO EN TÉRMINOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA COMUNAL¹⁹**SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Instrumento	Administrativo	Fiscal	Político
PLADECO	Totalmente descentralizado y dependiente de la comuna.	Si bien existen recursos, la realidad expresa que no siempre los municipios más pobres pueden llevar a cabo el instrumento.	No se aprecian barreras políticas. No obstante, el Estado central presenta un tímido incentivo a la realización del instrumento.
PLADETUR	Instrumento descentralizado dependiente de la comuna y sus gestores locales.	Falta de recursos para su elaboración.	No se observan barreras políticas centralitas para llevar a cabo estos planes.
PRC	Descentralizado.	La falta de recursos implica que varias comunas no cuenten con PRC.	No se observan barreras.
Planes seccionales	Descentralizado, pero sometido a los procedimientos del PRC.	La falta de recursos implica que varias comunas no puedan utilizar esta herramienta para actualizar sus PRC.	No se observan barreras
Límite urbano	Descentralizado, pero sometido a los procedimientos del PRC, además debe informar a la SER-EMI de Agricultura.	En general las comunas del país que no cuenta con un PRC, cuentan con el límite urbano.	No se aprecian barreras.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

algunos ministerios en algunas de las etapas de la formulación de los IPT, lo que constituye una expresión palpable de las complejidades que enfrenta la instalación de una visión territorial y una planificación urbana descentralizada. Finalmente, se encuentra la responsabilidad proveniente de los propios territorios, quienes, al no haber avanzado hacia su consolidación como verdaderas colectividades territoriales, atribuyen todas las dificultades y tropiezos del proceso a la existencia de un Estado extremadamente centralista. Sin embargo, en la mayoría de los IPT analizados se constata que son las propias regiones las responsables de llevar a cabo el proceso de formulación e instalación.

La existencia de instrumentos (tanto PRC como PRDU) es dispar si se comparan las regiones del país. Los Cuadros 7 y 8 expresan esta disparidad. La Región Me-

19. Algunas definiciones de los instrumentos u otros elementos indicados en el cuadro han sido extraídas de manera literal de las leyes respectivas. En la fuente se indica la referencia correspondiente.

tropolitana se ubica en la sexta posición del ranking de existencia de PRC por sobre el promedio del país; junto a la Región del Biobío son las que tienen un mayor número de comunas. Regiones como las de Los Ríos, Valparaíso y Antofagasta también muestran una situación positiva en cuanto a la existencia y vigencia de estos instrumentos. En la vereda opuesta, las zonas extremas del país exhiben un bajo porcentaje de instrumentos.

CUADRO 7. PORCENTAJE DE PRC EXISTENTES Y VIGENTES EN 2015 (POR REGIÓN)

Región	N° Comunas	Aprobados	Porcentaje	Ranking nivel nacional
Arica y Parinacota	4	2	50%	11
Tarapacá	7	5	71,4%	7
Antofagasta	9	8	88,8%	3
Atacama	9	6	66,6%	8
Coquimbo	15	9	66,6%	8
Valparaíso	38	36	94,7%	1
Metropolitana	52	41	78,8%	6
O'Higgins	33	29	87,8%	4
Maule	30	12	40%	13
Biobío	54	43	79,6%	5
La Araucanía	32	19	59,3%	10
Los Ríos	12	11	91,6%	2
Los Lagos	30	3	63,3%	9
Aysén	10	3	30%	14
Magallanes	11	5	45,4%	12

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL MINVU²⁰.

En cuanto al Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), el Cuadro 8 presenta el reducido número de regiones que lo poseen. En efecto, solamente cuatro regiones cuentan con dicho instrumento. Esto puede deberse a la evaluación centralizada que realizaba la CGR, entidad que indicaba múltiples observaciones a los proyectos presentados. Si bien desde hace tres años las contralorías regionales son quienes evalúan los instrumentos, la magnitud similar de las observaciones y exigencias habría mermado su rectificación y aprobación. También pudo influir el hecho de que se empezara a hablar de los PROT y su componente urbano, lo que habría desalentando el trabajo de los PRDU. Una razón más estructural puede estar asociada a que los PRDU podían contener una serie de lineamientos u orientaciones relacionadas con las actividades económicas, las que no correspondían a funciones propias del MINVU, sino más bien al ámbito de acción de otras instituciones públicas regionales, lo que probablemente le restaba legitimidad a estos instrumentos y, por consiguiente, su no aprobación.

20. Información extraída de la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=prc>, consultada el 3 diciembre del 2015).

En el caso particular de la Región Metropolitana, se podría pensar que la existencia de un PRDU no era necesaria, dado que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) cubre la totalidad de la superficie regional. Sin embargo, al tratarse de instrumentos de naturaleza completamente diferente, el PRMS no sustituye al PRDU. En la práctica, en algún momento se trabajó y propuso un PRDU en la Región Metropolitana, casi en paralelo a una Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), sin que nunca se aprobara el primero. La interrogante acerca de la no aprobación sigue sin respuesta.

Un aspecto positivo que se debe destacar en el Cuadro 8 (relacionado con la existencia de la Estrategia Regional de Desarrollo, ERD) es que todas las regiones poseen este instrumento, y ha sido actualizado o redefinido en varias ocasiones.

CUADRO 8. EXISTENCIA DE PRDU Y ERD

Región	PRDU	ERD
Arica y Parinacota	Vigente	Todas las regiones cuentan con dicho instrumento
Tarapacá	En formulación	
Antofagasta	Vigente	
Atacama	En formulación	
Coquimbo	Vigente	
Valparaíso	En formulación	
Metropolitana	Sin PRDU	
O'Higgins	Vigente	
Maule	En formulación	
Biobío	En formulación	
La Araucanía	En formulación	
Los Ríos	Sin PRDU	
Lagos	En formulación	
Aysén	En formulación	
Magallanes	En formulación	

FUENTE: ÍDEM, INFORMACIÓN VIGENTE AL 13 DE ENERO DEL 2015.

A nivel comunal, es importante relevar la importancia de la gestión municipal en el ordenamiento territorial, especialmente, por el tipo de tareas que desempeñan la Dirección de Obras Municipales, Asesoría Urbana, la Secretaría de Planificación y el Concejo Municipal. En este sentido, la visión del Alcalde y el Concejo -elegidos democráticamente- juega un papel crucial en la descentralización y en la determinación de la visión territorial a largo plazo de la comuna. Sin embargo, los cambios de autoridades hacen difícil la continuidad de las políticas de ordenamiento territorial. Estos cambios a veces también se traducen en una discontinuidad en parte de los equipos técnicos. Adicionalmente, muchas comunas pequeñas no tendrían los recursos para llevar adelante los procesos de confección de planes

reguladores o planes de desarrollo comunal con sus propios equipos profesionales, por lo que muchas veces estas tareas se encomiendan a consultoras o profesionales externos, sin –necesariamente– contar con la capacidad propia para liderar técnicamente el proceso de elaboración de estos instrumentos. Esto podría incidir en la calidad de los estudios que se encargan o en el compromiso local con los mismos, lo que puede afectar los procesos de aprobación. En este sentido, los plazos para la aprobación de los instrumentos representan algunas dificultades, ya que muchas veces pueden extenderse por años, lo que ocasiona que las dinámicas urbanas vayan sobrepasando rápidamente a las disposiciones consideradas en los instrumentos y, por ende, pierden vigencia.

Iniciativas territoriales de interés

Distintas problemáticas territoriales y conflictos de uso parecen no tener respuestas en el marco del actual funcionamiento de los diferentes instrumentos de planificación territorial, por lo que surge la necesidad de buscar nuevos mecanismos de articulación de actores, bajo un enfoque de gobernanza territorial, particularmente cuando se trata de enfrentar problemas complejos; por ejemplo, el cambio climático global.

En este contexto, el proyecto Maipo Plan de Adaptación (MAPA)²¹ es un ejemplo interesante de revisar, debido a que surge como respuesta a la necesidad de definir un marco de adaptación integrada a la variabilidad climática y al cambio climático en la Cuenca del Río Maipo (Chile central). Esta iniciativa ha sido realizada por el Centro de Cambio Global UC²², financiada por el International Development and Research Centre (IDRC) de Canadá. El objetivo principal del proyecto es articular el desarrollo de un plan de adaptación al cambio climático y variabilidad climática para la mencionada cuenca, basado en el análisis de la vulnerabilidad de diferentes usos del agua: agrícola, urbano, conservación, productivo. De acuerdo a los antecedentes disponibles, la combinación de una gran demanda urbana y agrícola en conjunto con un clima semiárido pone gran presión en el suministro de agua en la cuenca. Por otro lado, las investigaciones previas han demostrado que el ciclo hidrológico a lo largo de la cuenca del Maipo se verá alterado significativamente en el futuro (MAPA, 2015).

El proyecto MAPA se compone de distintas etapas. Una de ellas corresponde al grupo de construcción de escenarios, donde mediante una metodología centrada

21. Para más información véase <http://maipoadaptacion.cl>

22. Para más información véase <http://cambioglobal.uc.cl>

en el marco de toma de decisiones robustas (Lempert y Groves, 2010) se analizan diversos factores y escenarios futuros basados en la consulta a expertos y tomadores de decisión. Básicamente, se busca estimar la demanda futura de agua de los distintos usos de suelo más significativos en la cuenca y relacionarlos con la oferta del recurso, incorporando los cambios climático-hidrológicos esperados por efecto del cambio climático.

Para determinar estas demandas se modelaron los distintos usos de suelo, considerando una serie de factores que determinan el cambio de uso mediante su grado de aptitud. Estos factores y restricciones se han seleccionado de acuerdo a la consulta de expertos y de literatura y coberturas provenientes de fuentes oficiales (MINVU, Gobierno Regional, MOP, etc.) y también no oficiales (sector privado, organismos no gubernamentales y academia). El modelo se ha desarrollado en el programa de simulación CLUE y el Sistema de Información Geográfica Idrisi. De esta manera se han construido una serie de escenarios para los años 2010, 2030 y 2050, en función de los usos urbanos/industriales, usos agrícolas y vegetación natural, y de acuerdo a distintos niveles de demanda (bajo, medio y alto). Por ejemplo, los resultados preliminares identifican una demanda del uso urbano/industrial de 117.000, 130.000 y 141.000 hectáreas para los años 2010, 2030 y 2050, respectivamente.

También se ha trabajado en la determinación de la oferta del recurso hídrico mediante el programa WEAP y otros métodos que permiten proyectar los cambios esperados en distintos escenarios de cambio climático. Estos resultados se integran con las demandas para proponer medidas de adaptación específica e indicadores que permitan realizar una mejor gestión de los impactos esperados en la cuenca.

A pesar de que este ejemplo no tiene un peso normativo-vinculante (pero sí un carácter científico), es de extraordinaria importancia ya que permite anticiparse a los desafíos que impone el cambio climático en la cuenca, donde las medidas y acuerdos que se adopten dependerán de la voluntad y compromiso de los distintos agentes que determinan el futuro territorial y ambiental de ese territorio.

En esta misma línea se puede mencionar otro tipo de iniciativas, como la asociatividad de municipios para enfrentar distintos desafíos territoriales comunes, tales como el manejo de desechos, el desarrollo turístico, la eficiencia energética, la gestión de lagos y ríos, entre otros. O también la asociatividad pública-privada para enfrentar algunos temas complejos de gestión y desarrollo territorial.

III. OTRAS HERRAMIENTAS DE APOYO PARA MEJORAR EL ANÁLISIS ESPACIAL

Tras la revisión de los distintos instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial vigentes en Chile, cabe señalar que para la elaboración de cada uno de ellos se requiere construir y analizar una diversa información territorial que no siempre está disponible. Desde el punto de vista de la descentralización, ésta es una cuestión clave, pues la tendencia general es instalar definiciones y adoptar políticas desde un criterio y una escala nacional. La escala de intervención resulta clave para la planificación territorial, ya que una escala de análisis inadecuada puede implicar en la práctica que una parte del problema se ignore o distorsione. Algo similar se repite a la escala regional, donde un número importante de problemas territoriales se pueden abordar, pero no siempre permite observar las especificidades locales.

Este problema de la predominancia de unas escalas de intervención sobre otras explica en buena medida por qué algunas de las demandas descentralizadas no son visibles o presentan una valoración inadecuada, cuando la planificación está comandada desde la capital. Por ejemplo, si el organismo competente manejara la información detallada local o, mejor aún, si las instituciones locales o regionales pudiesen instalar los requerimientos propios de esa escala, se lograría prever las demandas insatisfechas con suficiente anticipación o responder de manera diferenciada en el territorio, y así adecuarse a las especificidades locales o regionales.

En esta línea, son muy valorables los esfuerzos por construir una tipología territorial de análisis subregional, tal como se propuso en el Proyecto Anillo Desigualdades (SOC 12 CONICYT). En el Cuadro 9 se observa la cantidad de territorios propuestos, las comunas abarcadas y la cantidad de habitantes en cada tipo de territorio (Mac-Clure y Calvo, 2013).

CUADRO 9. COMPOSICIÓN DE TERRITORIOS DE ANÁLISIS A ESCALA SUBREGIONAL EN CHILE

N°	Tipo de territorio	N° de Territorios	N° de Comunas	N° de población	% de Población
1	Gran Santiago	1	38	5.547.881	37%
2	Gran Concepción	1	10	890.145	6%
3	Gran Valparaíso	1	5	816.179	5%
4	Ciudades intermedias	24	29	3.565.073	24%
5	Comunas vinculadas a ciudades (grandes o intermedias)	27	75	1.170.599	8%
6	Comunas vinculadas a comuna con centro urbano menor	8	17	482.533	3%
7	Comunas desvinculadas y con centro urbano	46	46	1.348.521	9%
8	Comunas desvinculadas y sin centro urbano	126	126	1.229.845	8%
Total		234	346	15.050.796	100%

FUENTE: MAC-CLURE Y CALVO, 2013, EN BASE A CENSO 2002.

Si se considerara esta tipología territorial subregional, sumada a alguna técnica de análisis regional, sería posible mejorar la mirada que se tiene del país desde la escala nacional. Muchas de las propuestas que emergen desde el nivel central de la toma de decisiones, para asuntos de descentralización, tendrían una mayor pertinencia, ya que se podría anticipar mejor las consecuencias de dichas medidas en unidades territoriales comparables o, simplemente, serían más sensibles a las diferencias existentes en razón de la diversidad geográfica chilena.

Para sondear las medidas de exclusión territorial, en términos de igualdad de oportunidades de acceso a funciones urbanas, se puede recurrir al planteamiento de Davies (1967); esto es, a la aplicación de coeficientes de localización, valores de centralidad e índice funcional (Mansilla y Fuenzalida, 2010). Por ejemplo, se cuenta con el coeficiente de localización (CL) y se aplica a funciones de frecuencia existentes (ej. comerciales, sociales, servicios públicos). El propósito es reducir todas las funciones a una base común, para así poder comparar cada tipo de función. Otro índice corresponde a los valores de centralidad (VC) que se obtienen a partir de la multiplicación entre el coeficiente de localización de cada función y el número de establecimientos de la misma en el núcleo considerado. Así, es posible obtener el nivel de centralidad que cumple cada núcleo urbano de acuerdo al tipo de funciones. Finalmente podríamos contar con el índice funcional (IF), cuyo resultado es la sumatoria de todos los valores de centralidad de cada asentamiento urbano. Hallados los valores del índice funcional se pueden conseguir los límites de escalones jerárquicos (primero, segundo y tercero).

Adicionalmente, en materia de información territorial, la masificación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) ha permitido el uso operativo de cuatro principios geográficos que son parte del núcleo básico de análisis espacial con fines de ordenamiento y planificación territorial: distribución espacial, asociación espacial, interacción espacial y evolución espacial (Buzai y Baxendale, 2013).

Cada uno de ellos representa distintos niveles de análisis. El análisis de distribuciones espaciales es aplicable a componentes de población (características poblacionales, habitacionales, sanitarias, etc.), económicos (actividades económicas y usos de suelo, mercado laboral, etc.), de medio natural (naturaleza biótica, abiótica), de medio construido (núcleos poblacionales, infraestructura vial, servicios) y jurídico (marco legal territorial).

Otros niveles de análisis se pueden abordar de acuerdo a la información planteada en el Cuadro 10. Si estos criterios se consideraran en la propuesta de territorios de análisis de escala subregional en Chile, posibilitarían la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible.

**CUADRO 10. PROCEDIMIENTOS ESPACIALES EN EL DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN DE PRO-
PUESTAS PARA EL OT, EN BASE A METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS**

Procedimientos	Diagnósticos	Posibles aplicaciones
Generalización por reclasificación	Tratamiento de capas temáticas individuales para la unión de clases para generar nuevas en base a un concepto genérico.	Zonas de restricción de determinado uso según criterios de selección de clases.
Modelado cartográfico	Creación de mapas booleanos. Superposición temática para la definición de regiones geográficas formales.	Zonas de restricción de determinado uso según criterios de asociación de usos existentes para evitar usos incompatibles del suelo.
Evaluación multicriterio	Mapas de aptitud para potenciales usos del suelo.	Sitios candidatos para la localización de determinada actividad económica o uso del suelo.
Análisis de evolución temporal	Modelado cartográfico con capas temáticas de diferentes momentos históricos.	Zonas donde se debe restringir un determinado uso del suelo no deseado con alta probabilidad de ocurrencia o zonas a incentivar determinado uso del suelo en función de tendencias ya presentes.
Clasificación multivariada	Zonificación del área según tema y variables consideradas a modo de obtener un mapa síntesis.	Regionalización del territorio en función de la gestión que debe realizar un determinado organismo de gobierno en base a unidades espaciales ya definidas desde lo político-administrativo o censal.
Análisis de áreas de influencia, accesibilidad e interacción espacial	Identificación de las áreas de influencia de un determinado servicio para diagnosticar las áreas no cubiertas por el mismo.	Localización potencial de determinado servicio en función de áreas no cubiertas.
Análisis de concentración y autocorrelación espacial	Existencia o no de autocorrelación espacial en la distribución de determinada variable.	Localización de determinado uso del suelo que evite la difusión de otro uso no deseable que presenta autocorrelación espacial.

FUENTE: SINTETIZADO Y ADAPTADO DE BUZAI Y BAXENDALE (2013), BAXENDALE (2015).

Por ejemplo, para el diseño de planes, programas y proyectos con fines de planificación territorial, es de gran utilidad entender los factores que pueden contribuir a las variaciones geográficas de éxito/fracaso de la imagen objetivo de un plan. La Estrategia Territorial Europea (ETE) es un buen modelo para examinar (Galiana y Vinuesa, 2010).

CONCLUSIONES

Existe en Chile una amplia batería de IPT que han sido concebidos para intervenir o influir en la forma de ocupación de los espacios urbanos y otros que, a pesar de su carácter no vinculante, pueden entregar lineamientos en pro de un desarrollo sustentable del territorio chileno. Sin embargo, no todos los instrumentos se encuentran en el mismo nivel de consolidación. Los PRDU parecen estar en retirada, mientras que sus sucesores (al menos en términos de la escala de intervención), los PROT, siguen siendo por ahora un proyecto en consolidación.

En este trabajo se pudo constatar la existencia de algunos problemas de enfoque, de escala y de barreras administrativas y políticas, que impiden que los instrumentos de planificación territorial vigentes contribuyan al proceso de descentralización. Si bien no se puede atribuir toda la responsabilidad a determinadas instituciones, es claro que el carácter centralizado de muchas de ellas representa un freno para la construcción de miradas propiamente locales o regionales, las que pudieran verse potenciadas desde los IPT. En varios de estos instrumentos, las decisiones finales pasan por estructuras ministeriales centralizadas, lo que representa una incongruencia superlativa con respecto a la búsqueda de soluciones a problemáticas locales o regionales.

Sumado a lo anterior, la falta de una política de ordenamiento territorial y de desarrollo regional dificulta una mejor articulación de los diferentes instrumentos de planificación, lo que genera un panorama confuso y difuso para la búsqueda de un nuevo orden territorial. La instalación y consolidación de los PROT puede aportar condiciones para avanzar en el tema de la planificación territorial a nivel regional, toda vez que consolidaría la instalación del tema directamente en los GORE.

No obstante, y más allá de las barreras descritas y de los resultados dispares en cuanto a la efectividad en la elaboración de PRC y PRDU, cabe destacar la responsabilidad y capacidad de las propias regiones y comunas en materia de planificación territorial, las que pueden verse reforzadas en la medida que el país avance en el proceso de descentralización.

Desde el punto de vista metodológico, es necesario poner todas las herramientas del análisis espacial al servicio de la tarea de mejorar nuestros instrumentos de planificación territorial, en particular los de escala regional y supra-comunal. Como señalan Arenas y Maturana (2014: 15), "necesitamos mejorar nuestra aproximación a las estructuras espaciales, a sus formas de organización y a los principios que las sustentan, sino queremos que el espacio geográfico chileno se transforme solo en una suma de territorios a la deriva". En este desafío, la descentralización y la planificación territorial van de la mano.

Finalmente, resultaría relevante profundizar los estudios sobre los cambios en la División Político Administrativa que se discuten en la actualidad y sus efectos en materia de descentralización. No es del todo claro que el aumento de regiones y la segmentación del espacio contribuyan a un proceso de descentralización nacional. No obstante, sí podría tener un impacto en una mayor cantidad y decisión de fondos públicos al interior de la escala regional. Las brechas a nivel nacional se replican a escalas regionales. Por lo tanto, los cambios en la División Político Administrativa sí podrían tener un impacto más bien local.

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*, n° 41, pp. 23-48.

Arenas, F. (2003). ¿El Ordenamiento Sustentable del Territorio Regional? Los Gobiernos Regionales entre la Necesidad y la Realidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 30, pp. 45-54.

Arenas, F. y Maturana, F. (2014). La necesidad de mejorar nuestra capacidad de análisis espacial, Prologo a la edición en español, *Análisis Espacial: las interacciones*, Pumain, D. y Saint-Julien, Th. Serie GEOLibros N° 21, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile y Facultad de Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción. Santiago, pp. 15-17.

Baxendale, C. (2015). Ordenar el territorio con base en la Geografía Cuantitativa. En: Buzai et al. *Teoría y métodos de la Geografía Cuantitativa*, MCA Libros, pp.39-51.

Buzai, G. y Baxendale C. (2013). Aportes del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial. *Persona y sociedad*, vol. XXVII, n° 2, pp. 113-141.

Comisión Nacional del Medio Ambiente (2003). Estrategia Nacional de Biodiversidad. Gobierno de Chile: Santiago, 21 páginas.

Cordero, E. (2007). El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XXIX, 2do semestre, pp. 269-298.

Galiana, L. y Vinuesa, J. (Coord.) (2010). Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Editorial Síntesis: Madrid, 346 páginas.

Gómez, D. (2007). Ordenación territorial. Madrid: Mundi-Prensa, 766 páginas.

FerradaNehme (2011). Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile, 204 páginas.

Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXXIII, n° 98, pp. 57-75.

Lempert, G. y Groves, D. (2010). Identifying and evaluating robust adaptive policy responses to climate change for water management agencies in the American west. *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 77, n° 6, pp. 960-974.

Ley Crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del estado, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29777>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley del sistema institucional para el desarrollo del turismo, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010960>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley General de Urbanismo y Construcciones, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, <http://www.leychile.cl/navegar?idnorma=251693>, consultada el 20 de enero del 2016.

Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>, consultada el 20 de enero del 2016.

MAPA (2015). Vulnerabilidad y adaptación a la variabilidad y al cambio climático en la Cuenca del Río Maipo en Chile Central. Recuperado de: <http://www.maipoadaptacion.cl/descripcion-2/proyecto-idrc-107081-001/>, consultada el día 16 de agosto del 2016.

Mac-Clure, O. y Calvo, R. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. *Revista Polis*, vol. 12, n° 24, pp. 467-490.

Mansilla, P. y Fuenzalida, M. (2010). Procesos de desarrollo urbano-regional y exclusión territorial: Nuevas formas de urbanización en el área metropolitana de Valparaíso. Estudio de caso ciudad de Curauma. *Revista INVI*, vol. 25, n° 69, pp.103-123.

Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXXIV, n° 102, pp. 39-60.

Maturana, F. y Rojas, A. (Coord.) (2015). *Ciudades intermedias en Chile: Territorios olvidados*. RIL Editores: Santiago de Chile, 260 páginas.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). Informe N°1 Borde Costero. Gobierno de Chile, Departamento de Estudios, 12 páginas.

Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Medio Ambiente. (2011). Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en espacios costeros. Gobierno de Chile, 7 páginas.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016). Instrumentos de Planificación Territorial. <http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=prc>, consultada el 20 de enero del 2016.

Rubilar, G. y Roldán, A. (2014). Áreas de desarrollo indígena: estudio de caso del Adi Puel Nahuelbuta, como estrategia de las políticas públicas en el mundo mapuche. *UNIVERSUM*, vol. 2, n° 29, pp. 253-276.

Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXVI, n° 77, pp. 49-80.

Sabatini, F. y Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXI, nº 62, pp. 61-73.

Servicio Nacional de Turismo SERNATUR (2008). Boletín Técnico N° 1/2008 Glosario de Turismo. Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Turismo, Departamento de Planificación, 67 páginas.

Soms, E. (2007). Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía metodológica. División de planificación regional, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, 111 páginas.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE (2011). Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Gobierno de Chile, División de Políticas y Estudios, 62 páginas.

Szmulewicz, E. (2014). Zonas de interés turístico y Ordenamiento territorial en Chile. *Turismo y Sociedad*, vol. 15, pp. 237-250.