



UNIVERSIDAD DE CHILE.
Facultad de Derecho.
Departamento de Derecho Público.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

Criterios para un Nuevo Equilibrio.

Memoria para optar al grado de Licenciatura
en Ciencias Jurídicas y Sociales.

MARÍA JOSEFINA CORREA PÉREZ.

Profesor Guía: Luis Cordero Vega.

Santiago, Chile.
2011

“El medio será entonces al ámbito en el cual se da la circulación. Es un conjunto de datos naturales, ríos, pantanos, colinas, y un conjunto de datos artificiales, aglomeración de individuos, aglomeración de casas, etc. El medio es una cantidad de efectos masivos que afectan a quienes residen en él. Es un elemento en cuyo interior se produce un cierre circular de los efectos y las causas, porque lo que es efecto de un lado se convertirá en causa del otro lado. (...). A través del medio se apunta, por lo tanto, a ese fenómeno de circulación de las causas y los efectos. Y el medio aparece por último como un campo de intervención donde, en vez de afectar a los individuos como un conjunto de sujetos de derecho capaces de acciones voluntarias –así sucedía con la soberanía–, en vez de afectarlos como una multiplicidad de organismos, de cuerpos susceptibles de prestaciones, y de prestaciones exigidas como en la disciplina, se tratará de afectar, precisamente, a una población. Me refiero a una multiplicidad de individuos que están y sólo existen profunda, esencial, biológicamente ligados a la materialidad dentro de la cual existen. A través de ese medio se intentará alcanzar el punto donde, justamente, una serie de acontecimientos producidos por esos individuos, poblaciones y grupos interfiere con acontecimientos de tipo casi natural que suceden a su alrededor.”

(Foucault, 2006 :41)

Tabla de Contenido.

Introducción.....	4
1. Acercamiento al concepto de territorio.....	8
1.1. Humanidad y su relación con el medio físico.....	8
1.2. Estado y Territorio.....	15
1.3. Vinculación entre Estado, Territorio y Medio Ambiente en la Constitución Chilena	26
2. Ordenamiento Territorial.....	38
2.1 Aproximación a una conceptualización de ordenación del territorio	38
2.2.Situación en Chile	55
2.2.1. Antecedentes históricos de la planificación territorial	55
2.2.2. Estructura Territorial de la Administración del Estado.....	71
2.2.3. Estructura Funcional de la Administración del Estado.....	91
2.2.4. Instrumentos de Planificación Territorial	94
3. Directrices para la elaboración de un instrumento de O.T	106
3.1. Evaluación y críticas al modelo chileno de regulación del territorio.....	106
3.2. Biodiversidad, desarrollo sostenible y Ordenación del Territorio	119
3.3. La Ordenación del Territorio como Instrumento de Gestión Ambiental.....	128
4. Reflexiones y perspectivas	139
Bibliografía.....	144
Anexos	154

Resumen.

El territorio en cuanto espacio de interacción socioambiental representa, además, aquel espacio sobre el cual se levanta el Estado y se valida el poder del ordenamiento jurídico. En el actual contexto mundial, emerge como objetivo común a los Estados alcanzar el desarrollo sostenible, ello ha motivado una serie de transformaciones en los enfoques con los que los Estados debieren concebir los instrumentos de gestión y política pública. El objeto de la presente investigación es examinar a la luz de los requerimientos de la sustentabilidad la categorización de territorio existente en nuestro ordenamiento jurídico. Por medio del análisis de los mecanismos e instrumentos de los cuales se ha dotado el Estado Chileno para la afectación de su territorio se constata las deficiencias del modelo adoptado, que carente de una visión integral, es caracterizado por ser una normativa dispersa, incompleta, vertical y centralista, resulta ser totalmente inadecuado para lograr el desarrollo sostenible, lo que hace imperativo avanzar en la concreción de un instrumento de Ordenación del Territorio que permita equilibrar las actividades económicas con los equilibrios ecosistémicos que permiten nuestra existencia.

Palabras claves: *Desarrollo sustentable, Planificación territorial, Ordenamiento territorial, Instrumento de Gestión Ambiental.*

Abstract.

Territory is not only the space of interaction between environment and social system; it also represents the place where the State and its legal system exist. Actually there is a global awareness of the emergency to achieve a sustainable development; therefore States must look for several changes in the way on carrying out management and public policies. This study aims to analyze the concept of territory that the legal system has and contrast it with a sustainable overview. Throughout the examination of the mechanism and instruments that are being used by the Chilean State in order to affect its territory can be shown the defects of the territorial model adopted, verifying the lack of a comprehensive view and the problems that presents the regulatory system, characterized of being dispersed, incomplete, vertical and centralized, making it inappropriate for the sustainable development's goals. According to this fact, it is urgently to move towards a Territorial Management that guarantees the balance between economic activities and the ecosystem stability in order to allow our existence.

Key words: *Sustainable development, Territorial Planning, Territorial Management, Environmental Management*

INTRODUCCIÓN.

La crisis ambiental ha venido a cuestionar la forma con la cual se ha habitado el mundo, objetando la construcción de verdad desarrollada por los paradigmas epistemológicos de la ciencia objetiva, como plantea Leff, la conflictiva social puesta en juego por la crisis ambiental cuestiona las formaciones teóricas e ideológicas que, como dispositivos de poder en el orden de la racionalidad formal y científica, legitiman el orden social establecido, así, la racionalidad económica y jurídica que han legitimado e institucionalizado las formas de acceso, propiedad y explotación de los recursos naturales, aparecen a la luz del saber ambiental como la causa última de la degradación socioambiental (Leff, 2004: 235). Esta situación debiera instar a las ciencias jurídicas a una re-evaluación de las instituciones que han permitido una apropiación insustentable de la naturaleza, pues supone ser razón fundamental del ordenamiento jurídico, como conjunto de normas imperativas, mantener la convivencia pacífica y ordenada de los hombres y mujeres en sociedad.

En Chile, a escala nacional, el vínculo sociedad-naturaleza se caracteriza por una importante explotación de los recursos naturales, esta situación no escapa a la realidad del resto de los países en vías de desarrollo, países donde el Producto Interno Bruto se basa en un gran porcentaje en la explotación directa de recursos, siendo las actividades económicas, principalmente primarias y secundarias (CONAMA, 2003).¹ En términos generales, toda la actividad económica depende de la base de recursos ambientales, y un uso imprudente de esta base puede reducir irremediamente la capacidad para generar producción material en el futuro. De hecho, la amenaza ambiental se levanta sobre el riesgo de que el ambiente sufra un daño irreversible o una pérdida absoluta que imposibilite no sólo la actividad económica futura, sino que la propia existencia y desarrollo del ser humano y de los demás organismos vivos.

¹ “El 20% del PIB corresponde a los sectores primarios de minería, agricultura y pesca. Las exportaciones aportan el 30% del PIB, donde cabe señalar que gran porcentaje son recursos naturales o derivados de ellos. La minería representa el 44%, la agricultura el 14%, pesca el 9% y forestal el 13%, totalizando un 79% frente a sólo el 21% del sector industrial. A su vez, los diez principales productos de exportación son derivados directos de los recursos naturales, alcanzando la cifra de US\$ 9.000 millones.” (CONAMA, 2003).

Frente a la situación descrita se levantan diferentes posiciones relativas al cómo alcanzar óptimos sociales, si a través del mercado, o través de la regulación extra-mercado. Al respecto Guimarães ha sostenido que los modelos económicos de crecimiento de la postguerra no han sido eficaces en reducir la creciente demanda en la base de recursos naturales que permiten el proceso productivo, así como tampoco en disminuir la sobre-explotada capacidad de la naturaleza para proveer a la sociedad de los servicios ambientales indispensables para la calidad de vida en el planeta, tales como el ciclo de nutrientes, la estabilidad climática, la diversidad biológica y otras (Guimarães, 2001:18), y en un sentido similar se pronuncia Gómez, al expresar que “en ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado, del más fuerte y con una visión a corto plazo: es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntarista (“laissez faire”), que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general” (Gómez, 2002:47).

Lo antes dicho nos lleva a comprender que es de suma urgencia adoptar las políticas y medidas públicas necesarias para una gestión sustentable de nuestros recursos. En esta búsqueda, el territorio aparece como aquel espacio competencial en el cual el Estado puede actuar válidamente con miras a perseguir el interés general, que cruzado por las demandas ambientales, exige ser abordado con una visión ecosistémica, que ponga en relevancia la trascendencia de comprender el ambiente como un todo funcional, puesto que la utilización irracional del territorio genera una de las perturbaciones antrópicas más drásticas, siendo hoy reconocido ampliamente que la urbanización, sobreexplotación y la fragmentación de los ecosistemas son causas directas de la progresiva pérdida de diversidad biológica y servicios ambientales, provocando consecuentemente un detrimento en la calidad de vida de las personas. Este requerimiento fue ya planteado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico el año 2005 en la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile, donde se señala en referencia a la gestión ambiental de la naturaleza y diversidad biológica que “[l]a ausencia de un sistema eficaz de planificación territorial, con excepción de los mecanismos de planificación sectorial, hace que los hábitat fuera de las áreas protegidas sean sumamente vulnerables a la destrucción”, y se recomienda en este sentido “acelerar el avance hacia el establecimiento de un sistema eficaz de

ordenamiento territorial que sea capaz de incorporar los valores de la diversidad biológica” (OCDE, 2005: 22-23).

La potestad que tiene el Estado de gestionar las extensiones terrestres que corresponden a lo que se reconoce como ‘su’ territorio, se presenta como un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo sustentable y la preservación de la biodiversidad. En este sentido, esta investigación revisará estas facultades y atribuciones estatales desde una perspectiva amplia, sobrepasando el ámbito que corresponde a las especificidades de las afectaciones jurídicas de espacios determinados, de aquellas zonas específicas de protección a la naturaleza. Pretenderá dar cuenta de la responsabilidad que le cabe a la Administración del Estado, en el uso de sus facultades y prerrogativas sobre el territorio, en propender a un modelo territorial que permita dar satisfacción a las necesidades sociales, económicas y ambientales comunes que demanda el habitar nacional. Para ello, el presente estudio examinará la categorización de *territorio* existente en nuestro ordenamiento jurídico y se contrastará con la aproximación teórica del concepto bajo los criterios de la sustentabilidad.

Para explorar dicho objetivo se revisará en el primer capítulo el concepto de territorio a la luz del vínculo sociedad-naturaleza; la valoración y apropiación del territorio por parte de los seres humanos, y en particular, por la sociedad organizada en el Estado, y; examinar las características y condicionantes constitucionales que debe observar la Administración Pública chilena en su actuar, los alcances del título de intervención que nace del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y cómo éstas se aplican a la gestión del territorio. En el segundo capítulo se presentan conceptualizaciones doctrinales de ordenamiento territorial, y los antecedentes de dicha función en Chile; posteriormente se presenta la estructura orgánica, los instrumentos y las competencias con las que actúa la Administración del Estado sobre el territorio. En el tercer capítulo se evaluará el actual sistema de intervención territorial, se presentan consideraciones del desarrollo sustentable en relación con el ordenamiento territorial, de modo de proponer algunas directrices que debiere contener un instrumento de ordenación del territorio acorde a las demandas ambientales que tenemos como sociedad. La investigación se realiza en un nivel exploratorio teórico, a través de un análisis e interpretación cualitativa, procurando incorporar visiones analíticas de otras disciplinas. Para ello se utilizaron diferentes

métodos de investigación, tales como el deductivo analítico, el exegético y el comparativo, enfocados al análisis de fuentes primordialmente documentales y legales.

La presente memoria para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación Domeyko Biodiversidad titulado *“Estado de la gobernabilidad en materia de preservación y conservación de la biodiversidad: límites y alcances de la gestión e institucionalidad medioambiental ante sistemas críticos de interacción de la biodiversidad con sistemas productivos”*, proyecto incentivado por la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, y en el cual participan de manera interdisciplinar el Departamento de Geografía de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho.

1. CAPÍTULO PRIMERO.

ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE TERRITORIO.

1.1. HUMANIDAD Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO FÍSICO.

Los seres humanos somos organismos multicelulares complejos, resultado de una evolución biológica que se estima de alrededor de 4.000 millones de años desde la existencia de la primera célula; ello sin duda ha ocurrido gracias a una posibilidad

material permanente, donde los seres vivos que existieron y que hoy existen han contado con los elementos moleculares que permiten el metabolismo celular, y por tanto el fenómeno de la vida. En este sentido, es pertinente observar que un análisis de la relación entre los individuos y el medio físico que los rodea es una relación en primer orden existencial, de modo tal, que este aspecto debiere haberse constituido como premisa fundamental en la construcción cultural que desarrollaríamos como sociedad sobre nuestro entorno.

En el desarrollo humano pareciera que la autoconciencia, se devela como el gran hito diferenciador entre los seres humanos y los animales, sin duda alcanzar esta capacidad de reconocerse como individuo es el resultado de un proceso interminable de valoración y representación cultural de los que nos rodea, es decir de la posibilidad de identificar y delimitar lo externo. En este sentido Porto Gonçalves señala que “[e]s necesario que reconozcamos que los hombres no se relacionan entre sí y con la naturaleza directamente, como pretende cierto tipo de empirismo de inspiración positivista. Como ya señaló Carl Jung, el hombre es un animal simbólico y, en este sentido, sus relaciones entre sí y con la naturaleza son mediadas por los significados que crea y que dirigen sus prácticas. No existe, como hemos visto, apropiación material que no sea, al mismo tiempo, simbólica puesto que sólo se apropia de aquello que tiene [o] hace sentido. Y la creación de sentidos se constituye en el núcleo de las comunidades humanas, en sus *ethos* específicos, de donde provienen sus dimensiones *éticas*.” (Porto Gonçalves, 2001: 16)

Adentrándose en la complejidad que encierra la cognición del entorno Arturo Escobar en un esfuerzo dogmático por establecer la configuración de estas representaciones cita a la biología fenomenológica de Humberto Maturana, Francisco Varela y colaboradores, quienes sugieren “que la cognición no es un proceso de edificación de representaciones de un mundo que nos viene dado por parte de una mente externa a dicho mundo, que también nos viene dada [...], sino que la cognición siempre es experiencia materializada que tiene lugar en un fondo histórico y que se debe teorizar desde la perspectiva de la «coincidencia ininterrumpida de nuestro ser, nuestro hacer y nuestro conocer». En el seno de lo que llaman enfoque *enactivo*, la cognición se convierte en la representación y en la promulgación de una relación entre la mente y el mundo basada en la historia de su interacción.” (Escobar, 2000: 184)

Siguiendo estos enfoques la cognición del medio físico, es decir la acción y efecto de conocer lo externo por parte de los seres humanos, ha sido un proceso que emerge de una enorme cadena de apreciaciones culturales, marcada por los sesgos que pudieran existir en cada momento histórico determinado. En tal magnitud, se hace inabordable para los efectos de esta investigación determinar cada punto de aquella interacción, o más aún poder ofrecer una generalización en términos de la comunidad mundial. Sin embargo, es necesario examinar de manera tangencial el conjunto de significaciones e idearios que han modelado dicho vínculo, hoy determinado por la visión occidental capitalista predominante, que ha llegado a extrapolar aquella mencionada relación existencial, actualmente tratada incluso como la *tensión hombre-naturaleza*, relación en la cual ambos elementos se posicionan de manera opuestas. Ello pareciera al menos describir el punto de inflexión al que se ha llegado, donde las ambiciones socio-culturales se encuentran en contraposición a la naturaleza, es decir como antagonistas de la materialidad que permite la existencia.

La relación hombre-naturaleza se ha configurado como un vínculo caracterizado por la posición de superioridad, control y dominación de nuestra especie sobre el medio físico y biológico. La valoración, el significado y por tanto, la apropiación del entorno han sido construidas en base a un determinado modo de pensar la realidad. Enrique Leff, expone respecto a la manera en que hemos concebido el mundo, que “[l]a voluntad de conocimiento engendrada por la epistemología ha generado un exceso de objetividad del mundo. El afán de iluminar el mundo por medio de la razón hasta hacerlo transparente (...), de ordenar la realidad empírica con formulaciones lógicas y fórmulas matemáticas hasta alcanzar la verdad absoluta, ha engendrado una realidad omnipresente en el horizonte de la existencia humana. Esta *hiperrealidad* ha dislocado el orden simbólico.”(Leff, 2004: 88) Siguiendo con este razonamiento, el autor en referencia, explica que “[l]a hiperrealidad es la contraparte del modelo, de la realidad que emerge del intento de moldearla y aprehenderla mediante el conocimiento objetivo hasta forzar la identidad entre el concepto y lo real. (...) La relación perversa entre el modelo y la hiperrealidad –la deformación del concepto y el desmoronamiento de lo real- es el efecto de la construcción social de la realidad por las formas dominantes de conocimiento del mundo”. (Leff, 2004: 89).

Así, el mundo idealizado ha convertido la naturaleza en un ‘mundo-objeto’, la intervención humana se ha efectuado sin sujeción a los límites de lo real, lo que ha

conducido a una crisis ambiental. El medio físico y biológico materialmente finito ya no es capaz de soportar las proyecciones al infinito del crecimiento socio-económico tan anhelado por la sociedad moderna. Ello nos invita a revisar la construcción cultural que hemos realizado sobre el entorno, para lo cual es pertinente remitirnos en este punto, al hecho fundamental de que, tanto los seres humanos, el medio que los rodea, como también el vínculo entre éstos trazados existe en un espacio determinado, ello representa una condición necesaria si concebimos el espacio como *la extensión que contiene toda la materia existente*.² Lo trascendental de comprender, que el universo, incluido en él las dinámicas psico-sociales que pudieren manifestarse en nuestro planeta, existen en una espacialidad determinada, es un análisis que Coraggio expone acertadamente al señalar que, “[e]l espacio real es categoría (determinación constitutiva) de los objetos físicos –donde el término objeto no se limita a designar las “cosas” sino asimismo las relaciones, los procesos físicos-. Esto se expresa gnoseológicamente en que no pueden elaborarse sistemas teóricos que den cuenta de los procesos físicos sin una conceptualización acerca de la espacialidad de dichos fenómenos. El espacio no es algo que esté “al lado de otros” objetos físicos, sino que es condición de existencia de éstos. Quedan así descartadas las concepciones que *substancializan* el espacio y aún aquellas que los presentan como un *continente* homogéneo, en el cual están las cosas ocupando (o dejando vacío el espacio mismo). De ser así, las formas espaciales, o las relaciones de posición o de movimiento, podrían existir también “fuera del espacio” y eventualmente ser introducidas en él. Esta imposibilidad de existencia sin el sustrato espacial es lo que queremos señalar al decir que el espacio es una determinación *constitutiva* (e inseparable) de las cosas y los procesos físicos mismos, o cuando decimos que estos son “espaciales”” (Citado por Bozzano, 2000: 26).

En consecuencia, el medio físico, la naturaleza y el entorno, indistintamente nombrados hasta aquí, existen en un espacio determinado, empero estos conceptos son en sí mismos definiciones de espacio. Son espacio producido, en la medida que la creación de conceptos como éstos, deriva precisamente de los modos relacionales a través de los cuales establecemos, como humanidad, lo ‘externo’, es decir, son la conformación de nuestra espacialidad. Bajo esta perspectiva, podemos encontrar

² Diccionario de la Real Academia Española.

<http://buscon.rae.es/draeI/SrvItConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=espacio> [03 septiembre 2009]

definiciones de espacio como la de Milton Santos quien señala que “[e]l espacio no es ni una cosa ni un sistema de cosas sino una realidad relacional: cosas y relaciones juntas. Por esto su definición sólo puede situarse en relación a otras realidades: la naturaleza y la sociedad, mediatizadas por el trabajo” (Santos, 1996:27). Esta visión referente al trabajo, pudiera parecer una apreciación sesgada, sin embargo la economía y las formas de producción han sido precisamente el catalizador del vínculo que hemos creado con el medio y por tanto han modelado el espacio, en efecto remitiéndonos a la conformación de nuestro modo de pensar la realidad Leff plantea que “[l]a visión mecanicista del mundo que produjo la razón cartesiana y la dinámica newtoniana se convirtió en el principio constitutivo de la teoría económica, predominando sobre los paradigmas organicistas de los procesos de vida y orientando el desarrollo *antinatural* de la civilización moderna. De esta forma, la racionalidad económica desterró a la naturaleza de la esfera de la producción,...”. (Leff, 2004: 99)

Sin perjuicio de la revisión ulterior sobre el ámbito económico y la afectación que este ha tenido en la conformación de nuestro entorno, es menester tener presente que el espacio no es asumido por los seres humanos como totalidad o como la universalidad material, en efecto nuestra capacidad de aprehender el espacio, tanto individual como social, es sólo respecto a una parcialidad de éste; es aquél espacio que corresponde a nuestros flujos de movimiento, de comunicación, a nuestras construcciones imaginarias de espacialidad. Gonçalves plantea en este sentido que “[l]as identidades colectivas implican por tanto un espacio hecho propio por los seres que las *fundan*, vale decir, implican un territorio. (...) Incluso se puede decir que existe un determinado espacio concreto, físico, con límites y fronteras bien marcados, en el que un largo proceso de apropiación simbólico-material implicaría que los propios miembros de esta comunidad humana hubieran construido el sentimiento de ese espacio que es *su* espacio, su espacio común, lo que significa que se *comunican* a través del mismo, como parte constitutiva de su ser social” (Porto Gonçalves, 2001: 6).

En resumen, en virtud de los párrafos precedentes, podemos establecer de manera sintética que, siendo el espacio toda la materia existente, la parcialidad asumida que configuramos tanto individual como socialmente sobre este, es el territorio. El territorio en este sentido correspondería a aquel espacio hecho propio bajo un proceso de significación cultural, sin embargo territorio no es sólo una formación psico-social que pudiera modelarse de manera absoluta por nuestros imaginarios

colectivos, ello en la medida que preexisten elementos tanto físicos como biológicos que lo integran. Es más, si conducimos esta argumentación a la visión más propiamente existencial señalada al inicio de este capítulo, cabría sostener que el territorio que ocupa una especie, es aquel espacio que le permite vivir, su hábitat, es decir el lugar que provee a cada organismo los flujos e intercambio de materia y energía que sustentan la existencia.

De modo que, la trascendencia de investigar el territorio y la construcción de nuestra espacialidad, es precisamente que en el contexto de una crisis existente entre el vínculo sociedad – medio ambiente, surge la necesidad de identificar las posibles interfases, y en torno a ello, la noción de territorio surge como una oportunidad tanto conceptual como metodológica, en la medida que en términos concretos, el territorio es realidad estando presente en diversas expresiones constantes y permanentes de la vida cotidiana (Aliste, 2008). No obstante el objetivo aquí planteado, la conceptualización del territorio presenta diversas complicaciones toda vez que su definición no puede caer en reduccionismos o en visiones parcializadas, más allá de la facilidades metodológicas que traería consigo una definición cerrada, lo cierto es que es imperante tener presente que en él se interrelacionan diferentes ámbitos que no son jerarquizables ni subsumibles el uno sobre el otro.

Sobre la complejidad del acercamiento a la noción de territorio, se ciernen diversas posturas e intentos de conceptualización, sin embargo al ser el análisis del territorio precisamente el objeto de esta investigación, es pertinente no hacernos de una definición en este punto, sino que baste plantear por ahora dos visiones con respecto a la formulación de dicho concepto. Di Meo entiende el territorio como “el molde, a la vez material e inmaterial, de las relaciones socio espaciales. Y tal como lo expresa Armand Fremont refiriéndose a la significación territorial, "el espacio aparece como el factor explicativo y aislable de la organización social". Es como un calco de la forma como se interrelacionan las acciones y fuerzas de cada actor y grupo de actores sociales, comprendida también su evolución en el tiempo. (...) El territorio es el espacio geográfico más el imaginario colectivo que surge de la superposición de todas las experiencias socio espaciales individuales" (Jiménez). Esta postura nos entrega una visión antropocéntrica del término, no obstante es importante tener presente, que tal como plantea Bozzano “[e]n la elaboración del territorio como concepto intervienen a priori cuatro órdenes, cada uno con legalidades o dinámicas de funcionamiento

particulares: físicas, biológicas, sociales y psicológico-simbólicas. Con ello se pretende significar que un proceso social no puede explicarse a partir de la física o la biología, o que un proceso natural tampoco puede entenderse a través de un modelo social” (Bozzano, 2000: 39). Bajo esta idea entonces “[u]na cuenca hidrográfica en un relieve serrano, una cobertura boscosa en un piedemonte o una gran ciudad en una costa montañosa, son tres territorios cuyos procesos responden en mayor medida a dinámicas físicas, biológicas y sociales respectivamente. No por ello, en cada uno de estos lugares, las otras dinámicas no están presentes, sino que suponemos que hay en todos ciertos procesos físicos, biológicos y sociales. En este sentido es que hablamos de combinación, de articulación, de interpenetración de procesos, y aún más, en la medida que el soporte natural –con sus dinámicas- es previo a los procesos sociales que se despliegan, nos referimos a sobreconstrucción de uno sobre lo otro” (Bozzano, 2000: 39).

Los razonamientos antes referidos en torno al concepto de territorio coinciden en entregar, como elemento constitutivo y trascendental de éste, la apreciación social; pues será precisamente el conjunto de significados que le otorgamos al espacio para considerarlo como territorio, lo que determinará su extensión y forma. En tal sentido, es de suma importancia comprender que las distintas sociedades se han desarrollado en un ámbito espacial determinado, que la organización de cada grupo humano, involucra una organización del espacio tanto sobre aquel representado como *propio*, como aquél realmente utilizado. En consecuencia es de suma relevancia observar la forma que ha adoptado la sociedad organizada, en particular revisaremos el modelo geopolítico por excelencia, el Estado. Su conformación moderna, es sin duda, categórico a la hora de identificar la organización territorial del planeta, y con ello la apropiación del espacio por parte de estas unidades sociales.

1.2. ESTADO Y TERRITORIO.

El vínculo existente entre los conceptos de Estado y territorio como se señalara, es determinante a la hora de comprender la complejidad de la organización política, social y geográfica que ha asumido el mundo en los últimos cinco siglos de historia humana. Dicha organización planetaria en torno a los denominados Estados Naciones tiene una profunda gravitación al abordar una investigación sobre el territorio, ya que será justamente sobre aquel espacio reconocido como perteneciente a un Estado en particular donde se sustanciará la legitimidad del gobierno correspondiente para desplegar los poderes públicos, y por tanto ejercer la administración de dicho territorio. Esta comprensión del vínculo existente entre ambos conceptos se encuentra estrechamente ligada a la institucionalización del poder, a la idea de soberanía, y por tanto, al nacimiento del denominado Estado Moderno.

Con el objeto de mejor entender las teorías elaboradas sobre esta relación casi simbiótica entre ambos términos es pertinente señalar cuál es el origen etimológico de cada una de estas ideas-concepto. Por una parte, la palabra territorio deriva del latín *territorium* y designaba, en un principio, a la zona que rodeaba a una ciudad y que estaba bajo su jurisdicción. Se aplicó a las ciudades-Estado del Mundo Clásico y resurgió en referencia a la jurisdicción de las ciudades medievales italianas. En este sentido, desde sus orígenes este concepto ha referido a espacios determinados donde se asientan comunidades humanas. No obstante, en su acepción moderna territorio se aplica a los Estados, siendo éste la tierra que pertenece al que gobierna un Estado (Taylor y Flint: 2002).

Por su parte, el nacimiento y desarrollo del concepto de Estado es bastante similar a la suerte que sigue la palabra territorio; «Estado» procede del latín '*status*', que en la Edad Media "se utiliza en relación con el «estado» o condición de un gobernante, o bien con el «Estado» del reino. La idea de un poder público independiente del gobernante y de los súbditos que constituyera la autoridad política suprema de un territorio determinado no existía en la época medieval ni en épocas anteriores. El concepto moderno se desarrolla (...) en el siglo XVI, primero en Francia y después en Inglaterra" (Taylor y Flint: 2002: 192); y se le atribuye la primera utilización del vocablo a Nicolás Maquiavelo en su obra 'El Príncipe', publicada en 1515. El

concepto en dicha obra aparece vinculado a la idea de poder de dominación soberano, el cual en su época estaba radicado en los monarcas o en formas republicanas, sin que dicho poder esté sometido necesariamente a normas objetivas o revista el carácter de poder institucionalizado (Nogueira y Cumplido: 1993: 57)³. De modo, que ambos términos en su contenido moderno nacen durante la época del renacimiento, y por tanto son conceptos instituyentes del magma de significaciones que forma parte de la organización social que, a partir de aquel momento, se pone en marcha (Porto Gonçalves, 2001).

Lo anterior verifica la necesidad de detenernos en el contexto histórico que le da cabida al surgimiento del Estado: dicho acontecimiento se sitúa generalmente en los últimos siglos del Medioevo europeo, y culmina en el Renacimiento con el establecimiento del Estado moderno. Sin perjuicio de lo mencionado, es pertinente tener presente que el proceso que desemboca en su formación ha sido estudiado por diversos autores de diferentes disciplinas que no siempre coinciden en las causas o en los factores que le dan cabida a su desarrollo, claro está que la magnitud de esta nueva configuración geopolítica supone por cierto, que no podría existir una causa única o un antecedente universal. La estructuración del mapa mundial, del modo que hoy es asumido, esto es casi como una forma natural del globo, fue sin duda trazada tanto por fuerzas culturales, sociales, políticas y económicas que convergieron en esta coyuntura histórica.

En una somera descripción de los aspectos que influyeron en este proceso de formación estatal, podemos señalar que el Medioevo europeo se caracterizaba por una marcada homogeneidad en el ámbito cultural, puesto que la cristiandad se erguía como el pensamiento filosófico y razón fundamental del existir humano; el Papado se inclinaba a ejercer una autoridad con pretensiones de universalidad, pretensión de homogeneidad que co-existía con un alto grado de descentralización política, puesto que los reinos germánicos, diseminadas por la Europa occidental, se conformaban como la organización política dominante, y estas autoridades locales ejercían relaciones de poder primordialmente jerárquicas, de vasallaje, servicio y protección que se caracterizaban por ser vínculos personales y no necesariamente se establecían o

³ Estos autores especifican además que este término fue empleado en el mismo siglo XVI por Jean Bodin en su obra "Los seis libros de la República", no obstante la difusión del término y su utilización más continua se produce a lo largo de los siglos XVII y XVIII.

determinaban en relación a una base territorial. Esta dicotomía político-religiosa ha sido señalada por distintos autores como causa directa de la demarcación territorial europea. Ello se constataría en los complejos conflictos que se suscitan entre las autoridades laicas y el clero, entre los que se mencionan: en primer lugar, la denominada Querrela de las Investiduras desarrollada en los siglos XI y XII durante la cual “(...) la Iglesia logra obtener su independencia de los monarcas laicos, contribuyendo a perfeccionar las nociones sobre la naturaleza de la autoridad secular, (...) la reorganización de la estructura política de Europa durante y después de dicho conflicto preparó el camino al surgimiento del Estado.” (Nogueira y Cumplido, 1993: 63).⁴ El segundo conflicto relevante estaría dado por los procesos de Reforma y Contrarreforma de la Iglesia Católica (siglo XVI y XVII) que fueron causa directa de las denominadas guerras religiosas, que tras largos años de conflictos bélicos tanto en Europa central (Guerra de los 30 años) como en la península Ibérica (Guerra de los 80 años), hacen imperante la necesidad de orden y estabilidad. La seguridad se alcanzará con el Tratado de Westfalia⁵, en 1648, donde se pone término a ambos conflictos. Este tratado resulta trascendente en la construcción estatal pues, es en este instrumento donde por primera vez se reconoce la soberanía de cada Estado sobre su territorio, aportando la base legal del sistema interestatal moderno (Taylor y Flint: 2002).

Este acontecer histórico es abordado por autores contemporáneos como Negri y Hardt desde otra perspectiva: si bien reconocen la importancia del proceso de secularización que negó la autoridad divina y trascendente sobre los asuntos mundanos, señalan que este fue sólo un síntoma del evento primario de la modernidad. Siendo el evento determinante, la afirmación de los poderes de este mundo, es decir, lo revolucionario en todo el desarrollo filosófico que se prolonga desde el siglo XIII al XVI, es que los poderes de creación que previamente eran asignados exclusivamente a los cielos son traídos ahora a la tierra. El conocimiento por tanto “pasó del plano trascendente al inmanente, y consecuentemente, ese conocimiento humano se volvió un hacer, una práctica para transformar la naturaleza. Sir Francis Bacon construyó un mundo en el cual "aquello que ha sido descubierto en

⁴ Además durante el período que media entre los años 1100 y 1300 surgieron instituciones permanentes para los asuntos jurídicos y financieros, y asimismo se desarrollaron grupos de administradores profesionales y órganos centrales de coordinación (Nogueira y Cumplido, 1993).

⁵ Se señala como el primer tratado de derecho internacional

las artes y las ciencias puede ser ahora reorganizado mediante el uso, la meditación, la observación, la argumentación... porque es bueno tratar con las realidades más distantes y los secretos ocultos de la naturaleza mediante la introducción de un mejor uso y una técnica más perfecta de la mente y el intelecto" (Hardt y Negri, 2000: 71). La importancia de esta nueva concepción, en la que el ser humano se re-posiciona frente al mundo es determinante en el desarrollo de la modernidad y la postmodernidad. La valoración de "hombre" individualizado como la medida del todo, genera una nueva realidad que repercute en la cultura, la ciencia, el derecho, la economía y la política. Es justamente lo anterior del máximo interés para nuestra tesis, pues sostendremos que he aquí la raíz del pensamiento forjador de la compleja relación que ha construido el ser humano con la naturaleza, relación actualmente declarada en crisis.

Esta idea antropocéntrica del quehacer humano, es en buena medida, la causa de las diversas circunstancias concomitantes que permiten el nacimiento del Estado. La extensión del análisis de cada una de ellas no es abordable por esta investigación, empero nos referiremos a dos campos del conocimiento humano que influyeron directamente en el proceso de delimitación estatal: la geografía y la economía. Sobre estas disciplinas debemos señalar que, es precisamente esta nueva concepción del individuo la que confirma la capacidad humana de aprehender la realidad, así el desarrollo de la técnica y las ciencias se vuelven el instrumento único e idóneo conducente a dicho objetivo. Ello promoverá la aparición de nuevos campos científicos, entre los cuales destacamos los recién mencionados por las siguientes consideraciones. La geografía, devela su relevancia en la materia que nos interesa desde su origen etimológico, cuyo elemento central es la noción de *grafiar la tierra*, en este sentido, este nuevo saber geográfico trata de construir nuevas *marcas en la tierra*, de fijar nuevos límites de las nuevas comunidades de destinos humanos, de delimitar los espacios, es decir, de constituir territorios, los estados territoriales modernos (Porto Gonçalves, 2001). El pensamiento que atraviesa esta forma de concebir y construir el espacio, es una reflexión que Harvey describe de la siguiente manera:

"[e]n varios aspectos, la revolución renacentista que se operó en los conceptos de espacio y de tiempo instauró los cimientos conceptuales para el proyecto de la Ilustración. Aquella que ahora muchos consideran como la primera gran vertiente del pensamiento modernista consideró el dominio de la naturaleza como una condición necesaria para la emancipación humana. Si se tiene en cuenta que el espacio es un «hecho» de la naturaleza, la conquista y el ordenamiento racional del espacio se convirtieron en una parte integrante del

proyecto de modernización. La diferencia en este caso consistía en que el espacio y el tiempo tenían que organizarse, no ya para reflejar la gloria de Dios, sino para celebrar y facilitar la liberación del «Hombre» como individuo libre y activo, dotado de conciencia y voluntad.” (Harvey, 1998: 276)

Por su parte, la economía influyó decididamente en este dominio y modelación humana sobre el espacio, ya que es precisamente “[d]esde que se pretende aprovechar las riquezas del suelo, reservándolas de toda posibilidad de disputarlas a grupos extraños concurrentes, que resulta, en efecto, ineludible amparar, mediante la fijación de deslindes, el alcance del imperio de la voluntad directiva del Estado” (Silva Bascuñan, 1997: 190). La legitimidad de esta emergente potestad estatal sobre la economía es producto del interés que tenían los grupos influyentes del incipiente mercado mundial en traspasar poder económico al Estado en conformación. La concatenación que existe entre estos grupos económicos, la clase dirigente y el proceso de unificación estatal es descrita concisamente por Taylor y Flint “(...) En los comienzos de la economía-mundo los principales grupos que competían por obtener ventajas en el nuevo mercado mundial eran, por un lado, los terratenientes agrícolas y, por el otro, los comerciantes urbanos. (...) Este conflicto está en relación directa con la aparición del Estado moderno, en el que la aristocracia terrateniente renunciaba a sus derechos medievales a cambio del apoyo del soberano contra la naciente clase urbana. Pero esa alianza inicial de los intereses terratenientes y los nuevos dirigentes del Estado pronto tuvo que dejar paso a otra «política» más flexible. En un sistema de Estados competitivos, la seguridad requiere algo más que el reconocimiento de la soberanía; requiere estar al mismo nivel de los Estados vecinos en términos económicos.” (Taylor y Flint, 2002: 173)

Otro elemento gravitante es, durante el proceso de unificación y centralización del poder estatal, el logro de la circunnavegación del mundo en el siglo XV, ello implicó la apertura de nuevas rutas comerciales, de manera que la competitividad del naciente Estado territorial dependería del control sobre los nuevos recursos y del fortalecimiento del mercado nacional. Dichos objetivos sólo se verificarían a través de la intervención estatal, surge entonces el mercantilismo, que básicamente implicaba “la transferencia de las políticas mercantiles de la ciudad comercial al Estado territorial, en otras palabras, se aumentó la escala de restricciones territoriales sobre el comercio hasta el punto que se convirtió en una arma fundamental para crear Estados” (Taylor y Flint, 2002: 173). En referencia a la estrecha relación que existe entre el fortalecimiento del

Estado y la economía mercantilista, Hernández Martín mantiene que durante este período “[l]a misión del Estado consistía en promover el «interés nacional» tal como entonces se entendía mediante, básicamente, el levantamiento de las barreras proteccionistas al comercio y la promoción de una industria nacional. La asignación de carácter público al fin económico no suscitó dificultad, porque estaba ‘en la médula misma del ideal mercantilista’. El estado es simultáneamente el sujeto y el objeto de la política económica del mercantilismo... Tendía, principalmente, a imponer los objetivos del Estado en un campo económico homogéneo, supeditando toda la acción económica a los puntos de vista que convenían a las necesidades del Estado y de su territorio, que se concebían como formando una unidad... el poder del Estado era la mira central del mercantilismo” (Hernández, 1988: 31).

La intervención estatal se dirigía, entonces, a conseguir ventajas comparativas en los mercados, de modo que, para proveer a los mercantilistas de condiciones favorables, se pretenderá controlar distintos ámbitos tales como la estructura espacial, los desplazamientos de hombres, de producción y de moneda. En relación al ámbito espacial, es preciso señalar que “[l]os mercantilistas (...) juzgarán benéfico la concentración de las fuerzas productivas, tanto en el plano internacional como en las relaciones entre ciudades y campo, entre capitales y provincias. La desigualdad espacial no les preocupa” (Cuervo, 2006: 22). De modo que, es en este contexto histórico donde se sientan las bases de una visión de mundo en el cual el espacio se divide y apropia bajo premisas económicas, el Estado adquiere fuerza en la medida que controla territorios abundantes en recursos. La manera en la que esto se reprodujo tanto dentro como fuera de los deslindes de Europa fue sin duda creadora de la configuración geopolítica mundial que hemos estado revisando, su reflejo en el ámbito ideológico cultural fue devastador. En efecto “[v]arias formaciones culturales desaparecieron bajo la acción unificadora emprendida por el Estado sin la cual el mercantilismo no se habría expandido. Visto desde este punto, no fue el colonialismo simplemente el que destruyó los diferentes pueblos y culturas en todo el mundo. En realidad la anulación de las diferencias estaba inscrita dentro del propio proceso de formación de los Estados territoriales modernos y el colonialismo fue simplemente el desdoblamiento de esa forma en los espacios no europeos” (Porto Gonçalves, 2001: 19).

Los antecedentes esgrimidos pueden no bastar para englobar completamente la gran complejidad que presenta un proceso como fue el de la creación de los Estados territoriales, no obstante si pretenden singularizar aspectos relevantes que han integrado la construcción teórica del concepto de territorio. Lo cierto, es que ya en el período del renacimiento las monarquías constituyen unidades políticas persistentes en el tiempo y fijas en el espacio, donde los monarcas ejercen la autoridad y esta es aceptada por los súbditos, de modo que se configuran los elementos necesarios que permiten la existencia del Estado moderno (Nogueira y Cumplido, 1993). Sin embargo, cabe destacar, que la construcción moderna del concepto de soberanía (radicada ahora en la nación), sería incorporada como concepto tras la revolución francesa en el siglo XVIII, la transformación del modelo absolutista y patrimonial al denominado Estado Nación “consistió en un proceso gradual que reemplazó la fundación teleológica del patrimonio territorial con una nueva fundación, igualmente trascendente. La identidad espiritual de la nación antes que el cuerpo divino del rey, colocaron ahora al territorio y la población como una abstracción ideal. O, mejor aún, el territorio físico y la población fueron concebidos como la extensión de la esencia trascendente de la nación. De este modo, el concepto moderno de nación heredó el cuerpo patrimonial del Estado monárquico, reinventándolo en una nueva forma. Esta nueva totalidad del poder fue estructurada en parte por nuevos procesos productivos capitalistas, y también por viejas redes de administración absolutista. Esta difícil relación estructural fue estabilizada por la identidad nacional: una identidad integradora, cultural, fundada sobre una continuidad biológica de relaciones de sangre, una continuidad espacial del territorio y una comunidad lingüística” (Hardt y Negri, 2000: 87).

En consecuencia, la instauración del Estado como modelo de organización social, transformó la representación que la humanidad tenía sobre el globo, sobre su medio, creando un mundo ideario; en otras palabras, se crea una abstracción sobre la tierra basada en el dibujo de límites y fronteras. Esta delimitación del espacio, la idea de cerramiento, configura quizás el aspecto más relevante de la conformación estatal, esto es la aparición de un ‘dentro’ y un ‘fuera’, en este sentido se puede establecer que “...la naturaleza fundamental del estado se compone de dos relaciones, lo que podemos denominar «mirar hacia adentro» y «mirar hacia afuera». El primer caso se vincula con las relaciones entre el Estado (...), su sociedad civil y las actividades económico-sociales dentro de su territorio. El segundo tiene que ver con las relaciones

del Estado respecto al resto del sistema interestatal del que forma parte” (Taylor y Flint, 2002: 171). Por su parte, Humberto Nogueira y Francisco Cumplido identifican este aspecto como la función que asume el territorio en tanto componente del Estado, afirmando que “[l]os roles o funciones del territorio son principalmente dos, uno vinculado más bien al orden internacional, que lo constituye como medio de repartición de competencias entre los diversos Estados, y el otro es de orden interno, que convierte al territorio en un medio de acción del Estado, donde las autoridades desarrollan sus prerrogativas” (Nogueira y Cumplido, 1993: 116). Es precisamente sobre aquel rol que versa sobre el territorio como medio de acción del Estado el que nos interesa abordar en esta investigación, por qué es este vínculo el que determina la administración general del espacio en el cual habita una sociedad determinada, allí se materializa el objetivo teleológico del Estado, la apreciación y expectativas que se tienen sobre el desarrollo y el futuro de la comunidad nacional, para ello, el Estado cuenta con el poder de adoptar decisiones obligatorias dentro de su territorio, estas se aplicarán respecto de las personas como también respecto del suelo (Nogueira y Cumplido, 1993).⁶

Aceptar la comprensión del territorio como elemento indispensable para la existencia del Estado o derechamente como la extensión terrestre que pertenece a esta forma de división administrativa,⁷ nos obliga a revisar cuáles han sido las principales teorías jurídicas que se han elaborado sobre la naturaleza del vínculo que se crea entre el aparato estatal y el espacio donde ejerce su soberanía, su relevancia dice relación con la afectación material que ejerce una sociedad determinada sobre el territorio donde habita. Nos referiremos brevemente a sólo tres de las diversas concepciones que se han elaborado sobre esta relación:

- Territorio como objeto. Esta visión considera al territorio como objeto al servicio y disposición del titular subjetivo, el Estado. En este sentido, el Estado contaría con una relación de *Dominium* denominado por sus

⁶ Entre los poderes que conciernen al suelo estos autores reconocen el poder de nacionalizar; el poder de expropiar; el poder de organizar por medio de normas legislativas, de decisiones jurídicas individuales o actos materiales en materia de urbanismo y acomodo del territorio; el poder de destruir inmuebles pertenecientes a particulares en caso de agresión armada o amenaza de agresión.

⁷ Diccionario de la Real Academia Española. Territorio: 1. Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.
http://buscon.rae.es/draeI/SrvItConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=territorio

especiales características como un 'derecho real institucional, "es decir, de derecho eminente o puramente jurisdiccional, de derecho general que se aplica sobre todo el territorio, incluso sobre el que es de dominio particular, pero *limitado* al servicio de la función del Estado" (Silva Bascuñan, 1997: 192). Entre los autores que sostienen esta teoría se encuentra Laban, Bordeau y Dabin, este último en referencia al límite que tendría este derecho señala que "... el derecho del Estado sobre el territorio participa del carácter funcional, institucional del Estado: encuentra su razón de ser y su límite en el interés público, en las necesidades de existencia del Estado y del cumplimiento de su misión" (Dabin, 2003: 29).

- Territorio como elemento. Esta corriente considera al territorio como un elemento constitutivo del Estado (territorio-sujeto), el territorio no se presenta como parte del patrimonio, sino de su ser. De esta manera el Estado no ejerce dominio sobre el territorio, sino que lo afecta a través de la autoridad que ejerce sobre las personas, el vínculo por tanto, es de *Imperium*. Entre los autores que se adhieren a esta postura podemos mencionar a Jellinek, Michoud y Carré de Malberg, quien sostiene que "... el territorio concebido en sí mismo no es de ningún modo objeto de dominación para el Estado, sino que su extensión determina sencillamente el marco dentro del cual puede ejercer la potestad estatal o *imperium*, el cual no es, por su naturaleza, sino un poder sobre las personas. (...) La territorialidad no es una parte especial del contenido de la potestad estatal, sino una condición y una cualidad de esta potestad" (Carré de Malberg, 2001: 23).
- Territorio como competencia. Esta concepción es sostenida por autores como Duguit y Kelsen, quienes consideran que el territorio es sólo el espacio en el cual se ejerce la jurisdicción estatal, de modo que, es sólo el ámbito de competencia donde las normas jurídicas deben cumplirse. Respecto de las teorías precedentes Kelsen señala que "[e]n la doctrina tradicional se da cierta importancia al problema de la relación entre el Estado como persona jurídica y "su territorio". El problema surge de la idea antropomórfica de que el Estado es una especie de hombre o superhombre, y su territorio una especie de cosa de que aquél es dueño. (...) No hay ninguna relación entre el Estado, como persona, y su territorio, pues

éste es solamente el ámbito de validez del orden jurídico nacional. Por tanto, no tiene sentido preguntar si la relación del Estado y su territorio tiene el carácter de un *jus in rem* o de un *jus in personam*" (Kelsen, 1995: 258).

En la adopción de una de estas teorías u otras que se levanten sobre la naturaleza del vínculo entre el Estado y el territorio, no varía un hecho que parece implícitamente aceptado, que es, la efectiva existencia de una relación entre el Estado y el espacio en el que se manifiesta el querer estatal. Es un hecho que las decisiones estatales se reproducen sobre un espacio real, físico y geográfico, que sostiene las demandas de la población que habita dentro de los deslindes territoriales establecidos. Es relevante notar que este espacio donde reclama el Estado autoridad y poder de administración sobrepasa la extensión puramente terrestre, el control estatal se extiende a espacios proyectados, de manera tal, que el sistema de normas y decisiones rige también sobre proyecciones en el mar territorial, en el subsuelo, y en el espacio aéreo, según límites y significaciones que se analizan en el Derecho Internacional (Silva Bascuñan, 1997).

De manera que podemos establecer que la manifestación del querer estatal repercutirá en el territorio, reflejará en el espacio los objetivos e intereses que promueven y fundamentan el quehacer estatal. La profundidad del alcance que tiene la relación del poder estatal, la sociedad y el territorio, es justamente, que con la creación del Estado, el soberano "ya no es quien ejerce su poder sobre un territorio a partir de una localización geográfica de su soberanía política (*el rol de la capital en el territorio*): es algo que tiene que ver con una naturaleza o, mejor con la interferencia, el enredo perpetuo de un medio geográfico, climático y físico con la especie humana, en cuanto ésta tiene un cuerpo y un alma, una existencia física [y] moral; y el soberano será quien tenga que ejercer su poder en ese punto de la articulación donde la naturaleza, en el sentido de los elementos físicos, interfiere con la naturaleza en el sentido de naturaleza de la especie humana; en este punto de articulación donde el medio se convierte en determinante de la naturaleza. Allí intervendrá el soberano, y si quiere modificar la especie humana tendrá que actuar, (...), sobre el medio" (Foucault, 2006: 44).

1.3. VINCULACIÓN ENTRE ESTADO, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA.

Establecida la existencia del vínculo que se presenta entre los conceptos de Estado nacional y territorio, relación determinada en gran medida por el desarrollo histórico evolutivo de los mismos, es necesario observar los fundamentos y características que reviste en la actualidad la administración estatal sobre el espacio, con el objeto de mejor comprender el alcance, dimensión y desafíos que se presentan en el actual contexto de crisis medioambiental.

Como primer elemento debemos considerar que la cultura occidental pareciera haber consensuado en que el modelo óptimo de organización del Estado es el denominado Estado de Derecho; este es un tipo de organización política donde los poderes del Estado encuentran su fundamento y límite en el reconocimiento, promoción y protección a los derechos y garantías inherentes a todo ser humano, lo que supone además el deber de regirse por lo establecido en el ordenamiento jurídico. De esta manera sólo la ley podrá dotar al Estado de potestades, prerrogativas y deberes, esto es, la 'función pública' debe someter todo su actuar a lo dispuesto en la ley, encontrando su razón en la necesaria protección del individuo frente al poder estatal, es decir, se trata de un aspecto garantista ante un poder caracterizado primordialmente por su capacidad de coacción.

Entonces, toda actuación del Estado sobre el territorio está determinada por el ordenamiento jurídico, sistema que encuentra su norma superior en la Constitución Política de la República, reconociéndose como norma fundamental, instituyente y de máxima supremacía dentro del orden social. De modo que será necesario revisar, en lo sustancial, los contenidos y postulados fundamentales que limitan y legitiman el actuar del Estado en Chile. Para adentrarnos en este análisis atenderemos aquellos preceptos que informan a toda la Carta Política, en específico aquellos que se establecen en el Capítulo Primero de nuestra Constitución, denominado *Bases de la Institucionalidad*. Dicho articulado refleja la filosofía que inspira nuestra organización

como Estado, y permite por tanto, desentrañar la correcta interpretación de nuestra carta política y demás normas de nuestro ordenamiento.

Previo al análisis de los elementos territoriales que hoy se encuentran insertos en el capítulo antes mencionado, es del todo relevante destacar algunos preceptos básicos que se deben considerar como esenciales de la organización estatal, para visualizar de manera armónica el objeto y razón de todo actuar del Estado en nuestra legislación. Trascendental en este sentido resultan los incisos 4º y 5º del Artículo 1º de la Constitución, que señala:

‘El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.’

Tal como señala Rolando Pantoja, este artículo 1º “se distancia del contenido de los artículos 6º y 7º⁸, que se remiten a la observancia formal de la Constitución y de las normas dictadas conforme a ella, y llama al Estado y a sus órganos a preocuparse y ocuparse de la persona humana en la sociedad, y a promover las condiciones sociales que le permitan alcanzar su mayor realización posible...”(Pantoja, 2007: 82), en este sentido el artículo 1º viene a complementar la tradición constitucional de apego formal, de conformación de la administración pública a la ley, para erigir al Estado, más allá de la literalidad de las normas, sobre un profundo sentido del ordenamiento social y

⁸ Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Artículo 7º.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

jurídico, imponiéndole a la institucionalidad pública el deber sustancial de estar “al servicio de la persona humana”, finalidad eminentemente humanista, y obligándolo a alcanzar como objetivo suyo, el bien común (Pantoja, 2007).

Así, la persona humana, en coherencia con la racionalidad dominante de la cultura occidental, es posicionada como elemento central y razón de ser del Estado. En efecto, dentro del mismo capítulo bajo análisis se establecen importantes elementos doctrinarios en referencia a lo que constituye y caracteriza la concepción de persona en nuestra Carta Política. Entre los preceptos particularmente relevantes, en esta materia debemos considerar: el artículo 1° que establece en su primer inciso que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, agregando en su inciso final que es deber del Estado “...asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Asimismo, se prescribe en el artículo 5° que la soberanía reside esencialmente en la Nación, para luego reconocer como limitación al ejercicio de dicha soberanía “...el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, siendo deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En cuanto al alcance de lo señalado en el acápite anterior, debemos acotar respecto a la dignidad humana que ésta se ha entendido como “una cualidad inherente a todo y a cualquier ser humano. La dignidad es una cualidad intrínseca, irrenunciable e inalienable del ser humano, constituyendo un elemento que cualifica al ser humano en cuanto tal (...) Ella es asegurada, respetada, garantizada y promovida por el orden jurídico estatal e internacional, sin que pueda ser concedida retirada a algún ser humano, siendo inherente a su naturaleza humana” (Nogueira, 2007: 33).

La dignidad humana es entonces la que valida al ser humano en cuanto tal, por tanto, los derechos y garantías fundamentales emanan de aquella condición de ser humano, en otras palabras, emanan justamente de la dignidad humana.⁹ Se sostiene

⁹ “La idea de la dignidad nos parece que es un valor moral que debe inspirar la interpretación de cada uno de los derechos [fundamentales], tanto como un metavalor hacia el cual deben estar dirigidos los derechos fundamentales, así como un criterio que sirva para una adecuada ponderación de los derechos en caso de conflictos o dudas sobre su interpretación, pero no debe constituir una categoría por sí misma. Consideramos la dignidad como un valor y, como tal, ubicado dentro de lo axiológico, por lo que utilizarlo como categoría normativa parece forzado...” (Nash, 2006: 1320).

que al establecerse la dignidad humana en el artículo primero de la Constitución se fija, una premisa antropológica-cultural que precisa los contornos de la comprensión del Estado Constitucional, en efecto, “la dignidad humana determina una concepción instrumental del Estado, una visión personalista del mismo, en la medida que el Estado existe en función del desarrollo de las personas y no al revés, excluyendo toda concepción sustancialista del Estado y el considerar a las personas como medios o instrumentos al servicio del Estado” (Nogueira, 2007: 36).

Hora bien, es posible inferir de una interpretación armónica de estos artículos, que existe indiscutiblemente una dimensión social incorporada al quehacer estatal, ya que éste deberá promover la búsqueda del máximo desarrollo humano bajo la gran premisa del respeto irrestricto a los derechos y garantías que emanan de la dignidad de la persona humana, con el objeto de alcanzar el bien común, es decir alcanzar el bienestar de la comunidad nacional, sin que medie para ello privación alguna a la dignidad de individuos o grupo de individuos, ya que el bien común no es una agregación de individualidades. Comprender que el bien común integra a todos y a cada uno de los integrantes de la nación, conlleva el reconocimiento de que en la sociedad existen sacrificios que pueden ser impuestos a ciertos individuos o categorías de individuos en beneficio del bien común; tales sacrificios deben ser proporcionales y basarse en criterios de justicia distributiva y justicia social (Nogueira y Cumplido, 1993: 167).

La Constitución Política entonces, “...es inequívoca en establecer las siguientes premisas esenciales del sistema político y jurídico nacional: la servicialidad como razón de ser del Estado, el bien común como la finalidad del Estado, y la dignidad de la persona humana como el gran y primordial principio que debe inspirar la acción pública”(Montt, 2001: 13), lo que implica que estos principios y objetivos deben configurarse como fundamento esencial del quehacer estatal. Para efectos de esta investigación, lo señalado involucra el hecho de que cualquier actuación, administración, planificación u ordenación del territorio efectuada por el Estado debe pretender dar concreción a los fines constitucionalmente establecidos, y observar los límites del ejercicio de la soberanía.

Con atención a este contexto general imperativo de la actuación del Estado, es que corresponde analizar el alcance que adquieren aquellos aspectos propiamente

territoriales de la Administración del Estado establecidos en el Capítulo Primero de la Constitución Política, consagrados específicamente en el artículo 3º, que prescribe:

“El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”

El artículo en comento señala entonces que Chile se caracteriza y define como un Estado unitario, lo que no es de menor significación práctica, ya que determina que el ordenamiento jurídico y la organización política abarcan todo el territorio nacional. Este aspecto forma parte de una tradición constitucional de larga data, siendo la unidad del territorio consagrada prácticamente en todas las constituciones chilenas desde 1823¹⁰, sin embargo los dos incisos que le siguen han sido objeto de intenso debate, de hecho son producto de dos reformas constitucionales introducidas tras la recuperación de la democracia, estas son la Ley Nº 19.097 que modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal del año 1991, y la Ley Nº 20.050 que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política del año 2005. La primera de ellas modificó el verbo rector ‘propenderá’ para establecer imperativamente que la Administración del Estado “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso...”; y por su parte, la reforma de 2005 introdujo el inciso tercero.

Ambas reformas produjeron cambios de grandes implicancias a nivel institucional en aquello que se relaciona con la administración del territorio, en particular las reformas introducidas el año 1991, donde tanto en el inciso segundo del artículo bajo análisis, como en el actual Capítulo XIV sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, adquieren especial relevancia. Así lo plantea Rolando Pantoja, al señalar que éstas reformas indujeron a “...una readecuación orgánica en el campo de acción de la Administración del Estado-nación en tres grandes planos territoriales: el nacional, el regional y el comunal, independientes entre sí, aunque de actuar simultáneo..”, para luego agregar que es, precisamente a través de dicha consagración, que “la función administrativa se transformó, así, por directo mandato constitucional, en una actividad

¹⁰ Exceptuando el Proyecto Constitucional de 1826.

de servicio público y de promoción al desarrollo nacional, regional y local, en un sistema interconectado por el principio de coordinación administrativa” (Pantoja, 2007: 48).

En buena medida entonces, el inciso tercero del artículo 3º de nuestra Carta Política viene a reafirmar lo expuesto, reiterando la obligación que recae sobre los órganos de la Administración del Estado en orden a *promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional*, estableciendo de manera categórica los fundamentos teleológicos de la Administración sobre el territorio, que son por cierto, refrendados en el Capítulo XIV de la Constitución, donde se señala en el inciso primero del artículo 115º, que el gobierno y administración interior del Estado “*observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo*”, para a continuación prescribir que “*las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.*” En virtud de los preceptos constitucionales aquí expuestos podemos compartir la idea de que “[l]a Constitución vigente es la primera de las constituciones chilenas que se refiere de un modo tan sustantivo a la regulación del territorio” (Sierra, 2006: 313).

Ya en este punto se desprenden significativas conclusiones entorno a las implicancias que tienen éstas disposiciones sobre la actuación y rol del Estado en nuestro ordenamiento jurídico. Una de éstas es que las “innovaciones [introducidas a la Constitución] importaron en verdad transformar el Estado, (...) en un Estado realizador de fines humanistas y solidarios, incorporándolo comprometidamente en los problemas reales de la vida societal concreta, a través de políticas, planes y acciones de desarrollo cultural y socioeconómico enderezados a la solución de los problemas generales del país, impulsándolo a la promoción de mejores condiciones de vida individual para todos los miembros de la nación” (Pantoja, 2007: 59). La obtención de estos objetivos se enmarca, sin lugar a dudas, dentro de los límites a la soberanía mencionados con antelación, en particular los derechos fundamentales, de los cuales emanan importantes obligaciones estatales. En referencia al enfoque de esta investigación, corresponde atender en particular las obligaciones que surgen de la protección constitucional del medio ambiente establecida en el artículo 19 N° 8 de

nuestra Carta Política, para de este modo, dimensionar las repercusiones que tendrá sobre el actuar del Estado en el territorio y el ejercicio del rol que le cabe en el cumplimiento del objetivo de alcanzar el desarrollo de la comunidad nacional toda por medio de la promoción del desarrollo de cada uno de los miembros que la componen.

En una breve referencia a la incorporación del derecho a un medio ambiente adecuado en nuestro ordenamiento jurídico, cabe señalar que éste fue consagrado por primera vez en Chile en la Constitución Política de 1980. Su agregación al bloque constitucional se enmarca dentro de un proceso internacional generalizado de sensibilización frente a la temática ambiental, abordándose por primera vez en una discusión formal internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, reunión en la cual participaron ciento catorce Estados. En esta instancia las partes asumieron como evidente los vínculos existentes entre los derechos fundamentales y el medio ambiente, tal como demuestra el hecho de proclamarse al inicio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano lo siguiente:

“El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.”

Más allá de las diferentes visiones y aproximaciones que se han construido posteriormente en relación al vínculo entre medio ambiente y derechos fundamentales, es innegable que “[a] partir de 1972, más de la mitad de los Estados miembros de Naciones Unidas han agregado garantías constitucionales respecto del medio ambiente, muchas de las cuales declaran o agregan un derecho explícito a una calidad específica del medio ambiente” (Shelton, 2010: 113). En cuanto a las particularidades de la adopción de éste derecho en Chile, parece atinente advertir que en la Comisión

de Estudios de la Nueva Constitución, al aparecer en la discusión del *Memorandum*¹¹, el tema ambiental, se generaron opiniones diversas. Importa destacar, aquella sostenida por el comisionado Silva Bascuñan, quién sostuvo que éstas materias debían contener un cariz constitucional, pero insertas en el campo de acción propia del bien común, excluyéndose su consagración como derecho por considerar en extrema delicada la elevación del derecho al medio ambiente como derecho individual, precisamente por ser de carácter genérico, pues a la indeterminación de su titularidad se agrega la imposibilidad de que una finalidad como el bien común pudiere transformarse en derecho individual (Guzmán, 2005). Señalando que “si el bien común consiste en proporcionar a todos los habitantes –personas naturales o morales- las condiciones necesarias para su integral desarrollo humano, es un aspecto integrante, básico y genérico del mismo aquello de que el Estado deba asegurar a los habitantes, precisamente, un medio ambiente libre de toda contaminación, velar porque ese derecho no sea afectado y tutelar la preservación de los recursos naturales” (Guzmán, 2005: 23).

La especial atención sobre esta posición no radica en la proposición de no consagrar el medio ambiente como derecho individual, planteamiento del cual nos alejamos, sino en aquella idea de encontrarse la protección del medio ambiente en relación directa con el bien común, aquel aspecto supraindividual del ambiente, que resulta elemental para el alcance del desarrollo humano, que es precisamente el objeto fundamental del Estado según las normas constitucionales revisadas. En efecto “la dignidad humana y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación requieren de la solidaridad y de políticas de reparto proporcionado y justo de las actividades contaminantes y sus costos en las diferentes regiones y sectores sociales. (...) La calidad de vida y el entorno adecuado debe garantizarse a todos por igual, asegurando un estándar de bienestar que posibilite el ejercicio de la libertad y la igualdad efectivas de todas las personas, la cual depende de las mejoras de las condiciones materiales y de la calidad de vida, la cual debe hacerse efectiva para todos. De esta manera opera la función transformadora de la Constitución y la puesta del Estado al servicio de la persona y su desarrollo, dentro de los valores y principios

¹¹ Memorándum que contiene las metas u objetivos fundamentales en los que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado, de 26.11.1973.

constitucionales asegurados por el artículo 1º de la Constitución” (Nogueira, 2009: 471).

La consagración del medio ambiente en el catálogo de derechos fundamentales conlleva obligaciones para el Estado, entendiéndose que en esta materia las obligaciones del Estado son dos: la de respetar el contenido central de cada derecho, y la de garantizar adecuadamente su goce y ejercicio. La primera de éstas obligaciones se lleva a cabo ya sea a través de acciones positivas (actividad de prestación), negativas (actividad de abstención), y o medidas afirmativas (acciones destinadas a la superación de ciertas situaciones de discriminación). Por su parte la obligación de garantía de los derechos implica, tal como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Nash, 2006: 1322).

Por tanto, la protección constitucional del medio ambiente genera nuevas condicionantes al actuar del Estado, y un importante título de intervención, en efecto su carácter prestacional es reafirmado de manera explícita en el N° 8 del artículo 19 de nuestra Carta Política, que asegura:

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

Las obligaciones que para el Estado emanan de este derecho presentan múltiples complejidades a la hora de concretizarse en políticas públicas ambientales, en específico resalta la dificultad que existe entre la necesidad de desarrollo económico y el deber que le cabe al Estado en orden de proteger el derecho al medio ambiente así como la preservación del mismo. Dicha dificultad radica primordialmente en la convicción de que para alcanzar una sociedad desarrollada, los países en vías de ese desarrollo, como el caso de Chile, se debe mantener un crecimiento económico sostenido. El crecimiento se mide en términos de Producto Interno Bruto (PIB), que es a groso modo, la medición en valor monetario de la mayor o menor producción de bienes y servicios de un país, por lo que al encontrarse la relación sociedad-

naturaleza, mediada primordialmente por una relación de producción, los objetivos de incremento del PIB pasan, necesariamente, por un incremento de la presión antrópica sobre el territorio y los recursos naturales que allí existen.¹²

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no puede abstenerse ni excusarse de concretar y promover las condiciones que permitan el máximo desarrollo, tanto material como espiritual, de cada ser humano, por lo que se ve impulsado a resolver esta aparente contradicción, que parece haber encontrado solución por medio del mentado 'desarrollo sostenible', idea fuerza instalada en el debate internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el "Informe Brundtland" publicado en 1987. Según el informe, la consecución del desarrollo sostenible debe ser: un proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables. Además debe ser un proceso ilustrado, que sepa sacar partido de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta la evolución demográfica que debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema; y debe, finalmente, ser un proceso equitativo, que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales (Lozano, 2006).

De esta manera, la consagración del artículo 19 N° 8 ha venido a complementar el deber del Estado con un elemento ambiental, que restringe la búsqueda del desarrollo a una modalidad específica de desarrollo, la del desarrollo sostenible, cuya tesis atiende al entorno humano y biodiversificado en que se dan las actividades productivas. La Administración del Estado debe entonces conducir todo su quehacer hacia la búsqueda de un desarrollo sustentable, social, cultural y económico del país,

¹² Esto fue incluso señalado por la OCDE en La Evaluación Territorial: Chile de 2009, planteándose dentro de las evaluaciones y recomendaciones que "La economía chilena es altamente especializada en materias primas y esto pone presión sobre los recursos naturales y eleva las preocupaciones medio ambientales. La agricultura intensiva en el centro-sur; la deforestación y la salmonicultura en el sur, llevan a la erosión del suelo, la pérdida de bosque nativo, el incremento de la presencia de pesticidas y fertilizantes en los ríos, y a la contaminación marítima producto de la industria del salmón. En el norte, la producción intensiva de cobre produce emisiones de arsénico y dióxido de carbono sobre el aire y fuentes acuíferas cercanas a las minas. La concentración de población y actividad industrial en Santiago, una de las ciudades más contaminadas del mundo, crea sus propios problemas ambientales. Los recursos naturales son uno de los activos más importantes de Chile, pero para evitar la sobreexplotación de los recursos no renovables, la transición a un desarrollo sustentable debe convertirse en prioridad". Traducción propia. Pág. 19.

conforme a políticas, planes y programas nacionales, regionales y locales (Pantoja, 2007). Por consiguiente, a la luz del marco constitucional analizado, adherimos a la posición de Rolando Pantoja al señalar que “[a]ctualmente el Estado de Chile tiene una razón de ser: estar al servicio de la persona humana; una finalidad: promover el bien común, entendido en el aunamiento de sus varias facetas, como la búsqueda de un desarrollo sustentable para la nación, y un instrumento: la aprobación de una política nacional de desarrollo, expresada en los planes y programas que la materialicen, dentro de la Constitución y las leyes” (Pantoja, 2007: 70).

A modo de conclusión de este capítulo, podemos observar que en lo que respecta a la sociedad institucionalizada, las acciones que el Estado realice sobre el territorio, en el marco de un Estado de Derecho, deben ejecutarse bajo estricto apego al ordenamiento jurídico, encontrando su fuente orgánica y sustancial en la Constitución Política. En el caso de Chile, la Carta Fundamental establece positivamente los principios y fundamentos descritos en los párrafos anteriores, que dotan de prerrogativas y deberes al Estado, y, en virtud de ellos se debe tener presente que, al analizar las actuaciones estatales sobre el territorio, el objetivo de dichas políticas debe ser alcanzar el desarrollo humano y el bienestar común de la sociedad, supeditando el alcance de ambos objetivos a la necesidad de mantener un medio ambiente adecuado que permita una vida digna. En la convicción de que es necesario profundizar en los deslindes que comprende esta visión, estimamos pertinente establecer que para efectos de esta investigación el medio ambiente adecuado es aquel en el que los elementos bióticos y abióticos se encuentran en un equilibrio dinámico, de intercambio y flujo de materia, y donde la biodiversidad juega un rol fundamental en el equilibrio de los ecosistemas. Por ende, la fijación y establecimiento de políticas o decisiones sobre el territorio deben observar las dinámicas naturales, sociales y simbólicas, que en él confluyen, debiendo para ello el Estado velar por que en su actuación se vincule de una manera armónica la sociedad, sus estructuras y el medioambiente, en el cual se despliegan sus relaciones materiales y de significados.

2. CAPÍTULO SEGUNDO.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

2.1. APROXIMACIÓN A UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La ocupación de un espacio físico determinado que permita el permanente flujo de materia y energía con el ambiente es una condición de existencia de todos los seres vivos, en este sentido, tal como se expuso al inicio de esta investigación, el espacio es el sustento material de la existencia humana, por lo cual la utilización del mismo es una necesidad vital desde el origen. Ello se refleja en que tanto las agrupaciones humanas nómades y como sedentarias han organizado sus sistemas sociales entorno al lugar que da satisfacción a las necesidades comunes que demanda su habitar. Las diferentes formas que ha ido adquiriendo el espacio físico, han estado relacionadas a la capacidad humana de ocupar o dominar una determinada área, ya sea a través de la introducción de técnica, o bien a través de los sentidos, significados e imaginarios sociales.

Con el trascurso de la historia y el crecimiento demográfico sostenido de la especie humana, las actividades sociales sobre el territorio se han incrementado y diversificado. El carácter finito del espacio geográfico, la multiplicidad de intereses sobre él, que son muchas veces contradictorios, sumado al bajo control sobre el sistema de ocupación espacial, ha evidenciado problemas y efectos no esperados a consecuencia de la ocupación espontánea del territorio, tales como: la salubridad e higiene en las ciudades, los desequilibrios socio-económicos (campo- ciudad, centro-periferia), la pérdida de biodiversidad, pérdida de servicios ambientales (desertificación, degradación de suelos, eutroficación de ríos, lagos y playas, etc.), mayor vulnerabilidad a riesgos naturales, entre otros. Estos efectos imprevistos y el carácter multidimensional del territorio, han instado a diferentes disciplinas a la búsqueda de

soluciones adecuadas para las consecuencias del deficiente abordaje de las problemáticas socio-espaciales.

Precisamente por el carácter social de las consecuencias manifestadas, mucho se ha discutido sobre el rol que le cabe a la Administración Pública en la implementación de herramientas que den solución a los problemas socio-territoriales. Las posiciones han oscilado entre aquellos que abogan por los instrumentos de mercado, y entre quienes consideran más adecuados los instrumentos de reglamentación y control. Esta última técnica de intervención, se caracteriza por ser un conjunto de medidas (promulgación y obligatoriedad de textos normativos) con las que se pretende conciliar el respeto a la libertad y a la propiedad con exigencias del interés general, es decir intereses de naturaleza difusa que no tienen un titular determinado, sino que afectan a la sociedad en su conjunto y que constituyen elementos esenciales de nuestro modelo de convivencia (Lozano, B., 2006: 104). Es en este último tipo de intervención donde encontramos los antecedentes de la ordenación del territorio como función pública, derivan principalmente de las disciplinas del urbanismo y de la planificación socioeconómica de vocación regional (Pérez, 1998: 99).

La primera de éstas vertientes, el urbanismo, conceptualizado como tal, fue por primera vez utilizado en el siglo XIX, y se configura en términos generales, “como una actuación eminentemente administrativa que se desarrolla en el ámbito local y más concretamente en ese espacio convivencial multiservicios que denominamos ciudad y cuya finalidad es la regulación del derecho de propiedad del suelo, la ordenación de la ciudad, de su expansión y de aquellos espacios caracterizados por la ausencia de ciudad” (Lobo, 2007: 38). Cabe anotar que, respecto a la expresión propiamente jurídica del urbanismo, esto es, la planificación urbanística, encuentra sus dos objetivos tradicionales en la remodelación urbana y en la zonificación de los usos de suelo, ambos constituyen principalmente una respuesta a los problemas ambientales de las ciudades, ya que tanto la remodelación urbana, en el plan de transformación de París bajo Napoleón III, como con la zonificación en las normas de uso del suelo adoptadas en varias ciudades alemanas, se pretende hacer frente y prevenir los problemas ambientales y de salud pública que planteaba el desarrollo industrial y los barrios de vivienda obrera (Sabatini, 2000).

Por su parte, la planificación socioeconómica, como instrumento de manifestación de voluntad y actuación estatal, es un fenómeno que nace ligado al desarrollo del denominado Estado social de Derecho, etapa en la cual se manifiesta una intensificación de la acción estatal en la vida social. Sus antecedentes se remontan a los inicios del siglo XX, cuando los efectos de la Revolución Industrial eran un hecho manifestado en los desequilibrios interterritoriales, primordialmente de dos tipos, aquellos aparejados a la incompatibilidad de suelos (conllevando problemas ecológicos), y los desequilibrios socioeconómicos entre las partes del territorio. En buena medida, es “la amenaza de conflictos sociales o socioterritoriales lo que impulsa las llamadas políticas regionales, que buscan la redistribución del empleo, de la riqueza, de la población entre los distintos territorios y que va conformando el llamado Estado del bienestar: por solidaridad o por miedo a los conflictos”. (Bielza, 2001: 4).

Estas nuevas problemáticas territoriales desbordaban al urbanismo y su impronta sobre la ciudad, al comprobarse hasta qué punto las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre, son producto de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella (Lozano, B. 2006), de modo que el urbanismo dio paso al desarrollo de la planificación de orden regional, superando la localidad. Es sumamente relevante atender a los orígenes de estas políticas socio económicas regionales, ya que están estrechamente ligadas a los antecedentes propios de la Ordenación del territorio, ello en la medida de que, tal como señalan Pujadas y Font, una “versión restringida de la ordenación del territorio vendría a coincidir aproximadamente con los contenidos de la política regional, entendida como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, en un sentido amplio, pero prevaleciendo los aspectos económicos, el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso especialmente graves” (Pujadas y Font, 1998: 53).

Así entendida, la política de ordenación del territorio, comenzará a raíz de la depresión económica de 1929 en el Reino Unido, y se impulsará con fuerza después de la II Guerra Mundial en los distintos países europeos. Con diferentes enfoques y prioridades, en su evolución esta planificación llegará a su apogeo en los desarrollistas años 60, entrará en crisis en los 70, para recuperarse dos décadas después (Bielza, 2001). Hildenbrand afirma que la ordenación del territorio correspondería a una de las

típicas políticas públicas del Estado de bienestar que aparece en la mayoría de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y remonta sus raíces a épocas anteriores en los casos de Alemania, Holanda y Suiza, sobre todo en aquello que respecta a la planificación territorial de nivel subregional, comarcas, u otros ámbitos supranacionales (Hildenbrand, 2002). En razón de la importancia que adquieren los contenidos de las políticas regionales como antecedentes de la ordenación territorial, analizaremos someramente a modo referencial cómo se modelaron estos primeros instrumentos de planificación socio espacial en Reino Unido, Francia y Alemania.

Es en el Reino Unido donde se elaboraron los primeros intentos¹³ por desarrollar instrumentos con éstas características. Éstos se remontan a inicios del siglo XX, no obstante se considera como punto de partida de la política regional inglesa, el Informe de la Comisión Barlow de 1939, dicho informe versaba sobre la necesidad de dilucidar las causas posibles de los diferentes ritmos de desarrollo regional, en atención al nivel de industrialización y distribución poblacional.¹⁴ Sin embargo, la influencia de los planteamientos presentados en el Informe Barlow no aparece reflejada en la legislación sino hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial, período en el que se concretó normativamente la política regional. El abordaje regional se implementó a través de una serie de leyes, siendo la primera de ellas la ley de localización industrial (*Distribution of industries Act*), aprobada en 1945, que propiciaba la redistribución de la industria, desaconsejando la localización en áreas con fuerte crecimiento espontáneo, y favoreciendo la implantación de ellas en áreas deprimidas por medio del establecimiento de áreas de promoción (*Development Areas*). Posteriormente a esta acta le siguió la Ley para el desarrollo de ciudades nuevas (*New Towns Act*) de 1946, cuyo objetivo fue la descongestión de los centros de las ciudades a través de la creación de catorce nuevas ciudades. Luego, se dictó la ley que se

¹³ En Estados Unidos se cita por numerosos autores como una experiencia particularmente interesante para el análisis de las políticas regionales la llevada a cabo en el Tennesy Valley, que es sindicada como la primera planificación de cuenca hidrográfica en una zona particularmente deprimida. La estrategia data de 1933 cuando se aprueba la ley de creación de la Tennesy Valley Authority, organismo público descentralizado, de dedicado básicamente a la producción de energía hidroeléctrica, peor también a la repoblación forestal, el desarrollo agrícola, la promoción industrial y la construcción de ciudades.

¹⁴ Dicho informe plateó cinco grandes temas: la ordenación de las aglomeraciones urbanas congestionadas, la redistribución de las industrias y la población activa, la diversificación y el equilibrio de las actividades regionales, el freno de las migraciones y la ordenación del espacio urbano, desde la ciudad jardín hasta las zonas industriales.

indica como la primera y más importante norma jurídica sobre la ordenación del territorio, la «*Town and Country Planning Act*» de 1947, que impuso el planeamiento obligatorio en todo el país, tomando el distrito como unidad de planeamiento, y estableciendo la revisión quinquenal para los planes de distrito, así como para los planes urbanos de las grandes ciudades. Luego se dictaron las leyes de «*National Parks and Acces to the Country Side Act*» de 1949 y la «*Town Development Act*» de 1952. Todas ellas en su conjunto terminaron por proveer al Reino Unido del marco normativo necesario para instalar un nuevo concepto de la planificación nacional, en el cual se trasciende el ámbito local, para erigirse en instrumentos de carácter supralocal, el denominado *Regional Planning*, instaurando un nuevo concepto sobre la gestión de los aspectos geográficos, urbanos, rurales, económicos, y ecológicos de una determinada área (Hildenbrand, 2002; Lobo, 2007; Lopez, 1987; Pujadas y Font, 1998).

En el caso de Francia, los efectos de la industrialización y la reconstrucción post guerra, impulsaron a atender los graves problemas de desequilibrios interterritoriales, ahora visibilizados. Se atribuyó la aparición de éstos al acentuado centralismo del modelo francés, que provocaba enormes asimetrías entre París y el resto de las ciudades francesas. Este complejo escenario fue recogido por el libro 'París y el desierto francés' publicado en 1947, de J. P. Gravier, que por su gran influencia en el debate público sobre reorganización territorial se ha señalado como el punto de partida de la ordenación del territorio en Francia. En 1949 se creó la primera Dirección General de Ordenación del Territorio en el Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo, y en 1950 el Ministro de dicha cartera, Claudius Petit, presentó el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (*aménagement du territoire*), dónde definió la ordenación del territorio como la "la búsqueda de una mejor distribución de los hombres en función de una actividad económica y de los recursos naturales". Esta definición refleja aquello que caracteriza al modelo francés, enfocado primordialmente a la planificación económica y a comprender la ordenación del territorio como la manifestación en el espacio geográfico de las decisiones económicas, se trata pues "de promover racionalmente el espacio y la utilización óptima de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población" (López R. F, 1987: 133). Es de destacar que la implementación de estas políticas socio-económicas, de carácter principalmente

indicativas, estuvo a cargo de la Administración francesa, que en consonancia con su organización política de tradición fuertemente centralista, no incluyó actores regionales sino hasta las leyes implementadas en la década de los 80' sobre descentralización del Estado. Sin embargo, se sitúa el apogeo de esta función planificadora en la década de los 60' (al igual como ocurrió en otros países Europeos), evidenciándose su relevancia en la política pública francesa a través de la creación de un Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (Comité Interministeriel d'Amenégement du Territoire), y más tarde la Delegación para la Ordenación del Territorio y la acción regional (Délégation à l' Aménagement du Territoire et à l' Action Regionale/DATAR), que se erige hasta el día de hoy como la institución clave de la política nacional de Ordenación del Territorio.(Hildenbrand, 2002)

Por último, es menester reseñar algunos rasgos distintivos del desarrollo histórico del ordenamiento territorial en Alemania, que son particularmente relevantes para el enfoque de esta investigación. Tal como se señaló anteriormente, Alemania fue uno de los primeros países en superar el extremo localismo del urbanismo a través de la planificación en niveles subregionales. Las primeras manifestaciones de planificación territorial se remontan a inicios del siglo XX, propiciadas por la necesidad de resolver los graves problemas de las áreas industriales, cuencas mineras y aglomeraciones urbanas, especialmente los derivados de la desaparición de espacios libres que originaron serios riesgos a la salud de la población. (Hildenbrand, 2002). El primer claro ejemplo de planificación subregional emerge en 1920, con la creación de la mancomunidad para la Cuenca del Rhur («*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*»), fruto de una iniciativa entre Municipalidades y agentes económicos, aconteciendo en la década que le siguió a esta primera experiencia importantes hitos en la ordenación del territorio.¹⁵ Este modelo organizado primordialmente desde las regiones, fue sustituido en el período entre guerras por la visión centralista que posiciona la planificación territorial, en los preparativos de la guerra, como una política pública estratégica de control del *Reich*. En este período se aprobaron dos leyes que versaban sobre el desarrollo y ordenación de viviendas y asentamientos (1933 y 1934), y luego, en 1935, se dicta la Ley de Protección a la naturaleza, mismo año en el cual se crea la Oficina

¹⁵ Entre 1920 y 1930 se constituyeron otras 22 mancomunales; en 1922 se creó la Academia Libre Alemana de Urbanismo; en 1925 se elabora un Proyecto de Ley de Urbanismo para Prusia y en 1930 se dicta la Ley de Planificación de Hamburgo. (Hildenbrand, 2002)

del Territorio del *Reich* («*Reichsstelle für Raumordnung*»), que actuaba como organismo superior del sistema jerárquico-centralista de planificación.

Tras el término de la guerra, la ordenación del territorio en la República Federal Alemana¹⁶ comenzó nuevamente desde ‘abajo,’ ésta vez, a través de los denominados «*Länder*» (estados federales). Las dificultades en la elaboración y aprobación de una normativa federal sobre ordenación del territorio, pasaban principalmente por la falta de acuerdo en aquello referido a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados (*Länder*). Finalmente, en 1965, se aprueba la Ley Federal de Ordenación del Territorio, creándose dos años más tarde la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, como órgano de coordinación entre la Federación y los *Länder* (Hildenbrand, 2002), correspondiéndoles a éstos últimos las competencias sobre ordenación del territorio, sin perjuicio de las directrices básicas de ordenamiento territorial que puede emanar desde el Estado federal. Se caracteriza este modelo de ordenación territorial por “la ausencia de una planificación económica y la valoración predominantemente física del espacio, al servicio de una coordinación general de las infraestructuras y de la debida ocupación del suelo, con fuertes preocupaciones de protección ambiental”¹⁷ (López, F., 1987: 130). En este sentido, “se considera a la política regional (planificación económica) como una política sectorial más y sujeta por tanto, a los designios de la planificación espacial” (Lobos A., 2007: 43).

En suma, podemos establecer, a rasgos generales, que la función ordenadora del territorio contaba ya con algunos antecedentes a inicios del siglo XX, impulsada principalmente por las problemáticas del fuerte proceso de industrialización en el que había entrado el mundo occidental, y que evidenciaba la necesidad de intervención al modelo económico del “laissez faire”. No obstante, este instrumento de planificación encuentra sus orígenes más concretos en los años que le siguieron a la segunda guerra mundial. Desde entonces, la planificación territorial se aboca a la búsqueda de

¹⁶ La República Democrática Alemana abordó el tema territorial desde la planificación económica central de los Estados Socialistas. (Hildenbrand, 2002)

¹⁷ Destaca como elemento de la política de ordenación del territorio alemana, entre otros, la estrecha coordinación entre las políticas de medio ambiente y de ordenación del territorio, que se manifiesta en los siguientes hechos: la integración de ambas políticas en un único Ministerio como modelo de organización administrativa en los Estados Federales; el creciente peso de los temas ambientales en los contenidos de los planes territoriales de nivel regional y subregional; la integración de la planificación paisajística en la planificación territorial; y la existencia de un procedimiento de evaluación de impacto territorial que integra un primer nivel de evaluación de impacto ambiental. (Hildenbrand, 2002: 57)

solución a los graves problemas de desequilibrios interterritoriales e interregionales aparejados a la industrialización. En razón de lo expuesto en los párrafos anteriores podemos distinguir, en el desarrollo europeo de función pública de ordenación del territorio, dos concepciones sobre los contenidos de ésta. La primera entiende la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física a escala regional y subregional, con el objeto principal de coordinación, tanto de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales, como de la planificación urbanística municipal (Alemania). La segunda concepción, liga la ordenación del territorio estrechamente con la planificación socio económica y a los objetivos de las políticas regionales (Reino Unido, Francia) (Hildenbrand, 2002).

Retomando lo que respecta a la evolución de esta función planificadora en Europa, como mencionamos anteriormente, éstas encontraron su 'era dorada' en la década de los 60', para luego entrar en crisis con la recesión económica de inicios de los años 70'. "La crisis del 73 puso entre interrogantes toda la planificación anterior, tanto en materia económica, como territorial" (Bielza V., 2001: 5). La crisis de la 'superplanificación', estuvo marcada por las fuertes críticas a la planificación indicativa de carácter centralizador, como también por las críticas funcionalistas que señalaban que las técnicas de planificación implementadas en la mayoría de los casos no funcionaron como se esperaba, lo que sumado al retorno al modelo neoliberal con sus críticas a la planificación como una limitación indeseable a la libertad de los agentes privados, terminaron por relegar las políticas de desarrollo económico regional y la ordenación del territorio a un plano totalmente accesorio o secundario (Pérez A., 1998).

El estancamiento en el que entró la planificación territorial en prácticamente toda Europa, no impidió que el Consejo de Europa siguiera manteniendo las reuniones periódicas de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), organismo que llega en 1983 a una conceptualización de la ordenación del territorio, plasmada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Dicha conceptualización tuvo una amplia difusión y marca una fuerte influencia entre los autores que tratan estas temáticas que en general toman ésta definición como punto de partida para discutir los alcances de la conceptualización de la Ordenación Territorial. La Carta Europea de Ordenación del Territorio define la ordenación del territorio 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.”¹⁸

El texto en referencia establece además las características que deberá presentar la ordenación del territorio, señalando que “el principal interés de la ordenación del territorio es el ser humano, su bienestar, como también la interacción de éste con su medio ambiente. Su propósito es el de proveer a cada individuo un estado de medio ambiente y una calidad de vida que conduzcan al desarrollo de su personalidad en sus expectativas de desarrollo a escala humana. La ordenación del territorio deberá ser:

- Democrática, deberá ser conducida de manera tal que asegure la participación ciudadana.
- Inclusiva¹⁹, deberá asegurar la coordinación entre diversas políticas sectoriales e integrarlas todas a un enfoque rector.
- Funcional, debe considerar las conciencias regionales basadas en valores comunes, las culturas e intereses, las que pueden cruzar las fronteras administrativas y territoriales, mientras tenga en cuenta las disposiciones de los diferentes países
- Prospectiva, deberá analizar y considerar a largo plazo las tendencias y evolución de los fenómenos económicos, sociales, culturales, ecológicos y ambientales, y sus interacciones.” (CEMAT, 1983)

Asimismo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio establece los objetivos fundamentales que persigue esta herramienta, indicando que el ordenamiento territorial busca alcanzar simultáneamente: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y la utilización racional del territorio.

¹⁸ Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. Con base a lo expuesto por Bielza V., 2001; Pujadas R. y Font. J, 1998; y, Gómez D., 1994.

¹⁹ Gómez D, 1994 traduce la palabra “comprehensive” a ‘global’, estimo que el tenor de la descripción de esta característica de la ordenación del territorio establecida en la Carta acordada por la CEMAT, inclusiva es un adjetivo más adecuado.

Es menester, en este punto, recalcar que la conceptualización de ordenación del territorio a la que llega el Consejo de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio en 1983, es elaborada tras haberse realizado la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, que tal como se señaló, introdujo la problemática ambiental al debate internacional. Este evento, sumado a la amplia difusión del Informe Meadows “Los Límites del crecimiento”²⁰ publicado en el mismo año, forjaron una visión crítica al, hasta ese momento, incuestionable modelo de ‘crecimiento sin límites’, advirtiendo sobre los límites físicos que encontraría la humanidad de proseguir la marcha acumulativa de la contaminación y del crecimiento demográfico. De modo que la misma década en la que entra en crisis la planificación socio económica, es cuando se evidencia al mundo la crisis ambiental, que ha venido protagonizado amplios debates desde diversas áreas hace ya prácticamente cuarenta años, y que parece ser un tema central en los años venideros. La razón de la relevancia que ha adquirido la crisis ambiental se vincula precisamente con el hecho de que, el detrimento del medio ambiente cuestiona un modelo de desarrollo del mundo occidental, hoy hegemónico a nivel mundial y que parece poner en riesgo la existencia global de la humanidad. Es decir, objeta la racionalidad con que ha operado la humanidad sobre el medio ambiente que lo contiene y condiciona.

Precisamente por ser la ordenación del territorio, en términos simples, la función pública que pretende disponer los hechos humanos en el espacio, lo recién planteado impactó, al menos, en la construcción teórica de esta herramienta, ya que se incorporó como objetivo suyo el compatibilizar el sistema físico biológico con las aspiraciones económicas de la sociedad contemporánea, y así lo constata la conceptualización de la CEMAT de 1983. Sin embargo fue con la aparición del concepto de desarrollo sostenible, en el Informe Brundland de 1987, que la planificación territorial es revitalizada, ésta vez como el marco idóneo para la incorporación del paradigma del desarrollo sostenible. De modo que, tras la década de los ochenta, donde el rol de la planificación territorial es confuso y tenue, “el debate que se inició en torno al concepto de sostenibilidad está obligando a retomar el vigoroso debate que se dio hasta antes de 1979 sobre hasta qué punto el planeamiento podía contribuir a la mejora económica

²⁰ Informe encargado por el Club de Roma al MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts), en el trabajaron 17 profesionales siendo la autora principal Donella Meadows.

y social, añadiendo ahora con fuerza el nuevo ingrediente de la ecología y el medio ambiente con un poderoso contenido participativo y, consecuentemente ideológico o político.” (Allende, J. 2000: 205).

De ello da cuenta lo establecido en el plan de acción en pro del desarrollo sostenible, “Programa 21”, consensuado y aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992. Dicho programa es un plan de acción mundial exhaustivo, que abarca recomendaciones para alcanzar el desarrollo sostenible y aborda, en su Sección II, Capítulo 10, la necesidad de darle un enfoque integrado de la planificación y recursos de la tierra, y señala en su introducción que:

“Normalmente la tierra se define como una entidad física, en términos de su topografía y naturaleza espacial; si se adopta una visión integrada más amplia, incluye además los recursos naturales: los suelos, los minerales, el agua y la biota que comprende la tierra. Estos componentes están organizados en ecosistemas que proporcionan una variedad de servicios indispensables para mantener la integridad de los sistemas sustentadores de la vida y la capacidad productiva del medio ambiente. (...) Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora esos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. (...) La esencia de este enfoque integrado consiste en coordinar las actividades sectoriales de planificación y gestión relacionadas con los diversos aspectos de la utilización de la tierra y los recursos de tierras.”

Es entonces, en virtud de la incorporación del concepto de sustentabilidad, que se reformula y refuerza la ordenación del territorio, ahora con un nuevo reto hacia los teóricos y planificadores, que es el de desplazarse desde la planificación urbano-regional tradicional, hacia la planificación ambiental-territorial (Allende, J. 2000). La traslación antes descrita se puede ver reflejada nítidamente a través de las conceptualizaciones posteriores que a continuación se presentan:

Florencio Zoido señala que la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja, reciente y de todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos. Agrega además, que la ordenación del territorio es la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. (Zoido, F., 1998)

Por su parte, Ángel Massiris, tras una detenida revisión a diversas conceptualizaciones de ordenación del territorio establece, a modo de síntesis, que “la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable, y en las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo” (Massiris, A. 2002).

Por último cabe atender lo planteado por Domingo Gómez Orea, quien define la ordenación del territorio como “una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar una calidad de vida satisfactoria.” Apunta además que ésta “se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico-técnica, la participación pública y la concertación de los agentes económicos”. En este sentido establece que “la

Ordenación del Territorio se aplica de forma multi e interdisciplinar en direcciones diversas y complementarias:

- A la corrección de desequilibrios territoriales entre los sistemas territoriales de cada nivel (nacional, regional, comarcal, local o particular) e internamente en cada uno de ellos.
- Como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, en cuanto identifica las actividades que soportan las dimensiones del desarrollo, las distribuye en el espacio de acuerdo con la vocación natural del medio físico y las relaciones de sinergia, complementariedad, disfuncionalidad, compatibilidad e incompatibilidad que se dan entre ellas, regula su funcionamiento y atiende a todas las facetas –social, económica y ambiental- de la calidad de vida.
- Como instrumento preventivo de gestión ambiental en cuanto controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.
- Como instrumento preventivo de riesgos naturales y tecnológicos en cuanto evita localizar población y actividades en las zonas sometidas a riesgo.” (Gómez, D. 2007: 55-56)²¹

Otorgado un contorno de las características y dimensiones que pretende abarcar la ordenación del territorio, queda de manifiesto, que si bien no existe una conceptualización universal ni global sobre la definición y contenidos de esta herramienta, ello no obsta a que, tal como se expuso al inicio de ésta apartado, la humanidad esté ordenando el territorio prácticamente desde sus orígenes, en este sentido “el ordenamiento del territorio tiene expresión concreta por encima de lo que hagamos o dejemos de hacer, es un hecho que el territorio está organizado de alguna forma por defecto o por exceso” (Arenas, F. y Cáceres, G. 2001: 204). Sin embargo, bajo el prisma de la crisis ambiental ya manifestada y reconocida mundialmente,

²¹ Parece relevante destacar que Gómez Orea, refleja en buena medida este cambio de objetivos de la ordenación del territorio, ya que en su libro “Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico” de 1994, establece que desde el punto de vista administrativo, “la Ordenación del Territorio es una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humana, fundamentalmente en el sentido de evitar los problemas y desequilibrios que aquél provoca. (...), optando por una suerte de justicia socioespacial y por un concepto de calidad de vida que trasciende el mero crecimiento económico. Tal función es de carácter horizontal, se ejerce por organismos públicos y condiciona a la planificación sectorial y a otras dos funciones públicas también horizontales: una de nivel inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación socioeconómica. (Gómez, D., 1994:2)

parece necesario revisar y redirigir el modelo espacial al que hemos arribado bajo las ideas modernistas que subyacen al desarrollo humano, pues la búsqueda del óptimo racional individual se alza como el principal responsable de aquellos problemas que aquejan a la sociedad de manera transversal, ya que tal como plantea C. Delmas (1962), se puede afirmar que “cuando un territorio está habitado está forzosamente ordenado, pero hay que reconocer que dejar esta ordenación a la iniciativa privada equivale a... aceptar todos los desequilibrios” (Pujada, R. y Font, J., 1998: 14).

Lo cierto, es que las manifestaciones de desequilibrio ambiental, dan cuenta de la imperante necesidad de reflexionar sobre la articulación que debe existir entre la sociedad y la naturaleza, al tiempo que nos movilizan a reconfigurar esta relación depredadora, para pensarnos ahora, no como agentes exógenos al escenario físico biológico, sino como partes de la unidad fundamental, que “es aquella que reproduce, en diferentes escalas espacio-temporales, la relación sociedad-naturaleza, entendiéndose ésta desde una perspectiva monista, es decir como una unidad irreductible e inseparable”(Gastó, J. y Rodrigo, P., 1998: 68). Ello plantea un desafío al modo de concebir el desarrollo, urge una nueva estructuración del análisis reduccionista donde “el pensamiento sectorial debe ser sustituido por un pensamiento global y holístico, probablemente el único que pueda dar respuestas a problemas que no son parciales ni sencillos, sino que son globales y complejos” (Fariña, J., 2007).

La ordenación del territorio se presenta entonces como una oportunidad de crear nuevos espacios de convivencia, tanto entre los seres humanos como también con los demás seres vivos. En efecto, ya en la arraigada conciencia sobre la importancia que tiene la biodiversidad, la ordenación del territorio deberá hacerse ya no sólo en función del género humano, sino que también de las restantes especies vivas. En este sentido, Hugo Romero señala que en el ordenamiento territorial, “desde un punto de vista ambiental, uno de los más importantes significados consiste en reconocer la existencia de diversos modelos de organización de los sistemas naturales, regulados por principios y mecanismos biofísicos y que encuentran su expresión en los principales sistemas y paisajes naturales tanto como montañas, cuencas o bordes costeros. Cada una de estas porciones de territorio desencadenan procesos continuos para mantener su equilibrio metaestable, en especial a través de los flujos de energía, materia e información. Los sistemas territoriales están ordenados naturalmente y es tarea de la sociedad cuidar que sus perturbaciones no alteren irreversiblemente los mecanismos

de tolerancia a los cambios que impidan su regeneración permanente y el mantenimiento de la calidad y cantidad de los recursos naturales y servicios ambientales que ofertan”. (Romero, H. et. al, 2003: 168).

La función pública de ordenación del territorio deberá entonces configurar el mecanismo de transitividad entre el sistema ecológico y el administrativo, en la medida que “el componente natural posee jerarquías ecológicas y el componente social tiene sus correspondientes jerarquías administrativas. Así la caracterización ecológica de un ecosistema determinado va complementada con su equivalente administrativo, lo cual permite plantear a través de un nivel de decisión dado, los problemas y necesidades que surgen de la ocupación del territorio, como también canalizar las acciones que se tomen sobre el medio natural” (Gastó, J. y Rodrigo, P., 1998: 69), para lo cual debe contar con una serie de normas que permitan este acoplamiento. Sin embargo, la aproximación del orden jurídico a la naturaleza, y a la vinculación de ésta con el territorio (donde el suelo se presenta como soporte de actividades sociales y como marco de instituciones político-administrativas), es de reciente data, y sus antecedentes derivan de una serie sucesiva de aproximaciones parciales que han sido recibidas y asimiladas por el ordenamiento jurídico en función de las aspiraciones vigentes en cada momento para ordenar la vida social. De modo que la crisis ambiental exige la creación de técnicas jurídicas innovadoras que se desarrollen en orden a “perfeccionar los instrumentos de valoración y control global de las acciones públicas y privadas sobre el ambiente (en especial, la planificación); a la irreversible consideración del territorio como sede y marco de referencia de los fenómenos ambientales, y la progresiva evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, agua, montes, etcétera), hacia una ordenación pública de su uso y transformación.” (Bassols, M., 1981: 42)

Por último, es preciso sostener que siendo la ordenación del territorio un instrumento que se levanta como básico y fundamental para el logro del desarrollo sostenible, deberá construirse en base a un nuevo pensamiento, a una modificación en la estructura de valoraciones de la cual la sociedad se dota, que resitúe el rol que le cabe a la moral y a la ética dentro de la totalidad del quehacer humano. Ello en la medida que “[l]a crisis ambiental es la crisis de nuestro tiempo. No es una crisis ecológica, sino social. Es el resultado de una visión mecanicista del mundo que, ignorando los límites biofísicos de la naturaleza y los estilos de vida de las diferentes

culturas, está acelerando el calentamiento global del planeta. Este es un hecho antrópico y no natural. La crisis ambiental es una crisis moral de instituciones políticas, de aparatos jurídicos de dominación, de relaciones sociales injustas y de una racionalidad instrumental en conflicto con la trama de la vida.” (PNUMA, 2002)

2.2. SITUACIÓN EN CHILE.

2.2.1. Antecedentes históricos de la ordenación del territorio en Chile

En Latino América como en Chile, la ordenación del territorio en tanto función pública aparece recientemente, en efecto los problemas que empujaron el surgimiento de esta herramienta en Europa se replicaron en esta región del mundo durante las décadas de 1960 y 1970. En este sentido Massiris, sostiene la tesis que “la política de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos surgió como respuesta a los estilos de planificación desarrollistas que subvaloraron las dimensiones ambiental y espacial en sus políticas, pero que, al implementarse ésta bajo condiciones económicas, sociopolíticas y administrativas similares a las que propiciaron el fracaso de las políticas territoriales que le antecedieron, sus posibilidades de éxito para regular el uso y ocupación del territorio y resolver los conflictos y problemas concomitantes, son mínimas” (Massiris, A., 2008: 55-56). Previo a la evaluación del éxito o fracaso de la planificación territorial en Chile, es indispensable presentar los antecedentes que han caracterizado el modelo de gestión pública sobre el territorio, que son, al igual que en Europa, primordialmente el urbanismo y las políticas de regionalización.

Se sostiene que la ordenación del territorio se manifiesta de hecho en la realidad, desde mucho antes de elaborarse una conceptualización de la misma, en la medida que las sociedades han siempre 'ordenado', o más bien, ocupado el espacio con el propósito de satisfacer sus necesidades. Podemos establecer, en lo que respecta al orden formal del territorio en Chile, que encontramos sus primeras expresiones urbanísticas en los patrones del Imperio Español que se aplicaron durante la conquista y colonización de Chile. "En 1532, Carlos V reglamentó la fundación de ciudades en la Indias, dónde se establecía el modo de trazar las calles, la ubicación de la ciudades respecto de los vientos, llegada del sol, cercanía del agua, altura de la tierra sobre el nivel del mar, tierras de cultivo, cultura y pasto, entre otras. Más tarde la reglamentación fue ampliada por Felipe II en 1573"²²(Gastó, J. y Rodrigo, P. 1998: 85). Pese a estas aproximaciones en orden a regular el territorio y otorgar condiciones adecuadas para los asentamientos humanos, la organización territorial de Chile estuvo, por cerca de 300 años, determinada por la manera de producción extensiva características de las encomiendas y haciendas.

Es por lo anterior, que se ha entendido que el inicio de la función pública de planificación territorial, propiamente tal, se encuentra en un conjunto de leyes dictadas desde la segunda mitad del siglo XIX, fundamentadas y estrechamente ligadas a la regulación del espacio urbano. De ello da cuenta la Ley de Municipalidades de 1854, que facultaba a los municipios para dictar normas destinadas a la conservación y reparación de edificios, así como para ordenar el espacio con fines sanitarios (Sierra, L., 2006: 315), a dicha normativa le siguieron las leyes que regulaban la edificación y remodelación de las ciudades de Santiago (1874) y Valparaíso (1876). Luego con la Ley de Municipalidades de 1891, se le otorga a los municipios diversas atribuciones tales como: fijar los límites urbanos y las condiciones en que podían entregarse al uso público nuevos barrios, reglamentar la construcción de edificios u otras obras al costado de las vías públicas determinando las líneas correspondientes, entre otras,

²² Parece relevante destacar una de éstas instrucciones de esta reglamentación, sobre todo por el mandato a asentarse en los territorios de una manera determinada. "ORD 111. Habiendo hecho la elección del sitio en donde se ha de hacer la población que como está dicho, ha de ser en lugares levantados a donde haya sanidad y fortaleza, fertilidad y acopio de tierras de labor y pasto, leña y madera, materiales, aguas dulces, gente natural, acarretes, entrada y salidas, que esté descubierta de viento norte, siendo en costa; téngase en consideración al puerto y que no tenga el mar a medio día; ni al poniente, si fuera posible, no tenga cerca de sí, lagunas ni pantanos en que se críen animales venenosos y corrupción de aire y agua". (Saa, R. et. al: 2003: 7)

que terminaban por establecer las primeras limitaciones a la propiedad privada asentada en la urbe²³ (CONAMA, 1999; Saa, R. et al., 2003).

Un hito importante, se marca, con la dictación de la Ley N° 2.658, de 1912, que reguló la construcción de la ciudad de Concepción, en esta normativa se observan notorios avances en materia urbanísticas, de ello da cuenta la inserción de un antecedente del contemporáneo ‘plan regulador’ al establecerse, en el artículo 2º que: “El trazado de las calles, plazas i avenidas se sujetarán a las líneas fijadas en el plano acordado por la Municipalidad que apruebe el Presidente de la República.” La ley además insiste nuevamente en la necesidad de aprobación municipal para la apertura de nuevos barrios, señalando en el inciso 2º del artículo 3º que “[p]ara que la Municipalidad pueda aceptar la apertura de un nuevo barrio o población, es necesario que el interesado se obligue a entregar las calles pavimentadas, con sus servicios de alcantarillado, iluminación i agua potable, i sus aceras en la forma i condiciones que dicha Municipalidad acuerde con arreglo a las leyes.” Asimismo, se exige permiso de la Municipalidad para edificar al costado de calles, plazas u otros bienes nacionales de uso público (art. 4º). En lo sustancial estas disposiciones fueron recogidas para su aplicación nacional en la reforma a la Ley de Municipalidades de 1915.²⁴

Es relevante destacar, que en esta reforma recién referida a la ley de municipalidades, se dispone que “El Presidente de la República fijará, cada diez años, por medio de un decreto, los límites de la parte urbana de las ciudades capitales de provincia”, este precepto da cuenta del carácter fuertemente centralista que evidencia la planificación urbana en Chile. En efecto, las consecutivas normas que le sucedieron hasta la actual normativa sobre el territorio denotan cuan vertical ha sido la planificación urbana en el país, una de éstas normativas corresponde a la Ley N° 4.563 de 1929, que faculta al Presidente de la República para dictar “Ordenanzas Generales” para la regulación de las ciudades, asimismo lo autoriza para definir los proyectos que

²³ En 1896 se dicta una ley que establece el servicio obligatorio de desagües por medio de alcantarillas y cañerías. Éstas estaban a cargo de la autoridad, pero los propietarios debían conectarse a su cargo.

²⁴ Estableciendo que “No se podrá proceder a la formación de nuevos barrios dentro de los límites urbanos de las ciudades, por medio de la división de propiedades i de su venta en sitios, sin que los interesados hayan sometido previamente a la aprobación de la Municipalidad el plano respectivo, en el cual se determinará la ubicación i dimensiones de las vías i plazas que se propongan formar”. (Sierra, L., 2006)

fijaban las líneas de edificación de las ciudades que contaran con más de 20.000 habitantes, a base de un anteproyecto elaborado por la Municipalidad²⁵.

El terremoto de Talca de 1928 impulsó la redacción de un proyecto de ley que definiera normas técnicas, lo que se concretó con la que se considera la primera norma legislativa que reguló de manera general el espacio urbano, el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 345 de 1931, dictado por Carlos Ibáñez del Campo. Esta norma estableció que todas las municipalidades en cuyas comunas existieran ciudades o poblaciones de más de 8.000 habitantes debían tener un “plano oficial de urbanización” aprobado por el Presidente, previo informe favorable de la Dirección General de Obras Públicas, también se delega al Presidente la potestad de dictar la ordenanza general de esta norma legislativa; se dispone además, que las municipalidades podrían dictar ordenanzas locales de edificación y urbanización, las que debían respetar la ordenanza general y ser aprobadas por el Presidente. (CONAMA, 1999; Sierra, L., 2006). De modo que el DFL N° 345 reforzó el rol del gobierno central en la regulación urbana. Cabe relevar lo determinante que es el hecho que los decretos con fuerza de ley han sido la única técnica utilizada para la regulación territorial hasta hoy, puesto que implica que “las bases del régimen jurídico que se ha ido construyendo sobre la ciudad nunca han sido objeto de discusión parlamentaria propiamente tal.” (Sierra, L., 2006: 315)

Posteriormente la Ley General de Urbanismo y Construcciones de 1931, fue objeto de modificaciones en 1953, en 1960 y en 1963. Entre ellas, particularmente interesante resulta la de 1953, D.F.L N° 224, que en lo sustancial no alteró el esquema de potestades establecidas en el D.F.L N° 345, pero introdujo por primera vez los planes intercomunales y los regionales. Los primeros a objeto de regular “el desarrollo físico de las áreas urbanas, suburbanas, y rurales de diversas comunas que por sus relaciones se integran en una unidad urbana”, los planes regionales, por su parte, se contemplaron “para aquellas zonas sometidas a planes o estudios de desarrollo industrial o agrícola para concordar el desarrollo físico con el económico”. Ambos instrumentos debían ser confeccionados por el Ministerio de Obras Públicas, aprobados por el Presidente de la República y sus disposiciones ser incorporadas automáticamente a la planificación comunal, en el caso de los intercomunales, y a la

²⁵ Esta normativa además, creó el cargo de director de obras para las municipalidades y estipula que la supervisión de toda esta normativa le correspondería a la Dirección General de Obras Públicas del gobierno central.

intercomunal y comunal en el caso de los regionales. Así, se refrenda el carácter centralista en otras escalas territoriales, específicamente en los niveles intercomunales y regionales.

Entre los años 1964 a 1973 la temática urbanística estuvo dominada por la planificación estatal dirigida a responder los problemas urbanos más urgentes, lo que es particularmente claro en el período 1970-73, en que el gobierno intensificó esta política, la participación estatal en el mercado del suelo y la construcción de vivienda social. En efecto, producto del creciente déficit habitacional generado por el crecimiento vegetativo de la población y las migraciones campo-ciudad se crea, por Ley N° 16391 de 1965 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que toma a su cargo el tema de la vivienda, la construcción y el urbanismo, todo lo que hasta ese momento estaba en manos exclusivamente de las municipalidades y de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas.²⁶

Tras el golpe militar, en 1975 se reforma nuevamente la normativa sobre urbanismo y construcciones entrando en vigencia en 1976 el D.F.L 458, norma que establece la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), no obstante las diversas modificaciones incorporadas desde entonces. Esta normativa en lo esencial mantiene el marco regulatorio delineado por la primera norma general de urbanismo dictada en 1931, es decir mantuvo el peso de la regulación en el gobierno central, con una técnica más explícita sobre el mismo, estableciendo que la potestad reglamentaria, ejercida a través del MINVU recorrería todos los niveles de acción que en dicha norma se establecen, a saber, nacional, regional, intercomunal y comunal.

²⁶ En lo que se refiere al espacio rural, durante este mismo período, específicamente el que media entre 1962 a 1973, se implementa en Chile la denominada Reforma Agraria, a través de la promulgación de la Ley de reforma Agraria, N° 15.020 de 1962 y en particular con la Nueva Ley de Reforma Agraria, N° 16.640 de 1967, ésta ley estableció entre sus aspectos principales: límite a posibilidad de acumular tierras a un máximo de 80 hectáreas de riego básico; que son expropiables: las tierras de las corporaciones o sociedades, aquellas por mala explotación todas las tierras cualquiera sea su tamaño, las tierras beneficiadas por obras de regadío efectuadas por el Estado; se crean los asentamientos de las tierras expropiadas donde se organiza un sistema transitorio por 3 o 5 años; y las aguas de regadío son definidas como un bien nacional de uso público. Sobre ellas hay derecho de uso no de propiedad. Este proceso de una década generó importantes cambios en la estructura predial agrícola de Chile, que radican primordialmente en el fin de la organización agraria de explotación a través de hacendados y latifundios, instalado por más de trescientos años, transformando no sólo la estructura territorial de la explotación agraria, sino que junto con ello la organización política, social y cultural del medio rural.

Por último, en lo referido al urbanismo, es relevante considerar que una de las prerrogativas que la LGUC establece para el MINVU es la formulación de Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), hasta la actualidad sólo se han formulado dos de estos instrumentos. La primera de ellas en 1979, que no tuvo aprobación oficial, y estableció entre sus lineamientos que: el suelo urbano no es un recurso escaso; la necesidad de aplicar sistemas flexibles de planificación con una mínima intervención estatal, como también el menester de definir procedimientos y eliminar restricciones que permitieran el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado. En 1985 se formuló una nueva PNDU, que contó esta vez con aprobación oficial por medio del Decreto Supremo N°31, sin embargo no se publicó en el Diario Oficial, en ella se ajustaron los contenidos de su antecesora estableciendo que el suelo urbano es un recurso escaso, además de asumir la planificación del desarrollo urbano como una función privativa del Estado, función en la que es llamado a conciliar los intereses particulares con el Bien Común, y asimismo anota que deberá hacerse dicha planificación con atención a las tendencias de mercado. Esta PNDU sin haber entrado nunca a regir fue derogada el año 2000 por el Decreto Supremo N° 259 del MINVU, y hasta la actualidad no se ha elaborado otro de estos instrumentos, lo que evidencia la gran dificultad que ha tenido la planificación urbana para proyectarse como una política pública a largo plazo.

Por su parte la función pública regionalista cuenta con una historia que, al igual que la función urbanística, está absolutamente marcada por el incontrarrestable centralismo heredado de las instituciones españolas y fuertemente consagrado en la Constitución de 1833, en efecto bajo el régimen de la mencionada Carta Política “el Presidente de la República era un verdadero autócrata que designaba a los ministros, intendentes, gobernadores, diplomáticos, empleados de la administración pública, jueces, parlamentarios (a través del control absoluto del proceso electoral), y luego de cinco años, a su sucesor por medio de “elecciones” férreamente controladas. Además, su aprobación era necesaria para el nombramiento de obispos y altos dignatarios de la Iglesia y para la creación de nuevas diócesis. Gozaba también de inmunidad total durante su mandato y podía obtener del Congreso facultades extraordinarias para suspender derechos y garantías constitucionales.” (Boisier, 2007: 120)

No obsta a la mencionada férrea consagración del sistema presidencialista, el hecho de que el proceso de consolidación del Estado chileno como unidad territorial,

realizable únicamente por medio del control del Gobierno en el espacio geográfico nacional es decir la conformación del Estado territorial, estuviere ajeno a posturas divergentes y a violentos episodios de la historia de Chile. En efecto durante el período que comprende desde 1810 a la Constitución de 1925 se produjeron intentos descentralizadores que perseguían la distribución del poder político, impulsados por movimientos regionalistas o federalistas. Dentro de estos movimientos originados desde las regiones se encuentran los intentos federalistas de 1826, 1859, y el frustrado período parlamentarista de 1891 a 1925 (Montecinos, 2005). Con independencia de la importancia que tienen éstas experiencias no enfocaremos en lo que Montecinos (2005) identifica como los segundos intentos descentralizadores, que se enmarcan desde 1925 hasta la fecha y son aquellos intentos caracterizados por su verticalidad, ya que surgen desde el propio centro político nacional, y son principalmente del tipo administrativo con vocación desarrollista.

Estos segundos intentos descentralizadores, de carácter primordialmente administrativo nacen con el proceso de modernización estatal al que se ve empujada la elite gobernante tras la desestabilización política y social acaecida en 1924, en efecto la reafirmación centralista en la Constitución de 1925 fue previamente contorneado por la Junta Militar que tomó el poder en septiembre de 1924, derogando por Decreto Ley Nº 13 la Ley Orgánica de Municipalidades vigente, del mismo modo dicho instrumento disolvió todos los municipios de relevancia del país, nombrándose a cambio Intendentes Municipales y Juntas de Vecinos (regidores), todos ellos designados por decreto ministerial (Salazar y Pinto, 1999:290). Esta reafirmación centralista y presidencialista del modelo se mantuvo, sin perjuicio de la incorporación de las demandas sociales y económicas que habían convulsionado el escenario político en la nueva Carta Política, en efecto, dicha Constitución con miras a la mencionada modernización introdujo la descentralización territorial de la Administración del Estado a través de las Asambleas Provinciales y las Municipalidades contemplando dichas entidades en su Capítulo IX denominado “Régimen Administrativo Interior”.

En relación a esta materia, Pantoja (2007) señala que, en lo territorial, las demandas por un rol activo del Estado en los problemas socio económicos de la nación se manifestaron en la Constitución de 1925, al habilitar a las autoridades territoriales de atribuciones que les permitieran pronunciarse directamente sobre las materias de interés provincial o local. De este modo, la reforma constitucional habría de

concretar un modelo de administración pública que en tanto organización, correspondía a una administración descentralizada territorialmente, esto es, con asambleas provinciales y las municipalidades dotadas de atribuciones públicas suficientes para satisfacer las necesidades de la población de esas circunscripciones, y con direcciones zonales de los servicios públicos nacionales, que evitarán concurrir a Santiago a realizar trámites que hubiese que seguir antes ellos (Pantoja, 2007: 110-111). Sin embargo, dentro del establecimiento de estos objetivos descentralizadores en la Carta Política en reformulación, “las asambleas provinciales constituyen uno de los puntos en que más se demuestran las dudas que tenían los constituyentes en lo relativo a la autonomía que convenía dar a los órganos locales. Dada la divergencia que existía entre los miembros de la sub-comisión de reformas, la Constitución quedó en esta parte como una simple expresión programática, porque no se dictó a ley que viniera a establecer la organización de las asambleas provinciales”, por lo que “estos organismos en los cuales los constituyentes vieron una fórmula de dar vida a los entes locales, no llegaron jamás a tener existencia jurídica bajo el imperio de la Constitución del 1925.” (Bulnes, 1988: 7)

El pálido abordaje constitucional sobre la descentralización en la Carta Política de 1925 no impidió el surgimiento de elementos regionalistas en las políticas gubernamentales. Impulsadas en buena medida por las demandas socio económicas de la población, que se enfocaban primordialmente a la creación de un proyecto de desarrollo económico, de industrialización y de producción nacional. De ello dan cuenta los primeros intentos industrializadores que aparecen durante la década de 1920, reforzados mediante medidas económicas activas del Estado que sirvieron de antecedente a la política de sustitución de importaciones, implementada con más fuerza tras la crisis económica generalizada de 1929. Sin perjuicio de estas condiciones de coyuntura histórica, Boisier identifica el nacimiento de las políticas públicas de desarrollo regional más estrechamente ligadas a las consecuencias de los desastres naturales, siendo precisamente el terremoto de Chillán en 1939, el evento que “representó una coyuntura para la creación de la CORFO, principal instrumento de industrialización durante treinta años y los importantes programas sectoriales puestos en marcha (energía hidroeléctrica, petróleo, sales minerales, carbón, acero, industria metalmeccánica, fruticultura, riego, ganadería, hotelería, etc.) que modificaron profundamente la geografía económica del país e introdujeron la noción de región”

(Boisier, 2004: 173). Agrega además este autor que el segundo impulso de las políticas regionales vendría de la mano de otro terremoto posterior, el de 1960, en la medida que “el gobierno de la época reestructura el Ministerio de Economía abriéndolo al Fomento y a la Reconstrucción de las nueve provincias afectadas y entrega nuevas responsabilidades a la CORFO en materia de desarrollo provincial, a través de la Secretaría Técnica de los nuevos Comités Provinciales de Desarrollo cuyo propósito era “...equilibrar el desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país.”(Boisier, 2004: 174).

El otro antecedente relevante que compone la denominada ‘primera regionalización’ (1925-1973), es la creación de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), que comienza a operar en los inicios del gobierno de Eduardo Frei Montalva, adquiriendo su aprobación formal en 1967. Este nuevo órgano asesor se formó con un equipo técnico y profesional heredado de la CORFO que, sumado a un grupo de jóvenes recién egresados, se ocupó del estudio y proyección de la planificación del desarrollo nacional y regional, que antes recaían en la CORFO. En lo referente al proceso de regionalización es preciso anotar que ya en 1966, y con el objeto de impulsar el desarrollo y gestión de las regiones, provincias y comunas, la ODEPLAN propuso la división de Chile en 11 regiones y una zona Metropolitana. Además elaboró en 1968 un documento denominado “Política Nacional de Desarrollo, Directivas Nacionales y Regionales”, que en lo referido a la expresión territorial de la misma incluyó cuatro componentes: las prioridades de desarrollo sectorial en cada región del país, la definición de funciones de los polos y focos de desarrollo, la identificación de los recursos disponibles en las zonas en que estos probables polos se localizarían y, por último, una breve caracterización de los territorios, en función de su dinamismo y su potencial de desarrollo. (MIDEPLAN, 2010).

La regionalización entonces transitó, desde 1925 hasta el quiebre del régimen democrático en 1973, por medio de políticas planificadoras primordialmente enfocadas a alcanzar el crecimiento económico. Las políticas de industrialización que operaron la década del cuarenta, cincuenta y sesenta, conformaron un Chile que espacialmente se asimilaba al modelo teórico centro-periferia, es decir, con un modelo industrializador concentrado en los polos regionales y el abastecimiento de recursos desde los centros primarios ubicados en la periferia. La vocación desarrollista del Estado entendió la

descentralización, enmarcada en un proceso de regionalización que permitiera generar un mayor dinamismo de la economía nacional y regional, ello derivó en que a fines de la década del sesenta, con la creación de la ODEPLAN, se instalara la descentralización en el centro mismo de la política de desarrollo nacional (Boisier, 2000; Montecinos, 2005). En tal este sentido, se estima que en materia de desarrollo regional, el gobierno de Eduardo Frei Montalva fue innovador y pionero, y que, por su parte, el gobierno de la Unidad Popular no dispuso de tiempo para un planteamiento estructuralmente diferente. (Boisier, 2007).

Tras el quiebre institucional de 1973, el Gobierno Militar instauró un discurso caracterizado por el autoritarismo y la adopción de un modelo económico ultra liberal, y fue dentro de este particular contexto de “seguridad nacional” y en lo que ha se ha catalogado como un hecho paradójico, anómalo, o irónico (Boisier, 2000; Montecinos, 2005; Salazar, 1999), se materializaron durante este período avances sustanciales en descentralización y regionalización, primordialmente en aquello que dice relación con la organización política, administrativa, social, y financiera de las regiones. La relevancia con que la dictadura abordó esta temática quedó tempranamente reflejada con la creación de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA), a través del Decreto Ley N° 212 de diciembre de 1973, que establece en su artículo primero las atribuciones de este organismo, una de las cuales era la de “estudiar y programar medidas tendientes a hacer una adecuada regionalización administrativa del país” (Bulnes, 1989). De modo que se le encargó a este organismo la reorganización de la división política administrativa, tarea concretada a través de los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974 que establecieron la regionalización que se mantuvo hasta 2005.²⁷

Se ha sostenido que los avances realizados por el Gobierno Militar en materia de la regionalización terminaron por formular, aunque parcialmente, un nuevo ordenamiento territorial del país, donde la nueva división política administrativa daba una crucial relevancia a las regiones, en oposición a la importancia administrativa de las provincias hasta antes de 1973 (Montecinos, 2005). Donde si bien los requisitos regionales no eran muy diferentes a los utilizados por la regionalización hecha bajo el Gobierno de Frei Montalva, las modificaciones introducidas implicaron un nuevo arreglo político administrativo, basado: en la creación de una nueva categoría, la región,

²⁷ Posteriormente se modificarían los Decretos Leyes N° 1230 y 1317 de 1975, a fin de establecer la división provincial y en 1979 el Decreto Ley 1289 establece la división comunal.

institucionalizada por Decreto Ley; en la eliminación de la división preexistente, el departamento; y la asignación de una nueva institucionalidad a cada nivel territorial (Boisier, 2000). Además de utilizar, para la consecución de la política de desarrollo regional, principalmente siete instrumentos: financieros, organizacionales, participativos, de planificación, de capital humano, y, económicos. (Boisier, 2000; Boisier, 2007)²⁸

El retorno a la democracia en la década 1990, trajo consigo un nuevo impulso vertical sobre la descentralización, esta vez enmarcado dentro de un proceso de estabilización de la democracia donde incluía dentro del discurso político (al menos en los inicios) la necesidad de democratizar los órganos con base territorial instituidos por el gobierno militar. Más allá de los objetivos programáticos no del todo satisfechos a la fecha, se han concretado en estas tres décadas de gobiernos democráticos algunos avances relevantes respecto a la regionalización y al desarrollo local. Tal vez los logros normativos institucionales más importantes se alcanzaron en el primer gobierno de la concertación²⁹, pues es durante el gobierno de Patricio Aylwin que se modificó la Constitución Política en materia de gobierno y administración territorial en 1991, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 19 de marzo de 1992; y se aprobó además la Ley de Gobierno y Administración Regional de 20 de marzo de 1993 (Ruflián, D., 2009).

Estas modificaciones normativas introdujeron cambios sustanciales a la institucionalización de los órganos territoriales, entre ellas especialmente relevante es la reforma constitución de 1991, que replanteó los contenidos en todas las escalas territoriales del entonces Capítulo XII sobre Gobierno y Administración Interior. Estableciendo a los Gobiernos Regionales como los órganos encargados de la administración superior³⁰ de la región dotados de personalidad jurídica de derecho

²⁸ Destacan en particular en materia de organización institucional y administrativa, la creación de la figura del Intendente Regional, las Secretarías Regionales Ministeriales, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (herederas de las Oficinas Regionales de Planificación) y las Secretarías Comunales de Planificación.

²⁹ Los gobiernos concertacionistas que sucedieron al de Patricio Aylwin, si bien mantuvieron el discurso descentralizador no mostraron avances sustanciales en la materia, sin perjuicio de ello se destaca un aumento en la inversión regional durante el gobierno de Eduardo Frei y una ampliación de la regionalización bajo el gobierno de Ricardo Lagos al crearse dos nuevas regiones.

³⁰ Cabe anotar la separación entre gobierno y administración regional, correspondiéndole el gobierno al Intendente como representante directo del Presidente de la República en las

público y patrimonio propio. Con respecto al nivel provincial establece a las gobernaciones como entes desconcentrados del Intendente Regional; por último en materia municipal establece la elección democrática de los alcaldes y dotándolos de autonomía para la administración de sus finanzas. La trascendencia de esta reforma constitucional, es anotada por Rolando Pantoja, señalando que ella radica en que la reforma de 1991 modificó el organigrama administrativo al quebrar la estructura cupular que partía del Presidente de la República, e hizo surgir un mapa administrativo nuevo, en que se destaca la existencia independiente, a nivel territorial, de dos organismos constitucionalmente autónomos: los gobiernos regionales y las municipalidades, que en tal calidad están liberados de todo vínculo de supervigilancia o tutela por parte del jefe de Estado, reemplazando así el diseño vertical por un diseño horizontal diferenciado, del que surgen nítidamente los planos administrativos nacional, regional y comunal, en una interacción coordinadora y no jerárquica (Pantoja, 2007: 146).

Las modificaciones posteriores a las leyes orgánicas constitucionales que regulan las instituciones territoriales a escala comunal y regional, refrendaron y especificaron la reforma constitucional de 1991. Así la Ley Orgánica Constitucional de 1992 suprimió los antiguos Consejos de Desarrollo Comunal, sustituyéndolos por un Consejo Municipal conformado por concejales democráticamente elegidos, y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1993, que por su parte, creó los Gobiernos Regionales con personalidad jurídica de derecho público y con competencias y recursos propios para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo también las condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones (Boisier, 2007; Rufflián, 2009). Entre las funciones asignadas por esta ley a los Gobiernos Regionales se encuentra las de ordenamiento territorial, concepto que es por primera vez mencionado como tal en una normativa y que conformaban atribuciones consideradas como esenciales para efectos de alcanzar el anhelado desarrollo regional. Se especifica además en esta normativa que las acciones ejecutadas por los gobiernos

regiones y al Gobierno Regional la administración superior de dicho espacio territorial. Esta división procura mantener el Estado de Chile bajo la concepción unitaria del territorio y por tanto el control centralista sobre las regiones. En efectos desde el noventa hasta la actualidad se ha planteado la necesidad de democratizar las regiones, sin embargo la fuerte tradición centralista pareciera ser unánime en las diferentes bancadas políticas, ello sin duda ha mermado el discurso descentralizador, tendiendo en la práctica a configurarse como una mera desconcentración del ejecutivo.

regionales en materia de administración regional (tal como lo es la ordenación territorial), deberán observar como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural. Asimismo los Gobiernos Regionales deberán en el ejercicio de sus funciones inspirarse en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3º de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

Bajo el marco jurídico someramente presentado en estas líneas se sitúa la actual política de regionalización, que junto a la normativa urbanística, terminan por conformar el modelo de ordenamiento territorial que ha adoptado Chile. Un modelo, erigido predominantemente sobre normativa urbano-regional, que además se ve complementada por un gran número de normas de carácter sectorial, que terminan formando un gran entramado de competencias sobre el territorio en sus diferentes escalas. Massiris sostiene que para una ejecución exitosa de una planificación territorial, entendiendo el éxito de dicho plan, el propiciar el desarrollo regional armónico y equilibrado, y el uso y ocupación de las ciudades y espacios rurales en términos ecológicamente sostenibles y socioculturalmente aceptables, deberán sortearse importantes obstáculos de orden normativo institucional, en la medida que del análisis comparado de los países latinoamericanos se desprende la general "ausencia de políticas nacionales que orienten las acciones del ordenamiento territorial en los distintos ámbitos territoriales de actuación, así como un cubrimiento territorial limitado de los planes, debilidad y desorden normativo y ausencia de una organización institucional adecuada y coordinada para la gestión del ordenamiento y su articulación con los demás planes y acciones que desde perspectivas sectoriales se implementan"(Massiris. A, 2008: 60).

Para evaluar el estado del arte en materia de planificación territorial en Chile, es necesario comprender que es desde el propio establecimiento de los Estados territoriales que los gobernantes han precisado de la división del territorio en orden a atender diferentes necesidades del Estado, las que han ido evolucionando en la medida que han variado los requerimientos sociales, las actividades o fines que a éste se le asignan, y la política pública de planificación de incidencia territorial recién

presentada da cuenta de ello. De este modo, la utilización y la ocupación del territorio en Chile, ha sido abordada por parte de la Administración del Estado a través de dos instrumentos en orden a dar satisfacción a las necesidades socio-económicas, la desconcentración y la descentralización tanto funcional como territorial. Estos instrumentos nos permiten analizar la organización de la Administración Pública desde una doble dimensión; por un lado se encuentra el enfoque territorial donde opera la descentralización existiendo en ella tres niveles o escalas de administración: nacional, regional, y comunal³¹. Y, por otro lado se encuentra la estructura funcional de la Administración Estatal, primordialmente desconcentrada y que se estructura en atención a la necesidad de separar campos específicos de actividad estatal, con el objeto de atender y satisfacer las diversas necesidades de interés general.

A continuación, se presentarán las actuales competencias que tiene la Administración del Estado sobre el territorio, con el objeto de analizar el marco normativo institucional con relevancia en esta materia. El examen se hará en consideración a la distinción antes expuesta de estructura administrativa, ello con el objeto de ilustrar de manera más didáctica las competencias y jerarquía de las atribuciones que ejercen los diferentes órganos del Estado, y el cómo estos órganos, a través del ejercicio de sus prerrogativas, terminan por administrar y modelar el territorio. La extensión que alcanzará esta revisión sobre la Administración del Estado responde a que en los hechos, la dimensión territorial afecta prácticamente “a la totalidad de la acción pública, puesto que la generalidad de las decisiones procedentes de los diferentes niveles administrativos supone una incidencia, en mayor o menor grado, sobre el territorio” (Pujadas y Font, 1998:11). Finalmente es preciso anotar, que para efectos de esta investigación, el análisis crítico del modelo institucional normativo sobre el territorio se hará considerando que en el actual contexto de crisis ambiental, se hace apremiante incorporar las prácticas del desarrollo sustentable en la actividad estatal, ello invita a re-orientar el fundamento teleológico de la actividad del Estado. Para ello es esencial desarrollar un ordenamiento territorial, donde se elabore un nuevo enfoque territorial de las políticas públicas que logre visibilizar la interdependencia que existe entre el sistema socio cultural y el ambiente que lo sostiene. Pues por más

³¹ Se excluye de esta investigación la división provincial puesto que representa una desconcentración territorial del Intendente, y el Gobernador (autoridad de dicha división jurídico administrativa), tiene limitadas prerrogativas enfocadas primordialmente a la idea de ‘seguridad nacional’ que inspiró la política de regionalización del Gobierno Militar.

urbanizados que nos encontremos en esta occidental modernidad “la ocupación territorial se define en función de la trilogía territorio-cultura-biodiversidad como un todo íntegro e indivisible” (Ther, F., 2010: 228). Donde “el territorio se define como el espacio para ser y la biodiversidad como un patrimonio cultural que permite al ser permanecer; por tanto la existencia cultural es condición para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad” (PNUMA, 2002; Ther, F., 2010).

2.2.2. Estructura territorial de la Administración del Estado.³²

³² Constitución Política de la República. Artículo 110.- Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

Nacional

La escala nacional de la estructura territorial de la Administración del Estado está determinada por la forma del Estado Chileno que, como antes se mencionara, corresponde a uno unitario, y ello implica que existe un solo centro de poder político ejercido en todo el territorio nacional, a través de órganos funcionalmente diferenciados establecidos por la Constitución y las leyes. Dichos órganos deben actuar con el objeto de dar cumplimiento a los fines que le son consustanciales a su existencia, y que en el análisis de nuestro ordenamiento jurídico, podríamos resumir como: estar al servicio de la persona humana, y promover el bien común. Para dar cumplimiento a estas funciones, la Administración pública goza de una importante cuota del poder general del Estado, en efecto, es el propio ordenamiento jurídico el que otorga unos poderes derivados, de permanente aplicación para la consecución de los objetivos genéricos, constitucionalmente atribuidos, y unos objetivos específicos, legalmente asignados, que posibilitan –más todavía: le obligan-la realización de sus actuaciones, incluso frente a la legítima oposición de los particulares (Bermejo, 2001: 79).

En este sentido, gran trascendencia adquiere a escala nacional los poderes que reviste la investidura del Presidente de la República, que según lo dispone nuestra Carta Fundamental, le corresponde en su calidad de Jefe de Estado ejercer las funciones de gobierno y de administración en todo el territorio. Para el cumplimiento de dicho cometido la Constitución Política le otorga atribuciones especiales, entre las cuales particular relevancia adquiere sobre el territorio el ejercicio de la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal (Art. 32º N° 6 Constitución Política de la República). Esta denominada potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República, implica una determinante modelación de la institucionalidad que opera sobre el territorio, ya que esta es considerada como aquella atribución especial del Presidente para dictar, unilateralmente, normas jurídicas generales o especiales destinadas al gobierno y administración del Estado o a la ejecución de las leyes (Cazor, 1999).

La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional.

Así, el Presidente de la República influirá sobre el territorio toda vez que pertenecen a su ámbito de competencia, la toma de decisiones que permiten la conducción del Estado con el objeto de alcanzar los fines que le son propios, ya que en tanto titular de la función administrativa nacional, le corresponde la fijación de la política nacional de desarrollo y la aprobación de los planes, programas y acciones necesarios para viabilizarla. Es preciso detenerse en el hecho de que la definición, en cualquier sentido de la política nacional de desarrollo, determinará la utilización y explotación del territorio nacional, cuestión que refleja la presión que ejerceremos sobre los diferentes ecosistemas donde emplacemos las actividades humanas, considerando que el mentado desarrollo es medido, específicamente, a través del crecimiento económico³³. Cabe agregar que, siendo el desarrollo nacional el objetivo de esta política pública, es menester comprender que este concepto, surge junto al proyecto de sociedad moderna al igual que conceptos como progreso, evolución...etc., ideas que responden a una lógica lineal y reduccionista, y que por ello no logran abordar la complejidad de las interacciones ambientales. En efecto, el concepto de desarrollo tiene, en su esencia, la idea del crecimiento hacia adelante y hacia arriba, sin observar los límites que impone la materialidad finita de la Tierra (Nogueira, Ana Patricia, 2010).

De esta manera, la formulación de políticas, planes y programas que versen sobre esta materia, reproducirán la relación sociedad/naturaleza adoptada por la cultura política y económica del país, en la medida que éstos instrumentos entregan normas y pautas para el desarrollo integrado y coherente de una diversidad de cuestiones y asuntos de interés general, que en este caso corresponden a la visión de desarrollo nacional. Para que pueda concretarse requerirá de un compromiso de acción coordinada entre los distintos actores y sectores que intervienen o participan en su propia configuración y materialización (Moraga, 2007). El ordenamiento jurídico chileno, como ya se ha mencionado, es específico respecto al fin de la actuación administrativa, estableciéndolo en la Constitución de la República como también en el artículo 3º inciso 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar que:

“La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma

³³ Cuya unidad de medida es el Producto Interno Bruto (PIB), esto es, el valor de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de una nación en un año determinado.

continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.”

En este precepto se consagra la denominada potestad de programación y planificación, que según analiza BERMEJO, corresponde a una prerrogativa que sólo desde el punto de vista más amplio puede concebirse como manifestación del poder público general, ya que esta potestad importa la posibilidad de ordenar actividades propias, encauzar las intervenciones en ámbitos ajenos –cuando la ley lo permite- e incluso autovincularse para el futuro desarrollo de la gestión propia de la Administración. De modo que sólo en determinados ámbitos de intervención administrativa, la Ley atribuye a los planes conformados por la Administración el importantísimo efecto de la legitimidad de sus contenidos y la vinculación de los mismos, tanto para la Administración, como para los particulares afectados (Bermejo, 2001:96), caso que se da particularmente con la planificación territorial.

Se desprende del análisis de este artículo 3º de la Constitución que la potestad de planificación y programación se realiza en diferentes escalas administrativas: nacional, regional y comunal. Estas planificaciones del desarrollo en escalas, en coherencia con lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, serán elaboradas por las autoridades encargadas de cada uno de dichos espacios jurídicos administrativos, correspondiéndole al Presidente de la República, al Gobierno Regional y al Municipio respectivamente. Si bien estas políticas deberán armonizarse e integrarse, la elaboración de las políticas de desarrollo en cada de los territorios administrativo influirá de manera determinante en la utilización y conformación del mismo, ello, en la medida que la planificación territorial deberá elaborarse justamente en atención a la planificación socioeconómica o de desarrollo³⁴.

³⁴ Este aspecto se hace explícito en el instrumento de planificación territorial más relevante en nuestro país, al establecerse en el artículo 27º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que se entenderá por Planificación Urbana, “el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico.

Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles.”

Para la adecuada comprensión de la influencia de la autoridad presidencial en lo que se refiere a la elaboración de políticas, planes y programas de alcance nacional, es necesario atender el hecho de que, tanto las funciones de gobierno como las de administración nacional, las realizará con la colaboración de los órganos de la Administración que establezcan la Constitución y las leyes. Dichos órganos serán dotados a su vez, de atribuciones y competencias que permitan dar el cumplimiento a los objetivos públicos encomendados. Por lo que para analizar el poder que ejerce sobre las diferentes materias de alcance nacional el Presidente de la República, deberá considerarse la naturaleza del vínculo que existe entre los órganos de la Administración legal o constitucionalmente creados y el Presidente de la República. Así, en una primera aproximación es pertinente distinguir entre aquellos órganos de la administración que se encuentran en una posición de dependencia al Presidente de la República y aquellos establecidos como órganos autónomos por la Constitución Política de 1980 tras la reforma de 1991, como lo son los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.

Los órganos dependientes de la autoridad presidencial, suelen clasificarse entre aquellos centralizados y descentralizados. Los órganos centralizados mantienen un vínculo de subordinación vertical a la figura del Presidente de la República, y por su parte los descentralizados se vinculan con el Ejecutivo a través de la supervigilancia o tutela que éste ejerce sobre éstos. De modo que tanto los centralizados como los organismos descentralizados se encuentran en una relación jerárquica organizacional en diferente grado con el Presidente, ello implica que siendo estos órganos titulares de potestades públicas relevantes en cuanto a la organización del territorio, tales como la potestad de planificación y la potestad reglamentaria administrativa, el influjo de poder presidencial determina la dirección y ejercicio de las mismas. Son múltiples los aspectos territoriales en los que inciden la práctica de estas potestades, que terminan por conformar en gran medida el marco institucional que modela el territorio, evidenciando la fuerte tradición presidencialista y por tanto, centralista del sistema jurídico y político chileno, estos aspectos serán analizados con mayor detalle en el subcapítulo que se aboca a la Estructura funcional de la Administración del Estado y en el Anexo N°1 donde se especifican las funciones de estos órganos.

En lo que respecta a aquellos órganos establecidos directamente por la Constitución Política de 1980, designados bajo el nombre de autonomías

constitucionales, la doctrina ha señalado que estos órganos públicos se caracterizan por poseer un 'status' diferente, ya que al estar creados directamente por la Carta Constitucional se encuentran al margen de los vínculos jurídico administrativos, escapan de la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de supervigilancia o tutela; se autodeterminan, funcional y administrativamente (Cordero L., 2001). El alcance que adquiere la autonomía de éstos órganos ha sido ampliamente debatida, y tal como entiende Francisco Zúñiga (2007) el concepto de autonomía se encontrará estrechamente ligado a la concreta y positivizada conformación jurídico-territorial y político-institucional del Estado, por lo que dentro del marco jurídico chileno, deberá estarse a las definiciones fundamentales sobre distribución territorial y funcional del poder contenidas en el capítulo I de "Bases de la Institucionalidad" y en la parte orgánica de la Constitución. De este modo, continúa el autor, es que será adecuado emplear el concepto de autonomía diferenciando las dimensiones territoriales de la autonomía (Municipalidades y en menor medida Gobiernos Regionales) designando una Administración Periférica en el marco del Estado unitario; y las dimensiones funcionales de la autonomía³⁵ que designan un principio de distribución funcional del poder (Zúñiga, 2007).

En resumen, podemos constatar que corresponde al Presidente de la República en el plano nacional la elaboración, aprobación, ejecución y control de las políticas públicas de desarrollo y de los consiguientes planes, programas y acciones que se aprueben y realicen para ejecutarlas (en el ejercicio de su potestad reglamentaria autónoma), y que corresponde a su vez, por propio mandato Constitucional ejercer esas potestades públicas a los gobiernos regionales y a las municipalidades en los niveles regional y comunal, en tanto la Constitución confía a estos órganos administrativos, en esas circunscripciones territoriales, las facultades de elaborar, aprobar, ejecutar y controlar los respectivos planes, programas y acciones que implementen las correspondientes políticas públicas en esos niveles (Pantoja, 2007: 67), acarreado relevantes atribuciones y prerrogativas en lo referido a la utilización del territorio. De modo que, las autonomías constitucionales vienen a dotar de una nueva organización político-institucional al Estado, en la cual se supera la clásica división tripartita del poder estatal, para dotar al Estado de un organigrama basado en la

³⁵ Tales como: el Banco Central, la Contraloría General de la República, Justicia Electoral, Ministerio Público, Consejo Nacional de Televisión, Tribunal Constitucional.

distribución funcional de dicho poder, conservando el propósito político de propender a su equilibrio y limitación. En particular, interesa para efectos de esta investigación las autonomías constitucionales territoriales que son precisamente las analizadas en este subcapítulo de estructura territorial de la Administración del Estado.

Regional

La región, como ya se ha señalado, es una división político administrativa del Estado, cuya aparición en el panorama institucional es de reciente data y se enmarca dentro de un proceso de regionalización vertical impulsada desde el gobierno central³⁶. Su reconocimiento en la Constitución Política tras la reforma de 1991 como personas jurídicas administrativas no sujetas al primer mandatario por vínculo administrativo alguno (sea de dependencia o de supervigilancia), sumada a su creación orgánica través de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), dieron origen a la formación de un nuevo órgano sub-nacional implicando una redifinición y traspaso de la política del desarrollo a otra escala territorial, así a la región se le encomienda un rol fundamental para el logro una intervención eficaz y eficiente de la gestión pública en la política de innovación y desarrollo productivo.

En tanto espacio de actuación de políticas públicas, la región adquiere una enorme relevancia sobre la modelación del territorio, y representa además una escala de gestión que pretende dotar de gobernabilidad y legitimidad al anhelado desarrollo. En cuanto a su organización, cabe señalar que en la estructura normativa chilena,

³⁶ Tal como señala Boisier (2000) “La regionalización chilena no responde a ninguna demanda social ni a ninguna circunstancia histórica. En términos de la teoría de las políticas públicas, ella es claramente el resultado de una racionalidad burocrática weberiana. La regionalización nace desde el mismo corazón del Estado (una oficina asesora del Presidente de la República) y es impuesta, primero, con el leve peso de un decreto presidencial y posteriormente con la fuerza de un decreto-ley en plena vigencia de un autoritarismo a ultranza.”

existe una clara distinción entre la función de gobierno y la de administración a escala regional.³⁷ Así el gobierno interior residirá en un Intendente Regional, quien nombrado por el Presidente actuará, mientras cuente con su confianza, como su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, y por su parte, la administración superior de la región radicará en el Gobierno Regional.

Entre las funciones que le corresponden al Intendente en ésta calidad, cabe destacar que deberá coordinar, fiscalizar y supervigilar a los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de la función administrativa que operen en al región³⁸, de manera tal que las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS)³⁹ estarán bajo subordinación de este órgano unipersonal, siendo el Intendente el responsable de velar por que se elaboren, ejecuten y coordinen las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que la ley determine que son de su competencia. Más allá de estas competencias del Intendente, el órgano regional que en el plano normativo formal detenta mayor incidencia sobre la planificación del territorio, es el Gobierno Regional (GORE), órgano que deberá actuar con el objetivo fundamental de alcanzar el desarrollo social, cultural y económico del territorio. El GORE se encuentra compuesto por: el Intendente, quien actuará como órgano ejecutivo del gobierno regional y presidirá el consejo regional; y el Consejo Regional⁴⁰, que tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional

³⁷ Esta distinción entre los conceptos de Gobierno y Administración del Estado, condiciona el proceso de descentralización puesto que establece que la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse y únicamente la facultad de administrar puede descentralizarse. (SUBDERE, 2000:5).

³⁸ letra j) Artículo 2º. D.F.L N° 1-19175 de 2005. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Subsecretaría de Desarrollo y Administración Regional, Ministerio del Interior.

³⁹ Artículo 61º D.F.L N° 1-19175 de 2005. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Subsecretaría de Desarrollo y Administración Regional, Ministerio del Interior.

⁴⁰ El Consejo Regional actualmente se compone además del Intendente, de Consejeros elegidos por los concejales municipales de la región, de acuerdo a las normas y el procedimiento establecido en el Título II Capítulo VI de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Sin embargo la reforma constitucional de 2009, Ley N° 20390, establece con el objeto de lograr mayor involucramiento de la ciudadanía en el devenir de su región, en su artículo quinto una modificación sustantiva en materia de elección de los Consejos Regionales, estableciendo que éstos serán elegidos por sufragio universal en votación directa, y que además será el propio consejo el que elegirá al presidente entre uno de sus miembros, lamentablemente estas materia se encuentra en vacancia legal hasta la respectiva reforma a la ley orgánica constitucional.

además de ser un órgano de fiscalización, contando para el desempeño de aquella función con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Es de señalar, que los Gobiernos Regionales actúan de manera multisectorial en un espacio administrativo territorialmente definido, para cumplir con su objetivo fundamental cuentan con atribuciones generales y específicas sobre el fomento de actividades productivas, el ordenamiento territorial y, el desarrollo cultural y social de la región. En particular las facultades con que cuenta el GORE sobre la ocupación y utilización del territorio se encuentran contenidas principalmente en dos cuerpos normativos, a saber la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante LGUC), junto con su respectiva ordenanza.

Respecto a nuestra materia es de destacar que el artículo 17 de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración regional le atribuye a los GORE funciones específicas en materia de ordenamiento territorial, a saber:

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos de la región.
- Participar, con autoridades nacionales y comunales en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de las prestación de servicios de transportes, tanto intercomunal, como interprovincial e internacional fronterizo de la región.
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos.⁴¹

Tal como se señaló anteriormente existen además importantes atribuciones con injerencia territorial de estos órganos establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza. En un primer orden de cosas, la ley establece en su

⁴¹ Es de relevancia destacar el hecho de que este es el único artículo donde se habla propiamente de ordenamiento territorial en nuestra legislación, por lo que pudiéramos interpretar que es justamente el Gobierno Regional el llamado a implementar el Ordenamiento Territorial del país.

artículo 6º que corresponderá tanto a los Intendentes como a los Gobernadores supervigilar que los bienes nacionales de uso público se conserven como tales, deberán entonces impedir su ocupación con otros fines y en el caso de que esto ocurra exigir su restitución. Asimismo le compete a los gobiernos regionales una participación decisoria en los denominados Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), la legislación urbanística establece que le corresponderá a los consejos regionales: aprobar los planes regionales de desarrollo urbano (PRDU), los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales (propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo); como también es de su competencia aprobar los planes reguladores comunales (PRC) y los planes seccionales de aquellas comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, igualmente le corresponderá pronunciarse sobre un plano regulador comunal o un plan seccional comunal cuando, formando parte de un territorio regido plan regulador metropolitano o intercomunal, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

En el mismo ámbito de la planificación urbana, se establece que es de competencia de las Intendencias: promulgar los planes regionales de desarrollo urbano, promulgar los planes reguladores intercomunales. Asimismo le corresponderá promulgar los planes reguladores comunales y seccionales, en aquellas comunas donde no exista un plano regulador intercomunal o metropolitano que comprenda el territorio. Cabe agregar que se establece en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción la participación de los Intendentes en la fijación de ciertas zonas, debiendo informar en el caso de los planes seccionales respecto de las “Zonas de Remodelación” fijadas por los municipios con planes reguladores (o en su caso por las Secretaría Regional Ministerial cuando no existan planos reguladores comunales); como también informar sobre el proyecto de “Zonas de Construcción Obligatoria”, el que debe ser propuesto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo por el municipio respectivo.

Las competencias y mandatos contemplados en los cuerpos normativos dan cuenta de la gran relevancia que adquieren los órganos regionales con respecto a la administración y utilización del territorio. Su categoría jurídica en tanto órgano autónomo constitucional implica, como ya se mencionó, una posición de igual jerarquía

al nivel central, pretendiendo un grado de acercamiento de la Administración del Estado a los ciudadanos, además de una superación de la visión sectorialista de la Administración estatal, ello en la medida que los fines a los cuales es llamado a concretar implican una visión integral y transversal del servicio público, a través de la elaboración de políticas, planes y programas que conduzcan a alcanzar el desarrollo regional, con el objeto de propender al bien común a escala subnacional. En efecto, tal como plantea Federico Arenas y Gonzalo Cáceres (2001) siendo el territorio un objeto de análisis transversal, una investigación para descubrir en Chile quién, en la práctica, es el responsable del territorio, daría probablemente como conclusión que, desde el punto de vista de las atribuciones, el único responsable en términos globales y transversales es el Gobierno Regional. No obstante en el marco institucional presentado, la política pública de regionalización no ha logrado dotar a esta división política administrativa de todos los elementos necesarios para erigirla como un espacio con capacidad de generar su propio desarrollo⁴², situación que se refleja en los enormes desequilibrios territoriales tanto intraregionales como interregionales, que aún podemos constatar en Chile⁴³.

Ciertamente la región es un objeto de estudio complejo, que encierra dificultades desde su propia definición del concepto, en la medida que las definiciones asignadas a este concepto se caracterizan por su polisemia, polivalencia y multi-escalaridad (Cuervo, 2003), y si bien no existe una teoría hegemónica respecto a la región, como quiera que se la defina, la conceptualización de región deberá ser transdisciplinaria y sobre todo, ella mezclará racionalidad y emocionalidad (Boisier, 2007), ya que al ser la región territorio, responde a un sentido social y subjetivo de quienes allí habitan, a los territorios existenciales que conforma el grupo social, pues tal como apuntara Paulette Pommier *“La noción de espacio <hecho a sangre fría>, reducido a las características físicas y abstractas, poco a poco ha sido reemplazada por la noción de territorio hecho <a sangre caliente>, que se califica gracias a la acción colectiva de los trabajadores, de las colectividades, de las empresas y de las administraciones”*. (Citado por Boisier, 2007:44)

⁴² Desarrollo que no importa únicamente el crecimiento económico sino que la elevación de la calidad de vida de los que habitan dicho espacio.

⁴³ Sobre estas disparidades ver Informe Territorial. Chile. OCDE 2009

Desde esta perspectiva, la región incluye múltiples dimensiones de la sociedad a escala subnacional y la relevancia que adquieren sus competencias sobre el territorio son determinantes a la hora de potenciar este espacio físico con el objeto de alcanzar una condición de región ganadora, que este bien posicionada en la era del conocimiento y de la globalización, y que además las políticas adoptadas se traduzcan en una mejor calidad de vida de sus habitantes. En este sentido se entiende, que lo que discute el ordenamiento territorial “no es solamente ni simplemente si los usos de suelo concuerdan con sus potencialidades físicas, o si las regiones administrativas corresponden a las funcionales, sino cómo poner el conocimiento técnico y científico del territorio al servicio de una psicoterapia útil para poner en marcha fórmulas de convivencia, progreso y democracia duraderas y legítimas” (Cuervo, 2003:42), dónde especial atención tendrá la visión de las esferas físicas, bióticas y sociales en el cual se asienta la región, pues sus componentes determinarán en importante medida las capacidades, límites y posibilidades de alcanzar con una visión de largo plazo niveles de bienestar social.

Comunal.

Las organizaciones comunales existen desde hace ya una larga data y, a diferencia de lo que ocurre con la política regional, su historia precede incluso a la construcción de los Estados modernos. Las corporaciones comunales se erigieron como un espacio de autonomía y deliberación de las comunidades locales, sin

embargo, perdieron su fuerza ante el enorme peso estructural que demandó la construcción del Estado unificado. No obstante en Latinoamérica bajo la institución del cabildo sobrevivió soterradamente la tradición comunal (“soberana”) hasta el siglo XIX (Salazar y Benitez, 1998)⁴⁴. Como ya se señaló respecto a los antecedentes de la ordenación del territorio en Chile, el fuerte centralismo instaurado desde la Constitución Política de 1833 en orden a controlar el espacio nacional, en tanto unidad territorial indivisible, opacaron los afanes descentralizadores de base localista, lo que no impidió el surgimiento de un movimiento municipalista en los inicios del siglo XX, que fue derrotado por los esfuerzos centralistas desplegados en entre 1920 y 1938, así las cosas la institucionalidad que hoy reviste a los municipios, y la descentralización comunal, fue impuesta desde el gobierno central, por tanto “no es posible decir que hay continuidad histórica o haya continuidad discursiva entre el proyecto descentralizador del movimiento municipalista del pasado y el modelo de descentralización vigente en Chile después de 1990” (Salazar, 1998: 53), lo que acarrea dudas respecto de ‘legitimidad’ y participación en las estrategias de descentralización y municipalización.

Actualmente nuestro ordenamiento jurídico establece que, para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. La administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una Municipalidad. Éstas son corporaciones autónomas 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. Las Municipalidades están compuestas por: el Alcalde, elegido por votación directa y sufragio universal, es la máxima autoridad del municipio y en tal calidad estará a su cargo la dirección y administración superior, además de supervigilar su funcionamiento; y, el Concejo Municipal, órgano compuesto por miembros elegidos mediante votación directa. El Concejo tendrá carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, y será el encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, además de ejercer aquellas atribuciones establecidas en la ley. Debemos señalar que existirá además en cada Municipalidad un Consejo Económico y Social Comunal, órgano asesor

⁴⁴ Lo que se constata en el hecho de que habiendo transcurrido ya tiempo desde la instauración del Estado Moderno, las comunidades latino-americanas hayan continuado insistiendo en recurrir instintivamente al “cabildo abierto” cada vez que los sistemas centralizados y los poderes cupulares ingresaban en ciclos de desbarajuste y crisis de representatividad (Salazar, 1998: 7).

compuesto por representantes de la comunidad local organizada, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional.

La relevancia que adquiere la Municipalidad respecto a la administración del espacio local involucra la necesidad de que ésta cuente con diversas atribuciones y funciones que permitan concretar su cometido, éstas se encuentran en diversos textos normativos, sin embargo revisaremos primeramente aquellas contenidas en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto fue refundido, coordinado y sistematizado por el D.F.L N° 1 de 2006 del Ministerio del Interior. Dicha normativa establece que la gestión municipal contará, a lo menos, con tres instrumentos de planificación: el plan comunal de desarrollo (PLADECO)⁴⁵, el plan regulador comunal (PRC), y el presupuesto municipal anual. En buena medida, es en estos tres instrumentos donde se plasman gran parte de las atribuciones con implicancias territoriales con las que cuenta el municipio. En efecto, corresponderá a las Municipalidades, ejercer las siguientes funciones privativas:

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.

Asimismo las Municipalidades podrán desarrollar, ya sea directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con diversos ámbitos sociales entre los cuales podemos identificar algunos que significarán en su ejecución prácticas espaciales, tales como: salud pública, protección del medioambiente⁴⁶,

⁴⁵ El PLADECO es el instrumento rector del desarrollo comunal, de modo que contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia será de cuatro años y su ejecución deberá someterse a evaluación periódica. En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito. Art. 7° del D.F.L. N° 1 de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

⁴⁶ En efecto, las municipalidades, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las

turismo, urbanización, vialidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales, infraestructuras sanitarias, transporte y tránsito público, y, prevención de riesgos en situación de emergencia o catástrofe.

Cabe mencionar que la ley orgánica de municipalidades establece que para el cumplimiento de las funciones municipales, éstas contarán con determinadas atribuciones esenciales, a continuación mencionamos algunas de ellas en atención a las implicancias territoriales que presentan:

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado. Dichos bienes podrán ser objeto de concesiones y permisos municipales.⁴⁷
- Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal.
- Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.
- Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, además deberán pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

Por último respecto a los preceptos contenidos en la Ley orgánica de Municipalidades, debemos mencionar que ésta establece la obligatoriedad de contar dentro de cada Municipalidad, con una unidad encargada de obras municipales, la cual ejerce importantes funciones territoriales primordialmente urbanísticas, entre las cuales destacamos:

disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

⁴⁷Adicionalmente en el ejercicio de esta atribución, les corresponderá, previo informe del consejo económico y social de la comuna, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración.

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal⁴⁸ y de las ordenanzas correspondientes.⁴⁹
- Fiscalizar que las obras en uso cumplan con las disposiciones que las rijan.
- Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización.
- Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural.
- Aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

Sobre aquellas atribuciones territoriales municipales que se contienen en otras normas cabe destacar el Decreto N° 2385 de 1996, que fija texto refundido y sistematizado del decreto ley N°. 3.063, sobre Rentas Municipales, en él se establecen los servicios, concesiones o permisos por los cuales por los cuales están facultadas las municipalidades para cobrar derechos, entre ellos la extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público, o desde pozos lastreros ubicados en inmuebles de propiedad particular⁵⁰, esta actividad genera importantes efectos sobre el suelo, y por tanto al uso que a este pudiere dársele posteriormente; y el otro, es la facultad de percibir los derechos que se paguen por las concesiones de uso y goce en las playas ubicadas en balnearios que se sitúen dentro de su territorio, dichas concesiones se refieren tanto al equipamiento como al desarrollo del cualquier actividad, determinando las presiones antrópicas que recibirá el ecotono del borde costero.

Por su parte, el Código Sanitario, (D.F.L N° 725 de 1968, Ministerio de Salud) es otra de las normas que establece especiales prerrogativas de orden sanitario que corresponden a las municipalidades, señalamos a continuación aquellas que implican atribuciones sobre el territorio bajo su jurisdicción:

⁴⁸ Para los de dar cumplimiento a las normas del PRC, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública.

⁴⁹ Con el objeto de cumplir con esta función, esta unidad gozará de las siguientes atribuciones específicas: Dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales; dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción; otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior; fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción; y recibirse de las obras ya citadas y autorizar su uso.

⁵⁰ Esto se relaciona con lo establecido en el artículo 11° de la Ley N° 11.402 de 1953, que señala en su inciso primero que 'La extracción de ripio y arena en los cauces de los ríos y esteros deberá efectuarse con permiso de las Municipalidades, previo informe favorable de la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas. Las Municipalidades podrán cobrar los derechos o subsidios establecidos por las leyes.'

- Proveer a la limpieza y a las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo.
- Recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que sobre higiene y seguridad que se establecen en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.
- Establecer plazas, parques o locales públicos de juego o recreo para adultos y niños, así como baños y servicios higiénicos públicos.
- Proveer a la limpieza y conservación de los canales, acequias y bebederos, considerando además las condiciones de seguridad necesarias para prevenir accidentes.
- Instalar cementerios, previa aprobación del Servicio Nacional de Salud, en los lugares en que no los hubiere o fueren insuficientes, pudiendo adquirir o expropiar terrenos para tal objeto.

Este Código además prescribe, que las municipalidades no podrán otorgar patentes ni permisos definitivos para el funcionamiento de locales o para el ejercicio de determinadas actividades que requieran de autorización del Servicio Nacional de Salud, sin que previamente se les acredite haberse dado cumplimiento a tal requisito, como tampoco podrán otorgar patentes definitivas para la instalación, ampliación o traslado de industrias, sin informe previo de la autoridad sanitaria sobre los efectos que ésta puede ocasionar en el ambiente.

Finalmente, es pertinente remitirnos a algunas de las atribuciones que se establecen en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y en su Ordenanza, considerando que esta ley se yergue como la principal normativa en cuanto a la planificación del espacio. En consonancia con lo establecido en la ley orgánica de municipalidades, la LGUC prescribe que le corresponderá aplicar a las Municipalidades en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, a través de los servicios de utilidad pública⁵¹

⁵¹ Las Municipalidades contarán con cargos de importantes atribuciones urbanísticas y territoriales, Los Directores de Obras y los Asesores Urbanistas. Toda Municipalidad consultará el cargo de Director de Obras, quien tendrá entre sus funciones: Estudiar los antecedentes, dar los permisos de ejecución de obras, conocer de los reclamos durante las faenas y dar recepción final de ellas; deberá además dirigir las construcciones municipales que ejecute directamente el Municipio, y supervigilar estas construcciones cuando se contraten con terceros. Por su parte, el Asesor Urbanista existirá en todas aquellas Municipalidades que tengan PRC aprobado, y cuya comuna tenga un centro urbano de más de 50.000 habitantes, dicho Asesor Urbanista tendrá por funciones las siguientes: Estudiar el Plan Regulador Urbano- Comunal y mantenerlo actualizado, propiciando las modificaciones que sean necesarias, y preparar los Planos Seccionales de detalle para su aplicación; revisar todos los planos de subdivisión, loteo y

respectivos, las disposiciones que contempla la mencionada ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y los demás Reglamentos. A continuación, presentamos algunos de los actos administrativos que deberán, en virtud de lo establecido efectuar las Municipalidades, en relación a la planificación del territorio:

- Absolver las consultas que le hiciere la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, durante la confección del Plan Regulador Intercomunal.
- Elaborar, aprobar y actualizar, a su cargo, el Plan Regulador Comunal.
- Elaborar y aprobar la fijación de límites urbanos de aquellos centros poblados que no cuenten con Plan Regulador Comunal.
- Aprobar (Director de Obras) previamente a las construcciones industriales, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos.
- Establecer el plazo en el que deberán trasladarse aquellas industrias mal ubicadas (cuyos terrenos no se conformaren con los instrumentos de planificación territorial), que causen molestias o daños al vecindario, previo informe del Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y de la Secretaría Regional Correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- En las áreas urbanas, la Dirección de Obras Municipales (DOM) deberán informar previamente las concesiones que la Dirección del Territorio Marítimo y de Marina Mercante otorgue sobre aquellos bienes nacionales de uso público que correspondan a terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables.
- En aquellas Municipalidades que tengan PRC, éstas podrán fijar "Zonas de Remodelación", en las cuales se disponga congelar la situación existente y establecer una política de renovación de las mismas, dicha declaración se aprobará por decreto supremo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, dictado "por orden del Presidente", a propuesta o en consulta al municipio.
- En aquellas Municipalidades que cuenten con PRC, éstas podrán declarar "Zonas de construcción obligatoria", en cuyo caso los propietarios de sitios eriazos o de inmuebles declarados ruinosos o insalubres por la autoridad competente, deberán edificarlos, su declaración se aprobará por decreto supremo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, dictado "por orden del Presidente", a propuesta de la Municipalidad respectiva.
- Desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de las poblaciones deterioradas o insalubres dentro de la comuna, en coordinación con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.⁵²

urbanización, y autorizar los "conjuntos armónicos"; y, estudiar los programas anuales de desarrollo comunal para la materialización de los Planes Reguladores, y que faciliten la confección del presupuesto de inversiones de capital de la comuna.

⁵² Para alcanzar este objetivo, la Municipalidad podrá ejecutar directamente las siguientes acciones: Adquirir terrenos para la erradicación de poblaciones mal emplazadas, con riesgos de

- Ejercer las siguientes facultades con el objeto de prevenir el deterioro progresivo de un sector o barrio:
 - Fijar plazo a los propietarios para efectuar las reparaciones necesarias para evitar el colapso parcial o total de una construcción.
 - Ordenar la construcción de cierros exteriores en los sitios eriazos.
 - Fijar plazo para conectarse a las redes públicas de agua potable y alcantarillado, cuando éstas existan.
 - Ordenar demoler las construcciones que amenacen ruina, o aquéllas construidas ilegalmente vulnerando las disposiciones del PRC, bajo apercibimiento de ejecutar derechamente la demolición por cuenta del rebelde.

Todas las atribuciones y facultades aquí reseñadas develan la relevancia que encierra esta autonomía constitucional territorial es que siendo el Municipio la unidad encargada de la administración local y estatal de los recursos naturales, se convierte en el nivel de mayor gestión de los recursos, por lo que la planificación municipal sobre el ordenamiento territorial sustentable es de altísima significancia, pudiendo configurarse, en razón de su escala, como un instrumento participativo que goce de legitimidad política y de empoderamiento social en la gestión del espacio.

inundación o imposibilidad de dotarlas de la infraestructura sanitaria; aportar fondos, materiales, equipo y personal para las obras de agua potable, alcantarillado, pavimentación y energía eléctrica en las calles que aún no disponen de esos servicios; y ejecutar los jardines y plantaciones de las áreas verdes de uso público.

2.2.3. Estructura funcional de la Administración del Estado.

Para comprender como se conforma la estructura vertical o funcional de la Administración del Estado es necesario retomar ciertas ideas expuestas respecto a la escala nacional de administración pública. De esta manera, debemos atender que, tal como se señaló precedentemente, será el Presidente de la República quien en su calidad de Jefe de Estado, ejercerá tanto las funciones de gobierno como la función de administración del Estado, en el ejercicio de ambos cometidos deberá observar y someterse a lo dispuesto en la Constitución de la República y a las leyes dictadas conforme a ella, cuyas normas establecen que la razón final de la actuación estatal es el estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, contribuyendo a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

Siendo el Presidente de la República un órgano unipersonal, deberá abordar las funciones de gobierno y de administración con la asistencia de los Ministerios, que son órganos superiores de colaboración; y a los cuales les corresponderá ejercer las funciones de gobierno y de administración en sus respectivos sectores. Con el objeto de dar ejecución a estas funciones, los ministerios deberán: proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo; velar por el cumplimiento de las normas dictadas, como también asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector, cabe agregar que en algunos casos determinados por ley el ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución. Estos órganos colaboradores del Presidente de la República podrán, con el objeto de dar cumplimiento a los principios de eficiencia y eficacia administrativa, desconcentrarse territorialmente en Secretarías Regionales Ministeriales.

Bajo esta perspectiva de análisis vertical de la Administración del Estado se encuentran los servicios públicos, órganos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar. Estos órganos serán centralizados o descentralizados, pudiendo la descentralización ser funcional o territorial⁵³. Cuando estos servicios públicos, se creen con el objeto de desarrollar su actividad en todo o parte de una región, sean centralizados o descentralizados, estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante ello, seguirán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.

De modo que la Administración del Estado analizada desde esta estructura funcional, corresponde a aquel conjunto de órganos, servicios y empresas públicas que son titulares de la potestad administrativa y que se vinculan directamente con el Presidente de la República, en efecto tal como la describe Lucas Sierra se trata de una vasta pirámide de órganos que se desprende desde la Presidencia de la República, en la que se acostumbra distinguir entre órganos centralizados y descentralizados⁵⁴ (Sierra, 2006). Es precisamente con el ejercicio de la potestad administrativa por parte de estos órganos, que se determina en gran medida la regulación y planificación del territorio nacional, la amplitud de áreas y normativas que ello abarca deriva precisamente de la dimensión espacial que conllevan las decisiones

⁵³ La LOCBGAE establece que los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente; y que, por su parte, los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo.

⁵⁴ La distinción entre órganos descentralizados y centralizados aquí referida no involucra a los órganos constitucionalmente autónomos introducidos tras la reforma de 1991, a saber gobiernos regionales y municipalidades, sino a aquellos órganos que se vinculan de directamente con el Presidente de la República. Dónde los servicios centralizados actúan con la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco, además están sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Y en cambio los descentralizados actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que les asigne la ley, estando sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República. (Art. 29º DFL 1-19653 de 2001. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Ministerio Secretaria General de la Presidencia.)

públicas en general, y con el de exponer de manera más didáctica éstas han sido contenidas en el esquema sobre competencias sectoriales en el territorio presentado al Anexo N° 1.

Será entonces dentro del ámbito de competencias que detentan los ministerios, servicios y empresas públicas donde se elaborarán las políticas, planes, programas y normas los que modelarán la utilización y ocupación del espacio, el carácter de estas acciones reflejará el grado de comprensión y valoración que le otorgamos como sociedad al territorio. En este sentido, en una primera aproximación, se puede observar el hecho de que el ejercicio de la potestad administrativa, reglamentaria y planificadora particularmente, alcanza un gran peso entorno en la construcción del espacio institucionalizado y que además, al ser ésta ejercida por un gran número de órganos sectoriales que se desprenden desde el propio Presidente de la República, se produce un marcado centralismo en lo que refiere a la toma de decisiones sobre el territorio, sin embargo ello no impide la exista de una multiplicidad de visiones e intereses que emanan desde los diferentes sectores que integran el quehacer público, lo que sin duda obstaculiza un abordaje integral y transversal del territorio, y acarrea complejidades en relación a la democratización y coordinación en aspectos tan relevantes como es el habitar humano.

2.2.4. Instrumentos de planificación territorial y normativa con implicancias territoriales.

Tras revisar la estructura de la Administración del Estado, es posible identificar los órganos que operan y ejercen sus atribuciones sobre el territorio, y hacerse de un panorama del cuerpo institucional sobre el cual se levantan las decisiones públicas relativas a la utilización y ocupación del espacio geográfico nacional. En esta aproximación al marco jurídico-institucional del territorio se evidencian múltiples órganos con diversas atribuciones sobre el mismo, pese a ello no es posible identificar dentro de las prerrogativas legalmente establecidas alguna que diga relación con algún instrumento que permita la gestión integrada y armónica del territorio, por el contrario se puede observar que la regulación del territorio en nuestro país se compone de una gran cantidad de cuerpos normativos específicos, sectoriales y parciales, en general destaca la ausencia de política de ordenación del territorio nacional que se refiera de manera integral y transversal al desarrollo territorial.⁵⁵

Antes de analizar los instrumentos de planificación territorial que existen en Chile, es necesario tener presente que la planificación, en tanto potestad pública, puede definirse como un proceso de racionalización, mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución (Lozano, B., 2006:373), como se mencionó con anterioridad, la planificación importa la posibilidad de ordenar actividades que le son propias a la Administración del Estado, y por lo tanto, desde una perspectiva amplia del término, se presenta en varios niveles: políticas, planes y programas. Por ello cuando se alude a un instrumento de planificación territorial, se refiere a un procedimiento

⁵⁵ En el Glosario para el Ordenamiento Territorial, se señala respecto del concepto de Política de Ordenamiento territorial, la existencia de dos acepciones. La primera de ellas como el conjunto de principios, objetivos, instrumentos y medidas establecidas en leyes, programas y planes de ordenamiento territorial; esta definición es principalmente válida para países que disponen de un sistema institucional de ordenamiento territorial. Y la segunda, corresponde al conjunto de decisiones político-administrativas sectoriales o transversales que intervienen en o tienen efectos intencionales o laterales sobre el territorio, por lo que esta definición es principalmente válida para países donde no se cuenta con un sistema de ordenamiento territorial, como es el caso de Chile. Sin embargo me permito discrepar de esta posición en la medida que la Política de ordenamiento territorial, en tanto política pública, debe entre otros requisitos “corresponder a tareas propias de gobierno, sin restar espacios a la comunidad; deben estar integradas en un programa consistente, jerarquizado y financiable, deben considerar orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales y, finalmente, deben ser permanentemente evaluadas” (Moraga Claudio en Pantoja Rolando, 2007:220). Por lo tanto, no cabe entender como política pública sobre el territorio el conjunto de acciones, instrumentos y medidas que afecten directa o indirectamente el territorio.

administrativo que tiene por objeto la formulación de un plan territorial, procedimiento en el cual se determinan las metas deseadas, se analizan los problemas, se buscan las alternativas de acción o reacción, y se efectúan pronósticos y valoraciones sobre el territorio (Moraga, Claudio, 2007). De manera que los instrumentos territoriales deberán ajustarse a los objetivos y decisiones adoptadas en el proceso de planificación, y reajustarse en caso de que ellos no se hubieren conseguido.

La necesidad de hacer esta precisión sobre el concepto de planificación, radica en que investigaciones anteriores sobre el ordenamiento territorial en Chile realizadas en 1999 y 2003 (CONAMA, 1999; Saa. et al, 2003) han incluido, en su análisis como instrumentos de planificación territorial, normas que generan relevantes efectos sobre el territorio; sin embargo si es que entendemos que la planificación es un proceso de racionalización de decisiones públicas, en este caso sobre el territorio, es incorrecto pensar que un conjunto de normas disgregadas en el tiempo, que responden a contextos concretos, sectoriales y específicos corresponden a un proceso de ponderación y valoración de alternativas sobre el uso del territorio, en la medida que territorio en cuanto espacio de acción pública, corresponde a un concepto polisémico y que en tanto objeto de estudio es multidimensional y multiescalar, necesitando por ello, un abordaje multidisciplinar e interinstitucional. Lo cierto es que en Chile la planificación territorial en cuanto tal es prácticamente inexistente, no obstante podemos encontrar ciertas planificaciones clasificables como planificación territorial, tal como lo es la planificación urbana, la planificación socio-económica y la planificación de uso de borde costero (Ver Anexo 2.), siendo la primera de estas la de más larga data y por tanto la más desarrollada al menos normativamente.

La regulación del proceso de planificación urbana se encuentra contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 458 de 1976 (MINVU) que estableció la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y en el Decreto N° 47 de 1992 (MINVU) que fijó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), ambas normas -como se ha ya mencionado- se yerguen como los principales instrumentos de los que dispone el Estado para la gestión del territorio, sin embargo las disposiciones allí contenidas como los instrumentos de planificación que éstas contemplan se enfocan primordialmente al espacio urbano, es decir a la ciudad y a las áreas que por sus relaciones con la urbe representan un interés para ésta. Estas normas establecen que el proceso de planificación urbana tendrá por objeto regular u orientar, según sea el

caso, el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), nombre con el cual genérica e indistintamente se refiere la normativa urbanística a: el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, el Plan Regulador Comunal, el Plan Seccional y el Límite Urbano (Ver Esquema 2.1 Anexo 2). Cada uno de estos instrumentos tiene un ámbito de acción propio que opera tanto en relación a la superficie de territorio que abarcan, como a las materias y disposiciones que contienen. Lo que no obsta al hecho que la regulación urbana constituya un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel, en coherencia con ello, las normas de la LGUC y de su ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias.

La planificación urbana es un proceso enfocado primordialmente a la zonificación, es decir a la asignación de usos, funciones, potenciales, valores u objetivos a diferentes partes o compartimentos de la superficie de la tierra (GORE Bío-Bío), aspecto refrendado por la Ordenanza al especificar que le corresponderá a los instrumentos de planificación territorial, en el ámbito de acción que le es propio, definir los usos de suelo de cada zona. Dichos usos de suelo se agrupan en seis tipos de uso (residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público y áreas verdes) que pueden emplazarse simultáneamente en una misma zona, lo que debe ser reglamentado por el instrumento de planificación correspondiente en orden a compatibilizar los efectos de unos y otros. No se analizara específicamente cada uno de los tipos de uso de suelo y sus especificidades, sin embargo es preciso, en orden a visualizar cómo se interrelacionan los instrumentos con el medioambiente, considerar algunos elementos relevantes que deben considerar los instrumentos de planificación (específicamente los planos reguladores, tanto los comunales como los intercomunales o metropolitanos) a la hora de zonificar.

Así, la Ordenanza establece que los planes reguladores podrán definir áreas restringidas al desarrollo urbano por constituir peligro potencial para los asentamientos humanos, dichas áreas recibirán el nombre de “zonas no edificables” o bien “áreas de riesgo”. La primera de ellas, es decir las zonas no edificables corresponden a aquellas franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, que por su especial naturaleza y ubicación no son susceptibles de edificación, tales como

aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gasoductos, u otras similares; por su parte las áreas de riesgo corresponderán a aquellas espacios en los que, previo estudio fundado, se limitan las construcciones de determinado tipo por razones de seguridad contra desastres naturales u otros semejantes, requiriendo para su utilización la incorporación de obras de ingeniería o de otra índole suficientes para subsanar o mitigar tales efectos. Las áreas de riesgo se determinarán en base a las siguientes características:

1. Zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a la proximidad de lagos, ríos, esteros, quebradas, cursos de agua no canalizados, napas freáticas o pantanos.
2. Zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas.
3. Zonas con peligro de ser afectadas por actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas.
4. Zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana.

En lo que refiere a áreas de protección de recursos naturales, los IPT estarán obligados a reconocerlos, entendiéndose por áreas de protección de recursos de valor natural todas aquellas en que existan zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como: bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales. De esta manera, se dispone que los instrumentos de planificación podrán establecer las condiciones urbanísticas para que se emplacen edificaciones en dichas áreas, debiendo siempre estas condiciones ser compatibles con la protección oficial que afectan a estas zonas.

Asimismo los mencionados instrumentos deberán definir o reconocer, según sea el caso, las áreas de protección de recursos de valor patrimonial, entendiéndose por tales aquellas zonas o inmuebles de conservación histórica que defina el plan regulador comunal y aquellos inmuebles declarados monumentos nacionales en sus distintas categorías. En el caso de estas áreas los instrumentos de planificación territorial deberán establecer normas urbanísticas aplicables a las ampliaciones, reparaciones, alteraciones u obras menores que se realicen en las edificaciones existentes, así como las aplicables a las nuevas edificaciones que se ejecuten en

inmuebles que correspondan a esta categoría, en todo caso dichas normas deberán ser compatibles con la protección oficialmente establecida para dichas áreas.

Quizás uno de los elementos más relevantes en el análisis respecto a los instrumentos de planificación territorial y la tardía incorporación de la dimensión ambiental en la elaboración de los mismos, es la disposición del artículo 10º letra h) del antiguo articulado de la Ley N° 19.300, sobre Bases General del Medio Ambiente⁵⁶ que sitúa los planes regionales de desarrollo urbano, los planes intercomunales, los planes reguladores comunales y los planes seccionales, dentro de los proyectos y actividades que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La inclusión de estos instrumentos al sistema de la evaluación de impacto ambiental supone la agregación de consideraciones ambientales relevantes a la formulación del plan, es decir que visualiza los posibles efectos negativos sobre el medio ambiente y plantea medidas adecuadas para compensar o mitigar dichos efectos negativos. Si bien esta incorporación vino a salvar la absoluta ausencia de aspectos ambientales en la planificación territorial, la utilización del sistema de evaluación de impacto ambiental no resultó ser un mecanismo idóneo para los instrumentos de planificación urbana, principalmente por ser éstos, instrumentos de planificación, y no un proyecto o actividad determinada capaz de causar impacto ambiental. En efecto la evaluación ambiental de los IPT además de provocar duplicidades en los procedimientos de elaboración, propendió a una revisión ex post de los instrumentos, ya que los aspectos ambientales eran revisados encontrándose ya formulado el plan, imposibilitando la inclusión de dichos aspectos desde la etapa inicial. En razón de lo anterior, la nueva normativa ambiental establece que será obligatoria la aplicación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) para los instrumentos de planificación territorial, instrumento de gestión enfocado precisamente a la incorporación de la variable ambiental desde la elaboración de las políticas y planes de carácter normativo general que tengan impacto sobre el medio ambiente y la sustentabilidad, que se analizará en el capítulo tercero.

⁵⁶ Las modificaciones introducidas por la ley 20417 a la Ley 19300, alteran sustancialmente esta disposición y agrega varios elementos territoriales en la normativa sobre medio ambiente, todos ellos serán analizadas en el Capítulo III cuando se revise el ordenamiento territorial como instrumento de gestión ambiental. No obstante, al encontrarse gran parte de estas modificaciones sin entrar en vigencia a la espera de la dictación de reglamentos atenderemos en este punto a lo que se encuentra actualmente vigente.

La segunda de las planificaciones territoriales nombradas corresponde a la planificación socio-económica, y para analizarla desde esta perspectiva es preciso tener presente que, según lo establece nuestro ordenamiento jurídico en la normativa urbanística, los instrumentos de planificación urbana deberán elaborarse en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico⁵⁷, en otras palabras la LGUC establece en su artículo 27º que la planificación urbana deberá elaborarse 'de acuerdo', 'en atención' a las políticas de desarrollo del país en sus diferentes escalas, es por ello que en párrafos anteriores especificábamos la posibilidad de clasificar la planificación socio-económica⁵⁸ como un instrumento de planificación territorial. Como se anotó más arriba la planificación socio-económica nace como respuesta a los enormes desequilibrios territoriales (intraregionales e interregionales) que aparejó el fuerte crecimiento urbano tras la revolución industrial, y se convierte además- como ya se analizó- en el antecedente más directo a la ordenación del territorio.

Retomando ideas entorno a la finalidad de la planificación socio económica, se debe tener presente que en Chile la Administración del Estado tiene un fundamento teleológico específico que es el estar al servicio de la persona humana, siendo su finalidad promover el bien común, ello se realizará atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. Para ello la Constitución y las leyes orgánicas que la complementan establecen que los órganos llamados a elaborar y aprobar la planificación del desarrollo de escala subnacional, regional y comunal, son los Gobiernos Regionales y las Municipalidades respectivamente. De modo que los mandatos constitucionales de los Gobiernos Regionales (consagrado en su artículo 111º inciso 2º que señala que éstos tendrán por objeto el desarrollo social, cultural y

⁵⁷ Políticas de desarrollo que como vimos anteriormente, corresponden a las diferentes escalas de la estructura territorial del Estado.

⁵⁸ La planificación socio-económica es un proceso de racionalización que pretende la previsión, estructuración y utilización de los recursos limitados y escasos, con el objeto de alcanzar metas con criterios sociales de rentabilidad económica en un tiempo y espacio predeterminados, es decir este tipo de planificación persigue comprender las relaciones económicas dentro de un sistema territorial con dos objetivos, planificar las inversiones que tengan mayor interés para la región cuando esto sea posible, y conocer los impactos económicos que en dicho territorio se derivarán a partir de éstas (Martínez de Anguita P. (Coord.), 2006).

económico de la región), y el de los Municipios (en el artículo 118º inciso 4º que señala que las municipalidades tendrán por finalidad la de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna), se concretan a través de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) que, en tanto planificaciones socio-económicas indicativas (ver Esquema 2.2 Anexo 2), vienen a configurar imágenes objetivos dentro de sus respectivos territorios, entregando lineamientos estratégicos que versan sobre múltiples ámbitos, tales como fomento productivo, desarrollo social, cultura, medio ambiente, ciencia y tecnología, etc., sin embargo predomina en la visión y prospección en torno a la estructura productiva predominante. Estos instrumentos son de carácter indicativos, por lo cual siendo el territorio una construcción social, los mecanismos y metodologías aplicadas a su gestión reproducirán los imaginarios que existen sobre el mismo, evidencian la multiplicidad de intereses sobre los cuales se cimienta la idea de “desarrollo”, la espacialidad que el desarrollo adquiere, y dan cuenta del grado de conflictividad frente a imaginarios e intereses contrapuestos, es por ello que la legitimidad y eficacia de los mismos dependerá de los grados de democratización con que cuenten dichos instrumentos, todo lo cual termina por configurarlos como instrumentos de planificación territorial.

Por último, en esta revisión de los instrumentos de planificación territorial en Chile, cabe revisar la Política Nacional de Uso de Borde Costero (PNUBC), establecida en 1994 por el Decreto Nº 475 del Ministerio del Defensa Nacional. Este instrumento se caracteriza por ser una política pública⁵⁹, es decir pertenece al nivel más macro de planificación, y por lo tanto aporta primordialmente lineamientos y orientaciones para la acción sobre el borde costero. Dicho decreto dota además a esta política de una estructura institucional, la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero, órgano que tendrá por principal función la de proponer al Presidente de la República acciones que permitan impulsar la PNUC, esta Comisión se compone intersectorialmente y es presidida por el Ministro de Defensa Nacional (Ver Esquema 2.3 Anexo 2).

⁵⁹ Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. (Lahera citado por Moraga Claudio., 2007: 220)

Este instrumento presenta elementos que la hacen particularmente relevante para los objetivos de esta investigación, pues propone un abordaje más complejo sobre la unidad espacial en la que se ejecuta, borde costero (espacio que corresponde a un importante porcentaje del territorio nacional), y agrega una predominante atención al medio físico-natural que lo conforma. Así se desprende de los considerandos que justifican la promulgación del decreto al señalar que el *borde costero del litoral, (...) conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país*, que los espacios que componen esta unidad constituyen la continuidad natural y el vínculo de integración de partes sustantivas del territorio nacional, como son el terrestre y el oceánico⁶⁰. Además se asume en este considerando, que el borde costero es un recurso limitado, que permite múltiples usos, en algunos casos exclusivos y excluyentes, y en otros, compatibles entre sí. Producto de lo cual se estima necesario *establecer un marco orgánico que permita el mejor aprovechamiento de los amplios espacios marítimos y terrestres del borde costero del litoral, fijando para ello los elementos indispensables que posibiliten un desarrollo armónico e integral del sector, en el cual, respetándose los derechos de los particulares y sus intereses, se concilien éstos con las necesidades de la comunidad y del país.*

En tanto instrumento de planificación territorial, la PNUBC se funda en principios que establece en el artículo 1º del decreto que la contiene, que son los siguientes: en su calidad de política pública debe mantener una continuidad, tanto en su formulación como en su ejecución, sin perjuicio de los ajustes que, periódicamente, deban efectuarse acorde a las necesidades y realidades que se presenten; propender a acrecentar la conciencia en todos los sectores y actores de la vida nacional, respecto a la importancia y trascendencia de una ocupación equilibrada y armónica del borde costero, y procura, al mismo tiempo, conciliar los diversos intereses regionales y locales con la naturaleza misma de la problemática que aborda; tener un carácter multidisciplinario atendida la diversidad de usos que potencialmente puede tener el borde costero, los organismos que en ella participan y los intereses que deben ser

⁶⁰ El borde costero desde el punto físico y natural es un área que alberga medios de distinta naturaleza: la litosfera, la hidrósfera salada y la atmósfera, que interactúan en forma muy dinámica y compleja, en interacciones y cambios biológicos, geomorfológicos y químicos en determinadas escalas temporales, particularmente en áreas marinas de alta productividad, y de gran diversidad biológica las cuales son muy vulnerables. (Castro y Morales, 2006:12)

armonizados (tomando en consideración aspectos sociales, de desarrollo económico, de uso de recursos naturales, de protección del medio ambiente, etc.); y por último se establece que ésta es sistémica, es decir deberá abordar el desafío de ocupación armónica de la zona costera a través de un sistema interinstitucional, que cumpla, a lo menos, tres funciones principales, que son: coordinar los procesos de trabajo interinstitucionales públicos y privados; establecer un sistema de información y gestión conjunta, en lo relativo al desarrollo del borde costero del litoral; y coordinar los programas y proyectos específicos que a nivel nacional, regional, local y sectorial se planteen o desarrollen.

El decreto especifica también los objetivos generales y específicos que persigue la PNUBC los que dan cuenta de una visión predominante en orden a: integrar los diferentes ámbitos geográficos que constituyen el borde costero; promover el desarrollo económico equilibrado y armónico; propender a la protección y conservación del medio ambiente al desarrollo equilibrado; compatibilizar los usos posibles del borde costero maximizando su racional utilización y precaviendo posibles requerimientos futuros; proponer los usos preferentes del Borde Costero, entre otros. Cabe apreciar los fundamentos con los que esta Política llama a establecer los usos preferentes al señalar que deberán determinarse teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños, definiciones de usos ya establecidos por organismos competentes. En el fondo lo que se intenta expresar en estos párrafos es que la PNUBC implica una planificación física integrada, un ordenamiento ambiental del territorio, en ella está implícita la búsqueda de la compatibilidad entre el ecosistema costero y la sociedad que lo ocupa y explota (CONAMA, 1999).

Para concluir este subcapítulo es oportuno referirnos a aquellas normativas con implicancias territoriales que, como se mencionó, han sido analizadas en trabajos anteriores como instrumentos de planificación territorial propiamente tales. La razón de ello radica en que los efectos que producen éstas normas son determinantes en la disposición de las actividades humanas sobre el territorio, sin embargo éstas no constituyen un sistema coordinado o de racionalización de decisiones públicas, por el contrario, tienen un carácter predominantemente sectorial, y afectan al territorio de múltiples formas, ya sea en la reglamentación jurídica de la explotación, la ocupación, la gestión, la protección o la conservación de diferentes espacios que responden a

diversas escalas territoriales del territorio nacional. Gran parte de esta normativa territorial indirecta está, de algún modo, contenida en el Anexo N° 1 en la medida que la afectación de dichas áreas encuentra su correlato con las atribuciones y funciones sectoriales de la Administración de Estado. Por otro lado la amplitud de normas con efectos territoriales hace la tarea inabordable para la extensión de la investigación aquí elaborada, pues toda norma deberá ejecutarse en una espacialidad determinada afectando directa o indirectamente el territorio. Sin perjuicio de la imposibilidad de profundizar en cada uno de las normas que regulan el espacio, en la siguiente enunciación se presentan algunas las más relevantes en esta materia:

- Decreto con Fuerza de Ley N° 458 (MINVU) de 1975. Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto N° 47 (MINVU) de 1992. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
- Ley N° 19.300 (MINSEGPRES) de 1994. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Decreto Supremo N°28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales.
- Decreto con fuerza (MINSAL) de Ley N° 725 de 1968. Código Sanitario.
- Ley N° 18378 (MINAGRI) de 1984. Deroga la Ley N° 15.020 y el Decreto con Fuerza de Ley N° R.R.A. 26, de 1963. Crea distritos de conservación de suelos bosques y aguas, áreas de protección turística.
- Decreto Ley N° 3.557 (MINAGRI) de 1981. Sobre protección agrícola.
- Ley N°20.283 (MINAGRI) de 2008, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento forestal.
- Decreto Ley N°3.516 (MINAGRI) de 1980. Sobre División de Predios Rústicos
- Decreto N° 4.363. (Ministerio de Tierras y Colonización) de 1931. Ley de Bosques
- Ley N° 18.348 (MINAGRI) de 1984. Crea la corporación nacional forestal y de protección de recursos naturales renovables
- Decreto Ley N°2565 (MINAGRI) de 2009. Sustituye el D.L. N° 701, de 1974. Regula la actividad forestal e incentiva la forestación.
- Ley 18362 (MINAGRI) de 1984. Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.
- Decreto Ley N° 1.939 (Ministerio de Tierras y Colonización) de 1977. Sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.
- Decreto Ley N° 2.695 (Ministerio de Tierras y Colonización) de 1974. Fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella.

- Decreto con fuerza de ley N° 5 (MINAGRI) de 1967. Sobre Comunidades Agrícolas.
- Ley N° 20.423 (MINECON) de 2010. Del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.
- Decreto con fuerza de ley N° 1.122 (Ministerio de Justicia) de 1981. Código de Aguas.
- Decreto con fuerza de ley N° 382 (MOP), de 1988. Ley General de Servicios Sanitarios.
- Decreto con fuerza de ley N° 340 (Ministerio de Hacienda) de 1960. Sobre concesiones marítimas.
- Decreto N° 430 (MINECON) de 1992. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989, Ley general de pesca y acuicultura.
- Ley N° 20.249 (MIDEPLAN) de 2008. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.
- Ley N° 19.253 (MIDEPLAN) de 1993. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

3. CAPÍTULO TERCERO.
DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE O.T

**3.1. EVALUACIÓN Y CRÍTICAS AL MODELO CHILENO
DE REGULACIÓN DEL TERRITORIO.**

El territorio en tanto espacio de actuación no es un escenario neutral, es el resultado de un proceso (territorio construido o producido), surgido de las estrategias de actores y fenómenos de aprendizaje colectivo (CONAMA, 1999: 111). Al Estado le cabe un rol fundamental en esta 'producción social' del territorio, pues en su actuar debe procurar atender el principio teleológico que le es propio, que es, promover el bien común. Los requerimientos que en este sentido se imponen al Estado son en orden a conducir sus acciones de modo de alcanzar una mejor calidad de vida para cada uno de los integrantes de la comunidad nacional. Para el logro de dichos objetivos públicos, la Administración deberá procurar que el ejercicio de su actividad se traduzca favorablemente sobre el territorio, es decir que el ejercicio de las potestades públicas se oriente hacia la corrección de las graves consecuencias sociales que conllevan los desequilibrios territoriales, la disminución y justa distribución de las externalidades negativas aparejadas a una ocupación irracional del espacio, y la armonización de los intereses simultáneos y convergentes sobre éste.

En Chile, existen en la Constitución Política de la República relevantes principios territoriales a los que se debe ceñir la Administración. Tal como se revisó en el capítulo I, se pueden visibilizar directas alusiones a los objetivos que deben considerarse al momento de actuar sobre el territorio, ejemplo de ellos es lo consagrado en el artículo 3º inciso tercero, al señalar que:

"... los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional".

Como también lo dispuesto en artículo 115º al establecer que para el gobierno y administración interior del Estado

"...se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos."

Independiente de esta consagración constitucional, la evaluación entorno a la 'armonía' y 'equilibrio' del territorio dista de lo que pudiera considerarse como exitoso,

en efecto el crecimiento económico sostenido que ha presentado Chile en las últimas décadas, no ha logrado superar los criticados índices de desigualdad de ingresos y de calidad de vida de la población, ostentando un lamentable último lugar regional en esta materia (OCDE, 2009, CEPAL, 2009). Ello sin duda tiene su traducción espacial⁶¹, por lo que no resulta extraño constatar que en el panorama chileno existen graves desequilibrios territoriales que se manifiestan dentro de cada una de las divisiones jurídico administrativas, entre las escalas territoriales y que además existe una inequitativa repartición de los costos ambientales que conlleva el mentado crecimiento. Lo cierto es que las características propias de la economía chilena propenden a estas desigualdades, en la medida que depende de pocos sectores económicos que se basan primordialmente en la extracción de recursos naturales, y que se sitúan en un pequeño número de regiones que reciben la mayor parte de la inversión pública y privada. Es menester tener presente, que esta especialización económica sobre la extracción de materias primas introduce una mayor presión sobre los recursos naturales y aumenta las preocupaciones ambientales, en este sentido la OCDE ha señalado en la Evaluación Territorial de Chile que, siendo los recursos naturales el valor económico más importante del país, deberá evitarse la sobre explotación de la base económica, para lo cual resulta necesario que el cambio hacia un modelo sostenible de desarrollo se convierta en un prioridad nacional (OCDE, 2009).

En Chile, el encuadre institucional del territorio se delinea a través de una gran cantidad de normativas con incidencia directa o indirecta sobre el mismo, que responden, generalmente, a objetivos sectoriales y por lo mismo, se encuentra su ejecución, radicada en una multiplicidad de organismos públicos que ejercen competencias y atribuciones específicas sobre el territorio, sin que exista ninguno de ellos que tenga a su cargo la coordinación efectiva de la elaboración, ejecución y fiscalización de las acciones, planes y programas que se llevan a cabo en esta materia. Esta dispersión normativa y organizacional genera grandes dificultades para articular un ordenamiento territorial coherente y armónico, a continuación detallaremos las particularidades de la legislación territorial y de los instrumentos de planificación

⁶¹ El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema. (Gómez Orea, 2007: 43)

territorial en ellas contenidos, con el objeto de identificar algunos de los obstáculos que en ella se originan.

Se desprende de la revisión del marco regulatorio sobre el territorio que, en Chile, existe un abundante acervo de normativas que presentan diferente jerarquía legal y se refieren a variados ámbitos: sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales; que en la práctica, delimitan desde la estructura que adquiere el Estado hasta la asignación de usos específicos a determinadas áreas. Estas normas se encuentran dispersas en la estructura jurídica institucional del Estado, conformando una regulación altamente compartimentada y que carece de una articulación que permita abordar el territorio de manera integral, en tanto interacción de elementos bio-físicos, sociales, económicos, políticos y culturales.

Destaca de la regulación territorial el predominante carácter centralista, en la medida que numerosos cuerpos legales confieren a órganos sectoriales dependientes de la Administración central relevantes competencias que afectan decisivamente el territorio. En efecto dichos órganos a través del ejercicio de la potestad reglamentaria administrativa autónoma y derivada, terminan por construir el marco regulatorio de diferentes porciones de territorio (Ver Anexo N°1). El problema radica en que estas actuaciones se fundamentan en aspectos o necesidades sectoriales y no tienen una consideración horizontal en cuanto a los efectos que cada una de ellas produce sobre el territorio. En este sentido alerta el hecho de que habiendo establecido directamente la Constitución Política órganos públicos de escala subnacional, enfocados principalmente al desarrollo armónico de sus territorios (Gobiernos Regionales y Municipalidades), y correspondiéndole por tanto la construcción de una visión integral y horizontal de las dinámicas territoriales, predominen las decisiones tomadas desde el gobierno central en aquellos casos decisorios que revierten interés para éste, puesto que dichos órganos subnacionales hasta hoy mantienen altos grados de dependencia del gobierno central tanto en el plano económico, como en el de las capacidades de gestión.

Otro de los inconvenientes que presenta una regulación y gestión centralista del territorio, es que ésta es impuesta a los ciudadanos, y muchas de las veces pierde de vista las particularidades físicas y socioculturales de los territorios a nivel local, provocando dificultades en la gobernabilidad de los mismos; numerosos son los

conflictos ambientales que han dado cuenta de los cuestionamientos de la ciudadanía sobre los fundamentos, legitimidad y pertinencia de la toma de decisión pública. Lo que ocurre es que, siendo el territorio el espacio sobre el cual convergen múltiples intereses y proyecciones sociales, la decisión pública -que acarrea significativos efectos sobre el territorio- se determinará a través de una ponderación de alternativas donde opera la discrecionalidad administrativa, esto es, que la opción escogida no responderá a un método científico objetivo que defina cual de ellas es la mejor, sino que a juicios de valor que emanan del cuerpo ideológico⁶² y doctrinal de los que se nutre una sociedad dada. La decisión pública sobre el territorio es, por lo tanto, eminentemente política, y sus consecuencias recaerán directamente sobre los grupos humanos que en dichos territorios habiten, por lo cual habrá de asegurar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, para que, a través de la construcción de acuerdos sociales, se le dote de legitimidad y gobernabilidad.

La participación ciudadana y los procesos de profundización de la democracia son esenciales para la elaboración de políticas públicas adecuadas a la realidad a la cual se adscriben. Para exhibir este carácter democrático en la política pública de ordenación del territorio, se precisa de dar garantía a la participación ciudadana, en tal sentido, el grado de descentralización que haya alcanzado la Administración del Estado es gravitante. Pues si bien la participación ciudadana no se agota ni se asegura únicamente a través de la descentralización, es un hecho cierto que la descentralización territorial, funcional y política brinda un marco político institucional sobre el cual dicha participación se hace efectiva, es decir amplia las posibilidades de participación política y los canales de comunicación directos con los órganos estatales que tienen a su cargo el gobierno y administración a escalas subnacionales. En este sentido, Sergio Boisier, sostiene que “lo fundamental de la descentralización es viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requiere de: (i) sistemas de información (en ambas direcciones); (ii) nuevos procedimientos electorales (mecanismos mayoritarios y personalizados); (iii) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; (iv) colaboración entre empresas y administración pública y (v) defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud” (Boisier, 2007:37).

⁶² “La ideología impregna totalmente la ordenación del territorio. La ideología nutre y transforma el cuerpo doctrinal de la ordenación del territorio, sobre todo desde la perspectiva de identificación de los “problemas territoriales” que hay que resolver” (Pujadas y Font, 1998: 16)

Este vínculo existente entre descentralización y participación ciudadana es recogido por nuestro ordenamiento jurídico, tanto en la propia Constitución Política de la República⁶³ como en las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y municipalidades. Sin embargo los avances normativos, institucionales e instrumentales alcanzados en materia de descentralización, hace ya dos décadas, no han permitido erigir a los gobiernos regionales y a las municipalidades como órganos constitucionales autónomos encargados de promover, con una mirada transversal, el desarrollo en las escalas regionales y locales, respectivamente. Pues aún presentan sustanciales limitaciones, institucionales y financieras para llevar a cabo de manera exitosa las competencias a las que son llamados. Abordar las especificidades de cada una de las debilidades de estos órganos intermedios en profundidad y el cómo la superación de las mismas supondría una buena gobernanza de los territorios que les ‘pertenecen’, excede la amplitud de esta investigación, pero baste con mencionar que entre ellas se encuentra: la dependencia económica y por tanto decisional del gobierno central; la falta de autonomía y representación política, particularmente en los Gobiernos Regionales; la deficitaria capacidad técnica para la elaboración y articulación de instrumentos adecuados para la gestión territorial. Estas dificultades impiden conformar una institucionalidad que permita potenciar el desarrollo endógeno o ‘basado en el lugar’.

Otro de los aspectos relevantes del marco jurídico institucional que se levanta sobre el territorio, es que la fuerte tradición centralizada y presidencialista de la regulación territorial, no se ha traducido en una mayor coherencia de la actividad administrativa. En efecto, la atomización y falta de estructura de este conjunto de normativas han significado una deficiente coordinación de los órganos con competencia territorial, produciendo inconsistencias graves en la toma de decisiones públicas que recaen sobre aspectos territoriales. Esta situación no ocurre sólo en Chile, y responde a que los enfoques parciales de la Administración del Estado se han visto superados por la complejidad y dinamismo que revelan los asuntos transversales de la sociedad, como paradójicamente lo son el territorio y el ambiente. Así, la descoordinación de los órganos con competencia territorial, tanto sectoriales como territoriales, se levanta como una de las principales falencias de la actual regulación del territorio y ha sido ampliamente criticada en investigaciones anteriores que versan

⁶³ Artículos 113º, 118º y 119º de la Constitución Política de la República.

sobre la materia (CONAMA, 1999; Saa, et al, 2003)⁶⁴. En la actualidad la noción de ordenamiento territorial comprende la necesidad de conformarse como un instrumento inclusivo, donde prime la coordinación administrativa entre los diversos organismos sectoriales del mismo rango y entre los distintos niveles administrativos de decisión, para ello la Administración deberá asumir la interdependencia institucional, y promover relaciones intergubernamentales enfocadas en la cooperación, a objeto de dar coherencia y fuerza sinérgica a las actuaciones territoriales.

Probablemente uno de los aspectos claves en los que la Administración pública debe fijar sus esfuerzos con miras a una regulación territorial coherente, coordinada y participativa, es la elaboración y sistematización de información, siendo indispensable asegurar un intercambio oportuno de información relevante para que donde sea que esté radicada una actuación pública territorial, se tengan consideradas las medidas tomadas o previstas por el resto de los órganos. Los desafíos en esta materia no son menores, puesto que la importancia de acceso a la información pública, en términos generales, es un fenómeno recientemente incorporado a los objetivos de modernización del Estado; y en particular, la requerida para abordar la política pública de ordenación del territorio es cuantiosa, ya que la toma de decisión sobre el territorio implicará una alteración socioeconómica, política, cultural y ecológica de la sociedad, por lo cual dicha decisión deberá apoyarse en un conjunto de disciplinas científicas, procedentes tanto de las ciencias sociales como de las físicas y medioambientales, que constituyen el soporte doctrinal de la ordenación del territorio. En Chile, se han materializado importantes avances en materia de información, de ello dan cuenta la incorporación en el año 2005 del artículo 8 en el capítulo I Bases de la Institucionalidad en la Constitución Política, que establece como regla general la publicidad de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos de los órganos del Estado, como también la dictación en el año 2008 de la denominada ley de transparencia, Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Respecto a la información de índole territorial, se destaca la dictación del Decreto N° 28 del Ministerio de Bienes Nacionales del año

⁶⁴ Específicamente en CONAMA (1999) se señala que las competencias públicas relativas al territorio se encuentran radicales y dispersas en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y responsabilidades. Lo cual se explica porque la legislación relativa al ordenamiento territorial ha sido dictada de manera sectorial y compartimentalizada, carente de toda visión global e integradora. Por lo mismo, no se ha hecho cargo de las relaciones de interacción e interdependencia que se dan entre los diferentes actores que participan en la ordenación territorial. (CONAMA-INGEPUC, 1999: 122-123)

2006, este decreto crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT)⁶⁵.

Sin duda el SNIT es una herramienta innovadora que va en la dirección correcta, pues se orienta a garantizar que la información se produzca en forma oportuna, eficiente y eficaz para: (i) apoyar el proceso de toma de decisiones con impacto territorial, (ii) aportar a la gestión territorial en sí, (iii) promover un debate cada vez más informado en la ciudadanía, y, (iv) optimizar el empleo de los recursos (SNIT, 2002), sin embargo su desarrollo es aún incipiente y su consolidación como instrumento sustentado en un acuerdo de colaboración entre las instituciones del Estado, para gestionar la información territorial de manera interoperable, se ve dificultado por la larga tradición sectorial donde cada institución sólo atiende a su horizonte competencial, con las consecuentes duplicidades, incompatibilidades e ineficiencias de información⁶⁶. Massiris, en este sentido sostiene que Chile es un ejemplo elocuente de las debilidades entorno a las comunicaciones interinstitucionales pues en la práctica las instituciones son celosas en relación a sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc.⁶⁷, situación que afecta seriamente la elaboración de diagnósticos integrados requeridos como apoyo a la toma de decisiones del ordenamiento territorial (Massiris, 2008: 64).

En otro plano, en relación los instrumentos de planificación territorial que actualmente contempla el ordenamiento jurídico, se puede establecer que, en general, se han mostrado estructuralmente imposibilitados de dotar al país de una gestión adecuada del territorio, que satisfaga el objetivo de construir 'equilibrio' y 'armonía'

⁶⁵ El decreto N° 28 establece en su artículo 1° que crea el Sistema Nacional de Información Territorial como un mecanismo de coordinación interinstitucional permanente para la gestión de información territorial pública en el país, integrado por las instituciones del Estado generadoras y usuarias de dicha información, y cuyo objetivo es apoyar y optimizar la ejecución de la Política de Gestión de Información Territorial y velar por el pleno cumplimiento de ella.

⁶⁶ Respecto al manejo de la información ante riesgos naturales en Chile, es particularmente alarmante que los instrumentos elaborados por los servicios competentes como lo son los mapas de inundación o de riesgo volcánico no sean incorporados de oficio a la planificación urbano territorial en todas las escalas.

⁶⁷ Un problema metodológico de la estandarización de la información es la tendencia a brindar mayor relevancia a aspectos cuantitativos de territorio, sacrificando cualidades no medibles (estructurales, relacionales, culturales, históricas) trascendentales para una adecuada comprensión e interpretación de la problemática territorial. (Massiris, 2008)

territorial⁶⁸. En un primer orden de cosas, cabe recordar que los antecedentes de ordenación del territorio en Chile nacen estrechamente ligados a la planificación urbana, y que hasta la actualidad sigue siendo esta legislación (LGUC y OGUC) el principal soporte de la planificación del territorio nacional. Los instrumentos de planificación urbana, son por tanto, los más consolidados y presentan un marcado enfoque sectorial, pues están específicamente dirigidos a las áreas urbanas, o a las de expansión urbana, y al no considerar de manera adecuada las áreas rurales (cerca del 80% del territorio nacional), se han presentado como instrumentos ineficaces para construir una gestión integrada del territorio. A ello se agregan las críticas que dicen relación con la fuerte tradición centralista que muestran los instrumentos de planificación urbana, rasgo que se evidencia no sólo en la intervención durante elaboración de dichos instrumentos por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus servicios dependientes, sino que también a través de la denominada cláusula de prevalencia que articula la planificación urbana a favor de los instrumentos de mayor nivel⁶⁹, provocando en definitiva, una suerte de principio general de preeminencia de las competencias del Estado central frente a las entidades territoriales (Cordero E., 2007).

Dentro de las aristas fuertemente criticadas de los instrumentos urbanos, se encuentra la escasa participación ciudadana, puesto que se contempla únicamente para los instrumentos de planificación comunal (plan regulador comunal y planes seccionales), y aún en estos casos es sumamente limitada. En efecto, dichas instancias de participación ciudadana se materializan exclusivamente a través de la entrega de información a la ciudadanía, es decir, la exhibición del proyecto del plano regulador de que se trate a la comunidad. Este mecanismo imposibilita una participación activa en la elaboración del instrumento de planificación, puesto que los ciudadanos no tienen la oportunidad de discutir sobre el enfoque y las estrategias

⁶⁸ Con el objeto de explorar esta aseveración y los alcances de los principales instrumentos de planificación territorial (ver Anexo N°2), se atenderá al orden de análisis de que se siguió en el capítulo anterior, donde se detallaron aspectos de los instrumentos de planificación urbana, instrumentos de planificación socio-económica y instrumento de planificación espacial integrada (Política Nacional de Uso de Bordo Costero).

⁶⁹ Esta cláusula de prevalencia está normativamente consagrada en la OGUC en su artículo 2.1.1 inciso 2° al señalar que: Las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias. Asimismo, estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel.

urbanas, encontrándose impedidos finalmente de debatir el tipo de ciudad que está implícito, hecho que se agrava notoriamente con la obligatoriedad de ponderación de las observaciones presentadas durante aquel proceso informativo. La creciente conflictividad territorial y socioambiental⁷⁰ da cuenta de la inoperancia práctica de las instancias de participación ciudadana que resultan finalmente estériles y puramente nominales. La situación es particularmente disfuncional y escasamente provechosa, si se considera que la retroalimentación con una participación activa e informada podría permitir un fortalecimiento en las capacidades técnicas de los órganos territoriales, en temas particularmente relevantes como lo es el manejo de riegos y desastres naturales.

Para una correcta evaluación de la trayectoria que ha seguido la planificación urbana, es preciso constatar que, hasta el año 2002, la cantidad de instrumentos de planificación territorial vigentes y actualizados comprendían una porción mínima del espacio geográfico nacional⁷¹, lo que sin duda devela la falta de voluntad política en conceder a la planificación territorial urbana la importancia necesaria para levantarse como instrumentos enfocados al desarrollo armónico de los territorios. En este contexto, se impulsa desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo el 'Programa de Actualización de Instrumentos De Planificación Territorial 2002 – 2007'⁷² que reportó importantes avances en la elaboración y actualización instrumentos de planificación urbana, sin embargo el estado iniciático de estos instrumentos ha impedido la visión prospectiva con la que debiera contar la planificación del territorio, ya que su retraso práctico implica la imposibilidad de incorporar una visión de futuro a través del

⁷⁰ Se trata de conflictos originados por cambios en los usos del suelo, la esencia del desarrollo urbano, y por la distribución de las externalidades derivadas de esos cambios, un fenómeno territorial. (Sabatini, 1997:78)

⁷¹ Puesto que se suma a la inexistencia de una política nacional de desarrollo urbano, el hecho de que para el año 2002: ninguna de las regiones del país contaba con un plan regional de desarrollo urbano; sólo 11 de un universo de 33 planes reguladores intercomunales; y el sólo 108 de las 342 comunas que constituían el país a esa fecha, contaba con una planificación urbana comunal actualizada (las otras comunas o no contaban con Plan Regulador Comunal, o bien éste no se encontraba actualizado). (MINVU, 2007)

⁷² Que comprometió recursos públicos con el objeto de: (i) modernizar la aplicación de la Planificación Urbana y Territorial, (ii) actualizar los contenidos de los Instrumentos de Planificación Territorial y los procedimientos para su elaboración y aprobación, incorporando la variable ambiental y los procesos de participación y coordinación multisectorial, y (iii) orientar, fomentar y fortalecer descentralizadamente el desarrollo urbano de los centros poblados, estableciendo la relación entre Planificación Urbana, Estrategias de Desarrollo y Sustentabilidad Ambiental.

contraste entre el diagnóstico de la realidad y la identificación de los cambios y tendencias para modificar (y controlar), en su caso, las previsiones iniciales.

En cuanto a los instrumentos de planificación socio-económica de escala regional y local, que contempla el ordenamiento jurídico (Estrategia Regional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Comunal), se debe tener en consideración, que su objeto es viabilizar el mandato constitucional de los órganos subnacionales en lo referido elaborar y promover las políticas de desarrollo en sus respectivos territorios. En este sentido, es fundamental identificar el encuadre conceptual de la idea de desarrollo, y comprender que en la actualidad el desarrollo ya no es entendido como resultado causal del crecimiento material, sino como una idea centrada en la persona humana y en su dignidad como tal, así la búsqueda de los factores causales del desarrollo se ha reorientado hacia un conjunto de ellos, mucho más de carácter intangible que material. (Boisier, 2004b)

Boisier (2004c) señala en esta materia que es posible sostener que 'hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para "inventar" recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria desde el propio territorio.' (Boisier, 2004c:25)

Bajo esta perspectiva los instrumentos de planificación del desarrollo, que se caracterizan por ser indicativos y por tanto carecer de valor vinculante, deben contribuir a impulsar un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio. Es precisamente sobre este aspecto, donde se reflejan, en las escalas subnacionales, las debilidades institucionales y normativas que se han descrito, puesto que las posibilidades de generar una planificación que propenda a potenciar los territorios a través de la concurrencia de voluntades de los actores relevantes se ve drásticamente truncada por el excesivo centralismo, las debilidades técnicas y financieras de los órganos territoriales, las incoordinaciones interinstitucionales y una frágil participación ciudadana.

Para finalizar la evaluación de los instrumentos corresponde revisar, la Política Nacional de Uso de Borde Costero, que si bien importa la introducción de una visión de ordenación territorial basado en el análisis espacial integrado, presentan algunos problemas en su concreción y estabilidad práctica. Cabe recordar que este instrumento es de carácter indicativo y se enfoca primordialmente a establecer principios y directrices para una gestión eficiente y sustentable del borde costero, concebido como una unidad física y geográfica (asumiendo un carácter de identidad territorial o unidad territorial del espacio en análisis), además este espacio sobre el cual se ejecuta este instrumento tiene la particularidad de corresponder a bienes nacionales de uso público sujetos a al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Lo anterior implica que este instrumento se enfoca a la gestión de un espacio restringido que se adapta a la regulación sectorial del Ministerio de Defensa del uso de recursos del litoral, pero sigue siendo insuficiente para el ordenamiento territorial integral de la zona costera (Andrade, et. al, 2008). Respecto a la institucionalidad orgánica que contempla esta política, la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero y sus respectivas Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero, destaca su composición como órgano intersectorial y por tanto, coordinador de los órganos con competencia sobre el borde costero, a pesar de ello aun existen importantes órganos sectoriales no representados que debieran considerarse para una gestión transversal. Las atribuciones de las Comisiones son principalmente consultivas, donde su principal herramienta de regulación, las zonificaciones, son indicativas, es decir criterios recomendados pero no obligatorios para los agentes públicos involucrados. Por lo tanto el éxito del proceso de zonificación en las diferentes escalas requerirá de: voluntad política, capacidad técnica, cooperación y coordinación intersectorial y, participación ciudadana; todos estos factores deberán ser fortalecidos para su materialización práctica, puesto que en la actualidad sólo tres regiones cuentan con zonificación costera aprobada y vigente. Por último, cabe atender la crítica que versa sobre el rango jerárquico de esta regulación, y las dificultades que ello presenta en cuanto a la necesidad de abordar la ordenación del territorio como un proceso continuo y permanente, ya que esta política está consagrada en un decreto supremo y por tanto su continuidad se encuentra, estrechamente ligada la voluntad política sectorial de perseverar en el desarrollo de instrumentos y mecanismos que pretendan la búsqueda del desarrollo integral y armónico del borde costero.

En suma, podemos señalar que la actual regulación territorial y sus instrumentos, son predominantemente sectoriales y desintegrados, lo que provoca efectos no deseados en la política pública, por ejemplo el desconocimiento de los alcances normativos, la superposición de competencias, duplicidad de esfuerzos, vacíos normativos e incluso dificultades respecto a la gobernabilidad en lo que se refiere a la legitimidad de la actuación administrativa sobre el territorio. En este sentido, el escenario presentado, se aleja bastante de una ordenación del territorio nacional que se haga cargo de aunar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Probablemente, el mayor desafío de abordar el territorio desde la política pública radica en que la ocupación y utilización del territorio responde a la trayectoria que ha tenido comunidad humana dada, en otras palabras, responde a: las necesidades, cultura, estructuras de poder, memorias y prospecciones que determinan a una sociedad, lo que incorpora incluso la apreciación subjetiva e intersubjetiva respecto del espacio existencial. Bajo esta premisa es necesario comprender que para crear una ordenación del territorio nacional que propenda a la realización humana y el bien común, se precisa de amplios acuerdos sociales, que permitan dotar de estabilidad al territorio, que reconozca la capacidad de carga y regeneración de los ecosistemas que componen el sustrato material con los que la nación puede contar. En otras palabras, una regulación que logre identificar la resiliencia del territorio y establecer los principios y directrices bajo los cuales es posible efectuar su ocupación.

3.2. BIODIVERSIDAD, DESARROLLO SOSTENIBLE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La incorporación del concepto de biodiversidad a la agenda pública internacional y nacional es reciente, se marca un hito en esta materia con la suscripción del Convenio sobre Diversidad Biológica, en el marco de la Conferencia de Río en 1992⁷³, desde entonces se han impulsado un conjunto de acciones y

⁷³ Este Convenio es el primer instrumento en el cual se afirma que la conservación de biodiversidad es un interés común de toda la humanidad, reconociendo su valor intrínseco y la

estrategias, fijándose además metas a escala mundial, nacional y local en orden a conservar la biodiversidad, sin embargo, a pesar de los avances registrados en esta materia, el informe elaborado el 2010 por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, señala que hay múltiples indicios de la continua pérdida de la biodiversidad⁷⁴, y constata que “la integración de temas relacionados con la biodiversidad en las políticas públicas, las estrategias y los programas más amplios ha sido insuficiente y por lo tanto, los factores que llevan a la pérdida de biodiversidad no se han abordado de manera que tengan un impacto significativo” (Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3, 2010: 9).

Probablemente el bajo éxito de los mecanismos e instrumentos diseñados para la disminución de la pérdida de diversidad biológica radica en que la elaboración de instrumentos adecuados para abordarla supone un esfuerzo en la comprensión del funcionamiento de los sistemas vivos. Conocer el fenómeno de la vida implica la tarea de observar y descifrar el gran entramado de interrelaciones que permiten su existencia. Ya que siendo entendida la biodiversidad como “el conjunto de genes, especies, ecosistemas y paisajes en un espacio determinado y en un momento dado, considerados en sus interacciones jerárquicas sucesivas de genes a especies, ecosistemas y paisajes, y viceversa”, donde los paisajes, por su parte, “ todos modificados por el hombre, todos culturales en distinta medida, constituyen el puente

importancia que adquiere para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera (Preámbulo CBD, 1992).

⁷⁴ (i) En promedio, las especies cuyo riesgo de extinción se ha evaluado corren cada vez más peligro. Los anfibios son los que están más amenazados y el estado de las especies de coral es el que se está deteriorando más rápidamente. Se estima que cerca de un cuarto de las especies vegetales está en peligro de extinción. (ii) Partiendo de las poblaciones estudiadas, entre 1970 y 2006 la abundancia de especies de vertebrados se redujo en promedio, casi en un tercio y sigue decreciendo a nivel mundial, dado que se registran descensos particularmente graves en los trópicos y entre las especies de agua dulce. (iii) Los hábitats naturales de la mayor parte del mundo siguen deteriorándose en cuanto a extensión e integridad, aunque se ha visto un progreso considerable en la reducción del ritmo de pérdida de los bosques tropicales y manglares en algunas regiones. Se observan graves disminuciones de los humedales de agua dulce, hábitats de hielo marino, marismas de marea, arrecifes de coral, lechos de algas y arrecifes de mariscos. (iv) La amplia fragmentación y degradación de los bosques, ríos y otros ecosistemas también han causado la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos. (v) En los sistemas agrícolas continúa disminuyendo la diversidad genética de los diferentes tipos de cultivo y ganado. (vi) Las cinco presiones principales que impulsan directamente la pérdida de la biodiversidad (el cambio del hábitat, la sobreexplotación, la contaminación, las especies exóticas invasoras y el cambio climático) se mantienen constantes o bien se intensifican. (vii) La huella ecológica de la humanidad supera la capacidad biológica de la Tierra por un margen muy superior a lo que se acordó al fijar la meta de biodiversidad para 2010. (Resumen Ejecutivo. Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3, 2010: 9)

hacia la diversidad cultural, el *relais* (la posta o el pasaje de mando) entre la evolución biológica y aquella cultural del hombre (di Castri, 2003); representa sin duda un objeto del conocimiento complejo, que requiere de un acercamiento multidimensional y transversal, que asuma además, en razón de la envergadura de la exploración, la incertidumbre aparejada a la imposibilidad de alcanzar su cabal conocimiento. La crisis civilizatoria a la que nos enfrenta la pérdida de biodiversidad es de un alcance indimensionable y la no certidumbre científica no es en la actualidad aceptable para fundamentar la inacción, y así lo ha reconocido el principio precautorio que se ha levantado sobre las disciplinas ambientales, principio que parece del todo lógico si se considera que la “biodiversidad ofrece a la humanidad los servicios ecológicos esenciales: el reciclaje de elementos nutritivos y la descontaminación natural de la tierra y del mar, la conservación de la calidad del agua, del suelo y del aire, la regulación de los sistemas climáticos, los mecanismos de reproducción de animales y plantas, y de las invasiones biológicas, la conservación de los paisajes incluso en sus dimensiones estéticas, culturales, recreativas y espirituales” (di Castri, 2003: 33).

Es necesario en este punto precisar que la responsabilidad que le cabe a la humanidad para con la biodiversidad, y en general con el medio ambiente, no proviene de la permanente intervención e interacción que en tanto organismos vivos nos es propia y consustancial a nuestra existencia, sino que se fundamenta en la magnitud de los efectos de nuestras acciones que dan cuenta de la producción de daños ambientales irreversibles y acumulativos a escala planetaria. Como fuere planteado en el primer capítulo de esta investigación el alcance de nuestras acciones se relaciona directamente con la forma de conocer, y los cimientos sobre los cuales la humanidad ha simbolizado el mundo. En este sentido, el origen de la disociación entre ‘lo humano’ y su medio se encontraría en una estructuración dual del modelo de pensamiento dominante la que basada en “una profunda escisión entre cultura y naturaleza, que bajo las figuras de cielo y tierra, o alma y cuerpo, llegó a la modernidad para convertirse en sujeto y objeto, fue el cimiento del desarrollo sin límites de la ciencia y la tecnología. La cultura moderna se consolidó gracias a la creencia según la cual la naturaleza era ilimitada y estaba dispuesta, como recurso, a la racionalidad tecnocientífica infinita del ser humano” (Noguera, A., 2010: 83).

La concepción occidental dominante, donde la naturaleza es vista como ilimitada y fuente permanente e inagotable de recursos naturales, comienza a caer ante

el evidente deterioro de ecosistemas que en diferentes escalas dieron cuenta de su vulnerabilidad ante las presiones humanas. La situación descrita, en la que una especie, en este caso la humana, degrada el ecosistema en el cual habita, no es algo novedoso para la ciencia ecológica, lo particular es que acompañado al poder técnico científico desplegado por el intelecto humano se desata, desde la revolución industrial, un crecimiento poblacional exponencial. En un mundo materialmente finito, estas condiciones presentan lógicamente dificultades en orden a dar satisfacción a las necesidades crecientes de una población cada vez mayor. El problema radica en que el subsistema económico, institución social encargada de la producción de bienes y servicios, se construye bajo modelos simplificadores y reduccionistas, y es hoy ampliamente reconocido que su modelo basado en el capital, la fuerza de trabajo y los bienes de producción, desconoce en su origen a la naturaleza y a la biosfera como fuente de todos los recursos materiales que alimentan dicho sistema y sumidero de todos los desechos aparejados a los procesos de producción. Sin embargo, esta negación de la naturaleza inscrita en la disciplina económica, no representó un problema mientras este sistema era relativamente pequeño con respecto al ecosistema global, donde los recursos y los vertederos eran grandes y sus límites carecían de significación, la reciente preocupación sobre este asunto aparece con la advertencia en trabajos de destacados profesionales,⁷⁵ sobre el hecho de que el subsistema económico es relativamente grande en relación con la biósfera, y que se está sometiendo a un esfuerzo excesivo la capacidad de recursos y vertederos de la misma. Así, en un ecosistema global materialmente limitado se convierte en imperativo mantener el tamaño de la economía global dentro de los límites de capacidad que tiene el ecosistema para sostenerlo (Goodland, 1997).

Esta nueva realidad planetaria donde lo que aparece amenazado es la continuidad de la evolución biológica del planeta, o al menos la continuidad de las condiciones biofísicas que permiten nuestra existencia, configura la necesidad de explorar alternativas que den solución al paradójal sistema económico que se advierte como materialmente inviable. El desafío en cuestión es nada menos que re-posicionar al ser humano y su actividad económica dentro de la trayectoria evolutiva de la Tierra y no como un agente externo de la misma. Semejante empresa permite pocos espacios

⁷⁵ Goodland, menciona entre éstos a Ehrlich y Ehrlich (1990), Hardin (1991), Boulding (1991), Daly (1990, 1991) y el Club de Roma (Meadows et al., 1974)

para el yerro, y posiblemente su mayor dificultad radica en que para asegurar el éxito de las acciones emprendidas en esta materia se requiere de un conocimiento basal que parece inabarcable por el método científico, pues conocer certeramente los límites de los ecosistemas para luego reconocer los límites a los que nuestra acción debe someterse, no parece un campo de variables abordables por ninguna disciplina científica en particular.

No obstante ello, tal como se mencionó anteriormente, la inacción no es una conducta aceptable, y bajo esta consideración es que la comunidad internacional comienza desde los '70 a acuñar ideas entorno a la problemática ambiental, para arribar casi dos décadas después, en 1987, al concepto de desarrollo sustentable, que hace su aparición en el informe 'Nuestro Futuro en Común', elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por la primera ministra Noruega Gro Brundtland. Es en este informe donde se expone por primera vez el concepto de desarrollo sostenible, definiéndolo como aquel que 'satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades propias'. Este informe que responde a una investigación de cuatro años, permitió la experimentación de un notable avance conceptual con el gran mérito de lograr una fuerte repercusión en el discurso político global, no obstante, éste no cuestiona la noción de crecimiento al infinito de la economía, de hecho plantea en términos generales la plausibilidad de alcanzar un crecimiento económico sustentable, en la medida que se impulsen acciones políticas que permitan un manejo adecuado de los recursos ambientales. Este aspecto, es decir, no visibilizar la imposibilidad del crecimiento⁷⁶, termina por impedir una solución real a la aparente contradicción que existe entre desarrollo económico y la protección al medio ambiente.

Al considerar los razonamientos expuestos se torna apremiante la búsqueda de una reinterpretación del concepto de desarrollo sustentable (operación que de hecho

⁷⁶ Dicha imposibilidad es lúcidamente expuesta por Herman Daly (1991), al señalar que: "... los economistas deberían sentir un gran interés hacia los teoremas de lo imposible, especialmente el que ha de demostrarse aquí, que es imposible que la economía del mundo crezca liberándose de la pobreza y de la degradación ambiental. Dicho de otro modo, el crecimiento sostenible es imposible. En sus dimensiones físicas, la economía es un subsistema abierto del ecosistema terrestre que es finito, no creciente y materialmente cerrado. Cuando el subsistema económico crece, incorpora una proporción cada vez mayor del ecosistema total, teniendo su límite en el ciento por ciento, si no antes. Por tanto, su crecimiento no es sostenible." (Citado en Guimanares, 2002: 67)

vienen realizando diferentes disciplinas, con diferentes enfoques desde la presentación de dicho concepto), pero ahora alejado de la idea de crecimiento, este propósito no es impracticable puesto que si se atiende al significado de ambos términos, donde crecimiento es el incremento cuantitativo de la escala física, y por su parte desarrollo la mejora cualitativa o el despliegue de potencialidades, es posible imaginar un crecimiento sin desarrollo, como también un desarrollo sin crecimiento (Daly, H.,2007). Para esta re-significación del desarrollo sustentable es posible tomar algunos elementos de la propia definición donde se plantea que el desarrollo sostenible es aquel que 'satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras', en ella se reconoce implícitamente que las actuaciones de la generación actual pueden comprometer el futuro de las próximas y que, por lo tanto, nos cabría una responsabilidad para con los individuos que aún no existen en orden a permitirles habitar en un planeta con los atributos con los que hasta este momento han contado los seres humanos, es decir el deber de garantizar la 'condición humana'. Esta obligación es de un carácter totalmente novedoso para la ética y el derecho, como visionariamente analizó Hans Jonas en 1979, toda idea anterior de obligación en el comportamiento humano presuponía como dato incuestionable la existencia humana, ahora es esa existencia la que se ha convertido en objeto de obligación: "la obligación de garantizar en el futuro la premisa primera de toda obligación, esto es, justamente la existencia de candidatos a un universo moral en el mundo físico". (Jonas, H., 1995: 38)

La naturaleza del mandato que encierra el concepto de desarrollo sustentable demanda la búsqueda y creación de un nuevo paradigma del desarrollo⁷⁷, bajo el cual el ser humano y su existencia futura se levanten como el motivo esencial del desarrollo, ello impone el establecimiento de límites⁷⁸ al modelo económico en orden a

⁷⁷ Tal como señala Roberto Guimarães los contornos de este nuevo paradigma implica abogar por un estilo de desarrollo que, "...sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas." (Guimarães, 2002: 66)

⁷⁸ "La crisis ambiental no es una catástrofe ecológica, sino el efecto del pensamiento con el que hemos construido y destruido el mundo globalizado y nuestros mundos de vida. Esta crisis civilizatoria se presenta como un límite en lo real que resignifica y reorienta el curso de la

conservar la integridad del funcionamiento de los sistemas naturales y culturales, y; a observar los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas. Se torna sumamente relevante el desentrañar el rol que le cabe al Estado en el establecimiento de los mencionados límites, sobre esta materia se sostiene en esta investigación que la consolidación del Estado territorial representa, sin lugar a dudas una de las territorializaciones más importantes a la que ha asistido la humanidad, y que el control e institucionalización del poder estatal -una vez despojado de su origen violento- se ha fundamentado en la promoción del bien común, y en el respeto a los derechos que emanan de la dignidad humana. La existencia del Estado se justifica entonces en la concreción de altos valores sociales, los que está llamado a concretar en aquel espacio geográfico que lo valida, es decir en el territorio nacional. De lo anterior se colige que el poder-deber de actuación del Estado sobre el territorio con miras a alcanzar el desarrollo sostenible, es fundamental, pues siguiendo lo planteado por Roberto Guimarães (2001) “el papel del Estado es único, porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguarda de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía; necesario, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado; e indispensable, porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles.” (Guimarães, 2001:15)

El desarrollo sostenible se desenvuelve y proyecta necesariamente en diferentes escalas espacio-temporales, la dimensión territorial le es inherente pues representa precisamente aquel lugar en el cual se desenvuelven de manera simultánea los procesos naturales y sociales, donde se verifica la permanente interacción, es decir las múltiples acciones y reacciones que dinámicamente se producen desde la esfera social hacia el medio natural, y viceversa. La relevancia de incorporar el territorio para la concreción de la sustentabilidad radica en el hecho de que este mundo económicamente globalizado, caracterizado por la des-territorialización de los capitales, no provoca la misma particularidad respecto a las personas que habitan un lugar determinado, como tampoco con los componentes del espacio geográfico, que

historia: límite del crecimiento económico y poblacional; límite de los desequilibrios ecológicos y de las capacidades de sustentación de la vida; límite de la pobreza y la desigualdad social.” (Leff, 2004:241)

sostienen el desarrollo e impacto de las actividades económicas. Razón por la cual se demanda del Estado un rol activo, que con el objeto de promover el bien común, deberá garantizar que las actividades productivas desarrolladas sobre el territorio sometido a su control contribuyan a elevar las condiciones de vida de la población y proteger el patrimonio biogenético que habrá de traspasar a las generaciones venideras (Guimarães, 2002)

De modo que el Estado debe constituirse como el principal impulsor y promotor del desarrollo sostenible, para dicho cometido es indispensable la incorporación de la dimensión territorial en las políticas públicas, y la ordenación del territorio, en tanto política de Estado a largo plazo, emerge como una herramienta clave. La Administración del Estado, a través de la planificación, es decir de la elaboración de planes políticos y programas territoriales, debe ser capaz de advertir las potencialidades y limitaciones del territorio con el objeto de alcanzar una organización del mismo que permita armonizar los intereses de los diferentes actores para desarrollar un proyecto político colectivo, consensuado que abogue por una mejoría sustancial en la calidad de vida de las personas. El elevado grado de importancia que tiene la ordenación territorial fue reconocido tempranamente por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, organismo que indicó en el informe denominado 'Nuestra Propia Agenda Sobre Desarrollo y Medio Ambiente' (1991) que las estrategias de los Estados para alcanzar el desarrollo sustentable deben actuar sobre aquellos temas que tienen mayor injerencia, reconociendo líneas maestras que conduzcan a dicho desarrollo, a juicio de la Comisión siete⁷⁹ son las líneas maestras, entre las que figura el *ordenamiento del territorio*⁸⁰.

⁷⁹ Las otras líneas maestras identificadas son: la erradicación de la pobreza; el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural; una nueva estrategia económico-social; la organización y movilización social; y, la reforma del Estado.

⁸⁰ Señala este texto que el ordenamiento del territorio se levanta como una respuesta viable a muchos de los problemas que se interponen ante el propósito de alcanzar el desarrollo sustentable, y agrega que el ordenamiento del territorio como política de Estado puede ofrecernos una serie de posibilidades concretas a través de la instrumentación de medidas tendientes a lograr los siguientes objetivos: a) Inducir a la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales; b) Formar y controlar las actividades contaminantes; c) La descentralización y desconcentración económica en la búsqueda de un desarrollo regional más armónico; d) La delimitación de los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella; e) El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección,

En resumen, la ordenación del territorio se erige como un de los instrumentos primordiales para alcanzar el desarrollo sostenible⁸¹, y se sostiene en esta investigación que es precisamente la naturaleza y objetivos de este mecanismo, que definida como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política al mismo tiempo, importa además, su capacidad para constituirse como un instrumento clave en orden a salvaguardar la biodiversidad. La pretensión es aún mayor, pues en atención a su carácter prospectivo de la ordenación del territorio significa una respuesta de conservación a la posibilidad de vida futura. Intervenir los ecosistemas, esta vez en orden a permitir su existencia, como se planteara al inicio de este capítulo, representa un desafío de mayor envergadura para el Estado, pues si es que la ordenación del territorio en tanto política pública de regulación busca manejar los sistemas sociales y naturales, caracterizados por su complejidad, resulta esencial que su diseño y propuesta sean igualmente complejos. Pues, tal como señala Ostrom (2000) “[s]in un profundo interés en la creación de sistemas complejos y anidados, el proceso mismo de intentar regular el comportamiento o el preservar la biodiversidad producirá la consecuencia trágica y no deseada de la destrucción de la complejidad que se ha intentado proteger”.

3.3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL.

conservación o mejoramiento; f) El equipamiento del territorio con el propósito de habilitarlo para lograr un desarrollo sustentable; g) La protección de as zonas de ocupación contra los fenómenos de carácter natural que puedan afectarlas; h) La preservación de monumentos históricos y arquitectónicos; i) La conservación del paisaje.

⁸¹ Blanca Lozano (2006) sostiene que la planificación territorial se está revelando como el instrumento básico y fundamental para el logro del desarrollo sostenible, pues “sólo partiendo de una plena integración de la cuestión ambiental, con sus múltiples exigencias, en los procesos de ordenación del territorio, que son los que de forma directa definen y estructuran los usos de suelo, puede pretenderse que el desarrollo imparable de nuestra civilización se mantenga en unos límites sostenibles a medio y largo plazo” (Lozano, 2006: 391).

El carácter ambiental o propiamente de gestión ambiental que presenta la ordenación del territorio, es constitutivo e inseparable de la formulación de un instrumento de este tipo, pues ésta pretende precisamente racionalizar la toma de decisión sobre aquel espacio bio-físico socialmente construido con el propósito de tender a su óptimo aprovechamiento social. Sin embargo la trascendencia y relevancia de los aspectos ambientales⁸² en la ordenación territorial, en términos generales, no han sido correctamente ponderada al momento de decidir entre las diferentes alternativas que supone la adopción de un modelo territorial determinado. A mayor abundancia, cabe señalar que la incorporación de la dimensión ambiental es tardía y su abordaje ha sido habitualmente como un aspecto sectorial, predominando una visión estática del medio ambiente, donde las variables convertidas en indicadores atienden mayormente a estándares fijos que a los flujos dinámicos que caracterizan a los sistemas naturales, perdiendo de vista que 'lo ambiental' compone todo el sustrato físico, biológico y cultural que sustenta toda realidad conocida.

Chile, no escapa a la situación descrita, en efecto los instrumentos de planificación territorial que establece nuestro ordenamiento jurídico no contemplan, en su construcción, especial atención a los aspectos ambientales como elementos estructurantes y basales de los mismos, tampoco así la regulación que versa sobre esta materia. Como se mencionó anteriormente con el objeto de superar este vacío y asegurar la consideración de aspectos ambientales en los instrumentos territoriales, la legislación ambiental dispuso el sometimiento de los planes territoriales a mecanismos de evaluación ambiental externas a dichos instrumentos. Un primer paso en este sentido fue lo establecido en el artículo 10º letra h) de la Ley N° 19300, sobre bases generales del Medio Ambiente (1994) que exige someter al sistema de evaluación de impacto ambiental los planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas. La presente investigación no se extenderá sobre el examen de esta

⁸² Horacio Bozzano (2000), citando a Roberto Fernández, expone que “[l]a interrelación que estipula ‘lo ambiental’ se presenta como un campo de relaciones entre dos esferas: la socio-económica y la ecología, cada una con su dinámica interna. El campo científico de las interrelaciones –aquello que denominamos ‘lo ambiental’- es básicamente un conjunto de acciones tecnológicas y de re-acciones productivas... Ello se puede visualizar mediante un conjunto de acciones tecnológicas de lo social sobre lo natural y un conjunto de re-acciones (o respuestas) de lo natural a lo social, que pueden genéricamente denominarse productividad”. Bozzano, 2000: 50).

primera experiencia, ni en la forma en la que operó la aplicación del Sistema de Evaluación Impacto Ambiental en los planes territoriales, sino que en la introducción de un nuevo instrumento de gestión ambiental que hiciera le ley Nº 20417, la evaluación ambiental estratégica (EAE), a la cual deberá someterse obligatoriamente la planificación territorial. Es necesario atender y precisar que la modificación de la normativa ambiental en lo relativo a la evaluación ambiental de la planificación territorial, responde a que la evaluación de impacto ambiental (EIA) no resulta ser una metodología adecuada a la naturaleza de los instrumentos de planificación. Las críticas apuntan a que la EIA de proyectos y actividades es de un alcance restringido, pues en términos generales es un procedimiento administrativo a través del cual se pretende examinar si el impacto ambiental (alteración del medio ambiente) provocado por una actividad o proyecto determinando se ajusta o no a las normas vigentes, es decir consiste en un procedimiento a través del cual se coteja un proyecto o actividad específico (ya formulado) con el cumplimiento de la regulación ambiental. Este carácter dista considerablemente del propósito de incorporar los criterios ambientales y de sustentabilidad de una manera adecuada en el diseño, formulación y ejecución de la planificación territorial, en tanto política pública de afectación general. Se agrega además que este carácter acotado de la EIA, referido a un solo proyecto en particular, limita o carece de consideraciones a alternativas posibles, no resuelve los problemas aparejados a los impactos acumulativos y se muestra deficiente en el abordaje del carácter dinámico de las interacciones entre el medio natural y el social, todos elementos que deben ser ponderados en la elección de política pública.

En la actualidad existe un cierto consenso respecto a que la evaluación ambiental estratégica (EAE) es el instrumento idóneo para la integración de consideraciones ambientales a los planes, políticas y programas. Sus orígenes se encuentran en la *National Environmental Policy Act* de 1969 de Estados Unidos, que creó el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, e incluía en ella la evaluación ambiental de acciones de las agencias federales que afecten significativamente al medio ambiente,⁸³ razón por la cual este instrumento fue en sus

⁸³ La EAE en la Unión Europea fue incorporada bastante más tarde, con la Directiva 2001/42/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que define la Evaluación Medioambiental de Planes y Programas en su artículo 2º como 'la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el

inicios entendido como la simple aplicación de principios de la EIA a las políticas, planes y programas del sector público. Dicha comprensión resultó ser insuficiente, por lo que con el correr del tiempo, este instrumento ha requerido incorporar otros elementos que atienden a la naturaleza de la planificación pública (en un sentido amplio), puesto que tal como sostiene Lozano, las materias que abarcan las políticas, planes y programas tienen un ámbito de actuación mucho mayor que los proyectos individualmente considerados y de hecho, condicionan la ejecución de éstos, por lo que son susceptibles de causar un impacto ambiental mucho mayor (Lozano, 2006: 328). La EAE entonces supone como instrumento de gestión ambiental superar los inconvenientes de la aplicación de la EIA a las políticas, planes y programas, y procura que a través de un proceso sistemático se incorporen consideraciones ambientales en etapas tempranas de la decisión pública, con el objeto de integrar principios del desarrollo sostenible y de participación pública en la planificación de políticas sectoriales de alto significado ambiental, de manera que con un enfoque preventivo y estratégico se garantice una apropiada estimación de los aspectos ambientales de la política pública, esto es, en igualdad de condiciones a las consideraciones de tipo social y económica.

Respecto a los antecedentes de la incorporación de la EAE como instrumento de gestión ambiental en Chile, es posible admitir que nuestro ordenamiento jurídico recogió las ideas de la política ambiental norteamericana entorno a la aplicación de principios del EIA a la actividad planificadora del Estado en la letra h) del artículo 10º de la Ley Nº 19.300, pero sólo de manera parcial, pues establecía dicha obligación únicamente respecto a la planificación territorial urbana. De modo que no existió la EAE como instrumento de gestión ambiental, sino hasta las modificaciones que introdujo la Ley 20.417 a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente el año 2010, que agregó al Título II ‘De los instrumentos de gestión ambiental’, el Párrafo 1º bis ‘De la Evaluación Ambiental Estratégica’. Asimismo esta reforma incorporó al artículo 2º de la Ley 19.300 la letra i bis), la definición de EAE como “*el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial⁸⁴ respectivo, para que se incorporen las*

medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión”. Cabe resaltar que la EAE recogida por la Unión Europea excluyó las políticas de este proceso de evaluación ambiental.

⁸⁴ El artículo 7º bis en su inciso cuarto señala que dicho procedimiento estará a cargo del ‘organismo que dictará la política o plan’. Coincidimos con Daniela Ramírez (2010) en que ésta

consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales”. Como puede desprenderse de esta definición, la EAE se aplica a las políticas y planes⁸⁵ de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad.

En el Párrafo 1º bis, especifica el artículo 7º bis en su inciso primero que deberá el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, determinar qué políticas y qué planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, deberán someterse a la EAE. Sin entrar en las implicancias de la adopción de este sistema para el ingreso o no de políticas y planes al proceso de EAE, importa para los objetivos de esta investigación resaltar lo establecido en el inciso segundo de la disposición en comento, pues se establece allí que siempre deberán someterse a EAE “los planes regionales de ordenamiento territorial,⁸⁶ planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen”. La obligatoriedad del sometimiento de los instrumentos de planificación territorial resulta lógica, ya que bajo la vigencia de la ley 19300 los planes territoriales se encontraban obligados a evaluarse ambientalmente y no existiría ninguna razón para que no lo hicieran ante un instrumento más adecuado para dicho propósito. Lo novedoso de esta norma se encuentra en la inclusión de instrumentos que no

última forma es la adecuada ya que existen políticas o planes que están a cargo de organismos de la Administración que no tienen el carácter de Ministerio y que tienen la obligación de elaborar los planes o políticas que deben someterse al EAE, como por ejemplo lo son las Municipalidades y los Gobiernos Regionales respecto a la planificación territorial.

⁸⁵ Llama la atención que se excluyan los programas, que constituyen particularmente el nivel de planificación de aplicación más concreta.

⁸⁶ Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, son instrumentos indicativos que ha impulsado la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, que con el objeto de dar cumplimiento a las atribuciones de los Gobiernos Regionales, a través de un nuevo modo de análisis y de gestión del territorio a nivel regional, que tiene como desafío la redefinición del actual instrumento de planificación territorial regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU). El objeto es que el PROT permita pasar de una mirada sectorial urbana a una visión territorial regional. Al respecto ver ‘Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y procedimiento’. SUBDERE, 2010

corresponden específicamente a la planificación urbana (plan regional de ordenamiento territorial, zonificación del borde costero, del territorio marítimo y manejo integrado de cuencas) y en la expresión 'o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen'. La singularidad del primer aspecto mencionado se encuentra en que mucho de los instrumentos allí enumerados se encuentran débilmente tratados por nuestra legislación y se caracterizan por su carácter indicativo. En particular sobre la obligación futura de someter a cualquier instrumento de ordenamiento territorial que reemplace o sistematice los instrumentos contenidos en la norma a EAE, permite inferir que se admite la incoherencia y falta de sistematicidad de la regulación territorial, por lo cual se contempla la posibilidad de que una nueva norma venga a sistematizar esta materia.

Sobre el procedimiento bajo el cual se tramitará la EAE cabe señalar que la ley en el artículo 7º bis inciso tercero y siguientes establece aspectos principales del procedimiento, disponiendo que en la elaboración de las políticas y planes que deben someterse a EAE, se deberán contemplar las etapas de diseño⁸⁷ y aprobación⁸⁸. Por su parte el artículo 7º ter se remite a la dictación de un reglamento que fijará el procedimiento y plazos bajo el cual se tramitará esta evaluación ambiental, y señala que dicho reglamento deberá contener: la forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado que puedan vincularse con la política o plan objeto de evaluación en la etapa de diseño; los contenidos mínimos detallados para la elaboración de los Informes Ambientales de las políticas o planes; la forma de participación del público interesado, y la forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior. Por último el artículo 7º quáter se refiere a la resolución con la cual termina la etapa de aprobación de la política o plan, en la cual se señalará el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás organismos del Estado, la consulta pública realizada y la

⁸⁷ Dispone dicho artículo que en la etapa de diseño deberán considerarse los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan.

⁸⁸ En su inciso final al Art 7º bis señala respecto a la etapa de aprobación, que se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que debe incorporar la política o plan para su dictación, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan o política, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho plan o política en el mediano o largo plazo.

La inclusión de la EAE a la legislación ambiental abre un nuevo escenario en lo referido a la implementación y concreción de criterios de sustentabilidad en las actividades planificadoras del Estado, y en particular en cuanto a los instrumentos de planificación territorial, lamentablemente su reciente implementación imposibilita un análisis más profundo del carácter, alcance y efectividad de este instrumento, situación que se ve agravada por el retardo en la dictación del reglamento al cual se remite el artículo 7º ter de la Ley Nº 19.300 y que definirá el procedimiento mismo de la EAE, puesto que por ahora y hasta la dictación de dicho reglamento, habrán de aplicarse las normas de la Ley Nº 19.880⁸⁹ -sobre bases de los procedimientos administrativos- que en efecto cubren el vacío legal, pero no establecen los mecanismos para viabilizar las particularidades que presenta la incorporación de criterios de sustentabilidad en la elaboración, aprobación y evaluación de los instrumentos de planificación territorial, en este sentido, podemos afirmar que, hasta ahora, la planificación territorial no ha contado con mecanismos que incorporen de una manera adecuada criterios ambientales. A pesar de ello, resulta evidente que la EAE como instrumento de gestión ambiental es un procedimiento bastante más adecuado a la naturaleza de la planificación territorial, que el ofrecido por el EIA. No obstante, sostiene esta investigación que en materia de ordenación territorial la incorporación de consideraciones ambientales a etapas tempranas de la decisión pública de planificación territorial, no supe las enormes dificultades que reporta la inexistencia de una ley marco de ordenación del territorio para la consecución del desarrollo sostenible.

Las fundamentos de esta posición se desprenden, precisamente, de la evaluación y críticas del sistema de planificación territorial que rige en Chile y que fue descrita en el comienzo de este capítulo, donde se constata que la normativa territorial

⁸⁹ Contraloría General de la República. Dictamen Nº 78.815, de 2010.

es excesivamente centralizada y sectorial, que compartimentada y dispersa en un multiplicidad de órganos administrativos no logra dotar de coherencia y sistematicidad a las intervenciones que permanentemente realiza el Estado sobre el territorio provocando duplicidades, ambigüedades y superposición competencial. En este sentido el informe CONAMA (1999) señala que la legislación relativa al ordenamiento territorial carece de toda visión global e integradora, razón por la cual no se ha hecho cargo de las relaciones de interacción e interdependencia que se dan entre los diferentes actores que participan en el ordenamiento del territorio. Esta situación no encuentra solución con la inclusión de la EAE a nuestro derecho positivo, pues este instrumento de gestión ambiental no tiene como objetivo coordinar y sistematizar las acciones sobre el territorio, pese a ello se reconoce cuan necesario es que ésta se aplique al gran número de instrumentos directos e indirectos que componen la regulación y planificación territorial de Chile.

Por su parte a la ordenación del territorio, en tanto política de Estado y técnica administrativa, le corresponde hacerse cargo de la sustentabilidad. Es de su esencia que se formule bajo criterios ambientales estratégicos, pues su pretensión es alcanzar una organización física del espacio basada en el equilibrio entre los procesos económicos, culturales y naturales con el objeto de potenciar el desarrollo humano. La obligación que le cabe al Estado en la implementación de esta herramienta radica en que el territorio, como espacio de actuación de la Administración Pública, posee muchos atributos que forman parte del bien común, tales como el mantenimiento de la calidad de las aguas, del aire, de los suelos y de la diversidad de las especie biológicas y sus hábitats, para los futuros habitantes, sin discriminar su condición social o económica (Romero, 2003), de manera que la actividad planificadora del Estado sobre 'su' territorio representa además un mecanismo para dar cumplimiento a la función finalista que por excelencia carga sobre éste, es decir, promover el bienestar común, el de los comunes, el de todos quienes integran y habitan los deslindes estatales.

Para dicho cometido, es de suma relevancia impulsar una ley marco de ordenación del territorio, en la cual se contengan materias esenciales para el logro de

una planificación del territorio integrada y coherente. Entre ellas señalamos a modo de recomendación las siguientes⁹⁰:

- Los principios y directrices que guiarán a nivel nacional las actuaciones públicas sobre el territorio;
- Establecer un ente encargado de la responsabilidad de llevar a cabo la política de ordenación territorial, siendo deseable lograr una articulación efectiva entre el ente nacional del sistema de planificación territorial y el organismo responsable de la gestión ambiental;
- Establecer los mecanismos de coordinación y adaptación de las regulaciones urbanísticas a las normativa de Ordenación del Territorio;
- Dar cabida a la realidad espacial, ambiental, cultural y socioeconómica de las distintas regiones y comunas, y que los instrumentos que en esta escala se produzcan se integren de manera coherente a la política nacional y regional de ordenación del territorio, evitando la fragmentación del mismo;
- Dotar de una sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantice la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales, reconociendo la diferenciación espacial como parte de las mismas y potenciando las sinergias que se pueden producir como consecuencia de una actuación concertada y armonizada.
- Asegurar y potenciar al máximo los mecanismos de participación pública en los procesos de ordenamiento territorial;
- Crear un sistema de información geográfica/territorial, de amplia cobertura y de escala adecuada, a través de la coordinación entre entidades productoras de dicha información,⁹¹ y;
- Establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y corrección permanente de los Instrumentos de Planificación Territorial en todas las escalas.

Los principales argumentos para considerar que es indispensable contar con una ley marco de Ordenación del Territorio que otorgue rango legal en esta materia, es en primer lugar, la necesidad de discutir en sede legislativa el enfoque de la regulación territorial, como hemos señalado el principal instrumento normativo que rige en Chile

⁹⁰ Se incorporan ideas ya esbozadas por CONAMA (1999), CONAMA (1998) y Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente (1991).

⁹¹ Cuando hablamos de información territorial no nos referimos únicamente a información de carácter cuantitativo pues se requiere conocer previamente la población, sus tradiciones culturales, sus costumbres y los factores que a lo largo de la historia han condicionado los asentamientos humanos, y la fauna y la flora que constituyen el medio orgánico y el cúmulo de características fisiográficas que conforman el espacio sobre el cual se desarrolla el proceso de ordenación del territorio.

es la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su ordenanza, ambos decretos leyes que nunca fueron discutidos en el Congreso Nacional. En segundo lugar, es relevante porque la intervención pública sobre el territorio se materializa principalmente a través de las potestades de planificación o normativas que ejercen los diferentes órganos que componen la Administración del Estado, por lo cual, al obtenerla consagración legal de los principios y directrices que a nivel nacional deberán guiar estas materias disminuiría el ámbito de discrecionalidad de la actuación pública. Finalmente –y es quizás el argumento más importante- es que en el actual contexto de crisis ambiental es fundamental subordinar las instituciones económicas a los límites de los sistemas sociales y ecológicos, siendo el territorio la base material en la que se sustentan físicamente innumerables otros bienes, aparece como la principal sede en la cual se concreta la función social de la propiedad privada, el aspecto público de lo privado que es reconocido por la Constitución Política de la República (Artículo 19º N° 24), pero que exige que aquellas limitaciones y obligaciones que deriven de dicha función social se establezcan únicamente a través de la ley, en su sentido restrictivo o formal.⁹²

Más allá de establecer un modelo o delinear un única manera de ordenar el territorio, es preciso resaltar la enorme potencialidad que tiene esta planificación como línea maestra o instrumento clave para alcanzar el desarrollo sustentable. La ordenación del territorio importa un proyecto colectivo de desarrollo que debe ser debidamente consensuado por todos los actores sociales, donde prime el interés colectivo por sobre cualquier interés particular. El Estado deberá actuar como garante de éste interés colectivo, como sostiene Hugo Romero, una de las funciones de la política pública consiste justamente en la proposición de un ordenamiento territorial ambientalmente sustentable para el país en su conjunto, para cada una de sus regiones y ecosistemas más frágiles y para los asentamientos humanos que albergan a su población (Romero, 2003:170).

⁹² Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

24º.- *El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.*

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Es imprescindible atender que el desarrollo importa un componente físico-material y otro intangible que evoca a la potencialidad socio-cultural de una comunidad dada, será entonces necesario para dotarnos de una ordenación territorial, no sólo el esquema dispositivo del sistema jurídico institucional, sino que también observar y re-posicionar el sistema de valores sociales con el cual se construye y apropia un determinado territorio, pues tal como plantea Guattari las perspectivas puramente tecnocráticas se muestran incapaces de abordar los peligros que amenazan el entorno natural de nuestras sociedades y sólo una articulación ético- política (llamada por este autor ecosofía) entre los tres registros ecológicos, el del medioambiente, el de las relaciones sociales y el de la subjetividad humana, sería susceptible de clarificar convenientemente estas cuestiones (Guattari, 2000). De modo que la Ordenación del Territorio deberá constituir como ejes de su actuación principios como el de la equidad y solidaridad –principios que de hecho están consagrados en nuestra Constitución Política- que permitan construir una sociedad ya no basada en la competencia sino que en la acción colaborativa para un mejor habitar.

Para finalizar es preciso comprender que la equidad como principio inspirador de la ordenación del territorio pretende asegurar en un plano de igualdad el acceso a las posibilidades de desarrollo que brinda un determinado espacio geográfico. Condiciones y elementos que no sólo son materiales sino que también culturales, significa además una distribución justa de las cargas o pasivos ambientales y sociales que genera la actividad humana sobre el mismo. Implica –bajo los imperativos del desarrollo sostenible- abogar por el justo habitar de no sólo la actual comunidad humana, sino que del futuro habitar de nuestra especie y del habitar de los organismos vivos no humanos. En este sentido, la “justicia ecológica” a la que invita la sustentabilidad que debiere incorporarse a la ordenación del territorio, se compone, explica Bosselmann de tres principios, los de “justicia intrageneracional” (dimensión social de la justicia ecológica); la “justicia intergeneracional” (obligación de mantener la integridad ecológica en la medida que no sabemos qué necesitaran las futuras generaciones), y la “justicia interespecies” (preocupación por el mundo natural no humano), donde se reconozca el valor intrínseco de las diferentes manifestaciones de vida (citado por Herve, 2010:24).

REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

La presente investigación exploró la noción de territorio como categoría conceptual y espacio de actuación del ordenamiento jurídico. En tanto categoría conceptual el territorio es un concepto múltiescalar y polisémico, por lo cual su definición dogmática opera como un reduccionismo que es preferible evitar. En general el término se presenta como aquel espacio socialmente representado por una comunidad dada (que opera bajo significados, imaginarios, memorias, etc.) donde se verifica la interrelación permanente existente entre dicha comunidad con los otros y con el medio bio-físico sobre el cuál habita. En lo que respecta a las ciencias jurídicas, el territorio es aquel espacio sobre el cual existe el Estado, y donde se válida el poder del ordenamiento jurídico del que se dota. De modo que el Estado en sí mismo responde a una representación social del mundo, emerge como institución estrechamente ligada a un territorio y que corresponde a un modo de apropiarse del planeta. Esta apropiación, materializada a través de la construcción de los estados territoriales, significó que la naturaleza en sus componentes bióticos y abióticos quedó dentro de las divisiones imaginarias, y que desde entonces ejercieron sobre ésta el poder de administración y control que despliega el Estado en aquel espacio referencial, de identidad, de uso y de ocupación de la comunidad nacional.

En la actualidad, la crisis ambiental ha posicionado como una necesidad social, común y global, atender los niveles de explotación a los que hemos sometido el medio en el cual habitamos, en efecto, indicadores como la progresiva pérdida de biodiversidad aparecen como una más de las consecuencias que emanan de la relación destructiva que ha construido la humanidad sobre la naturaleza. Dicha relación se gestó en la construcción de un pensamiento civilizatorio que desfiguró la indisoluble unidad que existe entre todos los seres vivos -especie humana incluida- y el medio físico que sostiene su existencia. La sustentabilidad, en este sentido, impone al Estado y en particular a la Administración Pública desafíos que alcanzan un elevado grado de complejidad, pues significan re-conducir y re-orientar las herramientas regulatorias y de planificación con miras a abordar un problema de efectos remotos y desconocidos, que

amenazan la vida futura, y que tienen su origen en la degradación ambiental provocada por la actividad humana.

Siendo que la extensión del territorio estatal corresponde entonces a un espacio competencial de actuación de la Administración Pública, que equivale además a una escala que contiene todo el sustrato material e intangible del Estado, encuentra en dicho territorio un recurso común donde confluye el patrimonio natural, social y cultural con el que cuenta la nación para perseguir su 'desarrollo'. Tal como sostiene Zoido, el territorio cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto en común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva (Zoido, 1998). De manera tal que el territorio implica una unidad operativa sobre la cual le es posible al Estado intervenir válidamente con miras a alcanzar los objetivos sociales que demanda nuestro habitar. De hecho, en Chile -al igual que en el resto de los países- la dinámica de las necesidades sociales, dan cuenta de la generación de un abultado número de normativas de orden imperativo, que han regulado diferentes aspectos del desarrollo social, institucional, económico y cultural del país, que importan una afectación al territorio, que a través de la institucionalización se estructura y modela. Sin embargo, la pretensión del alcanzar el desarrollo sustentable, le impone al Estado -como respuesta a la crisis ambiental- la obligación de resguardar las condiciones y potencialidades que guarda su territorio, a través de instrumentos que sobrepasen el enfoque sectorial, y permitan abordar el territorio como aquella unidad ecosistémica que sostiene los flujos e interacciones que permiten la vida de quienes en el país habitan y de los demás organismos vivos que cohabitan con el sistema social.

Ante este requerimiento aparece la ordenación del territorio como una 'obligación de dominio público' tendiente a otorgar un estatuto protector a un conjunto amplio de bienes con independencia de su titularidad (pública o privada), por razones ambientales o culturales, obligación que incumbe a quienes gestionan los bienes afectados, con la finalidad de garantizar, precisamente, la integridad de su sustrato físico mientras permanece la afectación (Moreu, 2003:466). De manera que la ordenación del territorio, se eleva como una alternativa de intervención pública, que en cuanto instrumento de carácter técnico, político y administrativo, brinda la posibilidad de operativizar y gestionar el desarrollo sostenible, a través de una visión global y

prospectiva de las interrelaciones sociales, económicas y naturales. Para una adecuada disposición de las actividades humanas sobre el espacio nacional, es imperante alcanzar un conocimiento sobre los diferentes ecosistemas, un diagnóstico de las presiones antrópicas y un proceso de racionalización de la decisión pública que, teniendo presente la heterogeneidad de las escalas locales, permita una mejora cualitativa de la calidad de vida de las personas.

Considerando que la ordenación territorial corresponde a una “función de la administración pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (Gómez, 2002:55), ante el cuestionamiento de si existe o no una política pública de ordenación territorial en nuestro país, o si bien, existiendo ésta sea un instrumento planificación eficaz y eficiente en el cometido de su propósito, debemos concluir que no existe en Chile un instrumento de las características descritas. En efecto, del análisis de la actual regulación positiva del territorio en Chile se constata que existen múltiples aproximaciones y afectaciones al territorio, mas éstas no logran integrar de manera armónica la dinámica de las interacciones que se producen entre el (eco) sistema natural y la sociedad, por el contrario podemos advertir que nuestra normativa es sectorial, incompleta, confusa, vertical, centralista y que carece de transversalidad. A mayor impedimento, los pocos instrumentos desarrollados por el aparato institucional que pretenden abarcar territorios de manera transversal e integrada son herramientas de carácter indicativo y parecen puramente nominales ante la necesidad de lograr los objetivos de sostenibilidad, lo que ha derivado en un evidente detrimento ambiental, facilitando la fragmentación de los ecosistemas y la consecuente pérdida de biodiversidad.

No obstante ello, del estudio de las normas que regulan el territorio, y de la revisión jerárquica de dichas normas verificamos que, al establecer el ordenamiento jurídico en la Constitución Política que el desarrollo humano y la promoción del bien común representan la causa final de la actuación del Estado, se incorpora al más alto nivel el deber que le cabe al Estado en la generación de instrumentos y herramientas territoriales necesarias que permitan el desarrollo de aquel bienestar común. Ante lo cual, se plantea que es indispensable la creación de una regulación territorial marco,

que permita aunar y coordinar la actividad pública con el objeto de gestionar el territorio y el ambiente en diferentes escalas como bienes comunes de la nación. Para ello la gestión del territorio debe procurar incorporar las demandas ambientales como una directriz que guíe su obrar, pues la preservación de la estabilidad de los ecosistemas, como campo de interacción permanente, implica asimismo, el resguardo de la vida actual y futura de la especie humana.

Pese a demostrarse el apremio que existe en regular la actividad humana sobre el medio ambiente, la ordenación del territorio, en tanto técnica administrativa y política pública de planificación que pretende a través de un proceso permanente, regular y organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con la finalidad de potenciar el desarrollo humano, ha estado fuera de la agenda pública chilena, y si bien relativos avances se constatan sobre asuntos relacionados con la ordenación territorial, no se ha abordado ni discutido como instrumento fundamental o clave para estructurar un proyecto de desarrollo sostenible. Esta situación ha acotado la generación de experiencia pública y privada sobre modelos territoriales posibles, impidiendo conocer el gran abanico de posibilidades creativas que brinda esta herramienta administrativa de control y regulación a los objetivos 'de los comunes' que persigue el Estado.

Es probable que una de las principales limitaciones en esta materia la encontramos en que en términos generales el concepto de territorio utilizado por las ciencias jurídicas, y en particular por el derecho administrativo, corresponde a uno referencial y formal, que muchas de las veces imposibilita comprender el complejo alcance socioambiental de la intervención pública. En este sentido, esta investigación pretende ser una aproximación a la discusión entorno a la relevancia que adquiere la gestión del territorio como instrumento para alcanzar los fines públicos de la Administración del Estado en un contexto mundial de crisis ambiental.

BIBLIOGRAFÍA.

ALISTE Almuna, Enrique. Aspectos sociales y culturales del desarrollo local: desafíos en la planificación y gestión ambientalmente sustentable del territorio. En: De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local. España, Valencia. Universitat de Valencia, 2008. pp.85-95. [en línea]. <<http://hdl.handle.net/2250/5568>> [consulta: 12 octubre 2009]

ALLENDE Landa, José. Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad. Bilbao, España. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2008. 273 p.

ANDRADE, Belisario; ARENAS, Federico y GUIJON, Rodrigo. Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. [en línea] Revista de Geografía de Norte Grande. Nº 41, diciembre 2008, pp. 23-48. <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022008000300002&script=sci_arttext> [consulta 15 octubre 2010]

ARENAS, Federico y CÁCERES, Gonzalo. Ordenamiento del territorio en Chile: desafíos y urgencias para el tercer milenio. Santiago, Chile, Universidad Católica de Chile, 2001. 278 p.

BASSOLS Coma, Martín. Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos. [en línea] Revista de Administración Pública, Mayo-Agosto 1981, Nº 95, pp. 41-88. Madrid, Instituto de Estudios Públicos. <<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=1&IDN=95&IDA=23199> > [10 septiembre 2009]

BERMEJO Vera, José. Derecho Administrativo. Parte Especial. 5ª edición. Madrid, España. Civitas, 2001. 1375 p.

BIELZA De Ory, Vicente. Experiencias y retos europeos de la ordenación del territorio en relación con la ciudad. [en línea] Geographicalia, 2002, Nº 41, pp. 37-58. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=257347>> [10 agosto 2009]

BOISIER Etcheverry, Sergio. Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis Doctoral. Alcalá De Henares, España. Universidad De Alcalá, Facultad de Ciencias Económicas Y Empresariales, 2007. 339 p.

_____ (a) La doctrina (oculta) de la descentralización chilena. En: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales. Santiago, Chile, 2004. pp. 172-194.

_____ (b) Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. [en línea] Revista EURE septiembre 2004, vol. 30, Nº 90, pp. 27-40. <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612004009000003&script=sci_arttext> [12 marzo 2009]

_____ (c). Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico. [en línea] Estudios Sociales, enero-junio 2004, vol. XII. pp. 10-36. <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=41702302>> [19 julio 2010]

_____ (d) Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. [en línea] Revista EURE Mayo 2000, vol.26, Nº77, pp. 81-107. <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007700004&script=sci_arttext> [07 agosto 2010]

BOZZANO, Horacio. Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. Buenos Aires, Argentina. Espacio, 2000. 264 p.

BULNES Aldunate, Luz. La regionalización y sus antecedentes jurídicos. En su: La regionalización. Santiago, Chile. Andrés Bello, 1988. pp. 1-23

CARRÉ de Malberg, R. Teoría General del Estado. 2ª Ed. D.F, México. Fondo de Cultura Económica, 2001. 1327 p.

CASTRO, Consuelo y MORALES, Esteban. La Zona Costera. Medio Natural y Ordenación Integrada. Serie GEOlibros N°5. Santiago, Chile. Instituto de Geografía Universidad Católica, 2006. 210 p.

CAZOR Aliste, Kamel. La potestad reglamentaria autónoma en la constitución chilena. [en línea] Revista de derecho (Valdivia). Dic. 1999, vol.10, N°1, pp.75-79. <http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501999000200006&lng=es&nrm=iso>. [27 mayo 2010]

CLARK, Brian. Alcances y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica. [en línea] Estudios Públicos, primavera 1997 N° 65, Santiago. <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1661.html> [17 marzo 2009]

COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente. México: BID; FCE; PNUD, 1991. 102 p.

CONFERENCIA Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) [en línea] Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983. Versión en Inglés y Francés. <<http://www.fundicot.org/Documentos/La%20Carta%20de%20Torremolinos.pdf>> [25 agosto 2010]

COMISIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE (CONAMA), Fundación Casa de la Paz y Centro de Estudios para el Desarrollo. Seminario Evaluación Ambiental Estratégica. Aplicaciones y potencialidades para Chile. Santiago, Chile, 2001. 140 p.

_____ e Instituto de Geografía de la Universidad Católica. Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas. Informe Final. Santiago, Chile, 1999. 181 p.

_____ Apoyo al desarrollo de Instrumentos de manejo de los recursos naturales: Ordenamiento Territorial. Vol. 1. Programa de Fortalecimiento y cumplimiento de las normas del medio ambiente. Proyecto CONAMA BID/FOMIN, 1998. 109 p.

CORDERO Quinzacara, Eduardo. El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. [en línea] Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2007, n.29, pp. 269-298. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512007000100009&lng=es&nrm=iso>. [23 julio de 2010]

CORDERO Vega, Luis. La Autonomía Constitucional. La Semana Jurídica Julio 2000, N° 34. Ed. Jurídica Conosur.

CUERVO, Luis Mauricio. Globalización y territorio. Serie Gestión Pública N° 56, ILPES/CEPAL. Santiago, Chile, 2006. 57 p.

_____ Pensar en territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución. Serie Gestión Pública. Santiago, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/CEPAL, noviembre 2003, N° 40. 64 p.

CUESTA Aguilar, María José. Ordenación del territorio, medio ambiente y globalización: reflexiones desde la geografía regional al nuevo contexto socio-

económico. [en línea] Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 2006, Nº. 42. 255-269 pp. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219479> > [17 abril 2009]

DABIN, Jean. Doctrina General del Estado: Elementos de filosofía política. Instituto de investigaciones jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Vol. 123. México, Universidad Autónoma de México, 2003. 499 p. .

DAHER, Antonio. Neoliberalismo urbano en Chile. [en línea] Estudios Públicos. Centro de Estudios Públicos, 1991, Nº 43, pp. 281-299.
< http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1690.html> [04 mayo 2009]

DALY, Herman E. Criterios operativos para el desarrollo sostenible. (En: LÓPEZ Castellano, Fernando (coord.) Desarrollo: crónica de un desafío permanente. España, Universidad de Granada, 2007. pp..275-286

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO. [en línea]. <<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>>. [26 abril 2010].

DI CASTRI, Francesco. Globalización y Biodiversidad. En: Eugenio FIGUEROA y Javier SIMONETTI (Eds.), Globalización y Biodiversidad: Oportunidades y desafíos para la sociedad chilena. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003. pp. 23-49

DIRECTIVA 2001/42/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. [en línea]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:ES:PDF>> [03 febrero 2011].

ESCOBAR, Arturo. El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o posdesarrollo. En: VIOLA, Andreu (Comp.), Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos para América Latina. España, Paidós, 2000. pp. 113-143.

FARIÑA, José. (2007, junio). Mesa de Debate. ¿Cómo asegurar un desarrollo sostenible? En: Primer Encuentro Iberoamericano de Buenas Prácticas Urbanas, 25-27 junio 2007. Madrid, España. 119 p.

FOUCAULT, Michael. Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France: 1977-1978. Argentina, Buenos Aires, Edición Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006. 484 p.

GASTÓ, Juan y RODRIGO, Patricio. Estado actual de los usos de los instrumentos de ordenamiento del territorio en Chile. En: CONAMA. Apoyo al desarrollo de Instrumentos de manejo de los recursos naturales: Ordenamiento Territorial. Vol. 1. Programa de Fortalecimiento y cumplimiento de las normas del medio ambiente. Proyecto CONAMA BID/FOMIN, 1998. pp. 56 – 108

GÓMEZ Orea, Domingo. Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico. España, Instituto Tecnológico Geominero de España, 1994. 238 p.

——— Ordenación territorial. 2ª ed. España, Mundi-Prensa, 2007. 704 p.

GOODLAND, Robert. La Tesis que el mundo está en sus límites. En su: (coord.) Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland. España: Trotta, 1997. pp. 19-36.

GORE Biobío. Glosario para el Ordenamiento Territorial. [en línea] <<http://wiki.gorebiobio.cl/UGIT/images/stories/Documentos/05glosario%20ordenamiento%20territorial.pdf>>. [13 octubre 2010].

GUATTARI, Felix. Las Tres Ecologías. 3º ed. Valencia, Pre Textos, 2000. 79 p.

GUIMARÃES, Roberto P. La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. [en línea]. En: ALIMONDA Héctor. (Coord). Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía. Buenos Aires, CLACSO, 2002. pp. 53-82. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/guimaraes.pdf>> [30 noviembre 2010]

——— Fundamentos Territoriales y Biorregionales de la Planificación. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 39. Santiago, CEPAL, 2001. 80 p.

GUZMÁN Rosen, Rodrigo. La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile: aspectos sustantivos y adjetivos. Santiago, Lexis Nexis, 2005. 361 p.

HARDIN, Garrett. La tragedia de los Comunes. [en línea] Gaceta Ecológica, 1995, N°37, México. <http://www.uam.es/personal_pdi/ciencias/jonate/Eco_Rec/Intro/La_tragedia_de_los_comunes.pdf> [21 junio 2009]

HARDT, Michael y NEGRI, Toni. Imperio. [en línea] Traducción: Eduardo Sadier de la edición de Harvard University Press, Cambridge, 2000. <<http://www.librosgratisweb.com/html/negri-antonio/imperio/index.htm>> [11 diciembre 2009]

HARVEY, David. La condición de la Postmodernidad, investigación sobre los orígenes del cambio cultural. 2ª ed. Buenos Aires, Amorrortu, 1998. 401 p.

HERNÁNDEZ Martín, Miguel A. La intervención del sector público en la economía y su actividad empresarial. España, Edición Universidad de Salamanca, 1988. 261 p.

HERVE, Dominique. Noción y Elementos de la Justicia Ambiental : Directrices para su aplicación en la Planificación Territorial y en La Evaluación Ambiental Estratégica. [en línea] Revista de derecho, julio 2010, vol. 23, N°. 1, pp. 9-36. Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Valdivia, Chile. <<http://www.scielo.cl/pdf/revider/v23n1/art01.pdf>> [26 enero 2011]

HILDENBRAND, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. España, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2002. 541 p.

JIMÉNEZ Reyes, Luis Carlos. El concepto de formación socio espacial (FSE), en el modelo de explicación del territorio de Guy Di meo. [sin referencia]

JONAS, Hans. El principio de Responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. 3ª impresión. Barcelona, Herder, 1995. 398 p.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995. 478 p.

LEFF, Enrique. Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza. México, Siglo XXI, 2004. 532 p.

LOBO Rodrigo, Ángel. La ordenación territorial y urbanística de las redes de telecomunicación. España, Montecorvo, Gobierno de Canarias, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, 2007. 421 p.

LÓPEZ Ramón, Fernando. Planificación territorial. [en línea] Revista de Administración Pública. Septiembre-diciembre 1987, N° 114, pp. 127-177. Madrid, Instituto de Estudios Públicos. <<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=1&IDN=112&IDA=23548> > [07 noviembre 2010]

LOZANO Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. 7ª ed. Madrid, Dykinson, 2006. 564 p.

MARTINEZ de Anguita, Pablo. (Coord.) Planificación Física y Ordenación del Territorio. Madrid, Dykinson, 2006. 333 p.

MASSIRIS Cabeza, Ángel. Ordenación del Territorio en América Latina. [en línea] Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Octubre 2002, Vol. VI, N° 125. pp 105-132. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>> [15 noviembre 2009]

——— Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado. En: Salinas María Angelina (Comp.) El ordenamiento territorial: experiencias internacionales. Serie Planeación Territorial. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 2008. pp. 53-81

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN y SOMS García, Esteban. ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social. Santiago, MIDEPLAN, 2010. 138 p.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU). (2007). Resumen Ejecutivo Programa de Actualización de Instrumentos De Planificación Territorial 2002 – 2007 [en línea]. MINVU, Santiago, 2007. 24 p. <<http://www.observatoriourbano.cl/ipt/ESTADO%20DE%20AVANCE%20IPT/resumen%20ejecutivo%20programa%20ipt%20oct%202006.pdf>> [11 julio 2009]

MONTECINOS, Egon. Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. [en línea]. Revista Venezolana de Gerencia, Julio-septiembre 2005, vol. 10, N° 31. pp. 443-462. <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/290/29003106.pdf>> [19 julio 2010].

MONTT Oyarzún, Santiago. El Dominio Público. Estudio de su régimen especial de protección y utilización. Memoria para optar al grado de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2001. 409 p.

MORAGA, Claudio. La Actividad Formal de la Administración del Estado. En: PANTOJA, Rolando (Coord.). Derecho Administrativo Chileno México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. pp. 189-404.

MOREU Carbonell, Elisa. Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las "obligaciones de dominio público". [en línea] Revista de Administración Pública Mayo-Agosto 2003, Nº 161. pp. 435-477. Madrid, Instituto de Estudios Públicos. <<http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?IDR=1&IDN=159&IDA=24507>> [22 marzo 2010]

NACIONES UNIDAS. Cumbre para la Tierra. Programa 21: un plan de acción en pro del desarrollo sostenible. [en línea] Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 1992. <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm#section1>> [23 marzo 2010]

——— Convenio sobre la Biodiversidad Biológica [en línea] 1992 <<http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>> [13 enero 2010]

NASH, Claudio. Los derechos fundamentales: el desafío para el constitucionalismo chileno del siglo XXI. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2006, 12º año, Tomo II, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung. pp. 1305- 1333

NOGUEIRA, Humberto y CUMPLIDO, Francisco. Derecho Político: Introducción a la política y Teoría del Estado. 2ª ed. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, 1993. 451 p.

NOGUEIRA Alcalá, Humberto. La dignidad humana, los derechos fundamentales, el bloque constitucional de derechos fundamentales y sus garantías jurisdiccionales. Gaceta Jurídica , 2007, Nº 322, Santiago. pp. 32-67

——— Revista Jurídica Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA). Revista Estudios Constitucionales, 2009, Año 7, Nº 2. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. pp. 467-474.

NOGUERA, Ana Patricia. De los paradigmas a los enigmas del mundo de la vida. Aportes del pensamiento ambiental a las ciencias sociales. En: ESCHENHAGEN, María Luisa (Comp). Aportes ambientales desde América Latina para la apertura de las ciencias sociales. Bogotá, Fundación Universidad Central, 2010. pp. 71-96.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). OCDE Territorial Review Chile. 2009. 225 p.

——— y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Evaluación de Desempeño Ambiental. Chile, 2005. 246 p. [en línea]. <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e.pdf>> [11 diciembre 2009].

OSTROM, Elinor. Diseños complejos para manejos complejos. [en línea]. Gaceta Ecológica, 2000, N° 54: 43 – 58. México. <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/539/53905404.pdf>> [30 septiembre 2010].

PANTOJA Bauzá, Rolando. El Derecho y la Administración del Estado en Chile. En su: Derecho Administrativo Chileno. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. pp. 3-150

PÉREZ Andrés, Antonio Alfonso. La Ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras. Revista de Administración Pública, (147): 97-138, Septiembre-diciembre 1998. Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1998.

PÉREZ, Clemente. Reforma de la Institucionalidad ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica. En: Centro de Derecho Ambiental. Derecho ambiental en tiempos de reformas. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago, Legal Publishing, 2010. pp. 75-95.

PNUMA. CONSEJO DE LA TIERRA. Manifiesto por la vida por una ética para la sustentabilidad. [en línea]. Manifiesto elaborado por el Simposio Regional sobre Principios Éticos y Desarrollo Sustentable celebrado en Bogotá, Colombia, 2002. Disponible desde Internet en: <<http://www.pnuma.org/educamb/mantexto.php>> [17 julio 2010].

PORTO Gonçalves, Carlos Walter. Geo-Grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. México, Siglo XXI, 2001. 298 p.

PUJADAS, Roma y FONT, Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid, Síntesis, 1998. 399 p.

RAMÍREZ, Daniela. Algunas Reflexiones sobre la Incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ejercicio de la función pública. En: Centro de Derecho Ambiental. Derecho ambiental en tiempos de reformas. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago, Legal Publishing, 2010. pp. 47- 73

ROMERO Hugo, ÓRDENES Fernando y VÁSQUEZ Alexis. Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable a escala regional, ciudad de Santiago y ciudades intermedias en Chile. En: Eugenio FIGUEROA y Javier SIMONETTI (Eds.), Globalización y Biodiversidad: Oportunidades y desafíos para la sociedad chilena. Santiago, Editorial Universitaria, 2003. pp. 167-224

RUFLIÁN Lizana, Dolores. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile. Serie Desarrollo territorial N° 5. Santiago, CEPAL, 2009. 111 p.

SAA Vidal, René; HERMOSILLA, Vladimir; y ROVIRA, Adriano. Marco legal del Ordenamiento Territorial. Proyecto Bases para un Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable para la Región Metropolitana de Santiago. Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2003. 61 p.

SABATINI Francisco. Conflictos ambientales y crisis de la planificación urbana: importancia de la participación ciudadana. En: Sabatini Francisco, Sepúlveda Claudia y

Blanco Hernán. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Santiago, Centro de Investigación y de Planificación del medio Ambiente, 2000. pp. 70-87.

_____ Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. [en línea]. Revista Eure, vol. 23 (68), 1997. pp. 77-91. <<http://www.eure.cl/numero/conflictos-ambientales-y-desarrollo-sustentable-de-las-regiones-urbanas/>> [04 mayo 2010].

SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía. Santiago, LOM, 1999. 311 p.

SALAZAR Gabriel y BENÍTEZ, Jorge (comp.) Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado. Santiago, LOM, 1998. 159 p.

SANTOS, Milton. Metamorfosis del espacio habitado. Barcelona, Oikos– tau, 1996. 118 p.

SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3. Montreal, 2010. [en línea]. <<http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-es.pdf>> [09 abril 2010].

SHELTON, Dinah. Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos. [en línea]. Anuario de derechos humanos, 2010, (6):111-127. <<http://www.cdh.uchile.cl/publicaciones/anuarios/anuario2010.tpl>> [31 mayo 2010].

SIERRA I., Lucas. Capítulo 11: Urbanismo por Decreto. En: GALETOVIC, Alexander (Ed.), Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2006, pp. 299-329.

SILVA Bascuñan, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo 1 Principios Estado y Gobierno. 2^a ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997. 588 p.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL (SNIT). Plan Nacional de Captura y Estandarización de la Información Territorial 2003 – 2005. [en línea] Chile, Comité de Ministros de la Ciudad y Territorio, 2002. <<http://www.snit.cl/common/asp/pagAtachadorVisualizador.asp?argCryptedData=GP1T kTXdhRJAS2Wp3v88hGtxaT2PaomT&argModo=inline&argOrigen=BD&argFlagYaGrabados=&argArchivold=659>> [13 julio 2010]

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE). Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y procedimiento. [en línea]. Santiago, Ministerio del Interior, 2010. (versión editada del 2011) <http://www.subdere.cl/1510/articles-82539_recurso_1.pdf> [06 enero 2011].

_____ y HAEFNER, Carlos Planificación Subnacional: Articulando Actores Para El Desarrollo Territorial Endógeno. [en línea]. Documento de trabajo, Santiago, Ministerio del Interior, 2009. <<http://www.subdere.cl/1510/w3-article-78874.html>> [06 enero 2011].

_____ Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile. Santiago: Ministerio Del Interior, julio 2000. 23 p.

SUNKEL, Osvaldo y INFANTE, Ricardo, (Eds.). Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fundación Chile 21, Organización Internacional del Trabajo, diciembre 2009. 282 pp.

TAYLOR, Peter y COLIN, Flint. Geografía Política; Economía Mundo, Estado-nación y Localidad. 2ª ed. Madrid, Trama, 2002. 447 p.

THER, Francisco. Imaginarios Territoriales. En: ESCHENHAGEN, María Luisa (Comp). Aportes ambientales desde América Latina para la apertura de las ciencias sociales. Bogotá: Fundación Universidad Central, 2010, pp. 224-239.

ZOIDO Naranjo, Florencio. Geografía y ordenación del territorio. [en línea] Geografía e Historia, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. Barcelona: Íber, Didáctica de las ciencias sociales, abril 1998, N° 16, pp. 19-31. <<http://www.ub.es/geocrit/orden.htm>> [24 junio 2009]

ZÚÑIGA Urbina, Francisco. Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (A propósito de las aporías de la «Democracia Constitucional»). [en línea] *Ius et Praxis*, Vol. 13, N° 002. Universidad de Talca, 2007, pp. 223-244. <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/197/19713210.pdf>> [13 noviembre 2010]

ANEXOS.

1.1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (MINVU)	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanas. • Supervigilar de todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia. • Planificar el desarrollo urbano a nivel nacional. • Aprobar los PRDU. • Aprobarlos PRI, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones serán obligatorias en la elaboración de los PRC. • Informar al MOP sobre la apertura de nuevos caminos o calles que desemboquen en los caminos de carácter nacional o regional, cuando ellos incidan en las áreas de los PRI. • Aprobar la declaración de zona de remodelación, como también la declaración de zona de reconstrucción obligatoria, a propuesta de la Municipalidad. • Integrar el Consejo de Ministros de la Información Territorial. • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. • Designar un representante que integre la CNUBC .

	Subsecretaría (División de Desarrollo Urbano)	<ul style="list-style-type: none"> • Dictar o proponer al Ministro las normas técnicas y administrativas nacionales, relativas a la planificación urbana y territorial, las de infraestructura, vivienda urbana o rural, equipamiento comunitario y edificación. • Impartir las instrucciones para la aplicación de la LGUC y la OGUC, mediante circulares. • Proponer la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de equipamiento comunitario, de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana en coordinación con los sectores socio-económicos. • Elaborar los PNDU de acuerdo a las instrucciones formuladas por el Ministro directamente o a través del Comité de Planificación y Coordinación. • Coordinar a nivel nacional y regional, los planes de desarrollo urbano, como asimismo, los de equipamiento comunitario, infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana. • Informar al MINVU lo relativo al cumplimiento de PRC, PRI y PRM, respecto de uso del suelo, límites urbanos, vialidad urbana, etc. • Efectuar los estudios técnicos necesarios para elaborar la legislación relativa al proceso de subdivisión de la tierra urbana, su urbanización y utilización. • Coordinar y supervigilar, a nivel nacional, los planes y normas de servicios urbanos de electricidad, gas y telecomunicaciones en lo que se relacionen con el uso del suelo para el desarrollo urbano. • Realizar el estudio y proponer la dictación de las normas técnicas nacionales y regionales de infraestructura y de instalaciones domiciliarias de electricidad, gas, teléfonos, pavimentación de vías urbanas y evacuación de aguas lluvias en concordancia con el respectivo plan maestro y con las normas que al respecto dicte el Ministerio de Obras Públicas.
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría (División de Desarrollo Urbano)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer las normas de administración, explotación, conservación y mejoramiento de los servicios de alcantarillado de aguas lluvias. • Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la LGUC y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia. • Revisar y proponer al Ministro para su aprobación por decreto supremo, los siguientes instrumentos de planificación urbana: <ul style="list-style-type: none"> - PRUC, sus Ordenanzas Locales, Planos Seccionales sus modificaciones. - PRI y sus modificaciones; - Límites Urbanos y sus modificaciones. • Cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en sectores rurales, interviniendo, a través de autorizaciones previas en: <ul style="list-style-type: none"> - Subdivisiones rurales con fines ajenos a la agricultura. - Subdivisiones rurales de terrenos fiscales con fines ajenos a la agricultura. - Apertura de nuevos caminos o calles que desemboquen en caminos nacionales o regionales de las áreas intercomunales. - Construcción en áreas rurales de nuevas poblaciones, industrias, o equipamiento. • Emitir los informes favorables a las expropiaciones que se propongan conforme al inciso 2° del artículo 51° de la ley 16.391.
	Comité de Planificación y Coordinación.	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar al Ministro en la fijación y coordinación de las políticas, planes y normas relativas a planeamiento urbano y territorial, infraestructura urbana, vialidad urbana, vivienda urbana o rural, equipamiento, edificación y, en general, en todas las materias propias del Ministerio, Servicios Regionales y Metropolitano e instituciones relacionadas con el Gobierno por su intermedio.

	Secretarías Regionales Ministeriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones. • Velar por el estricto cumplimiento por parte de los SERVIU en sus respectivas jurisdicciones, de todos los planes, normas e instrucciones impartidas por el MINVU. • Materializar los planes que les encomiende el Ministerio, para lo cual podrán adquirir los terrenos, formar loteos y preparar subdivisiones prediales, proyectar y ejecutar las urbanizaciones de los mismos, proyectar y ejecutar las remodelaciones y la edificación de las poblaciones, conjuntos habitacionales, barrios o viviendas individuales y su respectivo equipamiento comunitario y toda otra función de preparación o ejecución que permita dar cumplimiento a las obras contempladas en los planes y programas. • Supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los IPT. • Confeccionar el PRDU, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico. • Confeccionar el PRI, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario. • Calificar en cada caso: <ul style="list-style-type: none"> - Las Áreas sujetas a Planificación Urbana Intercomunal. - Las comunas que, para los efectos de la confección del PRC, estén sujetas a la aprobación previa del PRI.
--	--	---

Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Secretarías Regionales Ministeriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el PRC una vez aprobado por el Concejo Municipal y emitir un informe sobre sus aspectos técnicos. • Calificar las comunas en las cuales será obligatorio la confección de Planos Seccionales, en atención a sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones. • Determinar por resolución aquellos centros poblados de una comuna, que deben contar con PRC. Incluso la SEREMI podrá encargarse de la confección del plan. • Cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana-regional. • Informar sobre las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones que se emplacen fuera de los límites urbanos. • Informar a la Municipalidad previo a la decisión de ésta de trasladar las industrias mal ubicadas, que causen molestia o daños al vecindario. • Fijar de oficio, en determinados casos, “zonas de remodelación”, de acuerdo a sus facultades.
Normativa de relevancia territorial		

	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 16.391. Crea Ministerio de Vivienda y Urbanismo. • Decreto Ley 1.305. Reestructura y regionaliza el MINVU. • D.F.L 458 (MINVU) de 1975. Ley General de Urbanismo y Construcciones. • Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto Supremo N° 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto Supremo N°28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales.
--	---

1.2. Ministerio de Agricultura (MINAGRI).

MINISTERIO DE AGRICULTURA. (MINAGRI)	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Decretar las medidas que deben adoptar los establecimientos industriales, fabriles o mineros para evitar o impedir la contaminación de la agricultura. • Crear en áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión “distritos de conservación de suelos, bosques y agua”. • Establecer, los tipos forestales a que pertenecen los bosques nativos del país y los métodos de regeneración aplicables a ellos. • Administrar el fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo, con cargo a sus propios recursos. • Decretar, previo informe del SERNATUR, la prohibición de cortar árboles hasta cien metros de las carreteras públicas y orillas de ríos y lagos que sean bienes nacionales de uso público, como también en áreas no susceptibles de aprovechamiento agrícola o ganadero, cuando así lo requiera la conservación de la riqueza turística. • Integrar el Consejo de Ministros de la Información Territorial. • El Ministro integrará el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

	Secretarías Regionales Ministeriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la acción de los Servicios del Sector en la región, entre sí, y con la de otros Ministerios u organismos del sector público o privado. • Informar a la Municipalidad en el proceso de fijación o modificación de los límites urbanos de aquellos centros poblados que no cuenten con Plan Regulador. • Expedir los informes a que se refiere el inciso final del artículo 55⁹³ de la LGUC, debiendo para ello solicitar, a su vez, informe al Servicio Agrícola y Ganadero. • Autorizar la subdivisión y urbanización de terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, previo informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. • Fiscalizar el cumplimiento de las normas del D.L. N° 3.516 de 1980. Sobre división de predios rústicos.
--	--	---

MINISTERIO DE AGRICULTURA. (MINAGRI)	Servicio Agrícola y Ganadero.	<ul style="list-style-type: none"> • La protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país. • Realizar estudios y catastros específicos para conocer la magnitud y estado de los recursos naturales renovables del ámbito agropecuario y establecer normas técnicas para los estudios de la carta nacional de suelos. • Proponer al MINAGRI la dictación de disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas, y dictar las resoluciones necesarias para la consecución de los objetivos del Servicio. • Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre caza, registros genealógicos y de producción pecuaria, apicultura, defensa del suelo y su uso agrícola, contaminación de los recursos agropecuarios, habilitación de terrenos y protección de la flora del ámbito agropecuario y de la fauna terrestre bravia, cuyo hábitat esté en los ríos y lagos. • Promover las medidas tendientes a asegurar la conservación de suelos y aguas que eviten la erosión de éstos y mejoren su fertilidad y drenaje. • Promover las iniciativas tendientes a la conservación de las aguas y al mejoramiento de la extracción, conducción y utilización del recurso, con fines agropecuarios. • Regular y administrar la provisión de incentivos que faciliten la incorporación de prácticas de conservación en el uso de suelos, aguas y vegetación. • Informar previamente la autorización de cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al artículo 55 de la LGUC. • Certificar el cumplimiento de la normativa vigente para proceder a la subdivisión de predios rústicos.
---	--------------------------------------	---

⁹³ Las construcciones industriales, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. (MINAGRI)	Corporación Nacional Forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación de los recursos naturales renovables. • Ejecutar programas de manejo, conservación o protección de los recursos naturales renovables en terrenos de particulares, fiscales o de organismos del Estado. • Fomentar el establecimiento de bosques y procurar el adecuado manejo y aprovechamiento de los que se establezcan por acción directa o indirecta de la Corporación. • Informar sobre el cambio de uso de los suelos en zonas rurales, en conformidad a la LGUC. • Cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que actualmente competen al SAG en lo referente a conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables del país. En especial, se entenderán traspasadas a la Corporación las relativas a las siguientes materias: <ul style="list-style-type: none"> - Confección del catastro de los recursos naturales renovables. - Tuición, administración y desarrollo de los Parques Nacionales, Reservas Forestales, bosques fiscales y demás unidades integrantes del patrimonio forestal del Estado. - Aplicación, fiscalización y control del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre protección de los recursos suelo y agua, fauna y flora silvestre; plantación y explotación de especies arbóreas o arbustivas forestales; prevención, control y combate de incendios forestales, y uso del fuego en predios rústicos.
	Corporación Nacional Forestal	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalización del cumplimiento de las normas sobre contaminación que afecte a los recursos naturales renovables. • Calificar los terrenos de aptitud preferentemente forestal, los que quedarán sujetos a los planes de manejo aprobados por la CONAF de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley N° 701, de 1974. Asimismo podrá autorizar la desafectación de dicha calidad, sólo en casos excepcionales y debidamente justificados. • Aprobar los planes de manejo forestal previa corta o explotación de bosque nativo o de plantaciones existentes en terrenos de aptitud forestal. • Fiscalizar los planes de manejo forestal. • Otorgar concesiones para la explotación de los bosques fiscales. • Supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentar aquellas que rijan en materia de bosques • Celebrar toda clase de contratos y ejecutar los actos que sean necesarios sobre Parques Nacionales y Reservas Forestales para alcanzar su óptimo aprovechamiento. • Mantener un catastro forestal de carácter permanente, en el que deberá identificar y establecer, a lo menos cartográficamente, los tipos forestales existentes en cada Región del país, su estado y aquellas áreas donde existan ecosistemas con presencia de bosques nativos de interés especial para la conservación o preservación. • La administración, vigilancia y control de las unidades de manejo que integran el SNASPE. • Elaborar planes de manejo para cada unidad que integra el SNASPE.
	Normativa de relevancia territorial	

- D.F.L. N° 294, Ministerio de Hacienda, 1960. Establece Funciones y Estructura Ministerio de Agricultura.
- Ley N° 18378, Crea distritos de conservación de suelos bosques y aguas, áreas de protección turística.
- DL N° 3.557 Ministerio de agricultura 1981 Sobre protección agrícola.
- Ley N°20.283 de 2008, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento forestal.
- Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994.
- Decreto Supremo N°28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales.
- Decreto N°67 (MINAGRI). Otorga a los secretarios regionales ministeriales de Agricultura las atribuciones y facultades que indica, de 1982.
- D.F.L 458 (MINVU) de 1975. Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley 18755 Establece normas sobre el servicio agrícola ganadero, de 1988.
- Decreto Ley N°3.516, Ministerio de Agricultura, 1980. Sobre División de Predios Rústicos
- Decreto 4.363. Ministerio de Tierras y Colonización, 1931. Ley de Bosques.
- Ley 18348 de 1984. Crea la corporación nacional forestal y de protección de recursos naturales renovables
- Decreto Ley N°2565 de 2009 de Ministerio de Agricultura que sustituye el D.L. N° 701, de 1974. Regula la actividad forestal e incentiva la forestación.
- Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento forestal, N° 20.283 de 2008
- Ley 18362 Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, 1984.

1.3 Ministerio de Bienes Nacionales (MBN).

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. (MBN)	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar las normas relativas a la adquisición, administración y disposición de bienes fiscales. • Ejercer las atribuciones que decreto ley N° 1.939 le confiere respecto de los bienes nacionales de uso público, sobre los cuales mantendrá un control superior, sin perjuicio de la competencia que en esta materia le asignen a otras entidades leyes especiales. • Cuidar que los bienes fiscales y nacionales de uso público se respeten y conserven para el fin a que estén destinados. Impedirá que se ocupe todo o parte de ellos y que se realicen obras que hagan imposible o dificulten el uso común, en ello sin perjuicio de las atribuciones de Intendentes y Gobernadores provinciales. • Declarar Reservas Forestales o Parques Nacionales en terrenos fiscales, con consulta o requerimiento de los Servicios y entidades que tengan a su cargo el cuidado y protección de bosques y del medio ambiente, la preservación de especies animales y vegetales y en general, la defensa del equilibrio ecológico, y previo informe favorable del Ministerio de Agricultura o el Ministerio del Medio Ambiente, según corresponda. • Declarar de utilidad pública y expropiar los inmuebles situados dentro del radio urbano de las ciudades o pueblos que, por su ubicación, cabida y deslindes, sean indispensables para la instalación y funcionamiento de organismos estatales, y de la administración civil. • Decretar la afectación de bienes inmuebles fiscales al uso público. La desafectación de dicha calidad deberá efectuarse por razones fundadas y el decreto, deberá ser firmado además, por el Ministro de la Vivienda y Urbanismo o por el Ministro de Obras Públicas, según corresponda. • Administrar y supervigilar los terrenos que el Gobierno expropiare con aptitud forestal, y en los cuales se hicieren trabajos de repoblación forestal. • Informar previamente al arrendamiento, concesión o entrega que hiciera cualquier Departamento de Estado que tenga a su cargo suelo de aprovechamiento agrícola o forestal. • Suscribir los planes de manejo relativos a bosques fiscales, en conjunto al cesionario o arrendatario del respectivo inmueble fiscal. • Llevar la estadística de los bienes nacionales de uso público, de los bienes inmuebles fiscales y de los pertenecientes a las entidades del Estado, mediante un registro o catastro de dichos bienes. • Coordinar a las demás entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad de población, y disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización. • Proponer y ejecutar las políticas, planes y programas destinados al asentamiento humano en aquellas áreas del territorio nacional de escasa densidad poblacional. • Aquellas relativas a la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz particular y constitución del dominio sobre ella, como asimismo de la regularización y constitución de la propiedad de las comunidades agrícolas, en los casos y condiciones que señala la ley. Acciones que llevará a cabo a través de su División de Constitución de la Propiedad Raíz.

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. (MBN)	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, ajustándose a las restricciones que impongan los planes de manejo. Estas concesiones podrán incluir una parte del área geográfica y, o sólo usos determinados sobre el territorio. • Designar un representante que integrará la CNUBC. • Integrar el Consejo de ministros para la Sustentabilidad. • Presidir el Consejo de Ministros de la Información Territorial, órgano que se encargará de conducir el SNIT, además el SNIT contará a con una Secretaría Ejecutiva, dependiente del MBN.
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley Nº 3.274. Ministerio de Tierras y Colonización, 1980. Ley Orgánica Ministerio de Bienes Nacionales. • Decreto Ley Nº 1.939, Ministerio de Tierras y Colonización de 1977. Sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. • Decreto 4.363. Ministerio de Tierras y Colonización, 1931. Ley de Bosques • Decreto Ley Nº 2565 de 2009 de Ministerio de Agricultura que sustituye el D.L. Nº 701, de 1974. Regula la actividad forestal e incentiva la forestación. • Decreto Ley Nº 2.695, Ministerio de Tierras y Colonización, 1974. Fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella. • Decreto con fuerza de ley Nº 5, Ministerio de Agricultura de 1967, sobre Comunidades Agrícolas. • Ley Nº 20.423 de 2010. Ministerio de economía, fomento y reconstrucción. Del Sistema Institucional Para el desarrollo del turismo. • Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto Supremo Nº 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto Supremo Nº28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. 	

1.4. Ministerio de Obras Públicas (MOP).

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. (MOP)	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene por función el planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales, contando para ello con atribuciones en materia de vialidad, conectividad, protecciones fluviales, regadío, entre otras. • Expropiar los bienes para las obras que se ejecuten en conformidad a la ley. • Concesionar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado. • Aplicar las normas legales sobre defensas y regularización de riberas y cauces de los ríos, lagunas y esteros, que se realicen con aporte fiscal. • Aplicar el Código de Aguas, aprobado por DFL N° 1.122, de 1981, del Ministerio de Justicia. • Integrar el Consejo de Ministros de la Información Territorial. • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. • Designar un representante que integre la CNUBC.
Dirección de Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Al Director le corresponderá: <ul style="list-style-type: none"> - Dirigir, coordinar y fiscalizar la labor de la Dirección General de Obras Públicas, de sus Servicios dependientes y de aquellos que les encomienda la ley. - Proponer al Ministerio las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras. - El estudio, proyección, construcción y conservación de las obras de defensa de terrenos y poblaciones contra crecidas de corrientes de agua y regularización de las riberas y cauces de los ríos, lagunas y esteros, y la supervigilancia, reglamentación y determinación de zonas prohibidas para la extracción de materiales áridos, cuyo permiso corresponde a las municipalidades, previo informe de la Dirección General de Obras Públicas - Indicar los deslindes de los cauces naturales con los particulares ribereños para los efectos de la dictación por MBN del decreto supremo correspondiente • A la Dirección de Planeamiento corresponderá: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y proponer al Ministro, la planificación, coordinación general y prioridad del plan general de estudios, proyectos y ejecución de las obras, de acuerdo con las necesidades del país, los programas gubernativos y los planes de los distintos servicios y empresas, cuyos objetivos deben conformarse con los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Regionales y los Planes Reguladores e Intercomunales. - Planificar y coordinar las obras públicas que le encomiende el Ejecutivo; - Evacuar las consultas que formule el MINVU destinadas a coordinar los planes y necesidades del MOP con la planificación del desarrollo urbano. • A la Dirección de Riego corresponderá: <ul style="list-style-type: none"> - El estudio, proyección, construcción, reparación y explotación de obras de riego que se realicen con fondos fiscales. - Las obras de saneamiento y recuperación de terrenos que se ejecuten con fondos fiscales. - El estudio, proyección, construcción y reparación del abovedamiento de los canales de regadío que corren por los sectores urbanos de las poblaciones. 	

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. (MOP)	Dirección de Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • A la Dirección de Vialidad corresponderá: <ul style="list-style-type: none"> - La realización del estudio, proyección, construcción, mejoramiento, defensa, reparación, conservación y señalización de los caminos, puentes rurales y sus obras complementarias que se ejecuten con fondos fiscales o con aporte del Estado y que no correspondan a otros Servicios de la Dirección General de Obras Públicas. - La aprobación y fiscalización del estudio, proyección y construcción de puentes y badenes urbanos en los cauces naturales de corrientes de uso público. - La aplicación de la normativa sobre caminos públicos. • La Dirección de Obras Portuarias será responsable de la supervigilancia, fiscalización y aprobación de los estudios, proyectos, construcciones, mejoramientos y ampliaciones de toda obra portuaria, marítima, fluvial o lacustre, y del dragado de los puertos y de las vías de navegación. • La Dirección de Aeropuertos corresponderá, a proposición de la Junta de Aeronáutica Civil, la realización del estudio, proyección, construcción, reparación y mejoramiento de los aeropuertos, comprendiéndose pistas, caminos de acceso, edificios, instalaciones eléctricas y sanitarias y, en general, todas sus obras complementarias.
	Dirección General de Aguas	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo del recurso en las fuentes naturales, con el fin de formular recomendaciones para su aprovechamiento. • Investigar y medir el recurso. • Constituir derechos de aprovechamiento de aguas. • Ejercer la policía y vigilancia de las aguas en los cauces naturales de uso público e impedir que en éstos se construyan, modifiquen o destruyan obras sin la autorización previa del servicio o autoridad a quien corresponda aprobar su construcción o autorizar su demolición o modificación. • Velar por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, debiendo para ello establecer un caudal ecológico mínimol. • Ordenar la paralización de obras o labores que se ejecuten en los cauces naturales de aguas corrientes o detenidas que no cuenten con autorización competente y pudieran ocasionar perjuicios a terceros. • Declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones de aguas subterráneas, mediante resolución fundada en la protección del acuífero. • Identificar y delimitar las zonas que correspondan a acuíferos que alimenten vegas y los llamados bofedales de las Regiones de Tarapacá y de Antofagasta se entenderán prohibidas para mayores extracciones que las autorizadas. • Decretar áreas de restricción en aquellos sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común en los que exista el riesgo de grave disminución de un determinado acuífero. • Vigilar las obras de toma en cauces naturales con el objeto de evitar perjuicios en las obras de defensa, inundaciones o el aumento del riesgo de futuras crecidas y podrá ordenar que se modifiquen o destruyan aquellas obras provisionales que no den seguridad ante las creces.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. (MOP)	Superintendencia de Servicios Sanitarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar a los prestadores de servicios sanitarios, hacer cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y controlar los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias. • Al Superintendente le corresponderá estudiar e informar al MOP las solicitudes de expropiación de bienes inmuebles y derechos de agua, requeridos para la prestación de servicios sanitarios. • Informar previamente al MOP sobre las solicitudes de concesión para el establecimiento, construcción y explotación de los servicios públicos sanitarios. Presentada la solicitud de concesión la SISS deberá ponerla en conocimiento del MINVU, con el objeto de resguardar la coherencia entre los límites del área de concesión y las áreas de expansión urbana definidas en el correspondiente instrumento de planificación territorial. • Fiscalizar las distintas normas sobre descarga de residuos líquidos industriales y otras descargas, entre ellas: el D.S Nº 609 (MOP), 1998, norma que regula la descarga de residuos líquidos a sistemas de alcantarillado; el D.S. Nº 90 (MINSEGPRES), 2000, norma que regula todo tipo de descargas a aguas marinas y continentales superficiales; y, el D.S. Nº 46 (MINSEGPRES), 2002, norma que regula las descargas de residuos líquidos a aguas subterráneas.
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto con fuerza de Ley 850. Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, 1998. • Decreto Ley Nº 2.186 (MOP), Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, de 1978 • Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto Supremo Nº 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto Supremo Nº28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. • Decreto con fuerza de ley Nº 1.122. Código de Aguas, de 1981, del Ministerio de Justicia. • Ley Nº 18.902 Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios de 1990 Decreto con fuerza de ley Nº 382 (MOP), de 1988. Ley General de Servicios Sanitarios. 	

1.5. Ministerio de Defensa.

MINISTERIO DEFENSA	Funciones y atribuciones:	
	Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeñar todas las funciones administrativas que digan relación con asuntos de índole territorial, medioambiental, de responsabilidad social o de colaboración al desarrollo que sean de competencia del Ministerio o de sus organismos dependientes, correspondiéndole además proponer las orientaciones gubernamentales para las políticas institucionales sobre la materia. • Controlar, fiscalizar y supervigilar toda la costa y mar territorial de la República, y de los ríos y lagos que son navegables por buques de más de 100 toneladas; esta función la ejercerá especialmente a través de la DIRECTEMAR. A la que le corresponderá: <ul style="list-style-type: none"> - Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, con la preservación de la ecología en el mar y con la navegación en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional. - Cautelar la prohibición de arrojar lastre, escombros o basuras y derramar petróleo o sus derivados o residuos, aguas de relaves de minerales u otras materias nocivas o peligrosas, de cualquier especie, que ocasionen daños o perjuicios en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, y en puertos, ríos y lagos. En caso de producirse contaminación en las aguas por efecto de derrame de hidrocarburos o de otras sustancias nocivas o peligrosas, la Dirección adoptará las medidas preventivas que estime procedente para evitar la destrucción de la flora y fauna marítimas, o los daños al litoral de la República. • Conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de playas fiscales dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral; como asimismo la concesión de rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; y también las concesiones en ríos o lagos que sean navegables por buques de más de 100 toneladas, o en los que no siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, de las playas de unos y otros y de los terrenos fiscales riberaños hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera. • Poner término a cualquiera concesión o permiso que se otorgado, a través de un Decreto Supremo expedido por esta Subsecretaría. • Requerir al Intendente o Gobernador el auxilio de la fuerza pública en caso de ocupación ilegal de los bienes que tiene bajo su jurisdicción. • Otorgar concesiones de acuicultura mediante una resolución dictada por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Donde se Los decretos donde se deberán delimitar claramente las áreas geográficas que se fijen como apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, especificándose el perímetro de ellas. • Entregar en destinación el espacio costero marino de pueblos originarios a la SUBPESCA, debiendo identificar la asociación de comunidades o la comunidad que podrá acceder a su administración. • El Ministro presidirá la CNUBC y la integrará el Subsecretario para las fuerzas armadas • Integrar el Consejo de Ministros de la Información Territorial.

MINISTERIO DEFENSA	Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea, Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico de la Armada de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> • El IGM y el SHOA constituyen la autoridad oficial, de carácter permanente en todo lo que se refiere a la geografía, levantamiento y confección de Cartas del Territorio, cada uno respecto a su espacio jurisdiccional, de modo que deberá existir entre ambas entidades la coordinación necesaria para la unidad de los trabajos geográficos y cartográficos del Estado. • A IGM y al SHOA corresponderá la revisión y aprobación de todo trabajo de levantamiento o de cartografía, que por circunstancias especiales encomiende el Supremo Gobierno a otras reparticiones públicas o privadas, en sus respectivos espacios jurisdiccionales. • El SHOA es servicio oficial, técnico y permanente del Estado en todo lo que se refiere a Hidrografía, levantamiento hidrográfico marítimo, fluvial y lacustre, Cartografía Náutica, confección y publicación de cartas de navegación de aguas nacionales, Oceanografía, planificación y coordinación de todas las actividades oceanográficas nacionales relacionadas con investigaciones físico-químicas, Mareas, Maremotos y Geografía Náutica. • El SAF tendrá por función la de satisfacer las necesidades de aerofotogrametría, la de ejecutar los trabajos aerofotográficos que le encomienden el IGM, el SHOA y demás organismos de la Defensa Nacional, en forma coordinada y sin repetir ni superponer las labores cartográficas que estos organismos realizan, del mismo modo podrá a petición de entidades fiscales, semifiscales, autónomas, municipales o particulares, ejecutar directamente o con intervención de otras entidades o empresas, cualesquiera de los trabajos propios de su especialidad. Cabe resaltar que: los planos que conformen un IPT deberán confeccionarse sobre base aerofotogramétrica o satelital, debidamente georeferenciada.
	Dirección General de Aeronáutica Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar y calificar los terrenos en los cuales se desee construir aeródromos civiles, autorizar las construcciones que en esos terrenos deben realizarse, una vez determinada su aptitud para tal efecto, como asimismo sus ampliaciones, modificaciones o mejoramientos, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, previo informe de la Dirección de Aeropuertos del MOP. • Autorizar previamente las construcciones, instalaciones y plantaciones en los aeródromos públicos, en su zona de aproximación y en los terrenos circundantes a las instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea. Las construcciones e instalaciones en los aeródromos sólo podrán ser autorizadas previo informe de la Dirección de Aeropuertos del MOP. • Administrar los terrenos que el Fisco adquiera para aeródromos y para instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea. • Determinar específicamente por medio de un plano, las zonas de protección de cada aeródromo. El plano será aprobado por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional, el que deberá, además, llevar la firma del MINVU. Publicado el decreto en el Diario Oficial, las condiciones y limitaciones fijadas para la zona de protección respectiva se entenderán incorporadas a los planos reguladores urbanos correspondientes. • Dependerá de la DGAC, la Dirección Meteorológica de Chile, la que deberá proporcionar servicios meteorológicos y climatológicos a las diferentes actividades socioeconómicas que requiere el país para su desarrollo. Para ello deberá recopilar y suministrar la información y previsión meteorológica destinada a dar servicio a la aeronáutica y a todas las actividades productivas y de planificación nacional.

MINISTERIO DEFENSA	Normativa de relevancia territorial
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 20.424 de 2010. Estatuto orgánico del ministerio de defensa nacional. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Guerra. (• Decreto con fuerza de ley N° 340 de 1960. Sobre concesiones marítimas. Ministerio de Hacienda. • Decreto N° 660 de 1988. Reglamento sobre concesiones marítimas. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina. • Decreto N° 430 de 1992. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989, Ley general de pesca y acuicultura. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. • Ley N° 20.249 de 2008. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Ministerio de Planificación. • Decreto con fuerza de Ley N° 292 de 1953. Ley orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Ministerio de Hacienda. • Decreto Ley N° 2.222 de 1953. Ley de Navegación. Ministerio de Defensa Nacional. • Decreto Supremo N° 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto Supremo N°28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. • Ley N° 15.284 de 1963. Crea EL Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile. Ministerio de Defensa. • Decreto con fuerza de Ley N° 2.090 de 1930. Constituye al IGM y al Depto. de Navegación e Hidrografía de la Armada en el carácter de permanentes la autoridad oficial en representación del estado, en todo lo referido a la geografía, levantamientos y confección de la cartografía del territorio. Ministerio de Guerra. • Decreto Supremo N° 192 de 1969. Aprueba reglamento orgánico del Servicio Hidrográfico de la Armada de Chile. Ministerio de Defensa Nacional. • Decreto N° 47 de 1992. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. • Ley N° 16752 de 1968. Fija organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil. Ministerio de Defensa. • Ley N°. 18.916 de 1990. Código Aeronáutico. Ministerio de Justicia. • Decreto N° 222 de 2005. Reglamento orgánico y de funcionamiento de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Aviación.

1.6. Ministerio del Interior.

MINISTERIO DEL INTERIOR.	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Le corresponderá todo lo relativo al Gobierno Político y Local del territorio, asimismo deberá encargarse de la geografía administrativa del país y de la fijación de límites de las provincias, departamentos y demás subdivisiones. • Integrar el Consejo de Ministro para La Información Territorial.
	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> • El Subsecretario será el colaborador inmediato del Ministro del Interior en aquellas materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local; en las funciones de modernización y reforma administrativa (Art. 12º Ley N° 18.201¹); y en las de estudio, apoyo técnico y administrativo, derivadas de ellas. • Estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local. • Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que realizan las Subsecretarías, Servicios Públicos y Organismos del Estado. • Proponer las normas, acciones y medidas en relación con la ejecución de los programas de desarrollo regional, provincial y local. • Evaluar los resultados del proceso de desarrollo regional, provincial y local. • Velar por la aplicación de los programas que se establezcan para impulsar el desarrollo regional, provincial y local. • Ejercer las funciones que realiza el Ministerio del Interior en materias de: <ul style="list-style-type: none"> - Estudios y determinación de indicadores económicos, financieros y sociales que permitan o faciliten la evaluación del desarrollo regional, provincial y local. - Estudio y formulación de proyectos tendientes a desarrollar regiones extremas o aisladas. - Efectuar las proposiciones que correspondan para la elaboración del presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. - Elaborar y proponer al Presidente de la República los coeficientes de distribución de los recursos del Fondo Común Municipal. - Evaluación y supervigilancia de la gestión municipal, incluida la administración directa de servicios traspasados. • Designar un representante que integre la CNUBC.

MINISTERIO DEL INTERIOR.	Oficina Nacional de Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes. • Solicitar al Supremo Gobierno la declaración de zonas en estado preventivo de catástrofe, en los casos en que informes técnicos determinen que alguna zona del país está amenazada con riesgo inminente por alguna catástrofe natural o causada por el hombre. Una vez decretado se podrán aplicar todas las disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes, establecidos en nuestra legislación • Coordinar el Sistema de Coordinación Permanente de los Procesos de Monitoreo Sísmico y Volcánico. Este Sistema deberá llevara adelante importantes acciones entre las de mayor relevancia territorial: <ul style="list-style-type: none"> - Confeccionar el Primer Mapa de Amenaza Sísmica en Chile considerando el aporte de tecnologías de punta, nuevas metodologías y antecedentes sismotectónicos. - Realizar actividades encaminadas a disponer del mejor conocimiento científico complementado con el monitoreo instrumental de los volcanes activos de Chile como una herramienta para mitigar el potencial impacto de las erupciones volcánicas y elevar así la calidad de vida de la población
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto con fuerza de ley N° 7.912 de 1927. Decreto que organiza las Secretarías del Estado. Ministerio del Interior. • Decreto Supremo N°28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. • Ley N° 18.201 de 1983. Crea la Secretaria General de la Presidencia de la república. Ministerio del Interior. • Decreto con fuerza de ley N°1 - 18.359 de 1985. Traspasa y asigna funciones a la subsecretaria de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del Interior. • Decreto Supremo N° 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto ley N° 369 de 1974. Crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del ministerio del interior. Ministerio del Interior. • Decreto N° 104 de 1977. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del titulo I de la ley 16.282. Ministerio del Interior. • Decreto N° 68 de 2009. Establece Sistema de Coordinación Permanente de Procesos de Monitoreo Sísmico y Volcánico que Indica. Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior. 	

1.7. Ministerio de Planificación y Cooperación.

Funciones y atribuciones:	
Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación.	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional, de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional, de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado y, de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminados a erradicar la pobreza. • Efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional. • Colaborar con los Ministerios del Interior y de Hacienda en la preparación del proyecto de presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. • Evaluar, a través de su División de Planificación, Estudios e Inversión, el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional. • Proponer y asesorar técnicamente a los intendentes, a través de las SEREMI de Planificación y Coordinación para la formulación y elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo y presupuestos de inversión regionales. Le corresponderá en especial a estas SEREMIS: <ul style="list-style-type: none"> - Preparar las políticas, los planes, programas de desarrollo y presupuesto regional, ajustándose a los planes nacionales. - Realizar la evaluación de los proyectos a ser financiados por el FNDR y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo. - Mantener información actualizada sobre la realidad regional. • Asistir técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, con el objeto de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales. • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. • Integrar el Consejo de Ministros de la Información Territorial. • Designar a un representante que integre la CNUBC.
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas. • Velar por la protección de las tierras y posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas a través del Fondo respectivo. • Promover la adecuada explotación de las tierras indígenas, velar por su equilibrio ecológico, y por el desarrollo económico y social de sus habitantes a través del FDI y, en casos especiales, solicitar la declaración de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI). • Mantener un Registro Público de Tierras Indígenas . La inscripción en dicho Registro acreditará la calidad de tierra indígena. • En beneficio de las ADI estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN.	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.	<ul style="list-style-type: none"> • En el procedimiento de establecimiento de espacios costeros marinos de pueblos originarios, la CONADI deberá informar el uso consuetudinario por parte de los pueblos originarios del espacio solicitado, como requisito a su asignación.
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto con fuerza de ley N° 7.912 de 1927. Decreto que organiza las Secretarías del Estado. Ministerio del Interior. • Decreto Supremo N°28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. • Ley N° 18.201 de 1983. Crea la Secretaría General de la Presidencia de la república. Ministerio del Interior. • Decreto con fuerza de ley N°1 - 18.359 de 1985. Traspasa y asigna funciones a la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del Interior. • Decreto Supremo N° 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto ley N° 369 de 1974. Crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del ministerio del interior. Ministerio del Interior. • Decreto N° 104 de 1977. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la ley 16.282. Ministerio del Interior. • Decreto N° 68 de 2009. Establece Sistema de Coordinación Permanente de Procesos de Monitoreo Sísmico y Volcánico que Indica. Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior. 	

1.8. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Funciones y atribuciones:	
Ministerio.	<ul style="list-style-type: none"> • En materia turística: <ul style="list-style-type: none"> - Velar por la Coordinación en materia turística entre los ministerios, organismos y servicios públicos. - Integrar y presidir el Comité de Ministros del Turismo. - Declarar ZOIT , previo acuerdo del Comité de Ministros del Turismo, informe del Servicio Nacional de Turismo e informes vinculantes de los municipios cuyos territorios, o parte de ellos, se vean afectados por aquélla. • En materia de pesca y acuicultura: <ul style="list-style-type: none"> - Fijar las políticas básicas que servirán para dirigir y coordinar las actividades que corresponde realizar al Estado en relación con el sector pesquero. - Promover el desarrollo del sector pesquero nacional, la protección, conservación y aprovechamiento integral de los recursos hidrobiológicos y del ambiente acuático del país. - Establecer prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos, en cada área de pesca, deberá contar con informe técnico de la Subsecretaría y comunicación previa al Consejo Zonal de Pesca que corresponda y demás informes y aprobaciones que se requieran de acuerdo a la ley. Entre las posibles medidas a establecer se encuentran: la veda biológica por especie en un área determinada, la fijación de cuotas anuales de captura en área determinada, y, declarar áreas específicas y delimitadas que se denominan <u>Parques Marinos</u>. - Reglamentar por uno o más decretos supremos, las medidas de protección del medio ambiente para que los establecimientos que exploten concesiones o autorizaciones de acuicultura operen en niveles compatibles con las capacidades de carga de los cuerpos de agua lacustres, fluviales y marítimas. - Limitar las áreas de las concesiones o autorizaciones acuícolas con el fin de lograr un adecuado aprovechamiento de las porciones de agua y fondo, previo informe técnico de la SUBESCA. • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. • Integrar el Consejo de Ministros para la Información Territorial.
Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al sector público y promover en el sector privado, la construcción, ampliación o mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento que incidan directa o indirectamente en la actividad turística. • Informar las solicitudes de concesión de playas de mar y riberas de lagos y ríos para el uso exclusivo de particulares. • Cooperar y asesorar a los organismos pertinentes en la preservación, conservación, puesta en valor y explotación del patrimonio artístico, cultural e histórico y de recursos naturales de interés turístico. • Informar la elaboración o modificación de un IPT en las ZOIT éste se referirá a la conservación y desarrollo sustentable de recursos turísticos en el territorio de que se trate. • Informar las autorizaciones de construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones fuera de los límites urbanos de aquellas comunas con ZOIT. • Un representante del Sernatur integrará la CNUBC. •

MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO	Comité de Ministros del Turismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Presidente de la República, por intermedio del Ministro Presidente del Comité, los lineamientos generales de la Política Nacional de Turismo, y velar por su cumplimiento. • Declarar las Zonas de Interés Turístico. • Determinar las áreas silvestres protegidas del Estado que, de acuerdo a su potencial, serán priorizadas para ser sometidas al procedimiento de desarrollo turístico.
	Subsecretaría de turismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al MINVU, a través de la respectiva Secretaría Regional, o de los municipios, según corresponda, las modificaciones a los PRC, Intercomunales y Metropolitanos que estime necesarias. • Proponer al Comité de Ministros del Turismo aquellas áreas silvestres protegidas del Estado que, de acuerdo a su potencial, serán priorizadas para ser sometidas al procedimiento de desarrollo turístico
	Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Ministro la política pesquera nacional y sus formas de aplicación. • Proponer al Ministro las normas de protección, de control y de aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos disponibles y de su medio. • Pronunciarse, mediante resolución, sobre las solicitudes de permiso de pesca de buques y para instalación, ampliación o traslado de industrias pesqueras y de establecimientos de cultivos. • Recibir las solicitudes de concesiones o autorizaciones de acuicultura de cualquier clase. Para luego remitir la solicitud al Ministerio de Defensa, Subsecretaria para las Fuerzas Armadas, con el fin de que ésta informe. • Otorgar o denegar las autorizaciones de pesca, previo informe técnico del Sernapesca. • Elaborar un plan de manejo para cada unidad de pesquería declarada en régimen de plena explotación, de recuperación o de desarrollo incipiente. • Elaborar los estudios técnicos para la determinación de las áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, con la debida consulta a los organismos encargados de los usos alternativos de esos terrenos o aguas, considerando especialmente la existencia de recursos hidrobiológicos o de aptitudes para su producción y la protección del medio ambiente. • Deberá consultarse a esta Subsecretaría previamente a la declaración de parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales que hayan de extenderse a zonas lacustres, fluviales o marítimas. • Se presentará ante esta subsecretaría las solicitudes de espacio costero marino de pueblos originarios y sus planes de administración. • Regular las actividades de pesca deportiva o recreativa y caza submarina. • Designar un representante que integre la CNUBC.
	Servicio Nacional de Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los efectos de la aplicación de las medidas establecidas para el manejo de los recursos hidrobiológicos, detectar e informar sobre la necesidad de proteger y administrar aquellos recursos que requieran de medidas de manejo. • Proponer planes de administración de los parques y reservas marinas que se le asignen al Servicio. • Informar y coordinar técnicamente los programas de propagación y repoblamiento de recursos hidrobiológicos.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO.	Instituto Nacional de Estadísticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar, informar y proponer las modificaciones que hubieren de efectuarse en la división política, administrativa y judicial de la República, y en los límites urbanos de las poblaciones del país. • Recoger las informaciones pertinentes y formar el inventario del Potencial Económico de la Nación. • Formar la "Mapoteca Censal Chilena", que incluirá mapas planimétricos por comunas, debidamente actualizados y adaptados a fines censales, así como planos topográficos o croquis de centros poblados.
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Nº 20.423 de 2010. Ministerio de economía, fomento y reconstrucción. Del Sistema Institucional Para el desarrollo del turismo. • Decreto Ley Nº 2.442 de 1978. 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. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. • Decreto con fuerza de ley Nº 5 de 1983. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley 34, de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados. Ministerio de Economía. • Decreto Nº 430 de 1992. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.892, de 1989, Ley general de pesca y acuicultura. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. • Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto Supremo Nº28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. • D.L Nº 1.224 de 1975. Crea el Servicio Nacional de Turismo. Ministerio de economía, fomento y reconstrucción. • Ley 20.423 de 2010. Ministerio de economía, fomento y reconstrucción. Del Sistema Institucional Para el desarrollo del turismo. • Decreto Supremo Nº 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. • Ley Nº 20.249 de 2008. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Ministerio de Planificación. • Ley Nº 17.374 de 1970. Fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado; del DFL. Nº 313 de 1960, que aprobara la ley orgánica dirección estadística y censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. 	

1.9. Ministerio de Medio Ambiente.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (MMA)	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. • Proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el SNASPE, así como los santuarios de la naturaleza, y supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada. • Proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos. • Colaborar con los Ministerios sectoriales en la formulación de los criterios ambientales que deben ser incorporados en la elaboración de sus planes y políticas, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de planificación. • Colaborar con los organismos competentes, en la formulación de las políticas ambientales para el manejo, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables e hídricos. En éste ámbito el MMA en conjunto con el organismo público encargado por ley de regular el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en un área determinada, exigirá, cuando corresponda, la presentación y cumplimiento de planes de manejo de los mismos, a fin de asegurar su conservación, los que deberán incluir, al menos las siguientes consideraciones ambientales: <ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de caudales de aguas y conservación de suelos. - Mantenimiento del valor paisajístico. - Protección de especies. • Proponer políticas y formular normas, planes y programas en materia de residuos y suelos contaminados, así como la evaluación del riesgo de productos químicos, organismos genéticamente modificados y otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente. • Proponer políticas y formular planes, programas y acciones que establezcan los criterios básicos y las medidas preventivas para favorecer la recuperación y conservación de los recursos hídricos, genéticos, la flora, la fauna, los hábitats, los paisajes, ecosistemas y espacios naturales, en especial los frágiles y degradados, contribuyendo al cumplimiento de los convenios internacionales de conservación de la biodiversidad. • Elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación de la biodiversidad, así como administrar y actualizar una base de datos sobre biodiversidad. Deberá aprobar los planes de recuperación, conservación y gestión de las especies basada en la clasificación de especies de plantas, algas, hongos y animales silvestres, clasificación que se efectuará sobre la base de antecedentes científico-técnicos. • Elaborar los estudios necesarios y recopilar toda la información disponible para determinar la línea de base ambiental del país, elaborar las cuentas ambientales, incluidos los activos y pasivos ambientales, y la capacidad de carga de las distintas cuencas ambientales del país.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (MIMA)	Ministerio.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental, de emisión y de planes de prevención y, o descontaminación, determinando los programas para su cumplimiento. En el cumplimiento de dicha función el MMA deberá: <ul style="list-style-type: none"> - Promulgar las normas primarias de calidad ambiental, mediante decreto supremo que llevará las firmas del MMA y del MINSAL. Del mismo modo, mediante decreto supremo que llevará las firmas del MMA y del ministro competente según la materia de que trate, se promulgarán las normas secundarias de calidad ambiental. - Establecer mediante decreto supremo las normas de emisión, dicho decreto será firmado conjuntamente por el MMA y el ministerio competente según la materia de que trate, debiendo establecerse en él el ámbito territorial de su aplicación. - Declarar una zona del territorio como saturada o latente, y determinar precisamente el área geográfica que abarca. - Establecer los planes de prevención o de descontaminación, cuyo cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas. • Elaborar cada cuatro años informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, una vez al año deberá emitir un reporte consolidado sobre la situación del medio ambiente a nivel nacional y regional. • Administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes. • Establecer y administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental, desglosada regionalmente. • Informar al MBN cuando en los contratos de compraventa de terrenos fiscales rústicos y en los decretos o resoluciones que concedan arrendamientos, actas de radicación o títulos gratuitos de dominio, procediere imponer obligaciones para la protección del medio ambiente. • Informar previamente a la desafectación de Parques Nacionales en terrenos fiscales. • Declarar mediante decreto supremo los parques y reservas marina. • Reglamentar por uno o más decretos supremos expedidos en conjunto con el Ministerio de Economía, las medidas de protección del medio ambiente para que los establecimientos que exploten concesiones o autorizaciones de acuicultura operen en niveles compatibles con las capacidades de carga de los cuerpos de agua lacustres, fluviales y marítimos. • Participar en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de las políticas y planes que promuevan los diversos órganos de la Administración.
	Superintendencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las RCA o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones. • Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las RCA o adoptar otras medidas urgentes y transitorias, para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de los proyectos o actividades, genere efectos no previstos en la evaluación y como consecuencia de ello se pueda generar un daño inminente y grave para el medio ambiente. • Fiscalizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales. • Administrar un Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental de público acceso público.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (MMA)	Consejo de Ministros para la Sustentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables. • Proponer los criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los organismos sectoriales. • Proponer la creación de las Áreas Protegidas del Estado, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos. • Proponer las políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica
	Servicio de Evaluación Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar el Sistema de Evaluación Ambiental. En el marco de dicha función administrará un sistema de información de líneas de bases de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de acceso público y georreferenciado.
	Normativa de relevancia territorial.	
		<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Ley N° 20.417 de 2010. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia • Decreto N° 430 de 1992. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989, Ley general de pesca y acuicultura. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. • Ley 17.288 de 1970. Legisla sobre monumentos nacionales; modifica las leyes 16.617 Y 16.719; deroga el decreto ley 651, de 17 de octubre de 1925. Ministerio de Educación Pública. • Decreto Ley N° 1.939, Ministerio de Tierras y Colonización de 1977. Sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.

1.10. Ministerio de Salud.

MINISTERIO DE SALUD. (MINSAL)	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio.	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgar las normas primarias de calidad ambiental, mediante decreto supremo suscrito junto al Ministro de Medio Ambiente. Estas normas serán de general aplicación sobre el territorio de la República y definen los niveles que originan las situaciones críticas. • Suscribir la declaración de una zona del territorio como latente o saturada en el caso de ser esta decretada por la aplicación de normas primarias de calidad ambiental. Dicha declaración se hará por decreto supremo firmado por el Ministro de Medio Ambiente y contendrá la determinación precisa del área geográfica que abarca. • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.
SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Calificar los establecimientos industriales o de bodegaje, en consideración a los riesgos que su funcionamiento pueda causar a sus trabajadores, vecindario y comunidad, calificándolos como inofensivos, molestos, insalubre o contaminante, o peligroso. • Ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella • Adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, otorgar autorizaciones sanitarias y elaborar informes en materias sanitarias. • Velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes. • Aprobar los servicios de agua potable y de alcantarillado o desagüe previo al inicio de una construcción o remodelación de una población. • Ejercer la vigilancia sanitaria sobre provisiones o plantas de agua destinadas al uso del hombre, como asimismo de las plantas depuradoras de aguas servidas y de residuos industriales o mineros. • Ordenar la inmediata suspensión de descargas de aguas servidas y residuos industriales o mineros en ríos o lagunas, o en cualquiera otra fuente o masa de agua que sirva para proporcionar agua potable a alguna población, para riego o para balneario, si es que éstas no son depuradas conforme a los reglamentos. • Autorizar previamente la ejecución de labores mineras en sitios donde se han alumbrado aguas subterráneas en terrenos particulares o en aquellos lugares cuya explotación pueda afectar el caudal o la calidad natural del agua. • Otorgar autorización sanitaria previa a la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier planta de tratamiento de basuras y desperdicios de cualquier clase • Autorizar la instalación y vigilar el funcionamiento de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase. • Emitir informe favorable (en materia de higiene y seguridad del trabajo) como requisito previo a la aprobación de los PRC o PRI. • Otorgar la autorización previa para que puedan funcionar en el territorio de su competencia, instalaciones radiactivas. 	

MINISTERIO DE SALUD.	SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar la instalación y funcionamiento de cementerios, crematorios, casas funerarias y demás establecimientos semejantes. • Informar a la Municipalidad previamente la decisión de trasladar las industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario.
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto con fuerza de Ley N° 1 fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, DE 1979 y de las leyes N° 18.933 Y N° 18.469, de 2006. Orgánica del Sector Salud, Ministerio de Salud. • Decreto con fuerza de Ley N° 725 de 1968. Código Sanitario, Ministerio de Salud Pública. • D.F.L 458 (MINVU) de 1975. Ley General de Urbanismo y Construcciones. • Decreto N° 47 de 1992. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. • Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto con fuerza de ley N°1 de 1990. Determina las materias que requieren Autorización Sanitaria expresa. Ministerio de Salud. 	

1.11. Ministerio de Energía.

MINISTERIO DE ENERGÍA.	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio.	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar las concesiones definitivas para establecer: Centrales hidráulicas productoras de energía eléctrica; Subestaciones eléctricas; Líneas de transporte de la energía eléctrica; y aquellas para establecer, operar y explotar las instalaciones de servicio público de distribución eléctrica. Dichas concesiones eléctricas otorgan derecho a imponer servidumbres, específicamente: <ul style="list-style-type: none"> - Están sujetas a servidumbre las heredades, para la construcción, establecimiento y explotación de las instalaciones y obras anexas que posean las concesiones antes señaladas; como también las postaciones y líneas eléctricas - En el caso de las concesiones de centrales hidráulicas se crean en favor del concesionario las servidumbres de obras hidroeléctricas, que contemplan: ocupar los terrenos que se necesitan para las obras; ocupar y cerrar hasta en una extensión de media hectárea los terrenos contiguos a la bocatoma; y ocupar y cerrar los terrenos necesarios para las obras requeridas para las instalaciones hidroeléctricas. - Las concesiones de líneas de transporte, subestaciones y de servicio público de distribución crean en favor del concesionario las siguientes servidumbres: para tender líneas aéreas o subterráneas a través de propiedades ajenas; para ocupar los terrenos necesarios para el transporte de la energía eléctrica, desde la central generadora o subestación, hasta los puntos de consumo o de aplicación; y para ocupar y cerrar los terrenos necesarios para las subestaciones eléctricas, incluyendo las habitaciones para el personal de vigilancia. • Declarar de utilidad pública, para los efectos de su expropiación, todos los terrenos que determine el Presidente de la República como necesarios para la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos por parte de personas que hayan celebrado con el Estado contratos especiales de operación. • Otorgar o denegar las solicitudes de concesión para la exploración o explotación de la energía geotérmica. Otorgada la concesión a un determinado titular, ésta dará lugar al establecimiento de servidumbres legales sobre el predio superficial; asimismo el titular de la concesión de energía geotérmica tendrá, por el solo ministerio de la ley, y en la medida necesaria para el ejercicio de la concesión, el derecho de aprovechamiento, consuntivo y de ejercicio continuo, de las aguas subterráneas alumbradas en los trabajos de exploración o de explotación. • Autorizar el emplazamiento, construcción, puesta en servicio, operación, cierre y desmantelamiento de las centrales nucleares de potencia, las plantas de enriquecimiento, las plantas de reprocesamiento y los depósitos de almacenamiento permanente de desechos radiactivos. Para el otorgamiento de dicha autorización deberán siempre considerarse las condiciones que permitan preservar un medio ambiente libre de contaminación. • Declarar de utilidad pública, para efectos de la expropiación todos los terrenos que determine el Presidente de la República como necesarios para cualquiera de los fines y actividades establecidas para la ENAP • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

MINISTERIO DE ENERGÍA.	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar las concesiones provisionales de plantas productoras de gas, de centrales productoras de energía eléctrica, de subestaciones eléctricas, de líneas de transporte y de líneas de distribución de energía eléctrica. • Emitir informes respecto de las solicitudes de concesiones definitivas en relación con: centrales productoras de energía eléctrica, subestaciones, líneas de transporte y de distribución de energía eléctrica; y aquellas de plantas productoras de gas, líneas de transporte y de distribución de gas. • Comprobar y fiscalizar que, tanto las obras iniciales y de ampliación de producción, almacenamiento de electricidad, gas y combustibles líquidos, como la construcción y la explotación técnica de los mismos, han sido o sean ejecutadas correctamente, estén dotadas de los elementos necesarios para su explotación en forma continua y en condiciones de seguridad, y cumplan con las normas de construcción y pruebas de ensayo vigentes respecto de las empresas. • Determinar la ubicación de las plantas generadoras de gas y gasómetros.
	Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN)	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar al Supremo Gobierno en todos los asuntos relacionados con la energía nuclear, y en especial, el estudio de disposiciones legales o reglamentarias relacionadas con el régimen de propiedad de los yacimientos de minerales, de materias fértiles, fisionables y radioactivos, como también con los peligros de la energía nuclear. • Colaborar con el Servicio Nacional de Salud en la prevención de los riesgos inherentes a la utilización de la energía atómica. • Ejercer exclusivamente todas aquellas atribuciones que la ley entrega al Estado respecto de la exploración, explotación y beneficio de materiales atómicos naturales, del comercio de dichos materiales ya extraídos y sus concentrados, derivados y compuestos, y del acopio de materiales de interés nuclear. • Realizar la producción de energía nuclear con fines pacíficos o otorgar licencia para ello. • Autorizar el emplazamiento, construcción, puesta en servicio, operación, cierre y desmantelamiento, en su caso, de las instalaciones, plantas, centros, laboratorios, establecimientos y equipos nucleares y para el ingreso o tránsito por el territorio nacional, zona económica exclusiva, mar presencal y espacio aéreo nacional de sustancias nucleares o materiales radiactivos. • Dictar las normas referentes a las instalaciones radioactivas. Competerá a la CCHEN la autorización, el control y la prevención de riesgos respecto de las instalaciones radiactivas que se encuentren dentro de una instalación nuclear, y de las que, conforme al reglamento, sean declaradas de primera categoría.
	Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	<ul style="list-style-type: none"> • Podrá ejercer actividades de exploración, explotación o beneficio de yacimientos que contengan hidrocarburos, dentro o fuera del territorio nacional, ya sea directamente o por intermedio de sociedades en las cuales tenga participación o en asociación con terceros.

MINISTERIO DE ENERGÍA.	Normativa de relevancia territorial
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley N° 2.224 de 1978. Crea Comisión Nacional de Energía. Ministerio de Minería. • Decreto con fuerza de ley N° 2 de 1987. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 1.089, de 1975, que establece normas sobre contratos especiales de operación para la exploración y explotación o beneficio de yacimientos de hidrocarburos. Ministerio de Minería. • Ley N° 19.657 de 2000. Sobre Concesiones de Energía Geotérmica. Ministerio de Minería. • Decreto con Fuerza de Ley N° 4/20.018 de 2007. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en Materia de Energía Eléctrica. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción. • Ley N° 18.302 de 1984. Ley de Seguridad Nuclear. Ministerio de Minería. • Decreto con fuerza de ley N° 1 de 1987. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 9.618, que crea La Empresa Nacional del Petróleo. Ministerio de Minería. • Ley N° 18.410 de 1985. Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Ministerio de Economía. • Ley N° 16.319 de 1965. Crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. • Decreto con fuerza de ley N° 1 de 1987. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 9.618, que crea La Empresa Nacional del Petróleo. Ministerio de Minería.

1.12. Ministerio de Minería.

MINISTERIO DE MINERIA.	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio.	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver sobre concesiones mineras y reservas minerales a favor del Estado. • Fomentar el desarrollo de las industrias anexas a la minería, especialmente fundiciones y refinerías de minerales. • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.
	Servicio Nacional de Geología y Minería.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar la carta geológica de Chile y las cartas temáticas básicas como tectónicas, metalogénicas y otras que la complementan. • Mantener y difundir información sobre los factores geológicos que condicionan el almacenamiento, escurrimiento y conservación de las aguas, vapores y gases subterráneos en el territorio nacional. • Propiciar, coordinar, incentivar y realizar estudios e investigaciones de geología submarina tendientes al conocimiento de los recursos minerales contenidos en los fondos marinos. • Ejecutar las mensuras de las pertenencias y concesiones mineras, e informar sobre problemas técnicos que se presenten relativos a su ubicación. • Recopilar todos los datos geológicos y mineros disponibles de uso general y mantener actualizado un Archivo Nacional Geológico y Minero. • A través de se Departamento de Geología Aplicada le corresponderá realizar estudios de geología básica orientada a fines específicos en relación a recursos minerales y prevención de riesgos naturales. • Aplicar y fiscalizar el cumplimiento del Reglamento de Seguridad Minera. Desempeñará relevantes funciones establecidas en dicho reglamento, cabe destacar en particular, que será este organismo el competente para aprobar los proyectos de planes de cierre de faena minera que presenten las Empresas Mineras.
	Normativa de relevancia territorial	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto con fuerza de ley N° 302 de 1960. Aprueba disposiciones orgánicas y reglamentarias del Ministerio de Minería. Ministerio de Hacienda. • Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto Ley N° 3.525 de 1980. Crea el Servicio Nacional de Geología y Minería. Ministerio de Minería. • Decreto N° 132 de 2004. Aprueba reglamento de seguridad minera. Ministerio de Minería. 		

1.13. Ministerio de Relaciones Exteriores.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	Funciones y atribuciones:	
	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de Chile y sus fronteras. • Interpretar técnicamente los documentos que han fijado los límites terrestres, marítimos y aéreos. • Proponer al Presidente de la República las áreas de territorio chileno que deban ser consideradas zonas fronterizas. • Centralizar, armonizar y promover la política que debe seguirse en las regiones fronterizas y en el territorio chileno antártico en relación con su desarrollo y progreso. • Orientar la aplicación de los planes y programas de desarrollo de las Zonas Fronterizas • Coordinar todas las actividades de los Ministerios y Servicios de la Administración Pública, Fiscal, Semifiscal como asimismo, de las empresas autónomas del Estado y las Municipalidades en lo que se refiere a las Zonas Fronterizas del país y a sus límites internacionales. De modo que los Ministerios, organismos e instituciones de la Administración del Estado, sean éstos centralizados o descentralizados, no podrán, sin la autorización previa de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, vender, arrendar, u otorgar concesiones, permisos o autorizaciones y, en general, celebrar cualquier acto o contrato, respecto a bienes nacionales de uso público, fiscales, o que formen parte del patrimonio de dichas instituciones, que se encuentren situados total o parcialmente en zonas fronterizas del territorio nacional. Sin tal aprobación, esas decisiones o hechos carecerán de valor y no podrán ser cumplidas. • Autorizar la internación de mapas, cartas geográficas y publicaciones referentes o relacionados con los límites y fronteras del territorio nacional. • Constituir el Organismo de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de las materias y cometidos de Integración Física y de Recursos Hidrológicos Compartidos. • El Ministro de Relaciones Exteriores deberá integrar el Consejo de Ministros de la Información Territorial.
	Normativa de relevancia territorial	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Nº 161 de 1978. Fija el estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministerio de Relaciones Exteriores. • Ley Nº 16.592 de 1966. Crea la Dirección de Fronteras y Límites del Estado. Ministerio de Relaciones Exteriores. • Decreto con fuerza de ley Nº 4 de 1967. Aprueba normas para la coordinación de las actividades de los ministerios y servicios públicos con la Dirección de Fronteras y Límites del Estado. Ministerio de Relaciones Exteriores. • Decreto con fuerza de ley Nº 83, de 1979. Fija el Estatuto Orgánico de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. Ministerio Relaciones Exteriores. • Decreto Ley Nº2565 de 2009 de Ministerio de Agricultura que sustituye el D.L. Nº 701, de 1974. Regula la actividad forestal e incentiva la forestación. 		

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	<ul style="list-style-type: none">• Decreto con Fuerza de Ley Nº 4/20.018 de 2007. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 1, de minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en Materia de Energía Eléctrica. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción.• Decreto Supremo Nº28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales.
--	---

1.14. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES.	Funciones y atribuciones:	
	Ministerio.	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. • Designar un representante que integre la CNUBC
	Subsecretaría de Transportes.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar la política de transportes del país para satisfacer las necesidades internas y las de su comercio exterior, estableciendo la debida coordinación entre los diferentes sistemas de transporte y tomando en consideración el aumento que estos deben normalmente adquirir de acuerdo con el crecimiento vegetativo de la población y el desarrollo de la población y el desarrollo de la industria, de la minería, de la agricultura y del comercio, conforme los planes puestos en ejecución por el supremo Gobierno. • Planificar los sistemas de transportes dándoles una estructura racional y coordinada, que permita satisfacer las necesidades del país.
	Subsecretaría de Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la planificación nacional y regional de desarrollo de las telecomunicaciones. • Administrar y controlar el espectro radioeléctrico.
Normativa de relevancia territorial		
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley Nº 557 de 1974. Crea el Ministerio de Transportes. Ministerio del Interior. • Decreto Ley Nº 1.762 de 1977. Crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependientes del Ministerio de Transportes y organiza la Dirección Superior de las Telecomunicaciones del país. Ministerio de Transportes. • Ley 18.059 "Asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito y le señala atribuciones", de Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. • Decreto Ley Nº 3.059 de 1979. Ley de fomento a la marina mercante. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. • Decreto con fuerza de ley Nº 279 de 1960 .Ministerio de Hacienda "Fija normas sobre atribuciones del Ministerio de Economía en materia de Transportes y reestructuración de la Subsecretaría de Transportes". Ministerio de Hacienda. • Ley Nº 18.168 de 1982. Ley general de telecomunicaciones. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. • Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994. • Decreto Supremo Nº 475, de 1995. Política Nacional de Uso de Borde Costero. Ministerio de Defensa. • Decreto con fuerza de ley Nº 343 de 1953. Establece la organización de la subsecretaría de transportes del Ministerio de economía, y señala sus obligaciones y atribuciones. Ministerio de hacienda. • Decreto con fuerza de ley Nº 88 de 1953. Adopta las medidas que indica en relación con el Ministerio de Economía y Comercio y sus atribuciones y actividades. Ministerio de Hacienda. 		

1.15. Ministerio de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDUC)	Funciones y atribuciones:	
	Consejo de Monumentos Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer la tuición y protección de los monumentos nacionales. • Decretar como Monumentos Nacionales los monumentos históricos, las Zonas Típicas. • Informar al MMA para la declaración de Santuarios de la Naturaleza. • Pronunciarse sobre la conveniencia de declarar Monumentos Nacionales los lugares, ruinas, construcciones u objetos que estime del caso, y solicitar de la autoridad competente la dictación del decreto supremo correspondiente. • Gestionar la reivindicación o la cesión o venta al Estado o la adquisición a cualquier título por éste, de los Monumentos Nacionales que sean de propiedad particular. • Conceder los permisos o autorizaciones para excavaciones de carácter histórico, arqueológico, antropológico o paleontológico en cualquier punto del territorio nacional, que soliciten las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras en la forma que determine el Reglamento.
	Normativa de relevancia territorial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Nº 18.956 de 1990. Reestructura el Ministerio de Educación Pública. Ministerio de Educación Pública. • Ley 17.288 de 1970. Legisla sobre monumentos nacionales; modifica las leyes 16.617 Y 16.719; deroga el decreto ley 651, de 17 de octubre de 1925. Ministerio de Educación Pública. • Decreto Supremo Nº28 de 2006. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial. Ministerio de Bienes Nacionales. 	

* En este esquema se encuentra actualizado hasta enero de 2011. Se excluyen algunas carteras por tener un carácter muy indirecto con elementos territoriales, cabe destacar eso si que el Ministerio de Hacienda tiene como atribución integrar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

2.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO (PRDU)	Escala:	Regional
	Carácter:	Indicativo
	Participación Ciudadana:	No
	Objetivo:	Orientar el desarrollo de los centros urbanos de las regiones. Fijando los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.
	Órganos responsables:	Su elaboración corresponde al SEREMI de Vivienda y Urbanismo, lo aprueba por el Consejo Regional y es promulgado por el Intendente Regional.
	Contenido:	Se compone de: una (i) <u>Memoria explicativa</u> (que deberá contener: aspectos conceptuales y técnicos del Plan, los estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base a la formulación del diagnóstico, un diagnóstico, alternativas de estructuración analizadas, agenda operativa en materias de planificación y requerimientos de inversión, los principales anteproyectos o proyectos de inversión previstos por el sector público y aquellos proyectos de inversión privada que hayan aprobado un estudio de impacto ambiental); (ii) los <u>lineamientos de desarrollo urbano regional</u> (referidos, entre otros a: la estructuración de sistemas de centros poblados, la definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario, dotación de vías de comunicación terrestre, dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas, definición de prioridades de formulación de los Instrumentos de Planificación y las metas estimadas de crecimiento de los centros poblados); y, (iii) <u>planos</u> .

Plan Regulador Intercomunal (PRI) o Metropolitano	Escala:	Intercomunal
	Carácter:	Normativo
	Participación Ciudadana:	No
	Objetivo:	Regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador Intercomunal.
	Órganos responsables:	Su elaboración corresponde a la SEREMI del MINVU, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario. Será revisado por la DDU del MINVU. Para luego ser aprobado por el Consejo Regional, y promulgado por el Intendente.
	Contenido:	<p>Se compone de: una <u>memoria explicativa</u>, que contendrá los objetivos, metas y programas de acción; una <u>Ordenanza</u>, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y los <u>planos</u>, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc.</p> <p>El ámbito propio de acción de este nivel de planificación territorial será: la definición del límite del territorio comprendido por el PRI. En el área urbana: (i) La definición de los límites de extensión urbana, (ii) la clasificación de la red vial pública, (iii) los terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal, (iv) las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal y aquellas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal, (v) la fijación de las densidades promedio y las densidades máximas que podrán establecerse en los PRC, (vi) la definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal, y de las áreas verdes de nivel intercomunal, y de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, (vii) el reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural. En el área rural: (i) La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, (ii) el reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, (iii) la definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción, (iv) establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55º de la LGUC.</p>

Plan Regulator Comunal (PRC)	Escala: Comunal Carácter: Normativo Participación Ciudadana: Sí
	Objetivo: <p>Regular sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.</p> <p>Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.</p> <p>Órganos responsables:</p> <p>Su elaboración corresponde a la Municipalidad , luego deberá iniciarse un proceso de información y consulta a la comunidad, una vez efectuado este proceso deberá ser sometido a discusión y aprobación por parte del Concejo Municipal. Una vez aprobado por el concejo, el PRC deberá ser enviado a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo para que este órgano revísela concordancia de dicho plan con la OGU C y el PRI, además de pronunciarse sobre aspectos técnicos. Si el informe de la SEREMI es favorable se remitirá a la municipalidad con copia al Gobierno Regional, para ser promulgado por decreto alcaldicio.</p> <p>En el caso de no concordar el PRC con la Ordenanza General o con el PRI o Metropolitano, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo emitirá un informe negativo, remitiéndolo al Municipio, en caso de que la Municipalidad insista en el proyecto sin corregir las discordancias, el PRC se remitirá con todos los antecedentes al Gobierno Regional, con el objeto que éste se pronuncie.</p> <p>Si no existiere PRM o PRI que incluya el territorio comunal, el informe negativo del SEREMI de Vivienda y Urbanismo junto al PRC será remitido al Gobierno Regional para su aprobación por el Consejo Regional, con copia al Municipio.</p> <p>En ambos casos el PRC será promulgado por resolución del Intendente.</p>
	Contenido: <p>Se compone de:</p> <p>Una <u>Memoria Explicativa</u> que contendrá, el diagnóstico de la totalidad del territorio comunal o del área afecta a planificación e identificará: (i) los centros urbanos de la comuna, indicando su tamaño poblacional y sus tendencias estimadas de crecimiento, (ii) las vías estructurantes, en especial las vías colectoras y de servicio, indicando su relación con los caminos nacionales, las vías expresas y troncales, definidas en el PRDU y el PRI, respectivamente, (iii) las principales actividades urbanas de la comuna, con una apreciación de sus potencialidades, (iv) el fundamento de las proposiciones del Plan, sus objetivos, metas y antecedentes que lo justifican, en base a estudio de Capacidad Vial, estudio del equipamiento comunal y estudio de Riesgos y de Protección Ambiental, con sus respectivas áreas de restricción y condiciones para ser utilizadas, (v) los inmuebles declarados Monumento Nacional, y las Zonas Típicas y los inmuebles o zonas de conservación histórica.</p>

Plan Regulador Comunal	<p><u>Estudio de Factibilidad</u>, para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias cuando corresponda, en relación con el crecimiento urbano proyectado.</p> <p><u>Ordenanza Local</u>, que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial, relativas a: (i) límite urbano de sus centros poblados, (ii) las vías estructurantes de la comuna en relación a las vías colectoras y de servicio, como asimismo, los anchos de las vías expresas y troncales si éstas hubieran sido definidas en la planificación regional o intercomunal en su caso, (iii) zonificación o definición de subzonas en que se dividirá la comuna, (iv) Zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales, y (v) exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública.</p> <p><u>Planos</u>, que expresen gráficamente los contenidos de la Ordenanza Local, deberán graficar con precisión los límites de los espacios públicos de la comuna y de las áreas que se propone declarar afectas a utilidad pública.</p> <p>Los Planes Reguladores Comunales deberán incluir las disposiciones propias del Plan Regulador Intercomunal que afecten el respectivo territorio comunal, pudiendo precisarlas.</p>
------------------------	--

PLANES SECCIONALES.	<p>Escala: Local</p> <p>Carácter: Normativo</p> <p>Participación Ciudadana: Si.</p>
	<p>Objetivo:</p> <p>Este instrumento tiene por objeto concretar aspectos del PRC en aquellos casos en los que se necesiten estudios más detallados o suplir la ausencia de PRC en aquellas comunas donde no exista, siendo obligatorio para aquellas comunas con población superior a 50.000 habitantes que cuenten con Asesor Urbanista, como también en aquellas calificadas especialmente por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, por sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones.</p>
	<p>Órganos responsables:</p> <p>Cuando dicho Plano Seccional fuere elaborado para detallar un PRC o en los casos en es obligatoria su elaboración será el Alcalde quien lo expondrá al público, para luego abrirse un período de observaciones e indicaciones para los interesados. Posteriormente el Concejo deberá aprobar o rechazar las indicaciones propuestas sobre la base de la evaluación efectuada por el Asesor Urbanista. Aprobado el Plano por el Concejo Municipal se promulgará por decreto alcaldicio.</p> <p>En aquellos comunas donde no exista PRC y no sea obligatoria su existencia, los Planos Seccionales se establecerán utilizando el procedimiento establecido para los PRC</p>

	<p>Contenido:</p> <p>Se compone de: una (i) <u>Memoria explicativa</u> básica; (ii) una <u>ordenanza local</u> que fije las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial; y, (iii) <u>planos</u>.</p>
--	--

Límite Urbano	<p>Escala: Local</p> <p>Carácter: Normativo</p> <p>Participación Ciudadana: No.</p>
	<p>Objetivo:</p> <p>Delimitar las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal. Toda el área ubicada fuera de este límite corresponde a área rural.</p>
	<p>Órganos responsables:</p> <p>Tanto la aprobación de un límite urbano en las comunas donde no exista PRC, como la modificación del mismo en caso que ya existiere, deberá seguirse el mismo procedimiento establecido para los PRC, por tanto intervendrán en ellos Municipalidad, SEREMI de Vivienda y Urbanismo, y Gobierno Regional en su caso, cabe destacar que para la aprobación de este instrumento se requerirá informe previo de la SEREMI de Agricultura.</p>
	<p>Contenido:</p> <p>Se compone de: una (i) <u>Memoria explicativa</u>, que contenga los elementos técnicos necesarios para fundamentar su proposición; (ii) una <u>descripción</u> de los puntos y tramos de la poligonal que corresponda al nuevo límite urbano; y, (iii) <u>plano</u>, que contenga su graficación.</p>

2.2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA.

ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO (ERD)⁹⁴	Escala:	Regional
	Carácter:	Indicativo
	Participación Ciudadana:	Si.
	Objetivo:	Es el instrumento que plasma la visión de futuro de la región, a partir de su estado actual, de su visión, objetivos y posibilidades, en el marco del Plan de Desarrollo Nacional. Se ha definido esta herramienta como <i>un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos.</i>
Órganos responsables:	La elaboración de la ERD corresponde al Gobierno Regional, que contará con la colaboración de la Secretaría Regional de Planificación y Cooperación (dependiente del Ministerio de Planificación) y con la asesoría técnica de la SUBDERE (dependiente del Ministerio del Interior), correspondiéndole su posterior aprobación, modificación o sustitución al Consejo Regional.	
Contenido:	<p>Para la elaboración de una ERD participativa la SUBDERE ha identificado 5 fases en la elaboración de este instrumento: (i) <u>Fase preparatoria</u> del proceso, especialmente de las etapas participativas, contiene la conformación del equipo técnico de diseño, la construcción de un registro de actores para la participación, la convocatoria de instancias permanentes, entre otras; (ii) <u>Fase de diagnóstico y prospectiva</u> que consiste en la visión de la región en su situación actual y en la proyección de posibles situaciones futuras; (iii) <u>Fase estratégica</u>, donde se definen los objetivos y lineamientos estratégicos que dotarán de contenido a la ERD; (iv) <u>Fase de aprobación de la propuesta</u>, por las instancias correspondientes; y (v) <u>Fase formalización y difusión</u>, .se realiza la formalización de este instrumento mediante la resolución del Intendente y se difunde la Estrategia a la comunidad regional.</p> <p>Es un proceso informal de discusión interinstitucional y participación ciudadana. En el cuál se puede identificar un fuerte énfasis en el análisis descriptivo y la definición de líneas estratégicas, intención de abarcar un gran número de temas de interés regional:</p>	

⁹⁴ La ERD es un instrumento que se encuentra muy escasamente normado, y sus directrices están dados primordialmente por manuales e instructivos de l Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente del Ministerio del Interior. Por lo tanto la información aquí expuesta se extrajo de: SUBDERE. Manual Guía para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo. Serie de Manuales para la Participación Ciudadana. división de Políticas y Estudio N° 9 febrero, 2010. documento en línea http://www.subdere.cl/1510/articles-79750_recurso_1.pdf, fecha de consulta 10/02/2011 y GORE BioBio. Glosario para el Ordenamiento Territorial. Documento en línea <<http://wiki.gorebiobio.cl/UGIT/images/stories/Documentos/05glosario%20ordenamiento%20territorial.pdf> > Fecha consulta: 13/10/2010.

	fomento productivo, desarrollo social, cultura, medio ambiente, ciencia y tecnología, etc., y la definición de imágenes objetivo a través de la estructura productiva predominante.
--	---

PLAN DE DESARROLLO COMUNAL (PLADECO)	Escala: Comunal
	Carácter: Indicativo
	Participación Ciudadana: Si
	Objetivo: Es el instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.
Órganos responsables: Corresponde a las Municipalidades elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo en tanto función privativa de las mismas.	
Contenido: No existe una normativa específica respecto a los contenidos del PLADECO, sin embargo se establece en la ley orgánica de municipalidades que su duración mínima será de cuatro años, y que su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones necesarias. La ley establece además que en la elaboración y ejecución del PLADECO tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos ejerzan competencias en el ámbito comunal. El PLADECO presenta generalmente características de un plan de acción, buscando establecer una relación lógica entre la imagen objetivo comunal (entendida ésta como un modelo de la realidad que se quiere alcanzar en un lapso de tiempo determinado) y un número variable de proyectos estratégicos en las diferentes áreas y sectores de acción o competencia municipal. En un sistema coherente de planificación se espera que todas las planificaciones sectoriales a nivel comunal se supediten al PLADECO. ⁹⁵	

2.3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL INTEGRADA.

⁹⁵ GORE BioBio. Glosario para el Ordenamiento Territorial. Documento en línea
<<http://wiki.gorebiobio.cl/UGIT/images/stories/Documentos/05glosario%20ordenamiento%20territorial.pdf>> Fecha consulta: 13/10/2010.

POLÍTICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO (PNUBC)	Escala:	Borde Costero Nacional. ⁹⁶
	Carácter:	Indicativo
	Participación Ciudadana:	No
	Objetivo:	<p>Este instrumento de planificación cuenta con objetivos generales definidos, que son: (i) propender a una adecuada consideración de la realidad geográfica de cada uno de los sectores o áreas del litoral, que en algunos casos condicionan en forma determinante usos específicos.; (ii) propender al desarrollo de los recursos y riquezas de los distintos sectores; (iii) propender a la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo; (iv) propender a una adecuada compatibilización de las múltiples actividades que se realizan o puedan realizarse en el Borde Costero; (v) posibilitar y orientar el desarrollo equilibrado de las diferentes actividades, desde una perspectiva nacional, acorde con los intereses regionales, locales y sectoriales; y (vi) contribuir a la identificación de las perspectivas y proyecciones futuras de cada una de las actividades que precisen ser ejecutadas en los espacios territoriales que conforman el Borde Costero, para evitar su uso inadecuado o inconveniente, considerando que éste constituye un recurso limitado.</p>
Órganos responsables:	<p>La Comisión Nacional de Uso de Borde Costero (CNUBC) es el órgano encargado de proponer al Presidente las acciones que permitan impulsar la Política de Uso del Borde Costero. Esta CNUBC es una comisión interinstitucional que depende administrativamente del Ministerio de Defensa.⁹⁷ A su vez existirán Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero (CRUBC) que tendrán por principal función la de entregar a la CNUBC, la propuesta de acciones tendientes a materializar en la respectiva región, la PNUBC, esta Comisión Regional dependerá funcional y administrativamente del GORE y también goza de una composición intersectorial.</p>	
Contenido:	<p>La PNUBC si bien es un instrumento indicativo y no cuenta con una definición normativa de sus contenidos, los órganos que componen tanto la CNUBC como la CRUBC, detentan importantes competencias sobre el territorio litoral que han permitido en algunos casos concretar la zonificación. Se presentan tres tipos de instrumentos de</p>	

POLÍTICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO

PNUBC se aplicará a los bienes nacionales, fiscales o de uso público, sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, específicamente a:

-) terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral,
-) la playa,
-) las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y
-) el mar territorial de la República.

será integrada por el ministro del Ministerio de Defensa (quién presidirá), el Subsecretario para las Fuerzas Armadas y representantes de: la SUBDERE, del MINECON, del MIDEPLAN, del MOP, del MINVU, el MINTT, del MBN, de la armada, del SERNATUR, y del MMA.

zonificación: una macrozonificación nacional que tendrá en consideración los lineamientos generales establecidos en una zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa; una macrozonificación regional y una microzonificación comunal.

Para la elaboración de los mismos, y por corresponder esta política a una proceso participativo gradual, se han identificado tres etapas: (i) una de diagnóstico, instancia en la cual se convoca a profesionales del ámbito público que constituidos como equipo técnico elaborarán un catastro de los usos ya establecidos y la cartografía de intereses que refleja espacialmente, la forma en que estos internalizan la estrategia de desarrollo y sus líneas de acción, acompañada de la matriz de compatibilidad que permitirá identificar y localizar los conflictos de interés existentes al interior del sistema publico; (ii) una segunda etapa de ejecución, donde se ponen los mapas de intereses presentados por los diferentes servicios y su compilación en un mapa de conflictos que da lugar a la primera instancia de negociación del proceso, cuyo producto es la conciliación de los intereses del ámbito público, en una “Propuesta Preliminar o Mártir, de Zonificación”, estructurada en términos de Usos Preferentes y acompañada de los criterios de compatibilidad que definen las condiciones de ingreso de los otros usos tolerados, en un mismo espacio; y (iii) una tercera etapa de ejecución, donde los servicios públicos recogidos en una propuesta común, interactúan con los representantes de los grupos de interés del ámbito comunal, privado, gremial, científico o social, relacionados con el borde costero, dando origen a un nuevo mapa de conflictos y a una sucesión de negociaciones abiertas o focalizadas, cuyo producto final es una propuesta conciliada de Zonificación, para ser votada por el pleno de la CRUBC y que luego de aprobada por esta y la CNUBC, se recoge en un Decreto Supremo que condiciona el otorgamiento de derechos de usos, a los establecidos en el citado instrumento, conduciendo su intervención en esa dirección.