



Subsecretaría  
de Desarrollo  
Regional y  
Administrativo

Gobierno de Chile

# PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

Contenido y Procedimientos

Abril 2011





Subsecretaría  
de Desarrollo  
Regional y  
Administrativo

Gobierno de Chile

# PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

Contenido y Procedimientos

Abril 2011

**Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos  
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)  
Primera Edición, abril 2011**

Registro de Propiedad Intelectual N° 202926

I.S.B.N.: 978-956-8468-32-3

**COORDINACIÓN Y EDICIÓN**

Departamento de Políticas y Descentralización

División de Políticas y Estudios

SUBDERE

**COLABORACIÓN**

División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Naciones Unidas

**APOYO EN PRODUCCIÓN GRÁFICA**

Centro de Documentación y Publicaciones, CEDOC SUBDERE

**DISEÑO Y PRODUCCIÓN**

Torrealba y Asociados Ltda.

**FOTOGRAFÍAS:**

Jesús Inostroza Toro

Sandra Vásquez Leal

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la cita bibliográfica del documento.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la opinión oficial de la CEPAL.

Impreso en Chile/ Printed in Chile

# Índice

05	<b>PRESENTACIÓN</b>	25	3.1. División político-administrativa
07	<b>1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELEVANCIA</b>	26	3.2. El gobierno regional y la función de ordenamiento territorial (OT)
11	<b>2. ELEMENTOS ANALÍTICO-CONCEPTUALES</b>	29	<b>4. PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>
11	<b>2.1. Territorio</b>	30	4.1. Principios orientadores
12	2.1.1. Incidencia de las condiciones geográficas en el territorio y su desarrollo	30	4.2. Condiciones que debe cumplir
13	2.1.2. Descifrando las estructuras y el funcionamiento de un territorio	31	4.3. Resultados/efectos esperados
15	<b>2.2. Planificación regional</b>	32	4.4. Estructura y contenido
15	2.2.1. El territorio como objeto de planificación	32	4.4.1. Memoria explicativa
16	2.2.2. La cuestión institucional	37	4.4.2. Modelo de ordenamiento territorial
16	<b>2.3. Ordenamiento territorial</b>	37	4.4.3. Normativa de gestión y seguimiento
17	2.3.1. Modelo de ordenamiento territorial	38	4.4.4. Cartografía
19	2.3.2. Componentes de análisis territorial	41	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>
21	<b>2.4. Gestión regional del desarrollo territorial</b>	43	<b>ANEXOS</b>
21	2.4.1. Desarrollo territorial sustentable	43	<b>ANEXO 1: CUADRO RESUMEN DE ETAPAS Y CONTENIDOS DEL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PROT)</b>
23	2.4.2. Participación	47	<b>ANEXO 2: NORMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR MATERIAS</b>
25	<b>3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: MARCO REGULATORIO</b>		



## PRESENTACIÓN

En lo que se refiere a gestión territorial y aplicación de los instrumentos de planificación existentes y al servicio de ella, es evidente que hasta hoy y a pesar de los innumerables esfuerzos, no se ha logrado resolver eficaz y eficientemente algunos problemas y procesos territoriales adversos e indeseados: permanecen desequilibrios territoriales de población y actividades; localizaciones incompatibles con el medio natural que provocan impactos ecológicos y paisajísticos no deseados; existen situaciones de vulnerabilidad frente a la localización de ciertos usos y actividades en zonas de riesgos naturales; aún hay déficits en infraestructura y equipamientos; y persisten conflictos entre sectores y actividades entre otros problemas.

Estas negativas expresiones físico-espaciales del desarrollo son correlato -reflejo y causa- de la descoordinación, la sobreposición, los conflictos y/o los vacíos de la gestión pública en sus distintos ámbitos y sectores: entre organismos públicos sectoriales; entre distintos niveles administrativos; entre el sector público y el privado y entre habitantes locales y habitantes externos que tienen intereses sobre un mismo territorio.

Desde un punto de vista teórico-metodológico, hay ausencia de una herramienta de ordenación territorial que integre, en un mismo cuerpo instrumental, elementos que faciliten alcanzar metas de desarrollo sustentable. No existe, en efecto, una herramienta que articule al mismo tiempo y de manera sistémica, elementos físico-geográfico-espaciales del territorio, con elementos socioculturales y económicos. Falta un instrumento que oriente la realización del análisis, la proyección y posterior gestión de un modelo territorial deseado, en un marco jurídico e institucional acorde.

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) a que se refiere este documento, es un método concreto para realizar ordenamiento a nivel regional. Se trata de un instrumento de mayor amplitud y generalización que los de planificación sectorial vigentes y a una escala que posibilitará orientar y compatibilizar los mismos -entre ellos-.

El PROT es definido como un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD). En cuanto plan, con un horizonte temporal de mediano plazo -10 años-, estará mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico-técnico del territorio. Deberá identificar las limitantes y potencialidades del territorio con objetivos de desarrollo sustentable, en el entendido que las políticas sectoriales no han demostrado ser suficientes para abordar los complejos problemas del ordenamiento de los usos del territorio.

Más que un instrumento restrictivo, se trata entonces de un instrumento orientador de usos que, en una etapa posterior y de gestión, posibilitará evaluar la compatibilidad entre éstos -y entre ellos y la sustentabilidad ambiental-, con el objeto de establecer condiciones de actuación, uso e intervención, en virtud de los diferentes intereses por el uso del territorio. Todo esto se llevará a cabo en el marco de procesos adecuadamente informados y que incorporen la participación pública y privada, tanto en la definición de un modelo de ordenamiento deseado, como en el proceso de gestión territorial y de proyectos.

Como instrumento de acción pública, el PROT integra las visiones sectoriales –horizontales, verticales y de interdependencia–, esto es, los distintos componentes de análisis que tienen impactos sobre el territorio regional –Éstas son: componente de análisis rural, el componente de análisis urbano; el componente de análisis costero; y el componente de análisis de cuencas hidrográficas–, y los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades sobre el mismo. Luego el Plan asume que el ordenamiento territorial es un tema de carácter transversal que requiere una mirada integral, y de manera específica, el análisis de riesgos asociados a amenazas naturales.

Este documento define la estructura de contenidos y los pasos de formulación del PROT. En términos generales se trata de los siguientes: la definición de una propuesta metodológica de aproximación; una fase de diagnóstico analítico territorial; una fase de análisis prospectivo; la fase de modelación de ordenamiento territorial –lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta, estructuras y sistemas territoriales y zonificación territorial–; la normativa de gestión y seguimiento; y toda la cartografía asociada. Cabe señalar que la fase de normativa y gestión de seguimiento incluye la estructuración de un plan de acción, el resguardo de la articulación y armonización de la normativa vinculante –instrumentos de planificación local y sectorial– así como también, la definición de un instrumento de seguimiento. Tal como se detalla en el Capítulo 4, la estructura y contenidos se estructuran finalmente en el documento Memoria Explicativa y cartografía anexa.\*

**DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL  
Y ADMINISTRATIVO MINISTERIO DEL INTERIOR**

\* Programa de Ordenamiento Territorial SUBDERE-CEPAL equipo de trabajo: M<sup>a</sup> Antonieta Sepúlveda, Constanza Viejo, Jorge Ibáñez y Carmen Schlotfeldt.  
Colaboración: Michael Eilbreicht, Federico Arenas, Ricardo Jordán, Maximiliano Carbonetti.  
Coordinación: Osvaldo Henríquez O.

## 1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELEVANCIA

En el concierto internacional, es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se comienza a tratar el Ordenamiento Territorial (OT) como una herramienta al servicio de la transformación óptima del espacio. Antes aparecía como un tema más bien sectorial, ligado entre otros al urbanismo o la planificación urbana. En el caso de Chile, el OT es una temática que ha sido incorporada como tal a la agenda pública de manera relativamente reciente. Sin embargo, al igual que en la experiencia internacional, su expresión en el ámbito urbano tiene larga data en nuestro país, lo que permite explicar, en parte, el énfasis en la regulación de los usos del suelo que generalmente ha tenido, y que queda reflejado en los instrumentos reguladores utilizados hasta la fecha.

La importancia del enfoque moderno del OT se inicia, según Gómez Orea<sup>1</sup>, a partir de un intento por integrar la planificación socioeconómica con la física, superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y ampliar la reducida escala espacial del planeamiento municipal. Su orientación se dirige a procurar “la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad”. De esta forma, el OT está mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico del territorio.

Este nuevo concepto del OT queda reflejado en la Constitución Política de la República (CPR), al definir ésta que “Chile es un Estado Unitario y su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada”. Así, por mandato constitucional, los órganos de la administración deberán promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas del territorio nacional<sup>2</sup>. En la escala regional, la administración superior queda radicada en el Gobierno Regional (GORE), que tiene como objeto y mandato el desarrollo social, cultural y económico<sup>3</sup>. También se plantea, tanto para el gobierno como para la administración, que deberán observar como principio básico el desarrollo territorial armónico y equitativo<sup>4</sup>.

El OT corresponde, entonces, a “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”<sup>5</sup>. Se trata de objetivos y metas que la sociedad involucrada se propone y desea alcanzar, a la luz de las limitantes y potencialidades del territorio.

<sup>1</sup> Gómez Orea, Domingo, 1994, Ordenación del Territorio: Una Aproximación desde el Medio Físico, ITGME, España.

<sup>2</sup> C.P.R. de Chile art. 3.

<sup>3</sup> C.P.R. de Chile art. 111.

<sup>4</sup> C.P.R. de Chile art. 115.

<sup>5</sup> Consejo de Europa, 1983, Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En la búsqueda del desarrollo nacional, regional y local, distintos organismos del Estado han jugado un rol fundamental, ya sea en la localización de la población y de sus actividades, como en las acciones de equipamiento tecnológico, social y económico, intentando resguardar -no siempre con el mismo grado de éxito- el patrimonio natural y cultural del país. Bajo este nuevo contexto conceptual, corresponde hoy a los gobiernos regionales liderar el proceso en cada uno de los territorios bajo su administración.

Muchas veces, ordenar el territorio implica optar entre alternativas y criterios diversos, para lograr los objetivos de desarrollo, cuestión no exenta de conflicto. La toma de decisiones será función tanto de los objetivos que defina la región -a partir de la Estrategia de Desarrollo Regional y las Políticas Públicas Regionales-, como de la capacidad política del Gobierno Regional (GORE) para impulsar, coordinar e implementar las distintas iniciativas. Bajo la lógica del OT, el resultado de las decisiones debe traducirse en la definición de un modelo territorial equilibrado que promueva un desarrollo regional sustentable.

Esto se concreta a partir de la elaboración de un instrumento como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el que busca "orientar y armonizar las acciones de los diversos órganos de la Administración del Estado en la región, así como también informa a los agentes privados el modelo de desarrollo del territorio, lo que comprende tanto su dimensión geográfica como su dimensión de sustentabilidad, referida a la seguridad de que el resultado mantenga su validez en un mediano y largo plazo, dado que el instrumento surge de acuerdos sociales o socialmente construidos"<sup>6</sup>.

Los instrumentos y herramientas de planificación en OT que se apliquen se desprenderán, por consiguiente, del conjunto de valores sociales, de las políticas públicas nacionales y regionales, y de las condiciones económicas y ambientales propias de los territorios a intervenir. Dichos instrumentos deben quedar debidamente reflejados e integrados en el PROT, cuyo objetivo final apunta en la dirección del desarrollo y la equidad territorial.

Tras el principio de equidad territorial se alberga el de equidad social, es decir, el facilitar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de acceso a los recursos y servicios básicos para que todos puedan desarrollar sus potencialidades, independientemente del territorio en el cual residan. La igualdad de oportunidades no se vuelve efectiva hasta que no exista la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo individual y de la comunidad en general. La equidad no implica homogeneidad en los modelos de desarrollo, tan sólo igualdad en las condiciones necesarias para él (satisfacción de necesidades, uso y potenciamiento de capacidades, cumplimiento de expectativas de las personas, etc.). Es por ello que el Estado, junto con tener la responsabilidad de asegurar una mayor equidad social de todos sus habitantes, también debe trabajar para lograr una equidad territorial mínima necesaria que asegure un desarrollo armónico y equitativo de todas las personas, independiente de las regiones, provincias y comunas del país en donde ellas habiten (a esto también se le denomina justicia socio-espacial).

<sup>6</sup> Gobierno Regional de Aysén, SERPLAC, GTZ, 2005: 11.

A partir de este punto de vista, el OT busca responder a la necesidad de orientar el desarrollo de las actividades humanas, evitando los problemas y desequilibrios que de ello se puedan derivar, optando por lo que se ha dado en llamar equidad territorial y privilegiando un concepto más amplio de calidad de vida.

En términos más operativos, el OT debiera permitir lograr una organización coherente de las actividades en el espacio -de acuerdo a un criterio de eficiencia-, la mejora en la calidad de vida -de acuerdo al principio de equidad e igualdad de oportunidades-, y la integración de los distintos ámbitos territoriales en los ámbitos superiores, en este caso la región -de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad-.

El OT busca, en última instancia, adaptar o adecuar el territorio en función de la resolución de múltiples necesidades. Se trata de un nuevo modo de análisis y de gestión del territorio a nivel regional, que tiene como primer desafío la redefinición del actual instrumento de planificación territorial regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU). Lo que se intenta es pasar de una mirada sectorial urbana a una visión territorial regional, en base a la aplicación de un nuevo instrumento denominado PROT.

El argumento es muy simple, pero fundamental: cualquiera sea la situación particular de una región, el GORE tiene, como una de sus funciones, la de velar por el desarrollo sustentable de su territorio tomado como una totalidad, debiendo integrar los diversos sistemas territoriales bajo un marco orientador único, haciéndose cargo de la diversidad de actores, condiciones y características de ese territorio. Lo anterior constituye el desafío cuyo cumplimiento permitirá avanzar simultáneamente en la dirección del desarrollo regional y la equidad territorial, armonizando los distintos intereses tanto públicos como privados.



## 2. ELEMENTOS ANALÍTICO-CONCEPTUALES

### 2.1. Territorio<sup>7</sup>

Como ya se ha mencionado, el OT implica ciertamente un nuevo orden u orden deseado del territorio. Pero lo que se ha de entender por territorio es algo menos obvio de lo que parece. Sin la claridad y acuerdo necesarios respecto de lo que vamos a ordenar, cualquier intento por avanzar en dicha dirección resultará arbitrario e incierto. Esto nos obliga a realizar algunas precisiones.

Lo primero que debemos advertir es que el concepto de territorio está marcado, en sus distintos usos, por un carácter polisémico, lo cual genera importantes controversias al momento de intentar consensuar una definición. No da lo mismo trabajar con un concepto de territorio u otro, ya que la opción que se tome tendrá efectos sobre cómo se habrá de asumir el Ordenamiento Territorial. Esto es especialmente relevante dentro del nuevo marco de atribuciones de los Gobiernos Regionales en la materia.

Si miramos las conceptualizaciones predominantes en torno a lo que se habrá de entender por territorio, tres resultan especialmente relevantes.

En primer lugar, se encuentra aquella que enfatiza varias dimensiones del territorio, en las que se entremezclan aspectos funcionales, de identidad, de administración y de gestión. Así, por ejemplo, el territorio se puede entender como un producto generado a partir del espacio geográfico, por las redes, circuitos y flujos materializados por una sociedad o por los grupos sociales que la componen.

En segundo lugar, se encuentran aquellas definiciones que enfatizan el concepto territorio como correspondencia a un espacio geográfico dado, donde una sociedad tiene jurisdicción (o administración), o a una extensión correspondiente a un espacio específico identificado como tal para efectos de la aplicación de una determinada política pública<sup>8</sup>.

Finalmente, están aquellas conceptualizaciones en las que el territorio es usado como un término para designar una unidad específica de la división administrativa o un espacio que tiene una autoridad competente, lo que lo transforma en un territorio de administración.

Para efectos de este documento, territorio será aquel espacio definido por los límites político-administrativos, en este caso la región, caracterizado por las condiciones geográficas y por las distintas transformaciones resultantes de las intervenciones humanas, y sobre el cual el Gobierno Regional tiene competencias y la responsabilidad de velar por su desarrollo armónico y equitativo.

<sup>7</sup> Desarrollado por F. Arenas, 22 de junio de 2008. En el marco de la elaboración del presente documento.

<sup>8</sup> Tal es el caso de las Zonas Saturadas por Contaminación o las Áreas de Desarrollo Indígena.

### 2.1.1. Incidencia de las condiciones geográficas en el territorio y su desarrollo

Las condiciones geográficas tienen una importante incidencia en la generación de un determinado territorio, por lo cual una misma intervención humana (por acción u omisión) produce resultados distintos según sean dichas condiciones. Esto tiene, a su vez, un impacto diferenciado respecto de los niveles de desarrollo que se puedan alcanzar en una región o parte de ella.

La constatación de que el desarrollo regional no se expresa de manera homogénea en el espacio, ha dado lugar a una serie de aproximaciones teóricas, las que van desde el enfoque centroperiferia, pasando por la teoría de la polarización hasta la teoría de la base económica, entre otras. Lo que se asume es que existirían varios tipos de espacios en un determinado territorio regional (espacios dinámicos, espacios decadentes, espacios abandonados, etc.), los cuales se encontrarían asociados a un desarrollo regional heterogéneo. Se puede afirmar que la ordenación del territorio es más que una identificación y solución –o intento de solución– de los problemas territoriales<sup>9</sup>. A esa visión, un tanto restrictiva, se le deben sumar fenómenos o procesos territoriales que requieren también de acciones de ordenación como es, entre otros, el proceso de redistribución de la población.

Por ejemplo, en un determinado espacio regional se puede dar un círculo vicioso que se inicia por una disminución o ausencia de posibilidades de empleo, seguida por un decrecimiento demográfico que reduce los umbrales de población, lo que lleva a una racionalización y reducción de servicios, esto es, una reducción y eliminación de factores de atracción de un lugar, lo que, a su vez, redundará en una reducción de las posibilidades de empleo, cerrándose así el círculo. El resultado será el de un territorio fuertemente diferenciado, con espacios dinámicos que concentran las oportunidades, los servicios, bien integrados y accesibles, atractivos, conviviendo con otros desintegrados, mal servidos, con estructuras tipo “enclave”, con pocos o nulos factores de atracción, aislados, casi “repulsivos”. Posiblemente, entre los factores explicativos se encuentra el nivel de aislamiento o de accesibilidad espacial, función inversa de la distancia que separa dos puntos, pero sobre todo función directa de la posibilidad de recorrerla, y resultado tanto de la rugosidad de la superficie como de la fricción de la distancia. En efecto, una superficie con gran rugosidad (topografía difícil, rutas en mal estado o características geográfico-físicas que obliguen a combinar dos o más medios de transporte), verá aumentada la fricción de la distancia y, en consecuencia, las condiciones de aislamiento o de enclave. Es importante tener en cuenta, a la vez, que la fricción de la distancia puede variar de manera artificial. Puede ser el resultado, entre otros, de la diferenciación horaria o diaria del precio de los peajes (el aumento del valor del peaje durante los fines de semana aleja artificialmente dos puntos en el mapa, si medimos la distancia como costo y no en kilómetros).

<sup>9</sup> Pujadas, R.; Font. Jaume; Ordenación y Planificación Territorial, Editorial Síntesis, España, 1998.

Muy probablemente, en este ejemplo, una primera explicación dice relación con la posición relativa de la región en el espacio geográfico chileno. No es igual ser parte de la zona árida o semiárida del país que del denominado Chile mediterráneo o de la Patagonia chilena. En cualquiera de los casos, la influencia de las condiciones geográficas se hará sentir a través de las características climáticas, la presencia y tipo de vegetación (o su ausencia), las condiciones del relieve (a escala macro y micro), entre otras. A lo anterior, se sumará la dotación (o ausencia) de los llamados recursos naturales tanto como las estructuras funcionales resultantes de la presencia humana presente o pasada, todo lo cual dará origen a un “orden” territorial determinado y diferenciado.

El punto es que también se pueden diseñar intervenciones capaces de revertir la influencia negativa de las condiciones geográficas.

Finalmente, no se debe olvidar que tanto las condiciones geográficas del territorio como su situación de desarrollo condicionan, de alguna forma, la medida de riesgo-vulnerabilidad de la población, todo lo cual está también relacionado con las variables del ejemplo anterior.

El sentido del ejemplo es poner de manifiesto la complejidad sistémica que implica la planificación territorial, de la que el PROT deberá hacerse cargo. En términos sintéticos, este instrumento ordenará la región en sus distintas dimensiones, principalmente en lo que se refiere a sus elementos estructurantes, y al establecimiento de zonificaciones a partir de criterios de homogeneidad y funcionalidad del territorio.

## 2.1.2. Descifrando las estructuras y el funcionamiento de un territorio

¿Cómo podemos entender el funcionamiento de un determinado territorio regional para poder intervenirlo? Varias preguntas de interés ayudan a avanzar en esta materia: ¿qué es lo que realmente define a un territorio? ¿cuáles son sus elementos más distintivos? ¿cuál es la forma en que se organiza? ¿cuáles son sus estructuras básicas? ¿cuáles sus funciones?

Al interior de una región, encontraremos marcos de referencia territoriales o espacios de pertenencia que actúan como verdaderos cajones autocontenidos, que pueden explicar el funcionamiento de esa región desde el punto de vista de las redes y la territorialidad. Se pueden también establecer distintas zonas diferenciadas a partir de criterios específicos de contacto o de diferenciación, del mismo modo que fenómenos de atracción y polarización. Igualmente, es posible determinar las jerarquías que están presentes, esto es, la importancia relativa de ciertos objetos o fenómenos geográficos. En esta misma dirección, es importante descubrir cuáles son los ejes estructurales que atraviesan el espacio regional, los mismos que pueden corresponder a la red de vías de comunicación y la red hídrica, entre otras.

Complementariamente a esas variables más “tradicionales”, en la apreciación de la definición de territorio se valora crecientemente el capital territorial, en el que se reconocen los siguientes elementos: funciones ambientales; información; tecnologías; recursos humanos; gestión regional de desarrollo territorial; base económica; y, cultura, identidad y percepción regional, entre otras.

La línea de trabajo que se utiliza es aquella que considera el ordenamiento territorial como una tarea de coordinación transversal, cuya función fundamental consiste en influenciar la distribución de las funciones territoriales. Por ello, se entenderá que aquellos requerimientos esenciales de los seres humanos hacia su territorio, tienen objetivos de mejoramiento de su calidad de vida y se dan en el marco de un desarrollo sostenible.

De allí que estas funciones dependan del respectivo contexto cultural, del espacio físico concreto y del momento histórico-temporal. En este sentido, se reconocen por lo menos cinco funciones territoriales: identidad (tipo de relaciones), hábitat (el lugar), trabajo (producción), abastecimiento y recreación (reproducción).

El enfoque funcional del territorio tiene un alto valor operacional aplicado al OT, dado que el reconocimiento de las funciones territoriales facilita, por ejemplo, la elaboración de instrumentos y procedimientos técnicos como la zonificación funcional a partir de la identificación de espacios funcionales en el territorio, así como el análisis de compatibilidad de intereses que en él convergen.

En este contexto, el PROT es un instrumento que, sobre la base de los intereses y características físicas de la región, entrega una guía de cómo desarrollarla en un marco de opciones deseables y factibles, que reflejen compatibilidades entre todos los intereses y funciones que se presentan en los diversos sistemas territoriales y entre ellos.

Lo anterior supone la necesidad de generar un conocimiento apropiado del espacio geográfico. Esto implica dimensionar dicho espacio, es decir, “medirlo” a lo menos en dos sentidos: en primer término, respecto de las características cuantificables de los lugares (posición, tamaño, configuración, superficie y distancia relativa, etc.) y el contenido, en cuanto inventario de objetos geográficos (población, climas, formaciones vegetales, unidades fisiográficas, etc.); y, en segundo término, respecto de valores que pueden atribuirse a cada lugar (edad, temperatura, densidad, etc.) y la medición sobre la dinámica entre lugares (flujos, interacción, jerarquías, capacidad de carga, etc.).

La medición es, por lo tanto, una condición importante en cuanto a la “apropiación” y el conocimiento de la estructura y formas de funcionamiento de un territorio, todo lo cual es necesario para cualquier intervención con fines de ordenamiento.

## 2.2. Planificación regional

Todas las intervenciones humanas (acciones, proyectos, políticas, normas), tienen directa o indirectamente consecuencias territoriales, las que muchas veces son poco o mal percibidas. La suma de los impactos de esas consecuencias da lugar a un orden territorial, probablemente poco satisfactorio desde algunos puntos de vista. En este contexto, el OT corresponde a un intento por “racionalizar” uso, vocación y potencialidad del espacio, en busca de un nuevo orden, de un territorio más equilibrado, a través de una planificación regional.

La planificación regional es un proceso que busca asegurar una mayor coherencia, eficiencia y eficacia de las acciones en un espacio regional. Corresponde a una intervención deliberada que intenta mantener o modificar, en un horizonte de tiempo, un orden territorial existente, esto es, la estructura de un territorio, según sea ésta considerada apropiada o no, respectivamente. Actúa sobre una o más componentes de esa estructura, a partir de ciertos criterios previamente definidos -teniendo en cuenta que criterios exclusivos de rentabilidad económica pueden dar lugar a disparidades territoriales, así como, en el otro extremo, un OT exclusivamente centrado en consideraciones de conservación ambiental, muy probablemente no dará cuenta de las necesidades en materia de crecimiento económico, al hacer una utilización subóptima de los recursos existentes-.

Desde el punto de vista metodológico, la planificación regional se puede servir de todos los instrumentos y formas de planificación disponibles, a condición de que exista claridad respecto a los objetivos regionales que se persigan. Uno de los instrumentos es precisamente el OT.

### 2.2.1. El territorio como objeto de planificación

Es un hecho que el territorio está organizado de alguna forma, ya sea por defecto o por exceso. El OT expresa la voluntad de corregir los desequilibrios en materias social, económica y ambiental, muchas veces resultantes de los intereses diversos y contradictorios que se expresan en un determinado espacio y que se traducen normalmente en conflictos por el uso de recursos (ya sea a escala nacional, regional o local). El objetivo final de la planificación sería, por consiguiente, proponer las acciones tendientes a establecer un reequilibrio de un espacio dado y la relación con sus recursos. Es esta planificación la que marcará la forma y los medios.

La planificación como base del OT representa la búsqueda de una nueva disposición u organización de los elementos de un espacio dado, un proceso destinado a la consecución de un determinado orden espacial que sea útil a los desafíos de una determinada sociedad en materia de desarrollo y equidad territorial.

Lo anterior genera la necesidad de compatibilizar una plataforma común, basada en ciertos principios de OT que estén suficientemente legitimados para que sean efectivos (ver más adelante, punto 4.1.), reconociendo las funciones territoriales, lo que facilitará la elaboración de instrumentos y procedimientos técnicos tales como la zonificación funcional o el análisis de compatibilidad de intereses que convergen en un mismo espacio. Así, el OT podría centrarse en una adecuada articulación entre las intervenciones humanas y las limitantes del sistema físico-natural, lo que probablemente daría mejor cuenta, por ejemplo, del déficit de recursos o del riesgo de catástrofes naturales, entre otros.

### 2.2.2. La cuestión institucional

El OT supone una percepción y una concepción de conjunto del territorio regional. Esto plantea el desafío de superar los enfoques marcadamente sectoriales y construir una visión compartida de lo territorial.

El OT exige la construcción de una visión que permita superar aquella concepción sectorial clásica y marcadamente jerárquica, para aproximarnos hacia una visión transversal más horizontal, esto es una mirada nueva de las relaciones entre los distintos sectores que componen la estructura del Estado. La discusión sobre la jerarquía institucional en materia de planificación, exige resolver algunas cuestiones entre los distintos niveles y, a su vez, como regla orientadora para tender hacia un mejor diseño, deberá considerar que en materias de ordenamiento territorial “el nivel superior debe definir contenidos e intervenciones que el nivel inferior no pueda llevar por si mismo adelante”. Es deseable que existan orientaciones hacia las áreas pequeñas (comunas o grupos de comunas) desde el desarrollo del área mayor (la región, o grupos de regiones o el país) y viceversa. El desarrollo y la ordenación de las áreas de menor tamaño (comunas) deben adaptarse a los lineamientos definidos en el área de mayor tamaño (región), sin perder su especificidad.

Del mismo modo, es necesario construir una visión compartida de lo territorial, mejorando la capacidad de lectura y evitando sobrevalorar la capacidad de respuesta de algunos de los niveles. Al mismo tiempo, se deben buscar formas de perfeccionamiento de la “geografía institucional”, eliminando o reduciendo la fricción y/o superposición entre instituciones públicas y entre niveles de la administración, buscando la unidad de acción de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCGBAE).

### 2.3. Ordenamiento territorial

En el marco de este trabajo, entenderemos el Ordenamiento Territorial como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”<sup>10</sup>. A partir de esta definición, tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios, que han sido contenidas en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional.

<sup>10</sup> Consejo de Europa, 1983, Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Como ya se ha hecho ver, ordenar el territorio implica optar entre usos, vocaciones y potencialidades, alternativas y criterios para decidir cuál de esas opciones resulta ser la más adecuada, en función de los objetivos que se ha definido la sociedad involucrada y la capacidad política para impulsar la alternativa por la que se ha optado, y que se manifiesta en el modelo de Ordenamiento Territorial.

La contribución específica del OT al cumplimiento de los lineamientos estratégicos y las políticas regionales (plasmados en la ERD) está en la armonización de las demandas sociales y económicas con las funciones y requerimientos ecológicos, para el logro del desarrollo regional sustentable bajo las limitaciones y potencialidades del espacio natural.

En esta concepción del rol del OT como marco orientador de la ERD y las políticas públicas regionales en el territorio, se deberá privilegiar las siguientes acciones generales:

- Reservar territorios para proyectos estratégicos;
- Fortalecer la descentralización y la modernización del Estado;
- Facilitar la ordenación de áreas y grandes espacios para garantizar un desarrollo urbano y territorial, con la protección del medio ambiente;
- Ayudar a la prevención y, cuando eso no es posible, a la solución de conflictos;
- Fortalecer la capacidad de gobierno de los niveles comunal y regional, en la medida que se democratiza el OT.

### 2.3.1. Modelo de Ordenamiento Territorial

Se considera que un modelo corresponde a una representación de la realidad. Dicha representación se construye a partir de la selección de algunas características y propiedades de un conjunto de cosas del mundo real, y de la exclusión de otras no pertinentes. Un modelo es un esquema teórico, expresado generalmente como una imagen descriptiva y simplificada de un concepto, sistema o proceso de naturaleza compleja -como por ejemplo, el funcionamiento de un sistema administrativo o de gestión de política pública-. Un modelo se elabora para facilitar su comprensión y/o réplica.

Aplicando la definición anterior al caso concreto del OT regional, hay que considerar que siempre se parte de una situación o momento inicial objeto de ordenamiento, al que se denomina genéricamente modelo territorial actual. Secuencialmente, se irá formulando el modelo territorial deseado, por la vía de identificar metas y objetivos de desarrollo territorial. La noción de modelo aplicado al OT facilita la comprensión del proceso circular de la planificación regional.

El desarrollo de un modelo de OT permite avanzar hacia el logro de los siguientes objetivos:

- Contribuir a la transformación de las estructuras en redes o sistemas de relaciones, en los que cada elemento considerado (costero, rural, urbano, cuenca hidrográfica) salga reforzado y enriquecido, contribuyendo activamente a la vertebración de toda la región y a la activación de su capital territorial.

- Fomentar y consolidar las relaciones cooperativas entre y al interior de los diversos sistemas territoriales.
- Dar respuesta a problemas territoriales tales como la insuficiente integración económica, espacial, social y ambiental.
- Servir de referencia para múltiples políticas con incidencia territorial, especialmente aquellas destinadas a organizar en el espacio el acceso de la población a las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos.

Para efectos de establecer algunas definiciones necesarias para entender los modelos de Ordenamiento Territorial, utilizaremos como ejemplo el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, España<sup>11</sup>, que define una serie de “Referentes Territoriales del Modelo”. Estos referentes son:

**1. Sistemas Territoriales:** El modelo de OT se centra en aquellas estructuras que se deducen del territorio como, por ejemplo, la red de asentamientos urbanos y rurales, mostrando los vínculos que tienen capacidad determinante para generar, entre los componentes de dicha red, ámbitos de cooperación y de interés regional. El resultado es la organización de un “sistema urbano” entendido como estructuras urbanas de relación, con capacidad de conformar redes o un sistema territorial.

**2. Esquema Básico de Articulación del Territorio:** La identificación y potenciación de los vínculos de relación entre los diferentes elementos o componentes del territorio, está dirigida hacia el objetivo global de la integración y la cooperación regional. Los componentes del modelo de OT resultan de la identificación en el espacio de esas relaciones, en la medida que ellas tengan capacidad potencial para contribuir a la integración territorial tanto en la escala regional como en la nacional.

**3. Dominios Territoriales:** Identificado el sistema territorial y sus vinculaciones, se considera la base natural y la historia cultural del territorio como referentes ineludibles del modelo de OT, en cuanto a expresión física de las relaciones entre la sociedad y el medio. Los usos, vocaciones y potencialidades, y las formas de utilización de los recursos naturales constituyen parte de la base económica directa o indirecta del territorio y, por otro lado, han ido generando en el tiempo un conjunto de bienes o “capitales patrimoniales” (naturales, culturales y paisajísticos) que conforman una herencia a ser preservada y potenciada. Así, los dominios territoriales constituyen las grandes piezas geográficas susceptibles de contener las estrategias más globales sobre las opciones factibles del territorio en el marco de la sostenibilidad.

<sup>11</sup> Para profundizar más en el Plan, se puede indagar en el web site: [http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&e=ordenacion\\_territorio/plan\\_ordenacin/index.html&pmsa=4](http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&e=ordenacion_territorio/plan_ordenacin/index.html&pmsa=4)

**4. Unidades Territoriales:** El modelo aporta un referente de síntesis basado en la zonificación de la región en unidades territoriales. Éstas son el resultado espacial de la integración de los anteriores referentes considerados: los diversos sistemas territoriales junto con sus estructuras y redes; los ejes de articulación física; y la base natural y patrimonial. Las unidades territoriales son áreas continuas definidas por su homogeneidad física y funcional, y por sus problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico y la promoción de sus recursos patrimoniales. Sobre las unidades se hace necesaria una observación más detallada con el objeto de definir las opciones deseadas y factibles al interior de cada sistema.

### 2.3.2. Componentes de análisis territorial

En la búsqueda del desarrollo sostenible a través del Ordenamiento Territorial, se marcará el énfasis en los complejos procesos espacio-temporales de transformación territorial en su triple dimensión -económica, sociocultural y ambiental-. Existe un amplio consenso a nivel mundial respecto de este enfoque de carácter integral, el cual pretende alcanzar los siguientes objetivos: económicos, ligados a la noción de competitividad o de inserción competitiva de las regiones y el país en la economía global; socioculturales, ligados a la idea de inclusión y cohesión social; y ambientales, vinculados a la idea de sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Con tales propósitos y enfrentados a la complejidad de abordar el ordenamiento territorial de un espacio físico concreto, resulta adecuado identificar unidades del mismo, las que denominaremos componentes de análisis territorial. Por componentes de análisis entenderemos aquellas topologías y/o unidades territoriales -entendiendo el territorio en cuanto génesis humana- que pueden ser constatadas al nivel del país en un gran número de lugares y ámbitos concretos, a diferentes escalas. Ello resulta metodológicamente adecuado, como un método de abordaje más simplificado, que permitiría conocer más precisamente el funcionamiento de cada componente, para luego integrarlos a nivel regional.

Para los efectos del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, se han definido los siguientes componentes de análisis territorial: componente rural, componente urbano, componente costero y componente de cuencas hidrográficas. No cabe duda que podrán existir sub-categorías dentro de éstos, como por ejemplo: espacios lacustres, cuencas urbanas, sub-componente de infraestructura, etc.. Ello será materia de definición regional, en función de las características propias de cada territorio y de las variables de análisis que la región priorice.

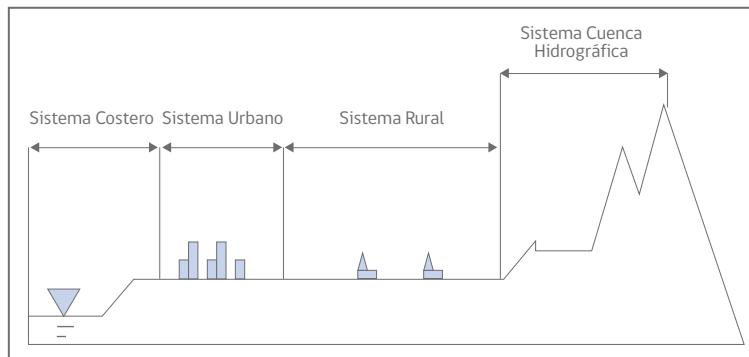
- **Componente de Análisis Rural:** Su ordenamiento considerará los desequilibrios territoriales, con el fin de disminuir las externalidades negativas producidas tanto por el crecimiento económico espontáneo como por el deterioro del sistema. Deberá incorporar conceptos físico-socio-económicos del desarrollo sustentable de la población en el medio rural, cuyo manejo permita mejorar el bienestar individual y social, en concordancia con la conservación del patrimonio natural y ecológico.
- **Componente de Análisis Urbano:** En este caso, los procesos de planificación deben incorporar la configuración, articulación y organización del sistema de ciudades y centros poblados, desde una perspectiva dinámico-temporal, de manera de permitir la generación de procesos de crecimiento social, económico y demográfico más eficientes, teniendo en consideración elementos y procesos tanto inter (relaciones) como intra (usos) urbanos.
- **Componente de Análisis Costero:** Se deben definir usos preferentes de la costa, los que se determinarán teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo,

centros poblados próximos y aldeaños, así como definiciones de uso ya establecidas por organismos competentes, todo ello con el objeto de mejorar las condiciones de desarrollo del borde costero.

- **Componente de Análisis de Cuencas Hidrográficas:** El proceso de planificación debe buscar orientar el uso y manejo integrado de recursos naturales de una cuenca, permitiendo procesos de gestión ordenados, articulados e informados, conducentes a optimizar los impactos positivos de las intervenciones, desde el punto de vista social, económico y ambiental, todo ello en pos del bienestar presente y futuro de la sociedad.

En Chile, un elemento básico y predominante en un modelo de OT lo constituye la noción de “sistema urbano”. Sin embargo, según se ha venido trabajando en los últimos años, ningún sistema puede ser entendido como desligado del continuo territorial en el que se localiza. El funcionamiento y la sostenibilidad global del territorio están condicionados por un “envolvente” y por el conjunto de relaciones entre sus componentes, tengan éstos origen en los recursos naturales o en constructos humanos (ecológicos, sociales, culturales y ecológicos).

Figura 1: Esquema Sistemas Territoriales



## 2.4. Gestión regional del desarrollo territorial

Así como la expresión diagnóstico territorial es asociada al análisis e interpretación de información, la expresión gestión territorial debe ser asociada al compromiso para la acción, implementación o actuación. El término gestión generalmente se asimila al término inglés de management, que se traduce al español indistintamente como gestión o manejo, administración o conducción.

El alcance de la expresión gestión regional va más allá de la administración de los instrumentos de planificación. La gestión regional es el área responsable de la implementación de los proyectos de interés regional, definidos en el marco de concepciones, programas y planes de OT. Incluye, principalmente, coordinación territorial de proyectos, aclaración de responsabilidades de ejecución, identificación de emplazamientos y de vías de financiamiento. Busca aumentar los niveles de confianza entre las instituciones, las agencias y las personas, en la búsqueda de sostenibilidad en las distintas dimensiones: social, político institucional, ambiental y presupuestaria.

La gestión regional del desarrollo comprende y se materializa en las decisiones que permiten a los territorios alcanzar diversos valores-objetivos que provienen de las respectivas ERD. Se trata, en definitiva, de promover un desarrollo territorial sostenible y participativo.

### 2.4.1. Desarrollo territorial sustentable

No debe confundirse desarrollo sustentable con higiene ambiental; esta última es una componente capital del primero. La sustentabilidad implica un modelo socioeconómico ambiental conducente, entre otras cosas, al consumo de recursos renovables por debajo de su tasa de renovación; al consumo de recursos no renovables por debajo de su tasa de sustitución; al vertido de residuos por debajo de sus posibilidades de asimilación; y a la conservación in situ de la biodiversidad<sup>12</sup>.

El desarrollo territorial sustentable debe garantizar, a su vez, un continuo incremento en la calidad de vida de los ciudadanos en el tiempo, que se puede alcanzar en la medida que se logre cumplir al menos tres objetivos territoriales: intervenir adecuadamente en el comportamiento de las fuerzas económicas y sociales en el territorio; asegurar que agentes públicos y privados utilicen en forma racional, armónica y sustentable los distintos recursos y servicios territoriales, aprovechando sus potencialidades; y orientar las fuerzas hacia el logro simultáneo de mejores niveles de funcionalidad, habitabilidad y competitividad (ver definiciones a continuación).

- **Funcionalidad territorial:** comprende niveles de productividad y rentabilidad de los recursos humanos y financieros, que aseguren economías de aglomeración como asimismo la valoración creciente de los activos físicos (equipamientos, infraestructura) para el desarrollo económico y humano. Desde la óptica de la gestión de políticas públicas, interesa potenciar

<sup>12</sup> Folch, Ramón: El Territorio como Sistema; Concepto y Herramientas de Ordenación; Diputación de Barcelona, 2003, págs. 0 95-96.

y capitalizar las “economías” o “externalidades positivas” que surgen de la dinámica regional –o de la interacción de los diversos sistemas territoriales–, en relación con la optimización de los recursos (eficiencia) y en vistas a la equidad territorial.

- **Habitabilidad:** hace referencia a los niveles de calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principalmente –aunque no de manera exclusiva– las de tipo material. Un avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad refiere a diversos temas: accesibilidad a servicios básicos; disminución de la violencia; gobernabilidad; dotación y tenencia segura de vivienda; medio ambiente construido saludable y seguro; equidad social; regulación del uso del suelo; mecanismos de participación y de gestión; entre otros.
- **Competitividad territorial:** se puede entender en función de la distribución y relación de la dotación de factores productivos; en este contexto, se plantean a lo menos tres ópticas: la primera vincula la competitividad con un conjunto de condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios de soporte que creen un “clima” proclive a las actividades económico-productivas, con lo cual sea posible llegar a un esquema de “territorios ganadores” y de “territorios perdedores”, de acuerdo a las ventajas que los mismos detentan; la segunda propone la conciliación de la anterior perspectiva con la capacidad de competir no sólo por medio de variables físicas sino, además, a través de variables intangibles, “competir con la gente” (niveles de educación, capacitación laboral, educación ciudadana, entre otras variables); la tercera perspectiva refiere a la rentabilidad tanto económico-productiva como social y ambiental, que lleve a una competitividad sustentable de la unidad territorial.

## 2.4.2. Participación

Genéricamente, la participación de la comunidad es entendida como el involucramiento de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones político-administrativas. La participación ciudadana puede hacerse efectiva a través de procedimientos de consulta, ponderación, debates o traspaso de funciones del Estado a organizaciones e instituciones no gubernamentales. En Chile, ciertamente se aprecia en los últimos años un creciente interés y aplicación del enfoque participativo.

Las acciones e interacciones de una comunidad de actores marcan, estructuran y modelan constantemente el territorio. Aún reconociendo que algunos actores son más relevantes que otros en los procesos territoriales concretos, y que tienen diferente peso en las correlaciones de poder –cambiantes en el tiempo–, el enfoque de participación en OT supone como condición necesaria la apertura a una participación tan extensa y abierta como sea posible. En efecto, la participación ciudadana es un elemento constituyente del ordenamiento territorial, un rasgo relevante que debe estar presente en la aplicación de las diversas herramientas, instrumentos y procedimientos y en los distintos niveles de la planificación territorial en la región. La participación en la formulación del constructo social contenido en la ERD y en el OT como su instrumento de espacialización, dará mayor viabilidad a las propuestas y su gestión. En otras palabras, significa que el consenso social en torno a las propuestas de ordenamiento, sentará bases más firmes para gestionar un desarrollo armónico, equitativo y sustentable.

### 3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: MARCO REGULATORIO

El Ordenamiento Territorial regional, que se expresará en el instrumento orientador de largo plazo que ya hemos denominado Plan Regional de Ordenamiento Territorial, se sustentará en la colaboración y coordinación de los diversos órganos de la Administración del Estado en el nivel regional, dotados de sus marcos regulatorios respectivos. Para ello, el PROT establecerá las orientaciones necesarias para guiar el accionar institucional en función del modelo de ordenamiento territorial definido, haciéndose eco este último de instrumentos y normas de nivel jerárquico superior.

#### 3.1. División político-administrativa

Una consideración de primordial importancia para la temática del OT es la definición del carácter unitario del Estado de Chile, es decir, que en todo su territorio se mantiene la unidad del ordenamiento jurídico. Lo anterior no obsta a que se determine que su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, para lo cual el territorio se divide en regiones, consagrándose en términos imperativos la descentralización y la desconcentración.

En el enfoque territorial de la Administración del Estado, es posible distinguir cuatro niveles: nacional, regional, provincial y comunal. El nivel nacional está bajo la dirección del Poder Ejecutivo, Presidente de la República y ministerios, encargados de dictar las políticas y normas legales que regirán en todas las materias y para todo el territorio del país. De este nivel emanan las leyes y las políticas que tienen que ver con el OT nacional y con otros ámbitos de acción que pueden incidir en él.

En el nivel regional, la Ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), establece la existencia de un Gobierno Regional (GORE) basado en una estructura mixta, esto es, constituido por un Intendente que preside un Consejo Regional (órgano descentralizado) quien es, a la vez, el representante del Presidente de la República en la región (órgano desconcentrado). El GORE, en tanto órgano descentralizado, cuenta con atribuciones generales en materias de OT, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural de la región. Para efectos de OT, la Ley señala con claridad sus responsabilidades. Dada la esencia "territorial" –conceptualmente suprasedimental– de los GORE, éstos se encargan de coordinar a los órganos desconcentrados del territorio –Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y servicios públicos especializados–, el que, por su parte, maneja los instrumentos concretos para ejecutar la función de OT.

En cada provincia existirá una Gobernación, órgano territorialmente desconcentrado del Intendente, a cargo de un Gobernador que puede ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Corresponde al Gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

En el nivel local o comunal, la administración está a cargo de una Municipalidad, que se define como Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Está constituida por el Alcalde y el Concejo, órgano colegiado elegido por los ciudadanos de la comuna, de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

### 3.2. El Gobierno Regional y la función de OT

Seis son las funciones específicas que la Ley N° 19.175 otorga al Gobierno Regional en materia de OT<sup>13</sup>, relevantes, por lo tanto, para el contenido del PROT:

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos.
- Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente adoptando las medidas adecuadas a la realidad regional con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte.
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.
- Promulgar, previo acuerdo del Consejo Regional, los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Artículo 17, letras a), b), c), d) y e) Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional N°19.175.

<sup>14</sup> Artículo 24, letra p) Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional N°19.175.

- Aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planos reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Aprobar los planes reguladores comunales y los planos seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan metropolitano o intercomunal<sup>15</sup>.

El PROT debe contener, a lo menos, lo que la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional (LOGAR) indica, considerando las funciones específicas en materia de OT regional y que constituyen, de hecho, ejes temáticos para el contenido del instrumento (ver más adelante, punto 4.5):

- Asentamientos humanos
  - Áreas Urbanas
  - Áreas Rurales y localidades aisladas
- Estructuración territorial
  - Conectividad
  - Obras de infraestructura
  - Equipamiento económico y social
  - Transporte y vialidad
- Sistema socioeconómico
- Sustentabilidad ambiental y riesgos.

<sup>15</sup> Artículo 26, letra c) Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional N°19.175.

## 4. PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial se constituirá en un instrumento relevante en materia de OT, para apoyar la administración de la región y en particular al gobierno regional, en el cumplimiento de velar por la compatibilidad territorial de los proyectos de inversión y se entenderá como un complemento a la ERD.

Dado lo anterior, el instrumento deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para orientar la planificación y decisiones que impacten en los territorios urbanos, rurales, costeros y el sistema de cuencas hidrográficas, considerando los principios de sustentabilidad, integración social, participación y descentralización, basándose en los objetivos o lineamientos estratégicos de la Estrategia Regional de Desarrollo y previa consulta a cada uno de los servicios públicos con competencias en el ámbito territorial.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio indica al OT como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”. Tomando esta definición, el PROT deberá contribuir a una adecuada espacialización de la ERD y sus respectivas políticas públicas regionales, que reflejan necesariamente los lineamientos nacionales. El instrumento así concebido, permitirá al GORE gestionar y administrar las intervenciones públicas en el territorio y orientar las intervenciones privadas en sus distintos ámbitos de gestión: social, económico, de infraestructura y físico-ambiental.

La construcción de instrumentos para el OT implica una actividad demandante y generadora de información, por lo que se hace necesario que el Gobierno Regional desarrolle, instale y opere un sistema de información regional. Unidad de Gestión de Información Territorial (UGIT), considerando lo estipulado en el Decreto Supremo N° 28 / 2006, del Ministerio de Bienes Nacionales, sobre los requerimientos mínimos para la homologación de la información territorial que lidera el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT).

En definitiva, cuando se hace OT, lo que se está haciendo es adecuar una estructura territorial preexistente con el fin de responder a otra lógica de ordenación, a otro estilo de desarrollo. Para ello, resulta de gran importancia lo que se ha denominado las “herencias espaciales pesadas”, es decir, estructuras cuya remoción o adecuación resulta enormemente dificultosa, como es el caso de la localización de centros poblados, la red de caminos o la estructura de barrios urbanos. Ciertamente, estos aspectos deben ser ponderados en la elaboración del PROT.

### 4.1. Principios orientadores

De acuerdo con los nuevos desafíos que enfrentará el Gobierno Regional en la elaboración del PROT y su articulación tanto con los instrumentos de planificación sectorial vigentes como con las políticas públicas, se propone que sea construido sobre los principios de descentralización, participación social, sustentabilidad urbana e integración social; adicionalmente, consideraremos otros principios, para asegurar la coherencia y pertinencia en la construcción del Plan:

- **Cohesión socio-territorial:** que promueva la disminución de la disgregación socio-territorial actual, maximizando la integración. · Diferenciación territorial: que reconozca y capitalice virtuosamente la diversidad regional y territorial, así como las ventajas competitivas de la región.
- **Gobernabilidad:** que promueva la activa y temprana participación de representantes de los más diversos ámbitos territoriales del sector público, sector privado y de la sociedad civil.
- **Diversidad:** que reconozca las particularidades y especificidades tanto de los recursos como del territorio mismo, las cuales condicionan su vitalidad.
- **Solidaridad territorial:** que encare y prevea las externalidades negativas derivadas de impactos territoriales de la actividad humana, a través, por ejemplo, de mecanismos de compensación territorial implementados por el Estado.
- **Subsidiariedad:** que promueva y fomente el traspaso de responsabilidades de un nivel superior a uno inferior de gobierno, siempre y cuando este último tenga capacidad y recursos para afrontarlas. Lo anterior se encuentra íntimamente ligado al concepto de descentralización regional.
- **Complementariedad:** que promueva la más amplia coordinación y cooperación interinstitucional, en términos de competencias, políticas públicas e instrumentos.

## 4.2. Condiciones que debe cumplir

El PROT debe cumplir con las siguientes condiciones:

- **Debe plantear un Modelo de Ordenamiento Territorial:** entregar una visión deseada y factible de la región, que sea capaz de darle coherencia a decisiones intersectoriales y de diversa escala de impacto.
- **Debe ser inclusivo y estratégico:** se debe trabajar a partir de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y las Políticas Públicas Regionales (PPR), de diagnósticos y planes validados, incorporando los planes reguladores (intercomunal y/o metropolitano, comunal, límite urbano y seccionales), los Planos de Desarrollo Comunal (PLADECO), planes maestros de aguas lluvias, planes de la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA), planes del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), planes del Ministerio de Obras Públicas (MOP), planes estratégicos del sistema de transporte, zonificación del uso del borde costero, política nacional de territorios especiales, entre otros.
- **Debe ser participativo:** la experiencia indica que los instrumentos generados a partir de una construcción o consenso social, mantienen su validez y consideración en el tiempo.
- **Debe ser sintético:** con el objeto de ser un instrumento de utilización permanente, debe ser de comprensión rápida y simple.
- **Debe ser económico:** para que diversas escalas puedan contar con él y pueda ser actualizado cada 10 años.
- **Debe ser flexible:** debe tener capacidad de adaptación y readecuación a la ocurrencia de diversos fenómenos y cambios económicos, sociales y naturales.

### 4.3. Resultados/efectos esperados

El principal resultado esperado del PROT es consensuar un instrumento que permita espacializar la ERD y las políticas públicas, tanto nacionales como regionales, y que oriente y promueva las actividades públicas y privadas en la región.

En términos más específicos, como se señala en la experiencia del PROT de Aysén, se espera que se generen los siguientes efectos:

#### a) Efectos esperados en el ámbito público

- Conjuga las visiones sectoriales en una propuesta integrada territorialmente.
- Arriba a una visión integradora y global del proceso de desarrollo regional.
- Identifica y reconoce a los actores del proceso, tanto del sector público, como privado.
- Genera acuerdos de preferencia y prioridades en el uso del territorio con el sector privado.
- Transparenta el proceso de toma de decisiones.
- Orienta el establecimiento de condiciones según los objetivos de compatibilización de usos del territorio.

#### b) Efectos esperados en el ámbito privado

- Incrementa la certeza sobre el accionar del sector público.
- Mejora la visión de su propio rol en el proceso global de desarrollo regional.
- Al participar del proceso de toma de decisiones, incrementa sus niveles de confianza en el sector público y valora el alto grado de transparencia que ello implica.
- Reduce los conflictos de interés y minimiza los desacuerdos.
- Optimiza la localización de su inversión/acción productiva, ampliando la visión del proceso de desarrollo generando un alto grado de consenso técnico-político.

## 4.4. Estructura y contenido

La estructura del PROT es flexible y va de acuerdo con las particularidades de cada región, los lineamientos estratégicos de la correspondiente ERD y las políticas públicas tanto nacionales como regionales. El presente documento no pretende establecer los contenidos específicos (con sus fases y etapas secuenciales), sino más bien orientaciones, a modo de guía referencial, basadas en experiencias nacionales consultadas. Teniendo en cuenta lo anterior, en la estructura del instrumento se distinguirían:

### 1. Memoria explicativa:

- a. Introducción.
- b. Objetivos.
- c. Metodología.
- d. Diagnóstico analítico territorial.
- e. Análisis prospectivo.

### 2. Modelo de ordenamiento territorial:

- a. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta.
- b. Estructuras y sistemas territoriales.
- c. Zonificación territorial.

### 3. Normativa de gestión y seguimiento:

- a. Plan de acción.
- b. Normativa vinculante.
- c. Instrumento de seguimiento.

### 4. Cartografía:

- a. Carta Base.
- b. Mapas temáticos.
- c. Mapa que refleja áreas de conflictos de intereses por el uso del territorio.
- d. Zonificación de prioridades respecto a la funcionalidad preferente de unidades territoriales.
- e. Mapa orientador a los actores sectoriales.

A continuación se describe cada uno de los aspectos mencionados.

#### 4.4.1. Memoria explicativa

##### a) Introducción

En la sección de la introducción se debe incluir los antecedentes mínimos necesarios que permitan contextualizar y comprender el PROT propuesto. En particular, deben incluirse aquí, entre otros, algunos aspectos centrales del diagnóstico y la etapa prospectiva, el objetivo general y la metodología empleada.

##### b) Objetivos

El PROT debe explicitar clara y acotadamente sus objetivos tanto generales como específicos.

**General:**

En el objetivo general se debe definir, proponer y fijar un modelo territorial regional futuro consensuado, en concordancia con los lineamientos estratégicos de la ERD y las políticas públicas regionales. El objetivo debe, a su vez, ponderar las demandas y ofertas por uso e intervención del espacio territorial, armonizando los requerimientos de las diversas actividades humanas con las capacidades del medio, así como la promoción del desarrollo territorial sustentable.

**Específicos:**

Los objetivos específicos corresponden al conjunto de enunciados que permitirían alcanzar el (o los) objetivo(s) general(es). En la definición de los objetivos específicos se debe considerar los siguientes aspectos:

- Proponer o fijar zonificaciones o prioridades necesarias, en el contexto de la ERD y las Políticas Públicas Regionales, de aquellas intervenciones territoriales de gran significado sectorial o suprasectorial.
- Definir zonas prioritarias y preferentes en función de su aptitud principal, fomentando la compatibilidad entre diversos usos del territorio, la coordinación de ofertas y demandas territoriales, especialmente de aquellas que no se pueden imponer a través de mecanismos de mercado.
- Sistematizar el conocimiento detallado de los problemas y procesos territoriales propios, lo que implica identificar y especificar necesidades y requerimientos de información georreferenciada con el fin de establecer las tendencias y perspectivas territoriales.

- Definir objetivos territoriales ambientales zonificados por usos preferentes cuando corresponda, en función de las áreas que contienen recursos naturales relevantes y/o que cumplen funciones ambientales de relevancia regional. Complementariamente, se determinan las áreas de riesgo de origen natural.

Por ejemplo, si tratamos de reconstruir el encadenamiento del sistema de objetivos en el ámbito social de una región urbanizada como la Región Metropolitana de Santiago, tenemos un lineamiento estratégico que da cuenta de la segregación, en los siguientes términos:

“Disminuir la segregación urbana y rural, fomentando la heterogeneidad y la inclusión social”; ello se vincula con un lineamiento específico que acota: “potenciar la heterogeneidad social en los nuevos proyectos urbanos e inmobiliarios y de renovación urbana”, indicando como medida concreta a desarrollar: subsidiar la construcción de vivienda social en las área de renovación urbana.

**c) Metodología**

En la sección correspondiente a la metodología se debe precisar y desarrollar, entre otros, tres aspectos claves: diagnóstico; sistematización y uso del conocimiento existente; y participación y solución de conflictos<sup>16</sup>:

- Realización de un diagnóstico analítico selectivo, consensuado y enfocado, dirigido a establecer los fundamentos que justifiquen y expliquen el PROT, y a identificar los elementos esenciales que permitan plasmar los intereses, visiones y conocimientos de los beneficiarios (áreas prioritarias de gestión).

<sup>16</sup> Gobierno Regional de Aysén, SERPLAC, GTZ. 2005, PROT de Aysén 2005, pág. 12.

- Sistematización y uso del conocimiento existente. Dado que el objetivo es coordinar y orientar hacia la acción, el método consulta la utilización de otros diagnósticos existentes, relevando los aspectos comunes, las interrelaciones, las consistencias y las situaciones críticas o de conflictos.
- Participación y solución de conflictos. Las interrelaciones y los aspectos comunes, se hacen visibles al involucrar a los actores relevantes en el proceso de diseño del instrumento de planificación (PROT). Ello, además, asegura la consistencia de los puntos de vista entre los sectores público y privado, al tiempo que promueve la coordinación intersectorial, basada en la toma de acuerdos. El producto del proceso tiene como principal atributo el minimizar las tensiones que afectan la sustentabilidad y la viabilidad de la propuesta, dado que ésta se desarrolla en un contexto de manejo de conflictos, logrando acuerdos respecto de la utilización del territorio.

#### d) Diagnóstico analítico territorial

Como ya se señaló, las características esenciales de los diagnósticos analíticos territoriales asociados al instrumento PROT, -lo "selectivo", "enfocado" y "participativo"-, están dirigidas a establecer los fundamentos que justifiquen y expliquen el Plan, al identificar los elementos esenciales que permitan plasmar los intereses, visiones y conocimientos de los actores participantes, incluyendo a los no expertos.

El uso de conocimiento existente es otra de sus características, dado que la esencia del PROT es "coordinar y orientar hacia la acción". En este sentido, lo importante es identificar los sistemas territoriales sobre los cuales se trabajará (costero, urbano, rural, cuencas) así como también la utilización de otros diagnósticos existentes, relevando los aspectos comunes, las interrelaciones, las consistencias y las situaciones críticas o de conflictos. Se deben considerar particularmente, los diagnósticos utilizados en la Estrategia de Desarrollo Regional, así como los Planes Reguladores Intercomunales y/o Metropolitanos y Comunes que se encuentren aprobados en la región.

El diagnóstico analítico territorial constituye el primer paso del proceso de generación de conocimiento colectivo entre todos los actores involucrados, incluidos los planificadores. En tal medida, el diagnóstico no se agota al constatar el estado actual de la región en lo referente al desarrollo de las actividades económicas, la calidad de vida de la población, el estado de las funciones ambientales y las relaciones funcionales en su interior y con las regiones vecinas.

El diagnóstico es la fase crucial donde se identifican los problemas, potencialidades y procesos territoriales que serán transformados en metas y objetivos zonificados de desarrollo territorial.

Con frecuencia se confunden los diferentes alcances de catastrar, analizar y diagnosticar, probablemente por lo estrechamente interrelacionados que están estos momentos del OT. Sin embargo, hay que tener claridad que, en el marco de las metodologías de planificación participativas, lo que se catastra y analiza es prioritariamente información secundaria, en base a la cual se hace el diagnóstico analítico territorial que sintetiza el modelo territorial presente.

En relación con el diagnóstico analítico territorial, se debe hacer especial énfasis en que el resultado esperado es una radiografía de la realidad con un enfoque territorial u horizontal. Esta aclaración puede parecer trivial, pero es muy frecuente que en los trabajos de OT se entreguen voluminosos textos analíticos, muy valiosos y rigurosos por cierto, pero que no diagnostican la situación inicial del uso del territorio, independiente de la escala de trabajo y el ámbito geográfico que traten.

El diagnóstico analítico territorial busca sistematizar las condiciones, potencialidades, problemas y procesos territoriales intrínsecos al área de planificación. Debe adelantar y priorizar la identificación territorial de los actuales conflictos, desequilibrios y tendencias del uso del territorio, por lo menos a nivel de las percepciones de los diferentes representantes de los intereses presentes en el proceso.

En una primera aproximación, se estima importante que el diagnóstico analítico territorial sintetice un conjunto mínimo de variables propias de cada subsistema territorial, entre otras:

- **Componente físico-ambiental:** recursos naturales, clima, hidrología, geología, geomorfología, suelo, uso y cobertura, evaluación de amenazas y riesgos de origen natural.
- **Componente económico:** accesibilidad, usos del suelo y sistemas de producción, subdivisión predial.
- **Componente social:** población, vivienda y equipamiento social.

Como productos distintivos del diagnóstico analítico territorial se recomienda expresar, en matrices que resuman la situación de las variables por subsistema territorial: el estado actual y tendencias de procesos territoriales relevantes, las zonas de conflicto actual y potencial, las zonas con potencialidades y oportunidades de desarrollo, y las zonas con usos restringidos, grados de equilibrio y desproporciones territoriales.

Como expresiones cartográficas, se recomienda elaborar síntesis por sistema territorial, relevando las variables críticas en cada uno de ellos, así como una cartografía síntesis del diagnóstico territorial que diferencie unidades territoriales homogéneas en sus procesos y patrones territoriales.

### e) Análisis prospectivo

En el análisis prospectivo o prognosis, aplicado al OT, frecuentemente se utiliza el método de construcción de escenarios territoriales, definidos como el conjunto formado por la descripción de una situación futura y la trayectoria de eventos que permite llegar a ella desde una situación origen. Este método de prospectiva se basa esencialmente en crear y recrear, iterativamente, diversos escenarios alternativos al escenario o modelo de ocupación actual del territorio. Dichos escenarios territoriales (alternativos al actual) contribuyen a configurar la imagen objetivo, así como a territorializar la ERD y las Políticas Públicas Regionales.

Lo distintivo del análisis prospectivo es la reflexión amplia e integradora de las múltiples dimensiones del territorio, donde se abre la discusión y la búsqueda de consenso entre los multiactores regionales acerca de los escenarios de futuro, en tanto opciones de desarrollo y alternativas de uso del territorio.

Sus objetivos son, por un lado, revelar opciones de desarrollo territorial en el futuro y, por otro, examinar, generalmente en forma cualitativa, las causalidades de problemas y procesos complejos, como son los territoriales.

La prognosis territorial es una contribución, en forma escrita y cartográfica, para desarrollar sistemáticamente metas y objetivos de desarrollo territorial. El resultado de la reflexión y discusión consensuada debe ser valorado como la transición o enlace entre la etapa de diagnóstico territorial y la formulación de una estrategia ampliamente consensuada y argumentada para materializar los lineamientos planteados en la ERD y las Políticas Públicas Regionales.

En líneas muy gruesas, puede afirmarse que el método de escenarios (territoriales) se centra en un enunciado muy simple: el diseño de diversos escenarios alternativos parte de una misma situación inicial (modelo territorial actual) y, bajo diferentes supuestos y condiciones, propone un futuro mejor, en comparación con el que se habría alcanzado sin intervenir la tendencia de la situación inicial (modelo territorial propuesto).

En términos metodológicos, los escenarios pueden elaborarse en base a diversos enfoques, como la evaluación del uso del territorio, el análisis tendencial de procesos territoriales, la evolución futura de las variables críticas que inciden en el sistema territorial, entre otros.

En la bibliografía especializada en diseño de escenarios aplicados al OT se clasifican y describen escenarios tipo, según sean éstos sincrónicos o diacrónicos, exploratorios o de anticipación.

Lo relevante es aprovechar la contribución que hace el método a la construcción de conocimiento y aspiraciones colectivas en pos de un modelo territorial consensuado; ello en virtud de reconocer que no existe un escenario único, esto es que ninguno de los que puedan diseñarse contiene "la verdad absoluta". Es en la combinación y la confrontación de escenarios diferentes donde esta metodología logra su objetivo: el de aclarar futuros alternativos. Su lógica consiste en identificar/formular, en la región:

- Escenario deseable.
- Escenario probable.
- Escenario posible.
- Tendencias, eventos internos y externos del sistema.
- Elaborar hipótesis sobre la evolución sistema regional.

#### 4.4.2. Modelo de ordenamiento territorial

##### a) Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta

Son las iniciativas estratégicas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, y surgen de la aplicación territorial de los objetivos de desarrollo de la respectiva Estrategia Regional de Desarrollo.

## b) Estructuras y componentes de análisis

Corresponde a un análisis diagnóstico y de prospectiva de:

- Los componentes urbano, rural, costero y de cuencas hidrográficas.
- Criterios generales de ordenamiento (uso, vocación y potencialidades), que emanan de los instrumentos normativos vigentes (principalmente de los Planes Reguladores), entre otros.

## c) Zonificación territorial

A partir de los lineamientos de OT, de la imagen objetivo, de los antecedentes sistematizados en la etapa de diagnóstico y prospectiva regional, se procede a la zonificación territorial, entendida genéricamente como la expresión cartográfica de objetivos de desarrollo territorial. Algunos autores prefieren denominarla zonificación del uso del territorio, zonificación por usos preferentes, zonificación funcional o simplemente objetivos zonificados, refiriéndose a aquellas partes del territorio con intención declarada de asignación de usos, funciones, potenciales, valores u objetivos.

Como pauta metodológica, se sugiere considerar como áreas de intervención las zonas identificadas como homogéneas (definidas en el diagnóstico analítico territorial), aunque revirtiendo su carácter de unidades que presentan unas ciertas condiciones en el presente, a zonas para las cuales se buscará un carácter específico de tratamiento e intervención hacia el futuro, como pueden ser a modo de ejemplo: desarrollo de un potencial (o conjunto de potencialidades), conservación o recuperación de valores ecológicos o ambientales, solución de antagonismos o deficiencias en servicios básicos a la población, o cualquier combinación de propósitos equivalentes.

La zonificación de los usos preferentes deberá abarcar todas las partes del territorio regional del ámbito urbano y rural, sin perjuicio de las escalas de representación que se requieran en dependencia de las superficies variables de cada región, así como la inclusión de escalas de detalle en áreas de interés especial en consideración a la densidad poblacional y, por otro lado, al dinamismo o la presión que rige sobre el territorio.

### 4.4.3. Normativa de gestión y seguimiento

#### a) Plan de acción

Es cada vez más frecuente encontrar la dimensión referida a la actuación o acción en los instrumentos de OT regional, indicando incluso fuentes posibles y prioridades de financiamiento. En efecto, para lograr la implementación de los lineamientos u objetivos específicos, es deseable adelantar o proponer, en trabajo conjunto con los actores regionales, una serie de iniciativas estratégicas que deben ser observadas y transformadas en acciones y actividades concretas que involucran tanto al sector público, como al privado y la sociedad organizada.

#### b) Normativa vinculante

Instrumento vinculante de planificación que contribuya al proceso de desarrollo. Debe permitir:

- Compatibilizar zonas funcionales.
- Territorializar objetivos de desarrollo.
- Orientar la inversión regional.

Por el momento, no hay una definición para hacer obligatorias las disposiciones del PROT. No obstante, existen posturas regionales, tales como los reglamentos, que hacen vinculantes los lineamientos y zonificación del PROT a los actores regionales.

### c) Seguimiento

Todo proceso de OT se desarrollará a través de dos fases de intervención: a) planificando y ejecutando los planes (gestión del instrumento); y, b) incorporando el seguimiento y la evaluación de sus efectos o impactos. Se deben, por tanto, desarrollar indicadores que permitan hacer un seguimiento del grado de cumplimiento del PROT.

#### 4.4.4. Cartografía

El territorio posee una dimensión espacial y una temporal, junto con los atributos que lo caracterizan. Por lo tanto, para dar cuenta de su estado y poder realizar su gestión, se requiere contar con una representación que de cuenta de estas dimensiones. En este sentido, los Sistemas de Información Geográfica se han constituido en herramientas esenciales para la representación, integración y modelación de las variables espaciales de interés para la gestión de un espacio geográfico determinado.

Por otra parte, los Sistemas de Información Territoriales vienen a constituir una respuesta a la necesidad de clasificar y diferenciar el espacio, con la finalidad de definir su potencial de uso y posterior gestión sustentable. Además, permiten la identificación de áreas que tienen atributos comunes que las diferencian de las áreas adyacentes.

En la elaboración del PROT, se deberá desarrollar a lo menos las siguientes expresiones cartográficas:

### a) Carta base

Es la representación georeferenciada de los llamados datos fundamentales del territorio, compuestos por los elementos y estructuras geofísicos, así como una selección de elementos y estructuras de origen antrópico (DATA CORE - límites administrativos de todo tipo; relieve que se expresa en curvas de nivel y batimetría; hidrografía que incluye cursos, cuerpos de agua y línea de costa; asentamientos poblados; vialidad; infraestructura y toponimia. Referencia: Sistema Nacional de Información Territorial, SNIT, del Ministerio de Bienes Nacionales).

Cubre el área de planificación delimitada y sus respectivos límites político-administrativos.

### b) Mapas temáticos

Con información de fuentes secundarias, sobre temas o intereses sectoriales:

- Mapas de estructura física: vulnerabilidad de acuíferos; aptitud y tipo de suelos; sectores con riesgo de erosión; recursos hídricos; climático; geológico; geomorfológico; otros. Incluir áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Mapas de estructura social: densidad poblacional; propiedad de la tierra; vulnerabilidad social; etc..
- Mapas de estructura económica: temas prominentes respecto al desarrollo económico del territorio.

### c) Mapa que refleja áreas de conflictos de intereses por el uso del territorio

El mapa semáforo es especialmente útil, puesto que permite una observación rápida de los distintos focos de conflictos de intereses sobre las opciones de uso del territorio.

### d) Zonificación de prioridades respecto a la funcionalidad preferente de unidades territoriales

Corresponde a la representación cartográfica (espacialización) de las funciones territoriales principales: hábitat, identidad, trabajo, abastecimiento y recreación.

- Zonificación regional de los sistemas urbano, rural, costero y de cuencas.
- Zonificación regional de estructuración territorial (conectividad, obras de infraestructura, equipamiento económico y social, transporte y vialidad).
- Zonificación regional del sistema socioeconómico.
- Zonificación regional de sustentabilidad ambiental y riesgos.

### e) Mapa orientador a los actores sectoriales

En dicho mapa se debe indicar la ubicación de programas, proyectos y acciones con mayor trascendencia en el territorio.

### f) Escala

Habrán por lo menos dos escalas de trabajo:

- **Escala 1:** la escala de elaboración operativa de los contenidos por tema tratado (temas reflejados en la cartografía del documento) que no debería ser inferior a 1:250.000.
- **Escala 2:** la escala de salida de los productos en forma de impresión, que podría coincidir con la escala operativa pero también llegar hasta 1:750.000 en territorios de gran extensión y poca habitabilidad (ejemplo XI y XIII)

Una tercera escala podría ser recomendable para áreas conurbadas o áreas de interés especial, abriendo la necesidad de trabajar en escalas más grandes, hasta 1:100.000, según circunstancias (ventanas o zoom en la documentación).



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, Belisario; Arenas, Federico y Guijón, Rodrigo (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, Santiago, Chile.
- Arenas, Federico (2003). ¿El ordenamiento sustentable del territorio regional? Los gobiernos regionales entre la necesidad y la realidad, en Revista de Geografía Norte Grande, N° 30, págs. 45-54, Santiago de Chile.
- Folch, Ramón, 2003. El Territorio como Sistema: Concepto y Herramientas de Ordenación, Ed. Diputación Barcelona, España.
- Gómez Orea, Domingo (1994). Ordenación del territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico, (ITGME), Madrid, España.
- Pujadas, R., Font, Jaume; 1998. Ordenación y Planificación Territorial, Editorial Síntesis, España.
- Jordán, Ricardo (2008). Gestión del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel de Gobiernos Regionales. Proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial (Santiago de Chile, SUBDERE-CEPAL-GTZ-MIDEPLAN).
- Gobierno Regional de Aysén, SERPLAC, GTZ (2005). Plan Regional de Ordenamiento Territorial Región de Aysén 2005, Santiago de Chile, LOM.
- Consejo de Europa, 1983, Carta Europea de Ordenación del Territorio.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional.
- Boletín N° 5872-06. Mensaje presidencial 128- 3586 del 08 de abril de 2008. Proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Constitución Política de la República de Chile, Chile.



## ANEXO 1: CUADRO RESUMEN DE ETAPAS Y CONTENIDOS DEL PROT

El cuadro siguiente corresponde a un resumen explicativo de la estructura y contenidos que debería tener el PROT:

CAPÍTULOS	DESCRIPCIÓN
<b>I. MEMORIA EXPLICATIVA</b>	
<b>1. Introducción</b>	Descripción del método empleado en el desarrollo del PROT.
<b>2. Sistema de objetivos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Estrategia Regional de Desarrollo</li> <li>- Sistema de Objetivos del PROT</li> <li>- Objetivos Generales de Ordenamiento Territorial</li> <li>- Objetivos específicos y territorializados por unidades territoriales y/o sectores</li> </ul>	<p>Lineamientos estratégicos u objetivos generales: Enunciados que se derivan de la ERD que no necesariamente tienen carácter territorial y que forman parte de las ideas fuerza del instrumento PROT. Ejemplo:</p> <p>Lineamientos operacionales u objetivos específicos: Conjunto de enunciados que expresan propiamente tal los objetivos de ordenamiento territorial. Representan propósitos concretos para alcanzar la imagen territorial contenida y consensuada en el PROT. Fundamentalmente se derivan de las estrategias y planificaciones sectoriales y se constituyen en criterios operacionales para definir y delimitar áreas y asignar funciones.</p>
<b>3. Análisis Prospectivo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de Hipótesis y Escenarios</li> </ul>	Independientemente del método que se utilice para realizar la prospectiva, debería considerarse que de las experiencias dadas en Chile, se ha adoptado el Método de Construcción de Escenarios Territoriales. Dichos escenarios territoriales contribuyen o son un aporte al diseño de la imagen objetivo, y constituyen la base de los sistemas de lineamientos u objetivos.

CAPÍTULOS	DESCRIPCIÓN
<p>4. Diagnóstico territorial</p>	<p>Rasgos esenciales serán lo "selectivo", lo "enfocado" y lo "participativo" dirigido a establecer los fundamentos que justifiquen y expliquen el plan y a identificar los elementos esenciales que permitan plasmar los intereses, visiones y conocimientos de los actores participantes, incluyendo a los no expertos.</p> <p>La metodología utilizada en este tipo de diagnóstico se centra en la conducción de procesos de discusión y es un intento por optimizar los resultados obtenidos, tanto desde la perspectiva del tiempo empleado, como de la calidad, durabilidad, impacto y sustentabilidad de los mismos. Así, se busca alcanzar acuerdos regionales respecto de la ocupación del territorio, empleando como base del trabajo la resolución y prevención de conflictos, utilizando como respaldo herramientas que permiten a los actores visualizar claramente las implicancias territoriales de sus decisiones</p>
<p>II. ZONIFICACIÓN TERRITORIAL</p>	
<p>1. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta</p>	<p>Iniciativas estratégicas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. Surgen del proceso participativo de zonificación, recopilación de antecedentes y análisis prospectivo.</p>
<p>2. Estructura y sistemas territoriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de jerarquía centros poblados</li> <li>- Criterios generales de ordenación de uso y ocupación de suelo.</li> </ul>

CAPÍTULOS	DESCRIPCIÓN
3. Zonificación territorial	<p>A partir de los lineamientos de ordenamiento territorial, de la imagen objetivo, de los antecedentes recogidos en la etapa de diagnóstico y del análisis prospectivo regional, se procede a la zonificación territorial (zonificación por usos preferentes), entendida genéricamente como la delimitación cartográfica de objetivos de desarrollo territorial. Para tomar las decisiones correspondientes se tomará varios criterios en cuenta. Principales consideraciones merecen la densidad poblacional en el territorio y por otro lado el dinamismo o la presión que rige sobre el territorio. Respecto a la necesidad de definir ventanas con una escala mayor a la general se recomienda evaluar la peculiaridad de los valores con conveniencia a protección, gestión y desarrollo, siendo estos potenciales de desarrollo económico, valores naturales (flora, fauna, suelo, agua, clima, paisaje) y aspectos sociales.</p>
<b>III. NORMATIVA DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO</b>	
1. Plan de acción	<p>Para lograr la implementación de los lineamientos u objetivos específicos se desprenden un conjunto de medidas y acciones que pueden convertirse en planes de acción y actividades, sectoriales e intersectoriales.</p>
2. Normativa vinculante	<p>Por el momento no hay una definición para lograr la obligatoriedad correspondiente al PROT. Mientras no se defina esta situación existen potestades regionales, tales como los reglamentos que hacen vinculantes los lineamientos y zonificación del PROT a los actores regionales.</p>
3. Seguimiento	<p>Se deben desarrollar indicadores de seguimiento de cumplimiento del PROT.</p>

CAPÍTULOS	DESCRIPCIÓN
IV. CARTOGRAFÍA	
Carta base	Emplazamiento y división político-administrativa regional
Mapas temáticos	
Estructura física	Mapas temáticos, proveniente de fuentes secundarias con temas tanto sectoriales como intereses específicos. Por ejemplo, vulnerabilidad de acuíferos, falla geológicas, suelos de alto riesgo de erosión, áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas protegidas etc.
Estructura Social	Mapas con temas como por ej. densidad poblacional, propiedad de la tierra, vulnerabilidad social etc.
Estructura económica	Mapa con temas prominentes, pertinentes al desarrollo económico del territorio
Mapa semáforo: conflicto de intereses	Mapa que refleja focos de conflictos por intereses sobre el uso de los territorios
Zonificación: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zonificación regional de uso del borde costero</li> <li>- Zonificación regional de uso del sistema terrestre</li> <li>- Zonificación regional de uso del sistema de cuencas</li> <li>- Zonificación regional de zonas de riesgos Naturales.</li> </ul>	Mapas de prioridades respecto a la funcionalidad preferente de unidades territoriales
Mapa de indicadores sectoriales	Mapa orientador a los actores sectoriales que indique la ubicación de programas, proyectos u acciones con mayor trascendencia.

## ANEXO 2: NORMAS DE OT POR MATERIA

La siguiente matriz presenta el conjunto de actores e instituciones gubernamentales con competencias directas e

indirecta en materia de OT con sus respectivos aportes, lo que plantea numerosos desafíos de articulación entre los distintos actores involucrados. El traspaso de competencias a los GORE en esta materia, resuelve en parte las dificultades que se desprenden de esta matriz.

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Acuicultura	DS 290, 1993, Economía, Reglamento de Concesiones y Autorizaciones de Acuicultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> <li>2. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>3. Dirección Regional de Aguas (DGA)</li> <li>4. Subsecretaría de Pesca</li> <li>5. Ministerio de Defensa Nacional</li> </ol>
Acuicultura	DS 320, 2001, Economía, Reglamento Ambiental para la Acuicultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsecretaría de Pesca</li> <li>2. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>3. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) o Autoridad Marítima</li> </ol>
Acuicultura	DS 314, 2004, Economía, Reglamento de Actividades de Acuicultura en Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>2. Subsecretaría de Pesca</li> <li>3. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>4. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> </ol>
Aeródromo	DS 173, 2004, Defensa, Reglamento de Aeródromos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Aeronáutica Civil</li> </ol>
Aeródromos y aeropuertos	Ley 18.916, Código Aeronáutico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Aeronáutica Civil</li> <li>2. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>3. Ministerio de Vivienda y Urbanismo</li> <li>4. Junta de Aeronáutica Civil</li> <li>5. Juzgados de aviación</li> </ol>
Aguas	DFL 1.122, 1981, Justicia, Código de Aguas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección Regional de Aguas (DGA)</li> <li>2. Ministerio de Obras Públicas</li> <li>3. Secretarías Regional Ministerial del Medio Ambiente o Ministerio del Medio Ambiente</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Aguas lluvias	Ley 19.525, regula sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Obras Públicas</li> <li>2. Ministerio de Vivienda y Urbanismo</li> </ol>
Aguas minerales	DS 106, 1997, Salud, Reglamento de Aguas Minerales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Salud</li> <li>2. Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Salud o Ministerio de Salud (en cuanto sucesores del Servicio Nacional de Salud)</li> <li>3. Dirección Regional de Aguas (DGA)</li> </ol>
Bienes del Estado	DL 1.939, normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Bienes Nacionales</li> <li>2. Intendente Regional</li> <li>3. Ministerio de Agricultura</li> </ol>
Bienes nacionales de uso público	DS 609, 1978, Tierras y Colonización, fija normas para establecer los deslindes de los bienes nacionales de uso público que constituyen los cauces de los ríos, lagos y esteros	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Bienes Nacionales</li> <li>2. Ministerio de Obras Públicas</li> </ol>
Borde costero	DS 475, 1994, Defensa, establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República y crea comisión nacional que indica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC)</li> </ol>
Borde costero	Orden ministerial 2, 1998, Defensa, instruye sobre prohibición de ingreso y tránsito de vehículos en toda la costa del litoral de la República, sus playas, terrenos de playa, en ríos y lagos y demás bienes nacionales de competencia de este ministerio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> <li>2. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> </ol>
Borde	Oficio gab. Pres. 001, 2005, CNUBC, reglamento interno de funcionamiento de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero de la República	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC)</li> <li>2. Oficinas Técnicas Regionales, en particular</li> <li>3. Gobiernos Regionales</li> <li>4. Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC)</li> <li>5. Ministerio de Defensa Nacional</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Borde costero	Ley 20.062, regulariza situación de ocupaciones irregulares en borde costero de sectores que indica, e introduce modificaciones al DL 1.939, de 1977	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Bienes Nacionales</li> <li>2. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> </ol>
Bosques	DS 4.363, 1931, Tierras y Colonización, aprueba texto definitivo de la Ley de Bosques	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corporación Nacional Forestal (CONAF)</li> <li>2. Ministerio de Bienes Nacionales</li> <li>3. Ministerio de Agricultura</li> <li>4. Municipalidad</li> <li>5. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> <li>6. Gobernación Provincial</li> <li>7. Carabineros</li> </ol>
Bosques	DS 2.374, 1937, Tierras y Colonización, reglamentación de explotación de bosques en hoyas hidrográficas declaradas forestales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> </ol>
Bosque	DS 2.467, 1937, Ministerio de Tierras y Colonización, normas sobre terrenos que no pueden ser declarados forestales	-----
Bosque	DS 5, 1972, Agricultura, aprueba reglamento para la explotación de pino insigne en la Provincia de Maule	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corporación Nacional Forestal (CONAF)</li> </ol>
Bosques, roce a fuego	DS 276, 1980, Agricultura, reglamenta requisitos y la época para el roce a fuego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corporación Nacional Forestal (CONAF)</li> <li>2. Carabineros</li> <li>3. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> </ol>
Buceo	DS 752, 1982, Defensa, reglamento de buceo para buzos profesionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> <li>2. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Catástrofes	Ley 16.282, fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la Ley N° 16.250	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio del Interior</li> <li>2. Municipalidades</li> <li>3. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>4. Comités Comunales de Emergencia</li> <li>5. Ministerio de Vivienda y Urbanismo</li> <li>6. Dirección General de Aguas</li> <li>7. Empresas autónomas del Estado</li> </ol>
Catástrofes	Ley 18.415, ley orgánica constitucional de los estados de excepción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente de la República</li> <li>2. Ministerio del Interior</li> <li>3. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>4. Comandantes en Jefe o jefes de la Defensa Nacional, delegados</li> <li>5. Gobernador respectivo</li> <li>6. Juez de letras en lo civil competente</li> </ol>
Catástrofes	Ley 19.061, establece normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión Nacional de Riego</li> </ol>
Catástrofes	DS 156, 2002, Interior, aprueba Plan Nacional de Protección Civil; y deroga Decreto Supremo de Interior N° 155, de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI)</li> <li>2. Ministerio del Interior</li> <li>3. Comités de Protección Civil</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Caza	Ley 19.473, sustituye texto de la Ley 4.601, sobre caza, y artículo 609 del Código Civil	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Agricultura</li> <li>2. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> <li>3. Subsecretaría de Pesca</li> <li>4. Ministerio de Economía</li> <li>5. Carabineros de Chile</li> <li>6. Autoridad Marítima</li> <li>7. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>8. Entidad que el Estado designe como administradora del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas SNASPE (Corporación Nacional Forestal (CONAF))</li> </ol>
Caza	DS 5, 1998, Agricultura, Reglamento de la Ley de Caza	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Agricultura</li> <li>2. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> <li>3. Carabineros de Chile</li> <li>4. Autoridad Marítima</li> <li>5. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>6. Entidad que el Estado designe como administradora del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas SNASPE (Corporación Nacional Forestal (CONAF))</li> </ol>
Comunidades agrícolas	DFL 5, 1967, Agricultura, modifica, complementa y fija texto refundido del D.F.L. R.R.A Nº 19, comunidades agrícolas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Bienes Nacionales</li> <li>2. Juez de letras en lo civil</li> <li>3. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> </ol>
Concesiones marítimas	DFL 340, 1969, Hacienda, Ley de Concesiones Marítimas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> <li>2. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> </ol>
Concesiones marítimas	DS 2, 2005, Defensa, nuevo Reglamento de Concesiones Marítimas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> <li>2. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Conservación de suelos, bosques, aguas	Ley 18.378, deroga Ley 15.020 y DFL RRA 26, 1963, y establece sanciones que señala	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Agricultura</li> <li>2. Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)</li> <li>3. Corporación Nacional Forestal (CONAF)</li> <li>4. Carabineros</li> </ol>
Contaminación acuática	DS 1, 1992, Defensa, Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) o Autoridad Marítima</li> </ol>
Deportes náuticos	DS 87, 1997, Defensa, Reglamento General de Deportes Náuticos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> </ol>
Desarrollo indígena	Ley 19.253, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)</li> <li>2. Conservadores de Bienes Raíces</li> <li>3. Jueces de letras en lo civil</li> <li>4. Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo</li> <li>5. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)</li> <li>6. Gobiernos Regionales</li> <li>7. Municipalidades</li> </ol>
Dirección General de Territorio Marítimo y de Marina Mercante	DFL 292, 1993, Hacienda, ley orgánica de la Dirección de Territorio Marítimo y Marina Mercante	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) o Autoridad Marítima</li> <li>2. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>3. Carabineros</li> <li>4. Servicio Nacional de Aduanas</li> <li>5. Policía de Investigaciones</li> </ol>
División de predios rústicos	DL 3.516, establece normas sobre división de predios rústicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU)</li> <li>2. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> <li>3. Municipalidades</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Fomento forestal	DL 2.565, sustituye Decreto Ley 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala	1. Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Fomento forestal	DS 259, 1980, Agricultura, reglamento del Decreto Ley 701, de 1974, sobre fomento forestal	1. Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Fomento forestal	DS 193, 1998, Agricultura, reglamento general del DL 701, de 1974, sobre fomento forestal	1. Corporación Nacional Forestal (CONAF) 2. Carabineros
Gobierno y administración regional	DFL 1, 2005, Interior, fija texto de la Ley 19.175, OC de Gobierno y Administración Regional	1. Intendente regional 2. Gobernador provincial 3. Gobierno regional 4. Ministerio de Planificación 5. Órganos y servicios de la Administración Pública nacional, empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y los servicios públicos 6. Municipalidades 7. Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU) 8. Consejo regional, como órgano del gobierno regional 9. Consejo Económico y Social Provincial 10. Secretarías Regionales Ministeriales 11. Ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales y municipalidades, en general 12. Consejo coordinador regional de acción municipal, en regiones que tengan áreas metropolitanas

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Lagos navegables	DS 11, 1998, Defensa, fija nómina oficial de lagos navegables por buques de más de 100 toneladas	1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)
Medio ambiente	Ley 19,300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio del Medio Ambiente</li> <li>2. Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente</li> <li>3. Organismos con competencia ambiental</li> <li>4. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)</li> <li>5. Gobernadores provinciales</li> <li>6. Municipalidades</li> <li>7. Organizaciones ciudadanas y personas naturales</li> <li>8. Ministerio Secretaría General de la Presidencia</li> <li>9. Ministerio de Salud</li> </ol>
Medio ambiente, emisiones	DS 185, 1991, Secretaría General de la Presidencia, reglamenta funcionamiento de establecimientos emisores de anhídrido sulfuroso, material particulado y arsénico en todo el territorio de la República	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión Interministerial de Calidad del Aire</li> <li>2. Ministerio de Salud</li> <li>3. Ministerio de Agricultura</li> <li>4. Servicios sectoriales de salud o agricultura</li> <li>5. Intendente regional</li> </ol>
Medio ambiente, normas de calidad y de emisión	DS 93, 1995, Secretaría General de la Presidencia, reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio Secretaría General de la Presidencia</li> <li>2. Ministerio del Medio Ambiente</li> <li>3. Secretarías Regional Ministerial del Medio Ambiente</li> <li>4. Personas naturales o jurídicas en general</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Medio ambiente, planes de prevención y contaminación	DS 94, 1995, Secretaría General de la Presidencia, reglamento que fija el procedimiento y etapas para establecer planes de prevención y descontaminación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio del Medio Ambiente</li> <li>2. Personas naturales o jurídicas en general</li> <li>3. Secretarías Regional Ministerial del Medio Ambiente</li> <li>4. Ministerio Secretaría General de la Presidencia</li> </ol>
Medio ambiente, SEIA	DS 95, 2001, Secretaría General de la Presidencia, modifica Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio del Medio Ambiente</li> <li>2. Secretarías Regional Ministerial del Medio Ambiente</li> <li>3. Órganos de la administración del Estado con competencia ambiental</li> <li>4. Organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y personas naturales directamente afectadas por un proyecto</li> </ol>
Minería	Ley 18.248, Código de Minería	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juez de letras en lo civil respectivo</li> <li>2. Gobernador respectivo</li> <li>3. Secretaría Regional Ministerial de vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU)</li> <li>4. Intendente respectivo</li> <li>5. Dirección de Fronteras y Límites</li> <li>6. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>7. Presidente de la República, posiblemente a través del Ministerio de Educación</li> <li>8. Ministerio de Minería</li> <li>9. Comisión Nacional de Energía Nuclear</li> <li>10. Municipalidad respectiva (alcalde)</li> <li>11. Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN)</li> <li>12. Conservador de Minas</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Ministerio de Agricultura	DFL 294, 1960, Hacienda, establece funciones y estructura Ministerio de Agricultura	1. Ministerio de Agricultura
Ministerio de Bienes Nacionales	DL 3.274, fija ley orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales	1. Ministerio de Bienes Nacionales
Ministerio de Defensa	DFL 88, 1953, Hacienda, adopta las medidas que indica en relación con el Ministerio de Economía y Comercio y sus atribuciones y actividades	1. Ministerio de Economía 2. Ministerio de Agricultura
Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	Ley 16.391, crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo 0 2. Municipalidades
Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	DL 1.305, reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (importancia especial de Division de Desarrollo Urbano -DDU- y Secretarias Regionels Ministeriales -SEREMIs-)
Ministerio de Minería	DFL 302, 1960, Hacienda, aprueba disposiciones orgánicas y reglamentarias del Ministerio de Minería	1. Ministerio de Minería
Ministerio de Obras Públicas, caminos	DFL 850, 1997, Obras Públicas, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964 (orgánica del MOP), y del D.F.L. (MOP) N° 206, de 1960 (sobre construcción y conservación de caminos)	1. Ministerio de Obras Públicas 2. Municipalidades 3. Intendentes y gobernadores 4. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Ministerio de Planificación	Ley 18.989, crea el Ministerio de Planificación y Cooperación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)</li> <li>2. Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Planificación</li> <li>3. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)</li> <li>4. Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)</li> <li>5. Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>6. Ministerio de Hacienda</li> </ol>
Ministerios	DFL 7.912, 1927, Interior, decreto que organiza las secretarías de Estado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio del Interior</li> <li>2. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>3. Ministerio de Obras Públicas</li> <li>4. Ministerio de Salud Pública</li> </ol>
Monumentos nacionales	Ley 17.288, sobre Monumentos Nacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo de Monumentos Nacionales</li> <li>2. Autoridades civiles, militares y Carabineros</li> <li>3. Municipalidades</li> <li>4. Intendencias y Gobernaciones</li> </ol>
Monumentos nacionales	DS exento 311, 1999, Educación, declara monumento histórico subacuático que indica, cuya antigüedad sea mayor de 50 años	-----
Municipalidades	DFL 1, 2006, Interior, fija texto de la Ley 18.695, OC de Municipalidades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Municipalidad</li> <li>2. Intendente Regional</li> <li>3. Secretaría Comunal de Planificación</li> <li>4. Unidad de obras municipales</li> <li>5. Alcalde</li> <li>6. Concejo</li> <li>7. Consejo económico y social comunal</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Navegación	DL 2.222, sustituye Ley de Navegación	1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)
ONEMI, catástrofes	DL 369, crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior	1. Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) 2. Ministerio del Interior
ONEMI, catástrofes	DS 509, 1983, Interior, aprueba reglamento para la aplicación del Decreto Ley N° 369, de 1974 (que creó la ONEMI)	1. Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) 2. Ministerio del Interior 3. Intendente regional 4. Comités regionales, provinciales y comunales de emergencia
Parques y reservas marinas	DS 238, 2004, Economía, Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura	1. Ministerio de Economía 2. Subsecretaría de Pesca 3. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) 4. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) 5. Ministerio de Defensa Nacional
Pequeña propiedad raíz	DL 2.695, regularización de la pequeña propiedad raíz	1. Ministerio de Bienes Nacionales
Pesca y acuicultura	Ley 20.091, modifica la ley general de pesca y acuicultura en materia de acuicultura, art. 2º	1. Subsecretaría de Marina 2. Subsecretaría de Pesca 3. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Pesca	DL 2.442, establece funciones y atribuciones del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en materia de pesca; organiza la Subsecretaría de Pesca; crea el Consejo Nacional de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Economía</li> <li>2. Subsecretaría de Pesca, en particular</li> <li>3. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> </ol>
Pesca	DFL 5, 1983, Economía, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley 34, de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Economía</li> <li>2. Subsecretaría de Pesca, en particular</li> <li>3. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> </ol>
Pesca	DS 240, 1998, Defensa, fija nómina oficial de caletas de pescadores artesanales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> <li>2. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> <li>3. Dirección de Obras Portuarias</li> <li>4. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> </ol>
Pesca y acuicultura	DS 430, 1991, Economía, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989, y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Economía</li> <li>2. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>3. Subsecretaría de Pesca</li> <li>4. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>5. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)</li> <li>6. Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> <li>7. Carabineros</li> <li>8. Ministerio de Relaciones Exteriores</li> </ol>
Pesca y acuicultura	DS 355, 1995, Economía, Reglamento sobre Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Economía</li> <li>2. Subsecretaría de Pesca, en particular</li> <li>3. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> <li>4. Ministerio de Defensa Nacional</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Pesca y acuicultura	Ley 20.091, modifica la ley general de pesca y acuicultura en materia de acuicultura, art. 2º	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (SSFFAA)</li> <li>2. Subsecretaría de Pesca</li> <li>3. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)</li> </ol>
Piscinas	DS 209, 2002, Salud, Reglamento de Piscinas de Uso Público	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Salud o Ministerio de Salud (en cuanto sucesores del Servicio Nacional de Salud)</li> </ol>
Playa de mar, mar territorial y franja de derecho de uso de los pescadores	DFL 1, 2000, Justicia, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley Nº 4.808, sobre registro civil; de la Ley Nº 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos; de la Ley Nº 16.618, Ley de Menores; de la Ley Nº 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias; y de la Ley Nº 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones	-----
Protección agrícola	DL 3.557 establece disposiciones sobre protección agrícola	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> </ol>
Puertos	Ley 19542, moderniza el sector portuario estatal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Empresas portuarias del Estado</li> <li>2. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones</li> </ol>
Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República (antiguo Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre)	DS 1.340 bis, 1941, Defensa, deroga el Decreto Nº 211, de 1924, que aprobó el Reglamento de Policía Marítima y aprueba el Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) o Autoridad Marítima</li> <li>2. Servicio Nacional de Aduanas</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Ríos navegables	DS 12, 1998, Defensa, fija nómina oficial de ríos navegables por buques de más de 100 toneladas	1. Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)
SAG	Ley 18.755, establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, deroga la Ley N° 16.640 y otras disposiciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</li> <li>2. Carabineros</li> <li>3. Ministerio de Agricultura</li> <li>4. Ministerio de Hacienda</li> </ol>
Salud	DFL 725, 1967, Salud, Código Sanitario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Municipalidades</li> <li>2. Ministerio de Salud</li> <li>3. Ministerio del Interior</li> </ol>
SERNATUR	DL 1.224, crea el Servicio Nacional de Turismo	1. Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)
Servicios sanitarios	DFL 382, 1988, Obras Públicas, Ley General de Servicios Sanitarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Superintendencia de Servicios Sanitarios</li> <li>2. Municipalidad respectiva</li> <li>3. Dirección Regional de Aguas (DGA)</li> <li>4. Ministerio de Vivienda y Urbanismo</li> <li>5. Ministerio de Economía</li> <li>6. Ministerio de Obras Públicas</li> <li>7. Ministerio de Bienes Nacionales</li> </ol>
Servicios sanitarios	Ley 18.362, crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado	1. Superintendencia de Servicios Sanitarios
SNASPE	Ley 18.362, crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corporación Nacional Forestal (CONAF)</li> <li>2. Ministerio de Bienes Nacionales</li> <li>3. Ministerio de Agricultura</li> <li>4. Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>5. Carabineros de Chile</li> </ol>

Materia	Norma general de ordenamiento territorial	Organismos regulados
Sustancias peligrosas	DS 298, 1994, Transportes, reglamenta transporte de cargas peligrosas por calles y caminos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones</li> <li>2. Carabineros de Chile</li> <li>3. Municipalidades</li> </ol>
Sustancias peligrosas	DS 148, 2003, Salud, Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autoridad Sanitaria</li> <li>2. Ministerio de Salud</li> </ol>
Urbanismo y construcciones	DFL 458, 1975, Vivienda, nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo</li> <li>2. Municipalidades (importancia especial de la Dirección de Obras Municipales (DOM) y el asesor urbanista, en su caso)</li> <li>3. Intendentes y Gobernadores</li> </ol>
Urbanismo y construcciones	DS 47, 1992, Vivienda, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo</li> <li>2. Municipalidades (importancia especial de la Dirección de Obras Municipales (DOM) y el asesor urbanista, en su caso)</li> <li>3. Intendentes y Gobernadores</li> </ol>

Fuente: Andrade, Belisario; Arenas, Federico y Guijón, Rodrigo (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, págs. 23 - 48. Santiago, Chile, Diciembre 2008.







NACIONES UNIDAS



## **DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS**

Morandé 115 Pisos 7, 10, 11 y 12.  
Santiago, Chile  
Fono (56-2) 636 36 00  
[www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl)