

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

POR

FEDERICO ARENAS VÁSQUEZ

La situación actual

En Chile existe actualmente una creciente necesidad de discutir, intercambiar y construir una aproximación teórico-práctica sobre el tema del ordenamiento territorial, por lo que con mayor nitidez que nunca surge el desafío de validar una política en esta materia, de identificar los instrumentos existentes y aquellos necesarios para su aplicación, teniendo en cuenta la situación actual y futura del país. Muy probablemente las dificultades actuales resulten incomprensibles si no se tiene en consideración el funcionamiento global del llamado «modelo económico chileno».

Avanzar en esta materia significará probablemente repensar el papel central del Estado, en todos sus niveles (nacional, regional y municipal), su responsabilidad en cuanto a asegurar formas razonables de ocupación y utilización de los territorios, pero también mirando el papel fundamental de otros actores, como por ejemplo, el sector privado, la ciudadanía, la comunidad universitaria, particularmente la de aquellas disciplinas intrínsecamente ligadas al tema (la geografía entre otras) las que deben favorecer la diversidad de opciones y proposi-

Federico Arenas Vásquez es profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y fue durante varios años Jefe del Departamento de Política Regional en el Ministerio de Planificación de Chile.

Estudios Geográficos
Tomo LX, n.º 234, enero-marzo

ciones, buscando generar propuestas de solución compatibles con necesidades y potencialidades.

Aunque para la geografía, como para cualquier otra disciplina científica ligada al dominio de lo que podríamos denominar el análisis territorial, es difícil la verificación por la vía de la experimentación, quienes nos dedicamos a esta disciplina, no podemos esquivar la responsabilidad que, como disciplina científica o como académicos, tenemos en el tema¹.

Sin dudas, la afirmación anterior también es válida para los funcionarios responsables de la planificación del desarrollo ya sea de nivel local, regional o nacional.

Dadas las dinámicas económicas actuales imperantes en el país, tenemos la necesidad permanente de (re)valorar el territorio. Si bien, la modernización del transporte y muy particularmente del transporte carretero y aéreo, ha reducido la fricción del espacio y en consecuencia reestructurado las relaciones territoriales, ciertas formas de incorporación de nuestros espacios a la economía-mundo, lo han «pulverizado» con la generación de verdaderos enclaves o «archipiélagos de enclaves».

La actual geografía chilena (y la geografía de cualquiera de sus regiones político-administrativas), podría analizarse, siguiendo las ideas propuestas por Ph. Grenier (1990), a partir de ciertas categorías de espacios según sus formas de integración a la economía y, en que cada tipo de espacio es caracterizado por un cierto número de atributos: así, además de los ya mencionados enclaves, podríamos identificar probablemente numerosos espacios en situación de reserva, o funcionando bajo una relación «tipo leasing» muy marcada por la sobreutilización y el posterior abandono, otros (tal vez los menos), bien estructurados y consolidados. A modo de propuesta, se presenta en el Cuadro 1 una tipología de espacios para el caso chileno. Su identificación concreta en el territorio constituye una de las preocupaciones actuales del autor de este artículo.

Para entender el sentido de la propuesta anterior, recurriremos a De Mattos (1996), quién citando a Kampetter (1995) afirma que el capital se localiza en aquellas áreas que presentan una mayor «fertilidad territo-

¹ Al decir de algún destacado especialista europeo los geógrafos seremos juzgados a propósito de la masacre de los paisajes y de los problemas de calidad de vida de la población.

rial», y que esta depende de un conjunto de factores de atracción locacional, tales como: ambiente económico (multiplicidad y profundidad en la disponibilidad de insumos, tecnología, conocimiento, mano de obra calificada, servicios, información), infraestructura física (electricidad, agua, disposición de desechos, sistemas de transporte y comunicación), infraestructura pública (judicial, administrativa), infraestructura social (educación, seguridad social) y estabilidad política, institucional y económica. Lo importante es destacar que si estos son los factores que explican la dinámica del capital en el territorio, estaríamos frente a un proceso en el que podemos intervenir.

La estrategia de la no-actuación en esta materia, opción válida si se asume de manera consciente, discutida e informada por parte de la sociedad y no como resultado de un cómodo *dejar hacer*, podría agudizar algunos de los hechos que caracterizan a nuestra actual organización territorial.

De Mattos (1996) nos proporciona algunos ejemplos de carácter nacional pero que sin duda tienen su correlato o equivalente a nivel de cada una de las regiones chilenas): i) 46 de los 47 grupos económicos existentes oficialmente en Chile, tienen sus sedes corporativas centrales en la Región Metropolitana; ii) todos los bancos que operan en Chile, nacionales y extranjeros, tienen su casa matriz en la RM (desaparición de bancos regionales); iii) en 1992 en la RM se realizaba el 74% de las captaciones y el 82% de las colocaciones del sistema financiero del país; iv) el 97% de las operaciones del mercado de valores se localiza en Santiago; v) en cuanto a la participación industrial, la RM concentra en 1993 el 59,8% de los establecimientos industriales, 57,6% de la ocupación del sector, 46% de la incorporación de valor agregado, y vi) en 1993, el 52,5% de los metros cuadrados construidos en vivienda y el 54,6% construidos en industria y servicios, se localizaron en la RM.

Así se está ordenando hoy nuestro territorio, sobre la base de profundas transformaciones estructurales, en la línea de lo señalado por O. Dollfus (1997): «Los dos últimos decenios del siglo xx han sido ricos en concentraciones, crecimientos, trastornos, cambios, modificaciones de los valores que acrecientan la heterogeneidad y las diferencias», señala este autor y, agregamos nosotros, probablemente esta tendencia será creciente.

Tanto por el papel del mercado como asignador de recursos en el territorio, como por la pérdida de capacidad de intervención directa del es-

tado o de sus escasas posibilidades de regulación incluso en áreas consideradas estratégicas en cualquier lugar del mundo, el manejo de este tema tiene enormes complejidades en el caso chileno.

Adicionalmente, por la dinámica que caracteriza a los procesos de reorganización territorial y por la escasa adecuación de la institucionalidad pública, éstos exigen y/o generan múltiples responsabilidades compartidas, importantes zonas de superposición o de vacíos de competencias y muchas necesidades desde el punto de vista metodológico.

Como lo afirma S. Boisier (1996), si bien no se pueden desconocer los méritos del paradigma de política económica y de su principal instrumento, la lógica del mercado, es necesario reconocer que dicha lógica «no funciona según criterios territoriales sino de rentabilidad sectorial, cuyos efectos sobre el territorio tienen magnitudes y direcciones siempre discutibles».

Lo concreto es que nuestro espacio geográfico está «organizado» de alguna forma o bajo alguna lógica y ya no puede ser considerado como «categoría no pertinente», y que la geografía puede aportar a su comprensión, análisis y explicación, al conocimiento de su organización interna, de su morfología, de su estructura, así como la relación con otros espacios.

Para la geografía, como disciplina, el territorio no es simple soporte o escenario inerte o neutral, donde se localizan actividades y hombres y donde tienen lugar acontecimientos múltiples. El territorio es el resultado de un proceso (territorio construido o producido), surgido de las estrategias de los actores y de fenómenos de aprendizaje colectivo. Como lo afirma Raffestin (1980), el territorio es una producción hecha a partir del espacio.

Para De Mattos (1998), lo esencial de la «producción» del territorio, en el marco de las transformaciones que resultan de los avances de la reestructuración y de la globalización, ha quedado en manos del capital privado, el que actúa en este caso según las indicaciones de un mercado muy poco regulado. Esto nos pone frente al desafío teórico, conceptual, metodológico e instrumental, de mejorar la comprensión que tenemos respecto del territorio y de su estructura.

Adicionalmente, el ordenamiento del territorio tendrá finalidades distintas según la escala a la que se estudien los problemas y según el énfasis acordado por la sociedad. Según el caso, intervendrán actores di-

ferentes, variarán los enfoques, los métodos y los medios, por ejemplo cuando se trate de territorios especialmente frágiles tales como los espacios rurales. La ruralidad está asociada a menor cobertura y mayor costo en la provisión de los servicios lo que puede representar la antecámara de una situación de decadencia en un determinado espacio (véase Esquema 1, sobre territorios en decadencia). Una situación similar puede darse en los espacios de montaña (de los que en Chile sabemos probablemente menos que de cualquiera otro tipo de espacios) y, que en la lógica de nuestra tipología (véase Cuadro 1), podrían representar zonas en abandono pero también espacios reserva u otros. Los espacios litorales representan, sin dudas, situaciones de alta fragilidad, ya que no solo están fuertemente intervenidos sino que en muchos casos existen importantes dificultades en términos de los instrumentos de regulación (Andrade, B., Arenas, F. y A. Cortés, 1988).

Las opciones posibles

En Chile, la evidente necesidad de avanzar en materia de ordenamiento del territorio nos pone frente a una opción inevitable entre:

- Esperar que la evolución espontánea de la sociedad, en un marco de internacionalización y globalización, asegure por sí sola la cohesión territorial (además de la social); o bien,
- Considerar que las desarticulaciones territoriales alcanzaron tal grado y con tal profundidad, que es imposible postergar la adopción de un comportamiento voluntarista y audaz que permita «manejar» mejor el desarrollo territorial.

En el eje de una nueva política pública sobre ordenamiento territorial, a modo de propuesta para la discusión, deben considerarse algunas de las siguientes ideas:

- Intentar que el crecimiento económico genere empleo productivo y estable en el mayor número de territorios y lugares posible. Esto no es otra cosa que propender a una repartición más armónica y dinámica del crecimiento, buscando que una mejor explotación de los recursos estimule el desarrollo. Esto supone un es-



Adaptado por F. Arenas, de J. P. Cloke (1987), citado por Pujadas y Font (1998)

ESQUEMA 1.—*Círculo vicioso de pérdida de dinamismo en un espacio decadente.*

fuerzo explícito desde el estado hacia ciertos territorios tal como el que representan algunos de los fondos europeos destinados a apoyar la reconversión de ciertas zonas o la generación de empleo.

- Dar mayor coherencia al territorio sobre la base de la complementariedad entre sus distintas componentes. Lo anterior supone ¿por qué no? repensar la estructura urbana, la revitalización total o parcial de la red ferroviaria (tema pendiente en Chile y de muy difícil manejo), reforzar la infraestructura vial (que hasta ahora marcha bien con las concesiones viales a privados), y sostener la cobertura aérea (en plena expansión, pero no sin dificultades²).

² Una empresa de transporte (ALTA SA), línea aérea que cubría las rutas de Iquique, Antofagasta, Calama, Copiapó, La Serena, Viña del Mar, Santiago, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia y Puerto Montt, entre otras ciudades, suspendió definitivamente sus operaciones luego de «... comprobar la inviabilidad de su proyecto de línea aérea regional». En el comunicado de prensa se subraya que «si bien este proyecto original y visionario no dio los resultados esperados, la existencia de líneas aéreas regionales, en países con mercados aéreos más desarrollados como un complemento natural y necesario a las operaciones troncales, hacen ver con optimismo y esperanza el futuro de esta actividad en Chile». La Tercera en Internet, 18 de Agosto de 1998.

CUADRO I

HIPÓTESIS SOBRE LOS TIPOS DE ESPACIO GEOGRÁFICO EN CHILE*

Espacios dinámicos

Espacios totalmente incorporados a la dinámica económica, con una estructura equilibrada y una capacidad creciente de generación de circuitos y flujos que aseguran su sustentabilidad.

Espacios dinámicos emergentes

Espacios que salen de otra categoría y que son incorporados por la valorización en el sistema de su base de recursos.

Espacios dinámicos decadentes

Espacios que pierden sustancia económica y que entran en una espiral de deterioro que fragiliza sus estructuras territoriales fundamentales.

Espacios enclaves

Espacios cuya dinámica se explica casi exclusivamente por el exterior y cuyos encañamientos en la región o incluso en el país son muy limitados, tanto desde el punto de vista sectorial como territorial. (Corresponden generalmente a espacios asociados a una dinámica primario-exportadora).

Espacios en situación de abandono

Espacios ubicados al otro extremo de la integración con el exterior. Un buen ejemplo está representado por las comunidades territoriales pobres, dedicadas a la agricultura de subsistencia o a la explotación de recursos minerales o pesqueros en ecosistemas frágiles explotados y deteriorados.

Espacios en destrucción (deterioro)

Espacios bajo una acción mas bien predato-utilitaria, sometidos a una relación «tipo leasing»

Espacios reserva

Espacios que podrían constituirse en un futuro más o menos cercano y según la coyuntura nacional o internacional, en la base territorial de nuevos enclaves forestales, turísticos, mineros, agro-exportadores. Se consideran reservas de recursos potenciales.

Espacios bajo formas explícitas de protección

Ciertos espacios que normalmente por la acción del estado (aunque también de manera emergente por la acción de privados, están en una situación de protección transitoria, ya sea bajo criterios de preservación o de conservación.

Autor: F. Arenas, 1999

* La idea de establecer un tipología de espacios está inspirada en el trabajo de Ph. Grenier (1990) y el nombre de algunas de estas categorías (espacios enclave, abandonados y reserva), está directamente tomado de su propuesta, aunque aquí se les da otro énfasis.

- Un país más abierto hacia el continente con ligazones directas entre las ciudades regionales y sus pares en los países vecinos, lo que supone, si queremos una verdadera integración física, un cierto refuerzo de las estructuras urbanas nacionales y regionales, de los ejes viales necesarios para mantener los espacios rurales en una verdadera red de ciudades de todo tamaño, de manera de facilitar la valorización de la totalidad del territorio, especialmente el rural, asegurando un acceso más igualitario a los servicios públicos.
- Consolidar regiones y comunas más dotadas de competencias generales en esta materia, sobre la base de su proximidad y de las posibilidades de asociatividad, buscando mejorar la gestión de los temas comunes.
- Poner en marcha, en esta misma línea, en las regiones y sobre la base de las propias estrategias regionales, políticas y planes en materia de ordenamiento territorial, de infraestructuras y de valorizaciones de espacios para la conservación, actuando en convenio (o mejor dicho en complicidad) con el estado central a través de sus Ministerios y por la vía de los Convenios de Programación, ampliando su competencia en materia de financiamiento de inversiones estructurantes de magnitud regional, obviamente claves para su desarrollo.
- En este contexto, la profundización de la descentralización (incluido el aumento de recursos de decisión regional), en ningún caso hace desaparecer el papel de garante de la solidaridad territorial y de la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos, que incumbe al Estado central. Un servicio público completo es la condición mínima de desarrollo de los territorios y pasa por la flexibilización del modo de funcionamiento de dichos servicios (puntos de acceso a multiservicios, polivalencia de agentes de diversos servicios). La descentralización, que ya está en marcha, obliga al Estado a definir sus medios y sus modos de intervención, lo que implica necesariamente un esfuerzo paralelo de desconcentración del Estado que es necesario proseguir a fin de acercar el lugar de las decisiones al ciudadano.
- La valorización de los territorios y de los recursos que lo conforman, pasa finalmente por mejorar su accesibilidad, sobre todo

en el caso de las regiones alejados de los grandes ejes de circulación de la actual macro-zona central³.

Las posibilidades a partir de los instrumentos disponibles

¿Con qué contamos para abordar los grandes desafíos delineados en el punto precedente? Es indudable que en muchos de estos temas el país está avanzando y que en algunos casos nuestro territorio se ha ordenado con criterios distintos al de la mera rentabilidad y que resultan de criterios de planificaciones específicas bien encaminadas: los planes reguladores exitosos, el sistema nacional de áreas silvestres protegidas, entre los más consolidados, y las áreas de desarrollo indígena o los planes de descontaminación en zonas saturadas, por mencionar los más recientes.

La batería de instrumentos existentes no es despreciable (véase Cuadro 2), aunque adolece de marcadas inconsistencias y en algún caso de importantes, aunque explicables, incoherencias. En parte las dificultades estarían asociadas al hecho de que se trata en muchos casos de instrumentos de carácter indirecto y que, por lo tanto, no fueron concebidos con fines de ordenamiento territorial, aunque en la práctica han derivado en eso. Adicionalmente, se da el caso de instrumentos que por su carácter extremadamente sectorial o específico no permiten niveles de flexibilidad acordes con la naturaleza de los problemas territoriales (transversalidad e intersectorialidad).

El instrumental más consolidado en materia de ordenamiento territorial es aquel relacionado con el ámbito urbano (véase Cuadro 3), el que tal como está actualmente concebido podría ser repotenciado a partir de una revalorización en el sistema⁴.

En esta línea, por ejemplo, los planes reguladores comunales al ser considerados como instrumento orientador del desarrollo urbano local

³ Un estudio encargado al Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, demuestra en sus resultados preliminares, que un número significativo de comunas de las regiones extremas del norte y del sur del país, ven frenadas todas sus posibilidades de desarrollo por sus condiciones de marcado aislamiento.

⁴ En esta dirección pareció muy acertada la decisión de crear los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT). Sin embargo, estos no tuvieron la fuerza suficiente para transformarse en el centro de un nuevo impulso al tema del ordenamiento territorial.

CUADRO II
INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**Lista de instrumentos de ordenamiento territorial:
directos o indirectos**

Entre los principales instrumentos existentes se pueden señalar los siguientes:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano.
 - Planes Reguladores Intercomunales (o Metropolitanos según sea el caso).
 - Planes Reguladores Comunales.
 - Planes Seccionales.
 - Límite urbano.
 - Declaración de Zona Saturada, prevista en la Ley de Bases del Medio Ambiente.
 - Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).
 - Planes Especiales (que permiten al Estado operar de manera preferencial sobre ciertos territorios).
 - El Decreto Ley 3.516 sobre Subdivisión de Predios Rústicos.
 - La Política Nacional de Uso del Borde Costero.
 - Las Areas de Desarrollo Indígena (ADI).
 - Los Gobiernos Regionales, creados por la Ley sobre Gobierno y Administración Regional.
 - Los Convenios de Programación
 - La existencia (en algunas regiones) de Sistemas Regionales de Información Geo-referenciada.
 - Otros.
-

Autor: F. Arenas, 1998

pueden facilitar el crecimiento de las actividades económicas y sociales de la ciudad, con niveles de flexibilidad suficientes que permitan acoger las alternativas de proyectos que genere el sector privado (motor del desarrollo en nuestro actual modelo) y, compatibilizar dichas iniciativas con las normas que aseguren los derechos recíprocos de los propietarios, la preservación del bien común, la calidad del medio ambiente urbano, las características morfológicas logradas por la transformación del espacio natural y el mantenimiento del patrimonio histórico-cultural. Es decir, a partir de este instrumento vigente se podrían lograr, al menos en el medio urbano, muchas de las propuestas mencionadas en materia de desafíos territoriales.

CUADRO III
CRITERIOS DE MANEJO TERRITORIAL EN LOS INSTRUMENTOS
DE REGULACION URBANA

<p>Planes Regionales de Desarrollo Urbano</p> <p>Responsabilidad de la SEREMI/MINVU y debe ser <i>visado</i> por el Gobierno Regional y aprobado por el MINVU mediante Decreto Supremo.</p>	<p><i>Objetivo:</i> orientar el desarrollo de los asentamientos humanos y la ocupación del territorio por las diversas actividades de la región. <i>Criterios:</i> al confeccionar el Plan se estudia todo el territorio de la región para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar las áreas apropiadas para el asentamiento humano, aquellas mejores para absorber el crecimiento futuro de las localidades urbanas y las áreas que tienen potencial para las actividades económicas. • Identificar los sectores de la región peligrosos para el asentamiento humano, por razones naturales o por actividades humanas. • Determinar las áreas en que, de común acuerdo con los organismos pertinentes, se debe restringir la urbanización y el asentamiento humano por ser parques nacionales, reservas forestales, santuarios de la naturaleza y cualquier otra área de preservación ecológica y de protección del medio ambiente. • Identificar aquellas áreas ubicadas fuera de los centros urbanos cuyos recursos naturales les otorgan un gran potencial para diversas actividades económicas y donde es necesario regular y compatibilizar los usos del suelo y la coexistencia de procesos productivos diversos, evitando no provocar conflictos, deterioro de los recursos o daños al medio ambiente natural o construido. • Ocuparse también de los caminos y vías que vinculan a los centros urbanos garantizando a cada localidad buen acceso a los servicios disponibles en las ciudades mayores.
<p>Planes reguladores intercomunales</p> <p>Responsabilidad de las SEREMI/MINVU y una vez confeccionado debe ser <i>aprobado</i> por el Gobierno Regional.</p> <p>Cuando las comunas involucradas superan los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de área metropolitana: Plan Regulador Metropolitano.</p>	<p><i>Objetivo:</i> Regular el desarrollo físico de los territorios de diversas comunas, cuyas relaciones generan influencias recíprocas sobre sus áreas urbanas y el entorno mediato, por efecto de los servicios urbanos y las actividades productivas primarias, secundarias y terciarias que se realizan en cada comuna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indica zonas o sectores que por atributos naturales representan riesgo o peligro potencial para el establecimiento de asentamientos (terrenos con fallas geológicas, inundables, los de avalanchas, aluviones, los de actividad volcánica, de maremotos o acción de ríos, lagos y aguas subterráneas). • Incorpora los terrenos que constituyen patrimonio ecológico, de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales y de protección de infraestructura, los que deben resguardarse del uso indiscriminado y protegerse para evitar su deterioro. • Establecer vías de comunicación necesarias para asegurar las relaciones internas y externas del sistema, conformando el sistema vial intercomunal y los terminales de transporte. • Definir características, localización, condicionantes y normas para uso exclusivo industrial molesto, áreas verdes, equipamiento u otras actividades que trascienden ámbito local y con influencia o impacto fuerte en el área intercomunal.

CUADRO III (Continuación)

<p>Planes reguladores comunales</p> <p>De responsabilidad municipal, bajo los lineamientos técnicos de la SEREMI/MINVU y aprobado por el Gobierno Regional.</p>	<p><i>Objetivo:</i> ordenar el crecimiento de la ciudad y fijar las normas que debe cumplir cualquiera que desee urbanizar o construir. El ordenamiento se logra con la zonificación, jerarquización de las vías, localización del equipamiento a nivel comunal, los estacionamientos y la fijación de límites urbanos, densidades y prioridades en la urbanización de terrenos para el crecimiento de la ciudad, de acuerdo a la factibilidad de ampliar o dotar de redes de agua potable y alcantarillado y la capacidad vial existente y proyectada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como instrumento orientador del desarrollo urbano local debe facilitar el crecimiento de las actividades económicas y sociales de la ciudad, con la máxima flexibilidad para acoger las alternativas de proyecto que genere el sector privado, compatible con las normas que aseguren los derechos recíprocos de los propietarios, la preservación del bien común, la calidad del medio ambiente urbano, las características morfológicas logradas por la transformación del espacio natural y mantenimiento de su patrimonio histórico-cultural.
--	---

Autor: F. Arenas, 1998

En el caso de los Planes Reguladores Intercomunales, el principal objetivo es regular el desarrollo físico de los territorios de diversas comunas, cuyas relaciones generan influencias recíprocas sobre sus áreas urbanas y el entorno mediato, por efecto de los servicios urbanos y las actividades productivas primarias, secundarias y terciarias que se realizan en cada comuna.

En estos instrumentos se indican las zonas o sectores que por atributos naturales representan riesgo o peligro potencial para el establecimiento de asentamientos humanos, aquellos que constituyen patrimonio ecológico, de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales y los de protección de obras de infraestructura. Así mismo, el plan permite establecer vías de comunicación que aseguren las relaciones internas y externas (sistema vial intercomunal) y definir características, localización, condicionantes y normas técnicas de sectores de uso exclusivo industrial molesto, de áreas verdes, equipamiento u otras actividades que trascienden el ámbito local y generan influencia o impacten fuertemente en el territorio de la intercomuna.

Más que la naturaleza de estos instrumentos, el problema en este caso parece estar más asociados a un mejor conocimiento del funcionamiento de los sistemas naturales, a su oportuna incorporación entre

los criterios de formulación de los planes y a la adaptación de estos a la dinámica y profundidad de los cambios que actualmente tienen lugar en el territorio.

*¿La hora de las regiones?*⁵

En el nivel regional de la administración parece estar la clave para el manejo de algunos de los temas emergentes en materia de planificación y gestión pública. Este parece ser el caso del tema del ordenamiento del territorio. El legislador tuvo sin duda en mente las características esenciales del ordenamiento territorial en el momento de definir las funciones de los Gobiernos Regionales, asignándoles en el artículo 17 responsabilidades muy concretas (véase Cuadro 4), entre las cuales se destacan la posibilidad de establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, de participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de infraestructura y de equipamiento, de fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, de fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas, entre otras.

El Gobierno Regional, ente descentralizado en el nivel regional de la administración del estado chileno (véase Esquema 2), aparece como el responsable del desarrollo regional con importantes funciones en materia de ordenamiento territorial; sin embargo, en la práctica los instrumentos concretos permanecen del lado del aparato desconcentrado del estado presente en la región o directamente en las manos del estado central.

Las ventajas del nivel regional para el manejo del tema territorial pueden parecer evidentes, sin embargo no será fácil articular, a ese nivel, los instrumentos existentes. Es imaginable, por ejemplo, que derivada de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), se pudiera mezclar una opción regional en materia de conservación de cierto patrimonio, materializada por la vía de un acuerdo entre un Gobierno Regional y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), en alguna de las categorías que permite el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas.

⁵ Parafraseando el título de un importante libro de Sabatini, F. y Geisse, G. (1993).

CUADRO IV

GOBIERNOS REGIONALES Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

El Gobiernos Regional en materia de ordenamiento territorial:

Artículo 17 de la Ley Organica constitucional de Gobierno y Administración Regional. Además, el GR aprueba los planes reguladores intercomunales y comunales y toma conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Urbano.

Funciones:

- 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 infraestructura y de equipamiento.
 - Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región.
 - Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo.
 - Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas.
 - Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de los Servicios Públicos.
-

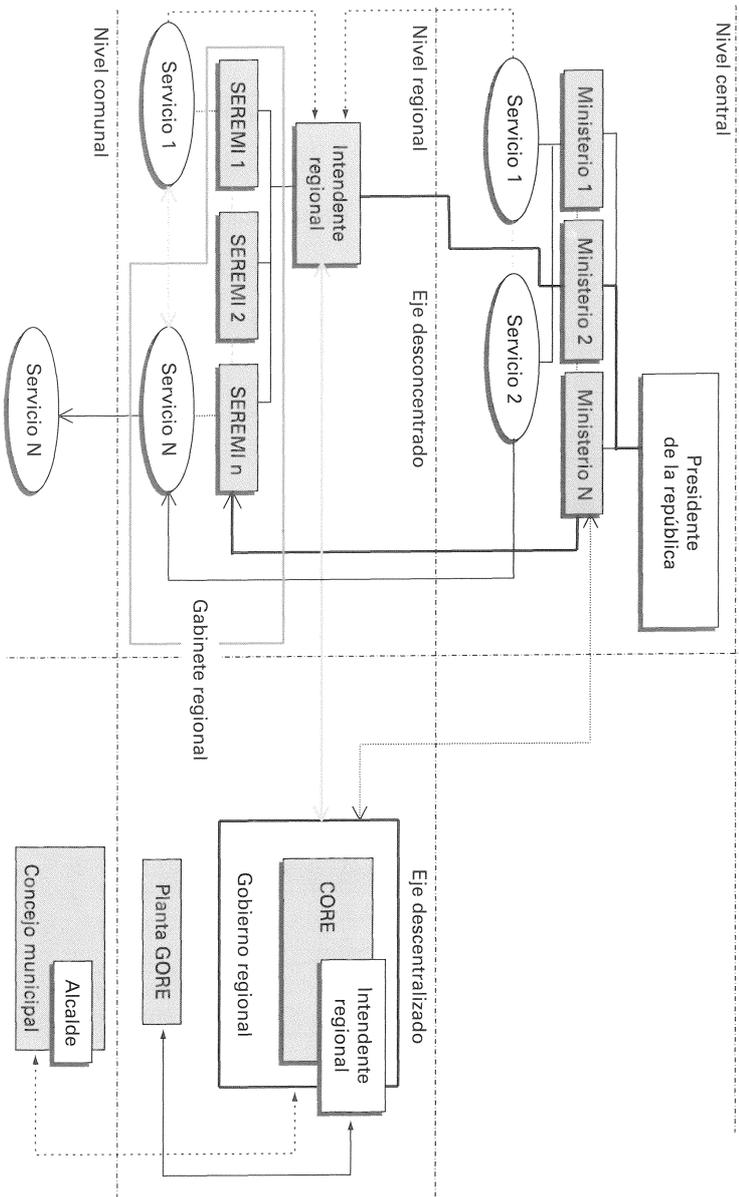
Autor: F. Arenas, 1998.

En otro plano, es deseable que un Plan Regional de Desarrollo Urbano pueda recoger, en tanto traducción espacial de las ERD, las opciones que un determinado Gobierno Regional ha decidido materializar en un determinado período.

Los desafíos principales, a nuestro juicio tienen que ver con como mejorar la articulación entre los distintos instrumentos existentes (véase Esquema 3), antes que con la creación de nuevos instrumentos o que con la modificación sustantiva de la institucionalidad pública vigente.

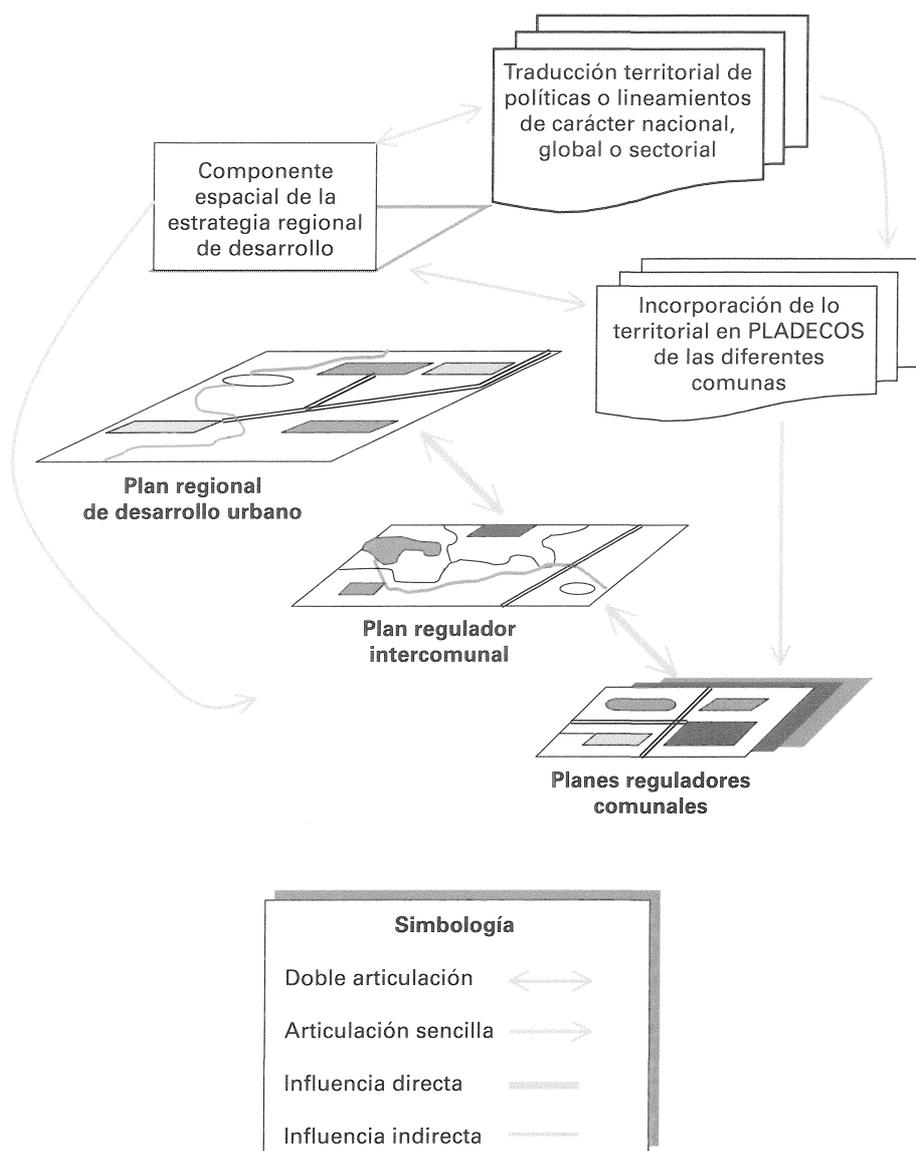
A modo de conclusión

Lo primero es señalar que cuando se habla de ordenamiento del territorio, se está haciendo alusión a una tarea difícil, sobre todo teniendo en consideración que el mapa actual de nuestro territorio se modela



Autor: F. Arenas, 1998

ESQUEMA 2.—Estructura del estado en niveles nacional, regional y local.



Autor: F. Arenas, 1998

ESQUEMA 3.—Articulación de instrumentos existentes.

todavía mucho más por razones de rentabilidad económica que por cualquier otra consideración. Adicionalmente, la naturaleza de los distintos tipos de espacios que pueden darse en el seno de una misma región y las dificultades inherentes a las disparidades existentes entre estos, agrega mayor dificultad a la tarea de los Gobiernos Regionales de buscar formas de desarrollo más armónico para sus territorios regionales.

En la práctica el problema va más allá del papel del estado (en cualquiera de sus niveles) en tanto «arbitro». La cuestión importante es que frente a intereses diversos y muchas veces divergentes, lo fundamental dice relación con los criterios sobre los cuales «arbitrar» determinadas opciones, buscando además no considerar como una necesidad de ordenamiento territorial, aspectos que corresponden a ineficiencias provenientes de otros sectores o áreas y que, por lo tanto, podrían tener solución en un nivel o sector diferente.

Si bien el estado actualmente sólo dispone de una capacidad restringida de regulación, a nuestro juicio, posee un número importante de instrumentos absolutamente vigentes sobre los cuales hay que intentar formas de flexibilización y de adecuación.

En este sentido, la región puede representar el nivel más adecuado para intentar, o «inventar», formas de «articulación innovativa» entre estos distintos instrumentos, tal vez dentro del marco de lo que Boisier (*op. cit.*) identifica como aquellos recursos de naturaleza diferente.

En términos generales se puede afirmar que empieza a esbozarse un cierto consenso en el país, respecto de la necesidad de mirar más profundamente los efectos del modelo económico sobre el territorio.

La existencia de espacios decadentes, cuyo retardo respecto de aquellos más dinámicos parece imposible de remontar, en muchos casos se explica más por la inserción de las personas en un territorio precario que por carencias específicas (laborales o en capital humano, tales como salud y educación); en tales casos, los programas sociales tradicionales no resultan significativos en la búsqueda de la reducción de las disparidades territoriales y cobra mayor fuerza una visión global que incluya aspectos de ordenamiento territorial. Adicionalmente, en los territorios o lugares existen recursos sociales, de infraestructura y naturales, que en un enfoque en donde la variable territorial está ausente, tienden a subutilizarse o subdimensionarse (Arenas, F. y F. Sabatini, 1994).

Para concluir, si somos capaces de asociar el ordenamiento del territorio a otras problemáticas tales como el medio ambiente y la descentralización, podremos trasformarlo en un tema de mayor preocupación pública y, en consecuencia, asegurar que las propuestas desde el estado encuentren una creciente receptividad en la ciudadanía y, por lo tanto, una mayor viabilidad política.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, B., ARENAS, F. y CORTÉS, A.: «Informe de Proyecto». *La inserción de la dimensión ambiental en la administración de la zona costera: litoral de la Provincia de Petorca*. Proyecto FONDECYT, n.º 1960228 (1998), Santiago.
- ARENAS, F.: «La Gestión ambiental y el ordenamiento del territorio». *Revista de Geografía Norte Grande*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, n.º 18, 1991. pp 51-54. Santiago.
- y SABATINI, F.: «Comunidades territoriales pobres y explotación de recursos naturales» In *Ambiente y Desarrollo*, vol. X, n.º 3 CIPMA. Septiembre de 1994, pp. 36-42.
- BOISIER, S.: *Modernidad y Territorio*, Cuadernos del ILPES, n.º 42, 1996. Santiago de Chile.
- DE MATTOS, C.: «Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos», octubre de 1996, p. 11. Trabajo presentado al *Sexto Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos*, Buenos Aires, 1997.
- : «Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995». *Revista EURE*, vol. XXII, n.º 65, pp. 39-63, 1996. Santiago de Chile.
- : «Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa». *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*, C. De Mattos, Hiernaux, D y D. Restrepo (Compiladores). Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Fondo de Cultura Económica, 1998. Santiago de Chile. pp. 42-70.
- DOLLFUS, O.: *La Mondialisation*, Presses de Sciences Po., 1997. París, p. 157.
- GRENIER, Ph.: «El nuevo espacio geográfico chileno». *Documento propuesta de proyecto GEONECH de investigación binacional chileno francés*. Mimeo, 1990. Santiago.
- KAMPETTER, W.: «Fertilidad nacional, Estado-nación y sistema económico mundial». *Nueva Sociedad*, 1995. Caracas, n.º 137, mayo-junio.
- PUJADAS, R. y J. FONT, F.: *Ordenación y Planificación Territorial*, Editorial Síntesis, Serie Mayor Espacios y Sociedades, 1998. Madrid.
- RAFFESTIN, C. *Pour une Géographie du Pouvoir*, Collection Géographie Economique et Sociale, Librairies Techniques (LITEC), 1980. París.
- SABATINI, F. y GEISSE G. (Editores): *La Hora de las Regiones*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S. A. Noviembre de 1993. Santiago, Chile .

RESUMEN: La necesidad de una política de ordenamiento del territorio aparece hoy en caso chileno, como una de esos temas emergentes que generan creciente consenso entre distintos actores, sin embargo, a la hora del análisis detallado del tema o de la formula-

ción de propuestas concretas, surgen variadas discrepancias. Aparentemente, la creación relativamente reciente de los Gobiernos Regionales, ofrece una oportunidad para avanzar en este campo. En este trabajo se presenta una visión sobre el tema, se discuten algunas opciones posibles en la materia y se revisan someramente las posibilidades existentes a partir de los instrumentos actuales.

PALABRAS CLAVES: Territorio, Ordenamiento, Planificación regional, Desconcentración, Descentralización.