



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES**

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE:

INSTITUCIONES, INSTRUMENTOS, PROBLEMAS Y PROPUESTAS

POR

JAI ME ITURRIAGA MENESES

Tesis presentada al Instituto de Investigación y Postgrado de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, como uno de los requisitos para optar al grado académico de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente.

Profesor Guía: Carmen Schlotfeldt L.

Santiago de Chile

MARZO 2003

INDICE.

1 ANTECEDENTES GENERALES.....	7
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.2 ALCANCES DEL ESTUDIO	8
1.3 OBJETIVOS.....	10
1.4 HIPOTESIS.....	11
1.5 METODOLOGIA	11
2 LA SITUACION PROBLEMA.	12
3 MARCO CONCEPTUAL.	13
4 LA EXPERIENCIA EUROPEA EN OT.	19
4.1 ANTECEDENTES.....	19
4.2 ALEMANIA.....	20
4.3 SUIZA.....	22
4.4 ITALIA	23
4.5 HOLANDA.	25
5 INSTITUCIONALIDAD Y MARCO JURIDICO.....	26
5.1 MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE EN EL PAÍS.	26
5.1.1 ESTRUCTURA VERTICAL-FUNCIONAL DEL ESTADO.....	26
5.1.2 ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.....	28
6 INSTITUCIONES PUBLICAS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	31
6.1 GOBIERNOS REGIONALES	31
6.1.1 Ley sobre Gobierno y Administración Regional.....	31
6.1.2 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.....	32
6.2 LOS MINISTERIOS.....	33
6.2.1 MINISTERIO DEL INTERIOR.....	33
6.2.1.1 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.	33
6.2.1.2 Oficina Nacional de Emergencia.	34

6.2.2	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	35
6.2.2.1	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.....	36
6.2.3	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.....	36
6.2.3.1	Subsecretaría de Marina.....	36
6.2.3.2	Dirección General de Aeronáutica Civil.	37
6.2.4	MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA.	37
6.2.4.1	Comisión Nacional del Medio Ambiente.....	37
6.2.5	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION.....	39
6.2.5.1	Servicio Nacional de Turismo.	39
6.2.5.2	Subsecretaría de Pesca.....	39
6.2.6	MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION.	40
6.2.6.1	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.	40
6.2.7	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.....	41
6.2.7.1	Dirección de Planeamiento.....	41
6.2.7.2	Dirección General de Aguas.....	42
6.2.7.3	Superintendencia de Servicios Sanitarios.....	42
6.2.8	MINISTERIO DE SALUD.....	43
6.2.8.1	Servicios de Salud.....	43
6.2.9	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.....	44
6.2.9.1	División de Desarrollo Urbano (DDU).	45
6.2.9.2	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización.....	47
6.2.9.3	Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda.....	47
6.2.10	MINISTERIO DE MINERIA.....	48
6.2.10.1	Servicio Nacional de Geología y Minería.....	48
6.2.11	MINISTERIO DE AGRICULTURA.....	49
6.2.11.1	Servicio Agrícola y Ganadero.	50
6.2.11.2	Corporación Nacional Forestal.....	50
6.2.12	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES.....	51
6.3	LAS MUNICIPALIDADES	53
6.4	COMISIONES INTERMINISTERIALES	58
6.4.1	COMITÉ DE MINISTROS DE CIUDAD Y DEL TERRITORIO.	58
6.4.2	COMITE DE REFORMA DE LA CIUDAD Y EL TERRITORIO.	59
6.4.3	COMISIÓN NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO.	60
6.4.4	COMITES REGIONALES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.....	63
6.4.5	COMISIÓN MIXTA DE AGRICULTURA Y URBANISMO.....	63
6.5	OTRAS ORGANIZACIONES	64
6.5.1	RED PRO RURAL	64
7	INSTRUMENTOS Y ACCIONES SECTORIALES.	66
7.1	Política Nacional de Desarrollo Urbano.....	66
7.2	Plan Regional de Desarrollo Urbano.....	66
7.3	Plan Regulador Intercomunal.....	68

7.4	Plan Regulador Comunal y Plan Seccional	70
7.5	Estrategias Regionales de Desarrollo	71
7.6	Plan de Desarrollo Comunal.....	72
7.7	Areas Silvestres Protegidas del Estado.....	73
7.8	Areas Silvestres Protegidas Privadas.	74
7.9	Reservas Marinas y Areas de Manejo.	75
7.10	Concesiones de Acuicultura	76
7.11	Uso Preferente del Borde Costero.	76
7.12	Distritos de Conservación de Suelo.....	77
7.13	Comunidades Agrícolas.	77
7.14	Pequeña Propiedad Raíz.	78
7.15	Predios Rústicos.....	79
7.16	Cambio de Uso del Suelo.	80
7.17	Zonas o Centros de Interés Turístico Nacional.	82
7.18	Areas de Desarrollo Indígena.	84
7.19	Terrenos con Aptitud Preferentemente Forestal.....	86
7.20	Autorización de Actividad Minera.....	87
7.21	Extracción de Aridos.....	88
7.22	Planes Directores para la Gestión de los Recursos Hídricos. ...	89
7.23	Planes de Descontaminación y Zonas Saturadas.....	91
8	EVALUACION DE PROBLEMAS DE ADMINISTRACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE.....	97
8.1	PROBLEMAS DE COORDINACION HORIZONTAL.....	97
8.1.1	Temas Estratégicos en Ordenamiento Territorial.	97
8.1.2	Compatibilidad de Marcos Jurídicos Sectoriales.....	98
8.1.3	Zonificación del Borde Costero y Concesiones Acuícolas.	98
8.1.4	Institucionalidad de Areas Silvestres Protegidas	99
8.1.5	Estrategia de Desarrollo Regional v/s PRDU.	99
8.1.6	Planes de Desarrollo Comunal y Planes Reguladores Comunales. ...	100
8.1.7	Integración de Planes Sectoriales.....	100

8.1.8	Crecimiento Urbano y Servicios Sanitarios	101
8.1.9	Estudios de Riesgos Naturales y Calidad Fundacional	101
8.1.10	Áreas de Riesgo por Sismicidad	102
8.1.11	Acceso al Espacio Público Natural.....	102
8.1.12	Autorización de Actividad Minera y Problemas Ambientales	102
8.2	PROBLEMAS DE COORDINACION VERTICAL.	104
8.2.1	Relación jerárquica entre los diferentes IPT.....	104
8.2.2	Cambios de Usos del Suelo.	105
8.2.3	Predios Rústicos.	105
8.2.4	Concesiones Marítimas.....	105
8.2.5	Saneamiento de Títulos.....	105
8.2.6	Asignación de Presupuesto.	106
8.2.7	Construcción y Mantenimiento de Infraestructura y Equipamiento.....	106
8.2.8	Vivienda Social.....	107
8.2.9	Evaluación Ambiental de Proyectos.....	107
9	QUE PASA HOY DIA.....	112
9.1	Ley General de Urbanismo y Construcciones.....	112
9.2	Ley 19. 300 de Bases Generales del Medio Ambiente.	114
9.3	Ley de Gobiernos Regionales.	115
10	POR DONDE IR.....	118
11	PROPUESTAS.	120
11.1	La Necesidad de Una Política de Ordenamiento Territorial.	120
11.2	Condiciones Actuales para el Desarrollo de una Política.....	121
11.3	Propuesta de Líneas de Acción.....	122
11.3.1	Coordinación Intersectorial	123
11.3.2	Instrumentos de Planificación Territorial.....	124
11.3.3	Participación Ciudadana.....	126
11.3.4	Nuevos mecanismos de gestión pública del patrimonio natural y construido.	126
11.4	Propuesta de Objetivo Ambiental de Una Política de Ordenamiento Territorial	127
12	CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y VALIDACION DE LA HIPOTESIS.	128
13	ANEXO N° 1:.....	129

CONSECUENCIAS TERRITORIALES.....	129
14 BIBLIOGRAFIA.....	135
14.1 DOCUMENTOS.....	135
14.2 LEYES.....	137
14.3 DECRETOS LEYES	139
14.4 DECRETOS CON FUERZA DE LEY.....	139
14.5 DECRETOS SUPREMOS	140
14.6 CODIGOS	141
14.7 Páginas Web Consultadas.	141

1 ANTECEDENTES GENERALES.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La dinámica de crecimiento que ha experimentado el país en la década de los 90 y la evolución general experimentada por la mayoría de las actividades que emplean recursos naturales como insumos productivos, ha producido crecientes externalidades ambientales negativas, generadas por el accionar descontrolado de actividades tanto públicas como privadas en el territorio, como consecuencia de la falta de una acción sistemática en materia de regulaciones territoriales por el Estado.

Múltiples experiencias productivas en el territorio, han demostrado que la falta de regulaciones en el uso del suelo rural, hacen que Chile presente importantes carencias estructurales para conseguir un proceso de desarrollo sostenible adecuado a las necesidades del siglo XXI.

El carácter incipiente de la regulación por parte del Estado, así como el accionar del mercado como asignador de recursos territoriales, ha ocasionado que ciertos territorios del país enfrenten fuertes presiones ambientales por su ocupación. Situaciones como el cambio de uso del suelo, los predios rústicos, la ocupación no planificada de las periferias urbanas, la localización de macro infraestructura sanitaria tales como rellenos sanitarios, la ocupación de áreas de riesgo natural y antrópico, la localización de actividades productivas primarias en zonas de alta fragilidad ambiental, corresponde a buenos ejemplos de la deficiente regulación que en lo territorial se observa.

Al respecto, la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable¹ plantea que es necesario ir más allá de la regulación del uso del territorio expresado en los planes reguladores e incentivos a la desconcentración territorial para fijar una política coordinada y eficaz de Ordenamiento Territorial (OT). Un enfoque similar se aprecia en el grupo de trabajo dirigido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo orientado a la Reforma de la Ciudad y el Territorio², donde se plantea que el desarrollo urbano y territorial tiene muy significativas implicaciones sociales, distributivas, culturales y económicas, razón por la cual es necesario conciliarlo con los grandes objetivos nacionales de crecimiento con equidad y calidad de vida.

¹ CONAMA: Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, 1999.

² MINVU: Bases para la Reforma de la Ciudad y el Territorio, 2001.

El renovado interés social demostrado, por el OT, como proceso necesario para alcanzar un desarrollo sustentable, y su indiscutible utilidad potencial como instrumento de gestión ambiental, le exige al Estado la realización de políticas coordinadas y desarrollo de instrumental técnico adecuado, en que la dimensión ambiental, tanto a nivel de análisis como de toma de decisión, es fundamental.

El Informe Nacional de Asentamientos Humanos en Chile del Comité Nacional de Hábitat³, que forma parte de Estambul + 5 (cinco años después del Primer Encuentro en Estambul), establece la necesidad de compatibilizar el desarrollo y crecimiento económico con la protección del medio ambiente y de sus recursos naturales mediante la formulación de una Política de Manejo del Territorio o de OT que permita orientar las acciones y criterios en el usos sustentable del territorio, favoreciendo el desarrollo armónico sin comprometer las funciones ecosistémicas de los componenetes del medio ambiente aire, agua, suelo, flora, fauna y paisaje.

De este modo, desde el Gobierno Central, se ha planteado que la Política debiera ordenar los actuales conflictos por el uso del territorio, orientando su gestión y administración, en el marco de una participación adecuadamente informada de los actores públicos y privados, tanto en la definición de perspectivas de desarrollo, como en el proceso de gestión territorial y de proyectos. El desarrollo de una Política y Ley Marco sería realizada en forma coordinada con los esfuerzos que el Gobierno adelanta en materia de la Reforma de la Ciudad y el Territorio y en la Reforma del Estado.

La presente investigación se encuentra ampliamente justificada, dado que es necesario disponer de material que de cuenta del complejo marco jurídico sectorial existente, la institucionalidad, sus intrincadas relaciones y los instrumentos directos e indirectos relacionados con OT.

1.2 ALCANCES DEL ESTUDIO

El modelo territorial existente en la actualidad, es el resultado de la gestión de numerosos actores institucionales públicos y privados, que se encuentran operando bajo un respaldo jurídico de muy distinta naturaleza. De este modo, se puede aseverar que el OT, desde la perspectiva del Estado, se encuentra regulado por una serie de cuerpos legales específicos y parciales, como Transporte, Vivienda, Agricultura, Energía, Medio Ambiente, Obras Publicas etc.

³ MINVU: Informe Nacional de Asentamientos Humanos en Chile del Comité Nacional de Hábitat, 2000

Actualmente, el Ordenamiento Territorial y en particular la Planificación Territorial en el Estado se desarrolla a partir de lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). En estas normas, el OT se encuentra mas bien orientado a las áreas urbanas que al resto del territorio.

Si bien la LGUC y la OGUC constituyen los cuerpos legales que rigen el procedimiento para la elaboración y modificación de los instrumentos de planificación territorial urbana ya indicados, ellos deben complementarse con las disposiciones emanadas en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional⁴. Dicha ley establece en su artículo 17 de manera explícita funciones que el gobierno regional debe desarrollar en materia de OT.

Otra forma incipiente de OT lo constituye la Política Nacional de Uso del Borde Costero⁵. En este caso la regulación de este espacio comprende tanto a áreas urbanas como rurales y obviamente a zonas marinas como zonas terrestres.

En el ámbito del espacio rural, a pesar de la inexistencia de un OT rural orgánico, existen una serie de instrumentos y normas jurídicas vigentes que tienen un impacto territorial⁶:

- Cambio de Uso del Suelo (art.55 del D.S. N° 458 del MINVU).
- SNASPE, Monumentos Nacionales, Santuario de la Naturaleza.
- Saneamientos de Título (MBN), Título Gratuito (Ley 1.939 MBN).
- Extracción de Aridos, Pozos Lastreros.
- Código de Minería.
- Areas Silvestres Privadas (Ley N° 19.300).
- Planes de Manejo Forestal (DL 701).
- Planes de Descontaminación y Zona Saturada (Ley N° 19.300).
- Zonas de Interés Turístico (SERNATUR).
- División de Predios Rústicos (DL 3.516).
- Política de Ordenación de Cuencas.
- Zonas de Infraestructura de Obras Públicas (MOP).
- Ley Indígena.

Las limitaciones más importantes que presenta el sistema actual se relacionan con la falta de una planificación territorial integral del espacio

⁴ Ley N° 19.175, publicada en el Diario Oficial el día Sábado 20 de Marzo de 1993

⁵ Decreto Supremo N° 475, Ministerio de Defensa Nacional

⁶ Gasto, J y Rodrigo, P. Apoyo al Desarrollo de Instrumentos de Manejo de los Recursos Naturales: Ordenamiento Territorial. 8, 9 y 10 de Septiembre de 1997. CONAMA.

rural, área que constituye el mayor porcentaje del país, y a la falta de coordinación pública privada en la gestión de los instrumentos.

Los alcances del estudio están orientados a generar un material de apoyo a las diferentes instituciones públicas o privadas, tales como gobiernos regionales, ministerios, servicios públicos, municipios, empresas privadas y otros, que pueda transformarse en un referente al momento de la elaboración de instrumentos de planificación sectorial, perfeccionamiento y diseño de instrumentos, elaboración de políticas, iniciativa destinada a la coordinación intersectorial, y en general cualquier acción asociada.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo General

- Identificar el marco jurídico e institucional del OT en el país y realizar una propuesta con los lineamientos básicos de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Objetivos Específicos

- Realizar una detallada caracterización de la institucionalidad pública relacionada con temas de OT
- Describir el conjunto de instrumentos sectoriales tanto directos como indirectos relacionados con OT
- Identificar y caracterizar las situaciones problemas más reiteradas en OT.
- Proponer los lineamientos básicos de una Política de OT.

1.4 HIPOTESIS

Hipótesis Principal:

“Chile carece de un marco regulador del ordenamiento territorial orgánico, es decir un cuerpo jurídico ordenado y conexo que entregue facultades de planificación y regulación de los espacios nacionales”.

1.5 METODOLOGIA

La metodología a empleada consistió en:

- a) Revisión bibliográfica nacional e internacional: Revisión bibliográfica detallada de revistas especializadas y otros documentos tales como Revista EURE (UC), Revista de Urbanismo (UCH), Revista CA (Colegio de Arquitectos), etc., documentos editados por CONAMA, MINVU, Intendencia Región Metropolitana, Ministerio de Defensa, IICA, Ministerio de Medio Ambiente de España, diferentes universidades españolas, alemanas, etc.
- b) Revisión nacional e internacional por medio de INTERNET de páginas web especializadas.
- c) Análisis comparado entre experiencias internacionales y la nacional: Análisis comparado del marco jurídico e institucional de al menos Alemania, Francia y España con el chileno
- d) Consulta a expertos nacionales e internacionales en OT; pertenecientes al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a las Universidades Católica y de Chile, a autoridades parlamentarias, etc.

2 LA SITUACION PROBLEMA.

En Chile como en otros países, las dificultades existentes para desarrollar una política de ordenamiento territorial y un marco jurídico, se encuentran radicadas, entre otras causas, en el funcionamiento propio del aparato estatal que produce superposición de competencias de los actores en temáticas particulares y en la escasa flexibilidad de los instrumentos vigentes, tanto para incorporar las transformaciones originadas por la dinámica económica, como por la creciente necesidad de participación ciudadana.

Lo anterior, se explica en la falta de una definición explícita de las responsabilidades del aparato público, las que sistemáticamente se superponen dado que, un número significativo de reparticiones, se organizan sobre una base sectorial, con escasa instancias de coordinación horizontal.

En este contexto, un medio eficaz para generar una coordinación instrumental, pueden ser los instrumentos de planificación territorial (IPT), los que cobran una particular importancia a nivel local y regional, en lo referente a la participación ciudadana y a la incorporación de la dimensión ambiental en el uso del territorio. Esto es posible, en la medida que los IPT se encuentren coordinados con los otros niveles de planificación territorial involucrados y que posean una normativa complementaria acorde a los requerimientos naturales del territorio.

El desarrollo y sobre todo la aplicación de los IPT, en general, son de responsabilidad de autoridades locales y regionales, las que enfrentan serios problemas de recursos y de coordinación, muchos de los cuales se explican por la naturaleza del territorio que administran (comunales rurales, urbanas, urbanas costeras, rurales costeras, de montaña, aisladas, etc.).

El ordenamiento del territorio que se ha dado en Chile, obedece a una forma de gestión vertical, que se realiza a través de mecanismos y normas jurídicas, especiales para cada sector comprometido en la temática territorial, lo que probablemente facilita la generación de conflictos y dificulta la solución de las problemas horizontales.

3 MARCO CONCEPTUAL.

Uno de los referentes indispensables a la hora de definir que se entiende por Ordenamiento Territorial, lo encontramos en la ampliamente difundida "Carta Europea de Ordenación del Territorio", generada a partir de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial. En este documento se la define como "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales culturales y ecológicas de la sociedad"⁷ Los objetivos fundamentales de esta carta se orientan un 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.

De acuerdo a esta definición el énfasis esta colocado en la dimensión espacio - territorial que adquieren las políticas sectoriales, económicas, socioculturales y ecológicas, situación que es recogida por especialistas nacionales, incorporándole la calidad y eficacia de respuesta a las necesidades de los ciudadanos⁸.

Otros autores, incorporan la dimensión tecnológica, planteando que el OT constituye en el mundo actual, la herramienta mas poderosa para organizar a los actores sociales, la tecnología y los recursos naturales⁹

Para otros, el acento debe estar colocado en el desarrollo económico, definiendo al OT, como un "esfuerzo por integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, de manera tal de poder generar estructuras espaciales adecuadas a un desarrollo económico, eficaz equitativo y participativo en los social, con atención a lo cultural y ambientalmente sustentable"¹⁰

De las definiciones anteriores, se puede apreciar que las diferentes acepciones consideran al desarrollo socioeconómico y al medio ambiente, pero con un amplio margen de valoración. En este sentido, una de las definición más integrales respecto de las componentes del OT, es la que plantea Gomez Orea "El OT ha de ser *democrático*, es decir, con participación de los ciudadanos, *global*, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales, *funcional*, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y *prospectiva*, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de

⁷ Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983

⁸ Dockendorf Eduardo: Política de Desarrollo Territorial, en Chile Urbano, MINVU, 1996,

⁹ Gasto Juan: Fortalezas y debilidades en el Territorio Rural en Chile, Noviembre, 2000

¹⁰ Sanchez, Baeriswyl y Rojas: Ordenamiento Territorial, Algunos criterios de Diseño, 2000

los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio¹¹.”

En la misma línea, podemos encontrar la definición que tiene la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ en Chile, que plantea que el OT es “un concepto genérico” que hace referencia a la estructura de usos del territorio y su conducción a través de políticas¹²

En consecuencia, no existe una definición universal del concepto y su aproximación mas inmediata estará estrechamente relacionada con el sesgo con que un privado o un servicio público se relaciona con el tema. En este sentido, un estudio realizado por CONAMA¹³, plantea que “si bien el concepto de OT es aplicado cada vez con mayor regularidad en el ámbito de las instituciones, la concepción es notablemente diversa, asociándolo algunos con criterios de planificación física del territorio, otros con desarrollo regional, otros con manejo de recursos naturales, etc”. Sin embargo, las distintas visiones registradas en el estudio coinciden en que es un tema transversal, que debe ser debatido y definido con la participación de diversas instituciones del Estado, representantes de la sociedad civil y del sector privado.

Al respecto Schlotfeldt¹⁴ plantea que para los economistas, el OT es casi con exclusividad, la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir los desequilibrios regionales; para los urbanistas es la calificación urbanística del suelo; para los ruralistas consiste en las transformaciones económico sociales de las zonas rurales y para los ecologistas es la conservación y preservación del usos sustentable de los recurso naturales.

Pero más allá de la definición conceptual, es necesario tener un planteamiento respecto de ¿que vamos a ordenar?, ¿con que propósito vamos a ordenar?, ¿es necesario hacerlo? y ¿cómo lo haremos?. Las respuestas a estos cuestionamientos no son tan simples, y van a estar condicionadas a las diferentes perspectivas con que nos aproximemos al tema.

Un interesante apreciación respecto de estos temas plantea Pujadas y Font¹⁵, quienes dicen que lo que debemos ordenar es el “uso del suelo

¹¹ Gomez Orea, Domingo: Ordenación del territorio, Una aproximación desde el medio físico, Instituto Tecnológico geominero de España, editorial Agrícola Española S.A., Madrid, 1993.

¹² GTZ – Proyecto Zona Costera: Glosario para el Ordenamiento Territorial, Noviembre 2000.

¹³ CONAMA: Estudio visiones de los actores institucionales respecto del ordenamiento territorial, 1998

¹⁴ Schlotfeldt Carmen: El Ordenamiento Territorial Ambiental: Una tarea factible. Serie Azul N°20, Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, 1998

¹⁵ Pujadas y Font: Ordenación y Planificación Territorial, Ed Sintesis, 1998, España

que coexiste en el territorio", lo que da cuenta de una planificación de tipo física del territorio. Para el, ordenar significa "asignar usos específicos y diferenciados al mosaico de subdivisiones (parcelas, barrios, municipios, etc) en que se ha desagregado el territorio". Sin embargo, esta aproximación con frecuencia es rebatida por las tendencias más ecologistas, planteándose la interrogante ¿es necesario ordenar un territorio que naturalmente no tiene ese orden deseado?

Respecto de ¿para que vamos a ordenar?, se relaciona con la perspectiva desarrollista y se hace factible por medio de la dimensión política. Ordenar, para lograr que un territorio alcance ciertos objetivos de desarrollo regional. La respuesta es entonces, ordenar para impulsar el desarrollo económico, mediante la creación de áreas industriales; ordenar para conservar la biodiversidad, mediante la creación de áreas de conservación de flora y fauna; ordenar para la localización de infraestructura pública, etc. Por lo tanto el "ordenar" pasa a constituir la expresión espacial de las políticas sectoriales y de la asignación de inversiones

Luego corresponde, ¿es necesario hacerlo?. La respuesta a esto se enmarca en el ámbito de las hipótesis: "sin no ordenamos, el estado actual del territorio seguirá, por ejemplo, degradándose en términos ambientales¹⁶". Lo anterior conlleva a plantear que las iniciativas sectoriales no bastan y es necesario llegar a una eficiente instancia de coordinación inter sectorial público privada, para alcanzar los objetivos de desarrollo de un territorio a través de un instrumento específico

Finalmente respecto del ¿como hacerlo?, la mayor parte de los especialistas plantean como respuesta "la elaboración de un Plan a partir de un Modelo integrado". En esta línea, vale la pena realizar un análisis comparado entre la experiencia de los países desarrollados v/s los que están en vías de desarrollo. Barragán¹⁷ realiza un interesante análisis a partir de la Planificación y Gestión Ambiental de Areas Litorales, partiendo de la base de que no existe un modelo único de planificación y gestión de zonas costeras, situación que hacemos extensiva al OT en general.

De su análisis, se puede plantear que en la década de los 60-70, sólo en los países desarrollados se da una gestión territorial costera de tipo sectorial, en tanto que en los países en vías de desarrollo esto comienza

¹⁶ Al respecto, en el estudio Diagnóstico sobre el estado de degradación del recursos uelo en el país, realizado por Ministerio de Agricultura – INIA – CONAMA (2001), de un total d 34.490 há estudiadas en diferentes partes del país, el 34.9% se encuentra en extrema fragilidad

¹⁷ Barragan Juan Manuel: Medio Ambiente y Desarrollo en las Areas Litorales; guia práctica para la planificación y gestión integrada, Oikos Tau, 1997, España

sólo en los 80. Para la misma década de los 80, los países desarrollados comienzan a tener una visión ambientalista, para sólo en los 90 ser mixta ambientalista - productiva.

En el caso de los países en vías de desarrollo, en la década de los 90 habríamos estado en una aproximación ambientalista, situación que se ve confirmada en el caso chileno con la promulgación de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y con la dictación del D.S N° 475 que establece una Política Nacional de Uso del Borde Costero¹⁸, que entre sus objetivos plantea “propender a la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo acorde con las necesidades de desarrollo y las demás políticas fijadas sobre tales materias”.

En el presente siglo los países desarrollados ya estarían con una gestión territorial de carácter integrador, dejando el desafío a los que están en vías de desarrollo para que esto suceda en la primera década del siglo. En el caso chileno, esta situación integradora se estaría dando con iniciativas tales como el Comité de Ministros de la Ciudad y del Territorio, o la iniciativa Reforma de la Ciudad y del Territorio.

Del trabajo conjunto iniciado por CONAMA - MINVU el objetivo de una Política de OT y un marco jurídico sería “Desarrollar una Política y una Ley Marco de Ordenamiento Territorial, que permita ordenar los actuales conflictos por el uso del territorio, orientando su gestión y administración, en el marco de una participación adecuadamente informada de los actores públicos y privados, tanto en la definición de perspectivas de desarrollo, como en el proceso de gestión territorial y de proyectos”.

La figura de una política pública puede ser entendida de múltiples formas, dependiendo del sector público que la produce. Sin embargo, todas concuerdan en que es un referente para la gestión del Gobierno con la intención de enfrentar un tema en particular.

De este modo por ejemplo, el Ministerio del Interior, a través la Subsecretaría de Desarrollo Regional, plantea que la construcción de toda Política puede ser entendida, en primer término, bajo el propósito de sistematizar la orientación del Gobierno ante un tema en particular, incorporando los aportes de la ciudadanía, generando compromisos, formulando objetivos básicos, y diseñando líneas de acción estratégicas en las que se desarrollará la gestión del Gobierno. Cuando esta construcción traspasa el espacio especializado y convoca la voluntad del

¹⁸ Política Nacional de uso del Borde Costero, D.S. N° 475 (14/12/1994) :

conjunto de la sociedad, se asume que se está configurando una Política de Estado¹⁹.

De igual manera, la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana, desarrollada por la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno, plantea que ésta constituye “la voluntad del Gobierno de interpretar a los ciudadanos, fortalecer su capital social y promover las relaciones de confianza entre ellos y de éstos con las instituciones”²⁰. Por lo tanto, al igual que en el caso anterior, se convierte en un referente para la gestión del Gobierno en esta materia.

Sin embargo, las políticas sectoriales, no son suficientes para abordar complejos problemas como el uso del territorio. Una Política Territorial debe ser entendida como un proceso dinámico en el que participa el Gobierno, la comunidad, el sector privado y el poder legislativo. La política debe establecer los objetivos deseados, definiendo prioridades y principios rectores, que orientaran posteriormente las regulaciones. Estas deben ser consistentes con el resto de las líneas de acción del Gobierno, como por ejemplo infraestructura y transporte, salud y educación, vivienda, uso de recursos naturales, etc.

De este modo, el ordenamiento territorial se estructura como instrumento de acción pública sobre la base de la existencia de relaciones horizontales y verticales y de interdependencia, entre distintas políticas de carácter sectorial que tienen impactos sobre el territorio, y entre los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades sobre un territorio.

Algunos especialistas advierten, que el punto de partida de la estructuración de una política amplia de ordenamiento territorial reside en el hecho de que las fuerzas de mercado actúan en forma creciente a nivel de la región, mientras que las políticas de desarrollo territorial impulsadas por los Estados, se continúan planteando a nivel nacional o local, produciéndose una discrepancia entre los niveles de operación²¹.

¹⁹ Subsecretaría de Desarrollo Regional: Bases para una Política de Descentralización. Documento de Trabajo. 2000

²⁰ DOS SEGEOB: POLÍTICA NACIONAL Y TRANSVERSAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MARZO DE 2001.

²¹ **Pedro Felipe Montes Lira: El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, diciembre de 2001.**

La experiencia internacional en materia de políticas públicas urbanas y territoriales, plantean efectivamente una integración de las visiones sectoriales sobre la ciudad y el territorio, resaltando la perspectiva ambiental. En este sentido se puede destacar la Política Urbana de Brasil que incorpora la dimensión territorial²².

En efecto, el artículo N° 2 de la Ley 10.257, establece que la política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de las ciudades y de la propiedad urbana mediante (entre otras) las siguientes directrices).

- a) Garantizar el derecho a ciudades sustentables, entendiendolo como el derecho a la tierra, a vivir en ella, al saneamiento ambiental, a la infraestructura, al transporte, a los servicios públicos, al trabajo, para las generaciones presentes y futuras.
- b) Gestión democrática por medio de la participación de la población
- c) Integración y complementación de actividades urbanas y rurales, considerando el desarrollo socioeconómico del municipio y de su territorio.
- d) Adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbano compatible con los límites de la sustentabilidad ambiental, social, y económica del municipio y de su territorio.
- e) Protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico.
- f) Justa distribución de los beneficios del proceso de urbanización.

²² Presidencia de la República de Brasil. Ley 10.257 del 10 de Julio de 2001. Directrices Generales de la Política urbana y de otras providencias..

4 LA EXPERIENCIA EUROPEA EN OT.

4.1 ANTECEDENTES.

La necesidad de implementar el ordenamiento territorial en Europa, a juicio de una serie de especialistas, se comprendió relativamente tarde. La demanda de una planificación integral, para lo totalidad del territorio nacional sólo se asumió, cuando el proceso de urbanización en determinadas regiones industriales se extendió desmesuradamente, al punto de constituir un riesgo real para el resto del territorio y sus recursos asociados.

El descontrolado proceso de crecimiento urbano en extensión generó constantes externalidades negativas, tanto en materia de infraestructura como en medioambiente. Fue necesario entonces, expandir constantemente la red vial y ferroviaria, así como las redes de electricidad, agua potable y alcantarillado, en función de demandas puntuales y específicas sin una visión de integralidad territorial.

En muchos países europeos la superación de estos problemas tomo décadas. Por ejemplo, en Alemania la concentración de población en alta densidad en el área industrial ubicada entre los ríos Rhin y Rhur se sienten hasta nuestros días. El superar los problemas de contaminación ha tomado mas de 100 años y aún es persistente.

A pesar de los recursos que disponían los países europeos a mediados de los cincuenta, especialmente luego de la aplicación del Plan Marschall, se produjeron una serie de casos en que la planificación de asentamientos humanos no consideró adecuadamente una buena red de conectividad interurbana vial y ferroviaria, una eficiente red de infraestructura sanitaria en las áreas de extensión, así como un efectivo tratamiento de las áreas de riesgo natural.

Si bien es cierto, en este período se produjo una interesante planificación urbana al interior de las ciudades, como por ejemplo la reconstrucción de Varsovia, el espacio rural, y los recursos naturales seguían siendo explotados intensamente, continuando así la destrucción de bosques y contaminación río y lagos.

Las ciudades disponían de excelentes reglamentos de construcción urbana. Se consideraba la seguridad, la higiene, el espacio públicos. Las ciudades desde siempre habían estado acostumbradas a diseñar la red vial y de servicios básicos y establecer normas sobre el tipo de

edificación. La experiencia estaba heredada incluso de Vitrubio e Hippodamus.

Las primeras instituciones y normativas Europeas y fundamentalmente alemanas que concibieron una planificación de amplia escala, se gestaron justamente a partir de la problemática experimentada por los grandes núcleos industriales de comienzos del siglo XX y su posterior reconstrucción a partir de la pos guerra.

Sólo cuando las externalidades generadas por el uso intensivo del territorio se hicieron evidentes, surgió la planificación territorial. Estas, en el nivel nacional se limitaban básicamente a establecer normas legales para la planificación. Incluso en la actualidad, en la mayoría de los países industrializados no existen planes nacionales de ordenamiento territorial, sino solamente lineamientos generales para determinados temas y leyes sectoriales.

A continuación se presentan las experiencias registradas en materia de Ordenamiento territorial en 4 países europeos.

4.2 ALEMANIA.

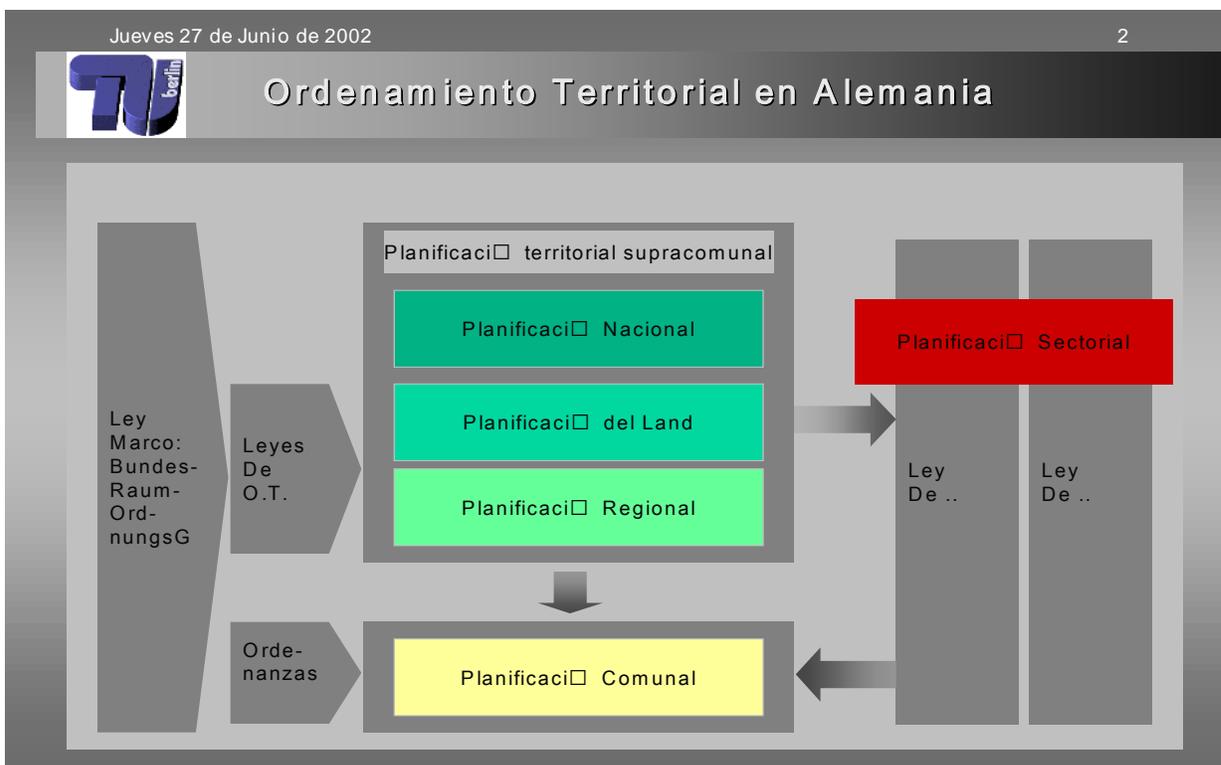
La responsabilidad directa en materia de Ordenamiento Territorial recae en el nivel regional o Länder, correspondiendo al nivel central o Federación, el rol subsidiario y el control de aquellos temas que por su complejidad escapan al nivel estatal.

Todos los estado alemanes poseen una ley de OT, a partir del cual se desarrollan planes y programas territoriales de nivel regional y subregional.

Estos planes tienen una orientación mas bien física, como por ejemplo la Planificación Ecológica, aunque también existen algunos planes con otras orientaciones.

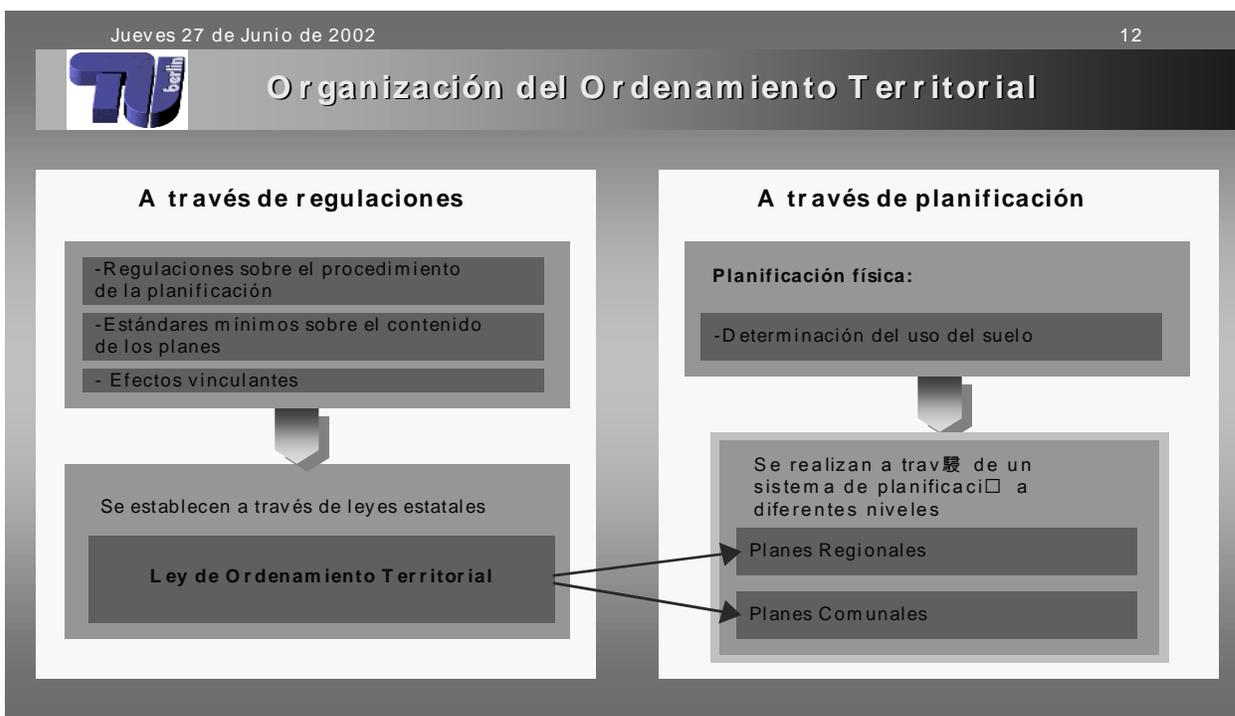
Un gran punto de interés los constituye la coordinación existente entre las políticas del medio ambiente y las de OT, lo que se expresa a través de la integración de ambas visiones en un único ministerio, donde la importancia del tema ambiental y paisajístico es primordial, así como la existencia de un procedimiento de evaluación de impacto territorial (EIT), que integra un primer nivel de evaluación de impacto ambiental (EIA). Los siguientes cuadros muestran la estructura del OT en Alemania

Cuadro: Ordenamiento Territorial en Alemania



Fuente: Gerd Schmidt-Eichstaedt: Profesor de Planificación. Universidad Técnica de Berlín

Cuadro: Organización del Ordenamiento Territorial en Alemania.



En cuanto a lo jurídico, la Ley Federal de OT data de 1965, y tuvo una gran reforma el año 1989, que permitió generar el Reglamento Federal de Ordenación del Territorio de 1990. Existen otra serie de leyes federales que aportan insumos importantes al OT, tales como:

- a) Código Federal de Urbanismo (de 1986 y modificada en 1993)
- b) Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje, 1987.
- c) Ley Federal de Aguas de 1986
- d) Ley Federal de Bosques de 1984
- e) Ley Federal de Carreteras de 1990
- f) Ley Federal de EIA de 1990.

Las atribuciones que entrega la Ley Federal de OT a los Länder posee un gran margen de maniobra, entre los que destaca el constituirse como el eje central para el desarrollo territorial de Alemania. Así también están facultados para establecer definiciones de principios del OT en cada territorio. A lo anterior se suma la implementación de los procedimientos de la evaluación del impacto territorial (EIT)

Tal vez, lo más destacable en el caso de Alemania, es la claridad existente, por niveles de la administración, respecto de cuáles son las responsabilidades específicas de cada uno. En segundo lugar parece muy interesante la definición neta en materia de OT respecto de la importancia del nivel intermedio en cuanto a la administración y gestión del tema, es decir, la función particular que les cabe a los Länder.

4.3 SUIZA

Al igual que Alemania, en la Confederación Suiza las mayores atribuciones en Ordenamiento Territorial están entregadas al nivel regional, en este caso los "Cantones". A nivel central, la Federación aporta con la "visión país" del desarrollo territorial, pero con un gran nivel de descentralización.

El país posee una completa regulación jurídica para la totalidad del territorio. Así, todos los cantones cuentan con su Ley de Planificación del Territorio y su Plan Director del Cantón, que por su tamaño, operan en lo que en otros países europeos sería el nivel subregional, o en el caso chileno, el nivel provincial. Cada uno de los Cantones tiene su órgano administrativo responsable del ordenamiento del territorio.

Una de las mayores virtudes de este país radica en la gran importancia que se le asigna a la participación pública en decisiones sobre el

territorio. En base a instrumentos directos de planificación participativa, el referendun pasa a ser "la" forma de validación de las iniciativas territoriales.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley Federal de Planificación Territorial data de 1979. Esta entrega los principios de ordenamiento del territorio, para su cumplimiento según los siguientes ejes temáticos:

- Preservar el paisaje.
- Desarrollar el territorio.
- Ordenar y limitar el desarrollo de los asentamientos humanos e indicar las localizaciones adecuadas para obras y equipamientos públicos.
- Obligatoriedad de los cantones de elaborar su Plan Director y los planes de afectación de los municipios.
- Garantizar a la ciudadanía el acceso a la información y participación de la población en la elaboración de los planes territoriales.
- Obligar a la coordinación de las planificaciones con incidencia territorial tanto de nivel federal, cantonal como municipal.

Al igual que en el caso alemán, existe una serie de otras leyes federales con incidencia territorial, entre las que destacan:

- a) La Ley de Protección de la Naturaleza y el Paisaje de 1966, reformada en 1995 y su reglamento de ejecución de 1966 y el nuevo reglamento de 1991.
- b) Ley para las Ayudas a las Areas de Montaña de 1974.
- c) Ley de Protección del Medio Ambiente de 1983 y sus posteriores reformas.
- d) Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de 1988.

4.4 ITALIA

A diferencia del caso alemán y suizo, en Italia existe una notable diferencia en el desarrollo de instrumentos de planificación territorial entre una región y otra.

Una de las mayores dificultades que conspira para un desarrollo territorial equilibrado corresponde a la excesiva centralización histórica de las inversiones público - privadas en ciertos territorios, particularmente del norte de la península (por ejemplo el área industrial de Milán).

Al igual que en nuestro país, los planes territoriales se encuentran fuertemente condicionados a los planes sectoriales, lo que representa una gran dificultad en la gestión. Sin embargo, las regiones pueden formular

planes de desarrollo económico y social, con la participación de los entes locales territoriales, correspondiéndole al Estado central la coordinación de estos planes.

También de manera similar al caso chileno, desde el inicio de los procesos de descentralización del Estado generadas a partir de los 70, las regiones se han transformado en actores relevantes en materia de políticas de ordenamiento del territorio, situación que se refleja en los instrumentos de planificación física del territorio y en los planes de desarrollo económico en regiones o provincias.

En el caso chileno, el proceso de descentralización ha permitido que la instancia de aprobación formal de los IPT se encuentre radicada en la actualidad en el Gobierno Regional, dejando el rol de Secretaría Técnica a las SEREMIs de Vivienda. Así mismo, el planteamiento más frecuente existente en los Gobiernos Regionales, es que el Plan Regional de Desarrollo Urbano (prontamente a ser modificado por Desarrollo Territorial), sea el "brazo derecho" de la estrategia de Desarrollo Regional.

La política deliberada del Estado Italiano, orientada a disminuir los desequilibrios regionales, en beneficio de regiones del sur del país, ha estado orientada en las últimas décadas a apoyar el desarrollo económico por la vía de incentivos tributarios y subsidios al desarrollo de infraestructura y equipamiento.

En cuanto a las competencias de las regiones, en el campo administrativo y legislativo, éstas no son tan amplias como en el caso de Alemania, Suiza o España. Existen 15 regiones clasificadas como ordinarias, las que poseen atribuciones legislativas concurrentes y cinco regiones consideradas como especiales, con atribuciones legislativas exclusivas.

En 1990, se crea la Ley 142 referida Áreas Metropolitanas, que le confiere este carácter a nueve grandes ciudades configurando la Ciudad Metropolitana en lugar de la Provincia, atribuyendo a estas nuevas instituciones, nuevas responsabilidades en materia de planificación territorial.

La norma estatal fundamental para la ordenación del territorio se apoya en una legislación de carácter urbano. Sin embargo, varias regiones han aprobado leyes de ordenación del territorio o urbanismo y leyes sobre protección del paisaje, a los que se vincula un Plan Territorial Regional. Los contenidos temáticos de éstos son:

- a) Análisis del sistema de ciudades
- b) La zonificación para la protección de los recursos naturales y de ambiente.
- c) Zonificación para la prevención de riesgos naturales.
- d) Sistemas de dotación de servicios, equipamiento, infraestructuras y obras públicas.

4.5 HOLANDA.

Una de las grandes virtudes que presenta el OT, es que éste se encuentra muy internalizado en la opinión pública y en la conciencia ciudadana, debido probablemente, a la relación histórica que ha tenido este país con su borde costero, generando un continuo aumento de la superficie territorial, a través de "ganar superficie al mar", mediante la instalación de muros de contención o polders. Lo anterior ha hecho que el tema territorial este ubicado permanentemente en el mas alto rango de la discusión política.

Otro aspecto interesante consiste en que el rol del gobierno central esta radicado en establecer los grandes lineamientos en materia territorial, dejando a los niveles descentralizados, esto es, provincias y municipios la planificación instrumental del territorio. Las normas más importantes en materia territorial son:

- La Ley de Ordenación del Territorio de 1962, reformada en 1985 y cuyo reglamento de ejecución fue aprobado también en 1985.
- Ley sobre Renovación de Ciudades y Pueblos de 1984 y el Reglamento sobre Calidad de Vida que permite enfrentar el problema del declive en áreas de renovación urbana.
- Cuarta Nota y Cuarta Nota (extra) sobre Planificación Territorial en los Países Bajos de 1991. Considera ciertos alcances de nivel regional, limitándose a establecer los lineamientos dejando a las provincias el desarrollo de medidas detalladas y los planes concretos.

El nivel provincial tiene atribuciones para ejercer gobierno en forma descentralizada a través de la generación de reglamentaciones, entre las cuales destaca el ordenamiento del territorio, medio ambiente, infraestructuras y políticas de desarrollo regional.

5 INSTITUCIONALIDAD Y MARCO JURIDICO

5.1 MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE EN EL PAÍS.

De acuerdo a lo planteado en el artículo 1º de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, “el Presidente de la República ejerce el Gobierno y la Administración del Estado, con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes”. Luego, agrega que “la Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por Ley”.

En la estructura general de la Administración del Estado, se pueden distinguir, por una parte, un enfoque de carácter funcional o vertical, esto es, considerando a sus organismos dentro de cada sector o campo específico de actividades en que deben ejercer las funciones de gobierno y administración, y por otra parte, un enfoque territorial, vale decir, poniendo el énfasis en el ámbito espacial en el cual ejerce competencias el organismo administrativo

5.1.1 ESTRUCTURA VERTICAL-FUNCIONAL DEL ESTADO.

Desde esta perspectiva, se pueden distinguir los siguientes niveles de la Administración Pública chilena: a) Presidente de la República; b) Ministerios; c) Servicios Públicos; y, d) Empresas Públicas. En una situación especial, pero integrando la Administración del Estado, se encuentran la Contraloría General de la República y el Banco Central.

a) El Presidente de la República.

De conformidad con el art. 24, inciso 1º, de la Constitución Política (CP), “el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado”. Agrega el inciso segundo que “su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

De este modo, todo órgano de la Administración Pública se encuentra sometido a la supervigilancia del Jefe del Estado, salvo la Contraloría General y el Banco Central que se encuentran en una situación de autonomía constitucional. Así también, el Presidente está dotado de diversas atribuciones, algunas de ellas relacionadas con materias legislativas, otras de índole judicial y, especialmente, aquellas atribuciones gubernamentales y administrativas, entre las que destaca el ejercicio de la potestad reglamentaria. (artículo 32 de la CP)

b) Los Ministerios.

Los Ministerios, son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. (artículo 19 de la Ley 18.575).

Los Ministerios ejercen sus funciones genéricas y específicas, dentro de un determinado ámbito de materias, lo que se denomina "sectores", que son los campos específicos de actividades en que se deben ejercer sus funciones.

Así también, son órganos de planificación y fiscalización, a diferencia de los servicios, que son órganos de ejecución de las normas, políticas y planes que aquellos imparten. Sólo en forma excepcional, en los casos que determine la Ley, un Ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución o un Servicio Público podrá ejercer las atribuciones de planificación y fiscalización.

c) Los Servicios Públicos.

Los Servicios Públicos, son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia y supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar. (art. 25 de la ley 18.575). Son órganos esencialmente operativos, por lo cual deben adecuar su acción a las pautas señaladas por el Presidente de la República y a las reglas e instrucciones expedidas a través de los respectivos Ministerios. Los servicios públicos admiten las siguientes clasificaciones:

c.1) Atendiendo a su vinculación con el poder central.

- Servicios centralizados. Actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y están sometidos a la

dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

- Servicios descentralizados. Actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio respectivo.

c.2) Atendiendo al ámbito territorial.

- Servicios Nacionales: Ejercen sus funciones en todo el territorio nacional.
- Servicios Regionales: Desarrollan sus funciones sólo en una determinada región.
- Servicios Locales: Tienen un ámbito de competencia limitado a una comuna o agrupación de comunas.

5.1.2 ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.

La condición de unitario que posee nuestro país, permite que se mantenga la unidad del ordenamiento jurídico a lo largo de todo el territorio: un solo poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. No obstante, su administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada y su territorio se divide en regiones. En el enfoque territorial de la Administración del Estado, es posible distinguir tres niveles:

a) Estructura del Nivel Regional

- El Intendente Regional: El gobierno de cada región recae en un Intendente que cuya designación es atribución exclusiva del Presidente de la República. Este ejerce sus funciones de acuerdo a las leyes y a las instrucciones del Presidente de la República, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio.
- El Gobierno Regional (GORE)²³: El gobierno regional está constituido por el Intendente y por el Consejo Regional, actuando el Intendente no como representante del Presidente de la República, sino que directamente como órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

²³ Actualmente la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior se encuentra trabajando en la Política de Descentralización. En principio, para alcanzar la meta de modernización de gestión territorial del Estado se están planteando cambios radicales, relacionados incluso con la elección popular de los Consejeros Regionales.

Este organismo cuenta con *atribuciones generales en materia de ordenamiento territorial*, relacionado con el fomento de las actividades productivas y en materia de desarrollo social y cultural de la región. (Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional)

Sin embargo, el GORE no es un organismo de gobierno, sino que es de "administración", lo que da cuenta de la inadecuada denominación. Esta diferencia no es solo semántica ya que la Ley de Gobierno y Administración Regional define con claridad el tema de la administración y del gobierno.

De este modo, en el Título I, Artículo 1, se define que el gobierno interior de cada región reside en el Intendente y que la administración de la región, Título Segundo, Capítulo I, Artículo 13, está radicada en un gobierno regional que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico.

En materia de Ordenamiento Territorial, la práctica de los Gobiernos Regionales muestra que los problemas se producen a partir del hecho de que los instrumentos concretos para asumir funciones en este tema se encuentran vinculados a las Secretarías Regionales Ministeriales y Servicios especializados del Estado, dejando sin instrumental propio al Gobierno Regional. El desafío radicará entonces en relacionarse lo mas eficiente posible con las SEREMIS y servicios públicos, que por lo general siguen las pautas del nivel central.

- Secretarías Regionales Ministeriales: Las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) permiten la desconcentración territorial de los Ministerios en las Regiones colaborando con el Intendente Regional, al que estarán subordinados en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del GORE.
- Organismos Operativos: Los Organismos operativos en las regiones son, por una parte, las Direcciones Regionales de los Servicios Nacionales y por otra, los Servicios Públicos territorialmente descentralizados o Servicios Regionales.

b) Estructura del Nivel Provincial

- La Gobernación: El gobierno y la administración superior de cada provincia recae en una Gobernación, que está a cargo de un Gobernador, subordinado al Intendente y será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. (Artículo 105 de la Constitución). Es un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente y le

corresponde ejercer la supervigilancia de los servicios existentes en la provincia, bajo el marco de las atribuciones del Intendente.

- El Consejo Económico y Social Provincial: Cada provincia tiene un Consejo Económico y Social Provincial de carácter consultivo, en el que participa la comunidad socialmente organizada. Al Consejo, le corresponderá entre otras funciones, la de ser órgano de consulta del Gobernador sobre los anteproyectos del plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional.

c) Estructura del Nivel Comunal

- La administración local de cada comuna corresponde a una Municipalidad. Estas 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 constituidas por dos órganos: el Alcalde y el Consejo Económico Social Comunal, órgano colegiado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que le señala la ley.
- Los municipios estarán encargados de elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá ser armónica respecto de los planes regionales y nacionales, así como de la planificación y regulación de la comuna, mediante la confección del Plan Regulador Comunal.
- Además, los Concejos Municipales, integrados por los concejales tienen entre otras atribuciones de carácter territorial, supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo comunal, *pronunciarse* sobre el proyecto y las modificaciones del plan regulador comunal, fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales, la ejecución del presupuesto municipal y recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal. Cada concejo esta compuesto por seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores, ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores y diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.

6 INSTITUCIONES PUBLICAS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

6.1 GOBIERNOS REGIONALES

Los Gobiernos Regionales poseen diversas atribuciones jurídicas, sobre el desarrollo de la región, incluido el tema del Ordenamiento Territorial, lo que queda reflejado en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional. Estas atribuciones tienen su origen en la Ley 19.175 y en la Ley General de Urbanismo y Construcción.

6.1.1 Ley sobre Gobierno y Administración Regional.

Las atribuciones más directas del Gobierno Regional en materia de ordenamiento territorial, se relacionan con lo establecido en el Artículo 17 y 20 de la Ley 19.175. En el primero se establece que serán funciones del Gobierno Regional:

- a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos en la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- b) Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento de la región.
- c) Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- d) Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional
- e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

En el artículo 20 se plantea que para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá, entre otras atribuciones, la ***de “aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo a la normativa que rija en la materia, como asimismo emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales”***.

Es necesario destacar que en el artículo 36 se plantea que corresponderá al Consejo Regional aprobar, entre otros, “reglamentos regionales”, sin establecer la especificidad de dichos reglamento, lo que deja abierta la posibilidad hacia temáticas territoriales.

6.1.2 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Dentro de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se desarrollan una serie de atribuciones específicas para los Gobiernos Regionales en el ámbito urbano, entre las cuales se pueden destacar:

- Informar respecto de los planes seccionales relacionados con "Zonas de Remodelación", cuando ellas sean fijadas por los Municipios, y los proyectos de declaratoria de "Zonas de Construcción Obligatoria", para que la Municipalidad respectiva lo proponga al Ministerio de Vivienda.
- Es facultad de las Intendencias pronunciarse respecto del Plan Seccional relativa a las Zonas de Remodelación, cuando ellas sean fijadas por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda.
- Aprobar Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales y Comunales.

También, de acuerdo al art. 6º del D.F.L. 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcción, a los Intendentes y Gobernadores corresponderá supervigilar que los bienes nacionales de uso público se conserven como tales, impedir su ocupación con otros fines y exigir su restitución, en su caso, conforme a sus facultades.

6.2 LOS MINISTERIOS.

6.2.1 MINISTERIO DEL INTERIOR.

La relación que tiene el Ministerio del Interior con el OT consiste en “promover e impulsar Políticas de Desarrollo Regional, Provincial y Local, evaluando su ejecución. Esta función queda delegada en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

6.2.1.1 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La misión de esta institución consiste en elaborar, fortalecer y evaluar políticas de descentralización, con el propósito de modernizar la gestión pública, impulsar el desarrollo armónico de los territorios y profundizar la democracia. Al respecto, el Presidente de la República Ricardo Lagos ha planteado los siguientes desafíos relacionados con la Descentralización del País.

- Suprimir la referencia constitucional al número de regiones del país, trasladando esta determinación al mecanismo simplemente legal, aunque de quorum calificado y siempre de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.
- Proponer la elección directa de los Consejeros Regionales mediante sufragio ciudadano. Junto a ello, la elección del Presidente del Consejo Regional, entre los Consejeros.
- Proponer la incorporación de los servicios regionales desconcentrados a la dependencia directa de la autoridad regional.
- Proponer que cada Gobierno Regional esté en condiciones de definir las instancias y niveles de participación regional.
- Proponer un perfeccionamiento constitucional que permita la administración eficiente en las denominadas Areas Metropolitanas, encomendándole a la Ley Regional la competencia específica de esta nueva administración, como asimismo la convergencia entre las atribuciones metropolitanas, regionales y municipales.
- Aumentar la Inversión de decisión regional, llegando a un 50% del total de la inversión pública.
- Duplicar la participación del FNDR en el total de la inversión.
- Incorporar el presupuesto de los servicios públicos desconcentrados al presupuesto regional.
- Anualmente, la Ley de Presupuestos expresará clara y separadamente el presupuesto de cada Gobierno Regional

Lo anterior forma parte de una línea de trabajo que viene realizando esta institución tendiente a desarrollar una Política de Descentralización cuyo objetivo general consiste en “Contribuir al desarrollo democrático del país, traspasando poder de decisión y recursos desde el centro a los representantes e instituciones de la ciudadanía regional y comunal para la gestión del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivos territorios, en un marco de valores y prácticas sociales, que impulsa el crecimiento con más autonomía y equidad”.

6.2.1.2 Oficina Nacional de Emergencia.

La misión institucional de ONEMI consiste en asesorar, guiar, coordinar, evaluar y controlar el ejercicio eficiente y eficaz de la gestión permanente del Estado de Chile en la planificación y coordinación de los recursos públicos y privados destinados a la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural o provocados por la acción humana, proporcionando a los ministerios, intendencias, gobernaciones, municipios y organismos de protección civil de los niveles nacional, regional, provincial y comunal, modelos de gestión permanente y participativos para la administración de riesgos.

La Ley N° 16.282 relacionada con las disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes, en el campo del OT establece ciertas obligaciones al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En su artículo primero se establece que “en el caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el Presidente de la República dictará un decreto supremo fundado, señalando las comunas, localidades, o sectores geográficos determinados de las mismas, que hayan sido afectados, en adelante Zonas Afectadas”.

El artículo 26, plantea que dentro del plazo de treinta días desde la publicación del decreto supremo a que establece una Zona Afectada, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo establecerá las exigencias “extraordinarias” a que deberán ajustarse la construcción, reconstrucción y reparación de edificios, o demolición de ellos.

Respecto de aquellas comunas en que existan áreas damnificadas que deban ser motivo de estudios más detenidos, en razón de fallas geológicas, estudios de suelos, programas de remodelación u otra causa que justifique el empleo de técnicas especiales en prevención de futuras catástrofes o en resguardo del interés general, la División de Desarrollo

Urbano podrá disponer la ampliación del plazo establecido en el punto anterior hasta un máximo de noventa días.

El artículo 27 plantea que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá dentro del plazo de noventa días siguientes a la recepción del acuerdo respectivo, pronunciarse acerca de las modificaciones que aprueben las Municipalidades afectadas por un sismo o catástrofe a sus respectivos planos reguladores, debiendo dictarse de inmediato el decreto supremo correspondiente, si éstas fueren aprobadas. La modificación de los planos reguladores que acuerde la Municipalidad deberá contar con la aprobación del especialista antisísmico que la asesore o que fuere designado para este efecto por el Colegio de Ingenieros de Chile para prestarle atención gratuita.

Cuando dichas comunas carezcan de planos reguladores definitivos, podrá el Presidente de la República, dentro de los dos años siguientes al sismo o catástrofe, aprobar proyectos parciales o anteproyectos de planos reguladores elaborados por la Municipalidad respectiva o por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Para todos los efectos legales estos proyectos parciales o anteproyectos serán considerados como planos reguladores y, para su aprobación, se estará a lo dispuesto en los incisos anteriores. Estos planos se harán sin costo alguno para la respectiva Municipalidad.

6.2.2 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

Las atribuciones que posee esta cartera en materia de OT se relacionan con las restricciones a la propiedad en Territorios Fronterizos. De este modo, las tierras fiscales situadas hasta una distancia de 10 kilómetros, medidos desde la frontera, sólo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o a cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas. (art. 6º, modificado por las Leyes 18.255, 18.524 y 19.606).

Igual norma se aplica a las tierras fiscales situadas hasta 5 kilómetros de la costa, medidos desde la línea de la más alta marea. Sin embargo, en este caso, podrán concederse estos beneficios a extranjeros domiciliados en Chile, previo informe favorable de la Subsecretaría de Marina, quedando excluidos los territorios del borde costero, los cuales sólo pueden ser administrados por la Subsecretaría de Marina.

Además, se establece que por razones de interés nacional se prohíbe adquirir el dominio y otros derechos reales o ejercer la posesión o tenencia de bienes raíces situados total o parcialmente en las zonas del territorio nacional, actualmente declaradas fronterizas (DFL N° 4, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores) a los nacionales de países

límites. Esta prohibición se extiende a las sociedades o personas jurídicas con sede principal en el país limítrofe, o cuyo capital pertenezca en un 40% o más a nacionales del mismo país o cuyo control efectivo se encuentre en manos de nacionales de esos países.

6.2.2.1 Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.

Las atribuciones jurídicas por las cuales la DIFROL, se vincula al OT, se relacionan principalmente con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de la DIFROL, en donde los ministerios, organismos e instituciones de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, no pueden, sin la autorización previa de la DIFROL, vender, arrendar u otorgar concesiones, permisos o autorizaciones, respecto de 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**. Cuando se trate de concesiones eléctricas de aquellas reguladas por la Ley General de Servicios Eléctricos, junto con el informe que el Presidente de la República solicite a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, debe pedir uno a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites.

Además, sobre Fomento Forestal, toda acción de corta o explotación de bosques que se realice en zonas fronterizas, deberá ser autorizada por la DIFROL y cuando se trate de peticiones en zonas aledañas al límite internacional, la Dirección deberá resolver tomando en cuenta el pronunciamiento del Ministerio de Defensa Nacional, con relación a si la explotación de bosques afecta a la seguridad nacional.

6.2.3 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

El Ministerio de Defensa Nacional se relaciona directamente con el OT, en consideración a las atribuciones jurídicas concretas que registra sobre el territorio, a través de la Subsecretaría de Marina y la Dirección General de Aeronáutica Civil.

6.2.3.1 Subsecretaría de Marina.

Es facultad privativa de la Subsecretaría de Marina conceder el uso particular en cualquier forma, sobre los territorios de las playas y terrenos de playas fiscales la concesión de rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías, dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral, y también las concesiones en ríos o lagos navegables y no navegables,

siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, etc. (D.F.L 340 de 1960).

Otra atribución de relevancia, que posee el Ministerio de Defensa, y en particular la Subsecretaría de Marina, es la dirección de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (D.S. N° 475, de 1995). Esta será presidida por el Ministro de Defensa Nacional, que es secundado por el Subsecretario de Marina (ver capítulo Comisiones Interministeriales: Comisión Nacional de Uso del Borde Costero).

6.2.3.2 Dirección General de Aeronáutica Civil.

La Dirección General de Aeronáutica Civil posee atribuciones específicas sobre la regulación del territorio, a través de la aprobación y calificación los terrenos en los cuales se desea construir aeródromos civiles y autorizar las construcciones que en esos terrenos deben realizarse, con informe de la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas. Además, el Código Aeronáutico establece una zona de protección en torno a cada aeródromo, la que se determinará en un plano confeccionado por la Dirección, que debe ser aprobado por decreto supremo del Ministerio de Defensa, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Vivienda y Urbanismo.

6.2.4 MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA.

6.2.4.1 Comisión Nacional del Medio Ambiente

Las atribuciones que posee la Comisión Nacional del Medio Ambiente en materia de Ordenamiento Territorial, se encuentran en la Ley 19.300 o de Bases Generales del Medio Ambiente. En ésta, se establece que en el ámbito de las políticas públicas, la CONAMA deberá proponer al Presidente de la República las Políticas Ambientales del Gobierno.(Art70)

En lo que se refiere al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Artículo 10 de la Ley establece que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al SEIA son: g) Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes a que alude la letra siguiente; h) Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales.

En lo que se refiere a las Normas de Calidad Ambiental y de la Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental,

el Artículo 32 establece que se promulgarán Normas primarias de calidad ambiental y un reglamento establecerá el procedimiento para la dictación de normas. El Artículo 40 establece que corresponderá a CONAMA, facilitar y coordinar la dictación de normas.

El artículo 34, establece que el Estado administrará un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, que incluirá los Parques y Reservas Marinas, con objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. A partir de lo anterior, el Estado fomentará e incentivará la creación de áreas silvestres protegidas privadas (artículo 35). En lo que se refiere al suelo, el artículo 39 establece que se velará porque el uso del suelo se haga en forma racional, a fin de evitar su pérdida y degradación.

Respecto de los Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación, el artículo 44, establece que la elaboración de estos planes y su proposición a la autoridad competente para su establecimiento corresponderá a la CONAMA, previo informe de la Comisión Regional Respectiva

Como se puede apreciar, las atribuciones de CONAMA en la materia tienen un carácter indirecto, ya que a pesar de no poseer atribuciones específicas en materia de instrumentos de planificación ambiental del territorio, la totalidad de las normas descritas, generan importantes efectos territoriales.

Una de las principales atribuciones de CONAMA en materia de OT se encuentran radicadas en el artículo N°10 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental , relacionado con el paso de los Instrumentos de Planificación Territorial por dicho sistema. (una completa descripción se puede encontrar en el capítulo Evaluación de Problemas de Administración del Ordenamiento Territorial en Chile).

Al margen de estas atribuciones puntuales que posee CONAMA, la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable planteada por el Gobierno, establece que es necesario ir más allá de la regulación del uso del territorio expresado en los planes reguladores e incentivos a la desconcentración territorial, para fijar una política coordinada y eficaz de ordenamiento territorial

De igual manera, el Informe Nacional de Asentamientos Humanos en Chile del Comité Nacional de Hábitat (Octubre del 2000), elaborado por el MINVU y que forma parte de Estambul + 5, establece la necesidad de compatibilizar el desarrollo y crecimiento económico con la protección del medio ambiente y de sus recursos naturales mediante la formulación de una Política de Manejo del Territorio o de Ordenamiento

Territorial que permita orientar las acciones y criterios en el usos sustentable del territorio, favoreciendo el desarrollo armónico sin comprometer las funciones ecosistémicas de los componenetes del medio ambiente aire, agua, suelo, flora, fauna y paisaje.

Debido a lo anterior, CONAMA ha planteado la necesidad de disponer de una Política de Ordenamiento Territorial, que permita ordenar los actuales conflictos por el uso del territorio, orientando su gestión y administración, en el marco de una participación adecuadamente informada de los actores públicos y privados, tanto en la definición de perspectivas de desarrollo, como en el proceso de gestión territorial y de proyectos.

6.2.5 MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION

Dentro de las atribuciones que este Ministerio posee relacionadas con el OT, están las vinculadas al Servicio Nacional de Turismo y al Servicio Nacional de Pesca.

6.2.5.1 Servicio Nacional de Turismo.

El Servicio Nacional de Turismo, en su rol de mejorar y mantener las potencialidades de la actividad turística en el territorio nacional, posee una serie de atribuciones específicas sobre la regulación del uso turístico del territorio, a partir del decreto de creación del Servicio D.L. N°1.224. De este modo, es atribución del Servicio proponer al sector público y promover en el sector privado, la construcción, ampliación o mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento que incidan de alguna forma sobre la actividad turística. También, es atribución específica del Servicio el declarar **zonas y centros de interés turístico nacional** conforme al artículo 11 del D.L. 1224 de 1975, coordinando con los organismos y servicios públicos competentes, el plan de ordenamiento para dichas áreas.

De acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción, SERNATUR es uno de los servicios que debe informar, previo a que la Dirección de Obras Municipales autorice las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos.

6.2.5.2 Subsecretaría de Pesca.

Las atribuciones de esta institución están contenidas en la Ley General de Pesca y Acuicultura N°18.892, de 1989, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo 430, de 1992, del Ministerio de Economía,

Fomento y Reconstrucción. En este se establece la modalidad para el establecimiento de Reservas Marinas, Areas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos y Concesiones Acuícolas (ver capítulo: Instrumento y Acciones Sectoriales)

Es responsabilidad de la Subsecretaría de Pesca la elaboración de 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 estos terrenos o aguas, considerando especialmente la existencia de recursos hidrobiológicos, de aptitudes para su producción y la protección ambiental.

El artículo 159 de la Ley, dispone que para los efectos de la declaración de parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales que hayan de extenderse a zonas lacustres, fluviales o marítimas, deberá consultarse previamente a la Subsecretaría de Pesca.

De acuerdo al art. 158 de la Ley, las zonas lacustres, fluviales y marítimas que integren el Sistema Nacional de Areas Silvestres y Protegidas por el Estado en conformidad con la Ley 18.362, quedarán excluidas de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura.

6.2.6 MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION.

Este Ministerio tiene la responsabilidad de asegurar la compatibilidad entre los planes de desarrollo de nivel nacional - regional y más específicamente, de apoyar técnicamente la formulación de las Estrategias Regionales de Desarrollo. Entre sus dependencias se cuenta la Corporación de Desarrollo Indígena, la que tiene responsabilidades directas sobre las Areas de Desarrollo Indígenas.

6.2.6.1 Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

En los últimos años, ha aumentado la preocupación por las etnias indígenas, ello, porque tradicionalmente las comunidades indígenas se han caracterizado por altos niveles de vulnerabilidad y pobreza crítica, lo que incide en la elaboración de programas especiales y de infraestructuras para los territorios que comprenden estas comunidades.

Así, la Ley N°19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas de Chile que crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, es la respuesta a la situación crítica de las comunidades indígenas. La ley, entre otras iniciativas, establece en su Título III, párrafo 2°, artículo 26, las

Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), las cuales “son espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado, focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”.

Del mismo modo, en el artículo 27 de la Ley, se dice que respecto de las ADI, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas.

6.2.7 MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.

El MOP, se relaciona directamente con el OT, al tener dentro de sus funciones el desarrollo y planificación de las principales obras de infraestructuras del país, las que poseen evidentemente una influencia gravitante dentro del territorio.

La Política Ambiental y Territorial de este Ministerio, plantea como objetivo principal, “lograr la incorporación de las variables ambientales y territoriales en los anteproyectos, programas y obras en general...” , lo que refleja la preocupación de esta institución por estas componentes

De las diferentes direcciones y servicios de ésta institución, las Direcciones de Planeamiento, General de Aguas y Superintendencia de Servicios Sanitarios, son las que tienen un efecto más directos en el ámbito de la planificación del territorio. Las otras direcciones, se relacionan más bien a través de proyectos.

6.2.7.1 Dirección de Planeamiento.

Es necesario destacar la importante vinculación de la Dirección de Planeamiento con la planificación territorial. La fuente legal de esta relación directa esta en el art. 15, letra a) del D.F.L. 850 de 1998 del Ministerio de Obras Públicas, que fijó el texto refundido de la ley 15.840 del 9 de Noviembre de 1964 y del D.F.L. 206 de 1960 y en la cual se puede traducir que en términos de atribuciones en el OT, a esta Dirección le corresponde:

- a) Coordinar y proponer para la resolución del Ministro Obras Públicas, 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 coordinarse y conformarse con los Planes Nacionales de Desarrollo, sistematizando los Planes Regionales y los Planes Reguladores Intercomunales.

- b) y de acuerdo a la misma norma, también es atribución de la Dirección de Planeamiento, evacuar las consultas que formule el Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinadas a coordinar los planes y necesidades del Ministerio de Obras Públicas con la planificación del desarrollo urbano.

6.2.7.2 Dirección General de Aguas.

Entre sus atribuciones esta el impulsar la Política Nacional de Aguas, velar por el mejor uso de los recursos de aguas del país, en función de su aprovechamiento sustentable actual y futuro y su gestión integrada a nivel de cuencas, para lo cual debe medir, investigar, evaluar y gestionar los recursos hídricos, regular su uso entre los usuarios, generar bases de datos y colocar la información a disposición de los usuarios, orientar su utilización en función de los intereses del país.

Uno de las relaciones mas directas que tiene esta institución sobre el Ordenamiento Territorial, surge a partir de la Política Nacional de Agua (1999), que plantea, entre otros aspectos, los Planes Directores para Cuencas Hidrográficas. Estos tiene como objetivo constituirse en un instrumento de planificación indicativa que oriente las decisiones en el ámbito público y privado para maximizar la función social, ambiental, económica del recurso hídrico.

6.2.7.3 Superintendencia de Servicios Sanitarios

A esta Superintendencia, de acuerdo a la Ley 18.902, le corresponde estudiar e informar al Ministerio de Obras Públicas las solicitudes de expropiación de bienes inmuebles y derechos de agua, requeridos para la prestación de servicios sanitarios.

Según el Reglamento de Concesiones de Servicios Sanitarios, (D.F.L. 382, de 1988), los servicios públicos destinados a producir y distribuir agua potable y a recolectar y disponer aguas servidas, pueden establecerse, construirse y explotarse sólo a partir de una concesión otorgada por Decreto Supremo del MOP, previo informe de la entidad normativa, es decir, de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

6.2.8 MINISTERIO DE SALUD

6.2.8.1 Servicios de Salud

Las atribuciones de los Servicios de Salud, se encuentran respaldadas por medio del Código Sanitario, y se relacionan al menos con dos ámbitos de acción:

- a) Territorial: De acuerdo a lo establecido por el Código Sanitario, aquellas comunas que desarrollen o actualicen Planes Reguladores Comunales o Intercomunales, los Servicios de Salud (higiene y seguridad), deberán redactar un informe favorable como requisito a su aprobación final. En este, se deben considerar situaciones relacionadas con la relocalización de industrias o depósitos peligrosos, provisiones de purificación y tratamiento de aguas servidas, desagües industriales, rellenos sanitarios, etc.

En aquellos Planes donde se establezca la ubicación de cementerios, bastará la autorización del Servicio de Salud respectivo para que puedan instalarse estos establecimientos en los sitios señalados en dichos instrumentos.

En relación a los proyectos inmobiliarios, no podrá iniciarse la construcción o remodelación de una población, sin que el Servicio de Salud haya aprobado previamente los servicios de agua potable y de alcantarillado o desagües. De esta forma, las municipalidades no pueden dar permiso de edificación ni otorgar la recepción final de las construcciones, sin que se cumpla el requisito señalado.

- b) Ambiental: De acuerdo al Código Sanitario los servicios de Salud están facultados para actuar como Tribunal Sanitario en primera instancia, lo que implica que la autoridad del servicio está dotada de poder efectivo, para prohibir en forma inmediata el funcionamiento de una actividad que ponga en riesgo la salud de las personas, realizar sumarios, dictar sentencia una vez concluido el proceso y sancionar o absolver al sumariado. Sin embargo, sólo el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, que es uno de los 29 servicios que existen en el país, desarrolla acciones en el área de la salud ambiental.

En relación a las actividades mineras, los Servicios de Salud respectivos, fijarán las condiciones de seguridad y el área de protección de la fuente o caudal correspondiente para autorizar la ejecución de labores mineras en sitios donde se den alumbramientos de aguas subterráneas en terrenos particulares, o en aquellos lugares cuya explotación pueda afectar el caudal o la calidad natural del agua.

6.2.9 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

De acuerdo a la Ley 16.391 que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, es responsabilidad de esta institución dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbana. Así también, debe supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones y construcciones, además de aprobar proyectos de urbanización y de instalaciones domiciliarias, incluyendo redes y servicios de agua potable y de alcantarillado, obras de pavimentación y servicios eléctricos, de gas y teléfonos.

De acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL 458 de 1975) el Ministerio de Vivienda y Urbanismo le corresponde y tiene por atribuciones lo siguiente:

- Planificar el desarrollo urbano a nivel nacional y establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles nacional, regional, intercomunal y comunal (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones OGUC).
- Informar al Ministerio de Obras Públicas, las solicitudes de apertura de nuevos caminos o calles que desemboquen en los caminos de carácter nacional o regional, cuando ellos incidan en las áreas de los Planes Reguladores Intercomunales.
- Aprobar, mediante decreto supremo, la declaración de zona de remodelación, a propuesta o en consulta a la Municipalidad, y en ella se fijará el plazo dentro del cual los propietarios deberán edificar de acuerdo a las nuevas normas de la zona de remodelación.
- Aprobar la declaración de zonas de construcción obligatoria, a propuesta de la Municipalidad respectiva.

6.2.9.1 División de Desarrollo Urbano (DDU).

De acuerdo al Decreto Ley 1.305, le corresponderá al Ministerio formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo.

En el Decreto Ley 1.305, establece que es función de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo el dictar o proponer al Ministro las normas técnicas y administrativas nacionales, relativas a la planificación urbana y territorial, infraestructura, vivienda urbana y rural, equipamiento comunitario y edificación, a través de las Divisiones que corresponda. De este modo le corresponderá a la DDU:

- Proponer la Política Nacional de Desarrollo Urbano²⁴ y la Política Nacional de Equipamiento Comunitario, de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana, en coordinación con los sectores socio-económicos²⁵.
- Elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano 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 Ministro de Vivienda y Urbanismo lo relativo al cumplimiento de planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitano remitidos por las Secretarías Ministeriales, 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;

²⁴ En 1985 se diseñó una Política Nacional de Desarrollo Urbano que estuvo vigente hasta el 2000. Posterior a su derogación no se ha vuelto a dictar otra política.

²⁵ Actualmente, no existe ningún documento de política nacional en relación al equipamiento comunitario, de infraestructura y otros,

- 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 a través de redes secundarias de sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias que empalmen con la red primaria del sistema, todo ello en concordancia con el respectivo plan maestro y con las normas que al respecto dicte el Ministerio de Obras Públicas.
- Proponer normas de administración, explotación, conservación y mejoramiento de los servicios de alcantarillado de aguas lluvias, ya sean fiscales, municipales o particulares, así como realizar los estudios y proponer la dictación de las normas técnicas, de diseño, cálculo, construcción, estándares u otros aspectos sobre equipamiento comunitario.
- Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia;
- Resolver en segunda instancia las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones adoptadas por los Directores de Obras Municipales en asuntos relativos a la construcción y urbanización, siempre que la apelación sea fundada.
- Autorizar a los Directores de Obras Municipales para postergar el otorgamiento de permisos de construcción cuando está en estudio la modificación del Plan Regulador o su Ordenanza Local.
- Cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en sectores rurales, interviniendo en las operaciones que a continuación se indican, a través de autorizaciones previas:
 - 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.

De conformidad a la Ley corresponde al Comité de Planificación y Coordinación 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.

6.2.9.2 Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización

Los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (SERVIU), esta facultados para 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, todo ello en conformidad con los presupuestos asignados.

6.2.9.3 Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda.

A las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda les corresponde:

- Confeccionar el plan regional de desarrollo urbano, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico.
- Confeccionar el plan regulador intercomunal, con consulta a las Municipalidades correspondientes e instituciones fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el área metropolitana.
- Calificar, en cada caso: i) las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal, y ii) las comunas que, para los efectos de la confección del plan regulador comunal, estén sujetas a la aprobación previa del plan regulador intercomunal.
- Revisión del plan regulador comunal y su aprobación mediante resolución del Secretario Regional Ministerial correspondiente.
- Calificar las comunas en las cuales será obligatorio la confección de Planos Seccionales, en razón de sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones.

- Determinar los centros poblados de una comuna que deben contar con Plan Regulador Comunal.
- Cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no origine nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional. Las construcciones industriales, equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la SEREMI de Vivienda y del SAG regional que corresponda, y del Servicio Nacional de Turismo.
- Podrán, en determinados casos, fijar de oficio "zonas de remodelación", de acuerdo a sus facultades.

6.2.10 MINISTERIO DE MINERIA

6.2.10.1 Servicio Nacional de Geología y Minería

El Servicio Nacional de Geología y Minería, específicamente el Departamento de Geología Aplicada, según el D.L. 3.525 de 1980, tiene como función el desarrollo de estudios de geología básica orientada a fines específicos en relación a recursos minerales y prevención de riesgos naturales. Las demandas de autoridades de gobierno tanto nacionales como regionales, de información geológica están cada vez mas orientadas a la resolución de problemas específicos, como son:

- La existencia y características de la aguas subterráneas, en sectores donde este vital elemento es escaso.
- El mayor conocimiento que se disponga sobre los riesgos geológicos asociados a remociones en masa o eventos volcánicos, donde están en juego la seguridad de las personas y el patrimonio nacional.
- La información que debe existir sobre las características del suelo para la expansión de sectores urbanos o la localización de asentamientos humanos.

Esta situación se ha tornado más relevante, que el mero conocimiento del territorio respecto de su formación geológica, característica y tipología de las rocas que lo conforman o de las edades, en millones de años de las mismas.

En concordancia con lo anterior, mientras el Departamento de Geología General le compete la elaboración de las Cartas Geológicas Básicas a escala regional, 1:100.000 y 1:250.000, principalmente, el Departamento

de Geología Aplicada cuenta con una diversidad de funciones conducentes a satisfacer demandas de gran relevancia económica y social para el país y para las decisiones que adopten autoridades de gobierno.

En este sentido, esta unidad elabora estudios y genera mapas hidrogeológicos, mapas de peligros volcánicos, efectúa estudios Geotécnicos, asesora en esta materia a la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, participa en la revisión de Estudios de Impacto Ambiental de acuerdo a la Ley 19.300 y su reglamentación respectiva, asesora en materia de riesgos geológicos y remociones en masa al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y elabora cartas geoambientales orientadas a decisiones gubernamentales, que adoptan equipos multidisciplinarios al interior de la administración del Estado.

6.2.11 MINISTERIO DE AGRICULTURA

Al Ministerio de Agricultura y sus organismos dependientes, le corresponde el desarrollo de una parte importante del territorio del país "el espacio rural". En este ámbito esta institución posee ciertas atribuciones de carácter territorial y ambiental, las que en la práctica no tienen el peso y el impacto necesario para convertir a este Ministerio en un promotor importante del OT. Entre algunas de las atribuciones, se pueden mencionar las siguientes:

- Pronunciar (las SEREMI), su opinión hacia las Municipalidades sobre la modificación de límites urbanos en asentamientos sin Planes Reguladores Comunales
- Decretar las medidas que deben adoptar los establecimientos industriales, fabriles o mineros para evitar o impedir la contaminación de la agricultura.
- Decretar la prohibición de cortar árboles situados hasta cien metros de las carreteras públicas y orillas de ríos y lagos que sean bienes nacionales de usos público, como también en quebradas u otras áreas no susceptibles de aprovechamiento agrícola o ganadero, cuando así lo requiera la conservación de la riqueza turística.
- Crear en áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión "distritos de conservación de suelos, bosques y agua", art. 3º inc. 2º, Ley 18.378 de 1984 del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, éstos no poseen características específicas, pues aún no se define la legislación que crea tales áreas de protección (criterios de erosión, parámetros, estándares).
- Aplicar la Ley 3516 o de Predios Rústicos, mas conocida como de Parcelas de Agrado, que permite la subdivisión del espacio rural hasta media hectárea, permitiéndose la construcción de hasta dos viviendas por predio.

6.2.11.1 Servicio Agrícola y Ganadero.

Esta institución posee una serie de atribuciones específicas sobre las zonas rurales, como por ejemplo las que le confiere la Ley 18.755, que considera, entre otras atribuciones, la habilitación de terrenos y protección de la flora del ámbito agropecuario.

De acuerdo a la misma Ley, corresponde al SAG promover las medidas tendientes a asegurar la conservación de suelos y aguas que eviten la erosión de éstos y mejoren su fertilidad y drenaje. Además, promoverá las iniciativas tendientes a la conservación de las aguas y al mejoramiento de la extracción, conducción y utilización del recurso, con fines agropecuarios. Asimismo, regulará y administrará la provisión de incentivos que faciliten la incorporación de prácticas de conservación en el uso de suelos, aguas y vegetación.

Además, el SAG a partir Decreto 4363, Ley de Bosques, otorgará las concesiones para explotar los bosques fiscales y será competente para conocer y sancionar administrativamente las infracciones a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

También, según la Ley 18.755, sólo con informe previo del SAG se podrá autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al art. 55 del decreto supremo 458, de 1976, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Igualmente, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el SAG certificará el cumplimiento de la normativa vigente. Asimismo, fiscalizará el cumplimiento de las normas del D.L. N° 3.516, de 1980, sobre División de Predios Rústicos.

6.2.11.2 Corporación Nacional Forestal

A partir del Decreto N°4.363, de 1931, Ley de Bosques, los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal y los bosques naturales y artificiales quedarán sujetos a los planes de manejo aprobados por la CONAF, de acuerdo a las modalidades y obligaciones dispuestas en el decreto ley 701, de 1974, sobre Fomento Forestal. Además, con el objeto del óptimo aprovechamiento de los Parques Nacionales y Reservas Forestales, la CONAF podrá celebrar toda clase de contratos que afecten a dichos bienes y ejecutar los actos que sean necesarios para lograr esa finalidad.

De acuerdo al Decreto Ley 2.565 de 1979 de Fomento Forestal (ex 701) le corresponde a la CONAF; la calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal, autorizar la desafectación de la calidad de

aptitud preferentemente otorgada a un terreno, lo que puede hacer por excepción y en casos debidamente calificados, autorizar o denegar los planes de manejo de reforestación o de corrección, que deben necesariamente presentar los propietarios que hubieren efectuado cortas no autorizadas.

Otra atribución de relevancia en contexto territorial y ambiental de CONAF la constituye, que en conformidad a la Ley, cualquier acción de corta o explotación de bosque nativo deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la CONAF. La misma obligación regirá para las plantaciones existentes en terrenos de aptitud preferentemente forestal, pero con ciertas modificaciones.

6.2.12 MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

Las atribuciones jurídicas que posee esta cartera en materia de OT son amplias, y provienen de diferentes marcos jurídicos. Entre éstas destacan el D.L 3.274, de 1980, que fijó la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, que lo organizó en diferentes Divisiones, como son la de Bienes Nacionales (D.L. 1939), la de Catastro Nacional de los Bienes del Estado, y la de Constitución de la Propiedad Raíz (D.L. 2.695). A continuación se detallan algunas de estas atribuciones.

a) Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado:

Las facultades de adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado o bienes fiscales que posee el Presidente de la República, las ejercerá a través del Ministerio de Bienes Nacionales, institución que tendrá un control superior de éstos. (artículo 1º del D.L. N°1939 de 1977.)

Para cumplir con esta función, el Ministerio deberá formar el Catastro de los Bienes Raíces de Propiedad Fiscal y de todas las entidades del Estado, para lo cual las reparticiones públicas centralizadas y descentralizadas deberán poner a disposición del Ministerio los antecedentes e instrumentos relacionados con estos bienes.

b) Declaración de Parques Nacionales y Reservas Forestales:

El Ministerio, a requerimiento de los Servicios 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, podrá declarar Reservas Forestales o Parques Nacionales a aquellos terrenos fiscales que sean necesarios para estos fines (ver capítulo Instrumentos y Acciones Sectoriales).

- c) **Bosques:** El Decreto 4363 sobre Ley de Bosques, establece que los terrenos que el Gobierno expropiare y en los cuales se hicieren trabajos de repoblación forestal, quedarán bajo la supervigilancia y administración del Ministerio de Bienes Nacionales
- d) **Comunidades Agrícolas:** El D.F.L. 5, de 1968, entrega la facultad de intervenir en la constitución y organización de comunidades agrícolas, a través de la División de la Constitución de la Propiedad Raíz. (ver capítulo Instrumentos.....).
- c) **Acceso a Bienes nacionales de Uso Público - Playas:** A partir del Decreto Ley 1.939, de 1977, se establece que esta cartera ejercerá un control superior de los bienes nacionales de uso público, sin perjuicio de la competencia que en la materia le asignan leyes especiales a otras entidades. El art. 13 del D.L 1939, establece que los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto.

La fijación de las vías de acceso la efectuará el Intendente Regional a través de la SEREMI de Bienes nacionales, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos y si no se produjere acuerdo o aquéllos no asistieren a la audiencia, el Intendente Regional determinará las vías prudencialmente, evitando causar daños innecesarios a los afectados. De esta determinación podrá reclamarse a los Tribunales Ordinarios de Justicia dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados.

Pese a que la autoridad ha planteado en el último tiempo su firme voluntad de garantizar el libre acceso a las playas, instando al cumplimiento estricto de la citada norma, es un hecho que su aplicación no resulta pacífica, lo que queda de manifiesto con los recurrentes conflictos de intereses y las permanentes dificultades para que las personas accedan, a las playas de mar, lagos y ríos.

6.3 LAS MUNICIPALIDADES

De acuerdo al artículo 3 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (DFL N°2/19.602 D.O. 2/2/2000), corresponderá a las Municipalidades, en el ámbito de su territorio las siguientes funciones privativas:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal, de acuerdo con, las normas legales vigentes.
- c) La promoción del desarrollo comunitario
- d) Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinan las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización , en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- f) El aseo y ornato de la comuna.

Podrán desarrollar directamente o en conjunto con otros organismos del estado, entre otras, funciones relacionadas con la "salud pública y la protección del medio ambiente", "la urbanización y la vialidad urbana", "la construcción de vivienda social e infraestructuras sanitarias" y la "prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes" (artículo 4).

De acuerdo al artículo 6 la gestión municipal contará a lo menos con un Plan de Desarrollo Comunal y sus programas, el Plan Regulador Comunal, y el presupuesto municipal anual. Se pone especial énfasis en cuanto a que el Plan Comunal de Desarrollo debe tener en cuenta la Participación de la Ciudadanía²⁶ y la coordinación de los servicios públicos.

En particular a la unidad encargada de Obras Municipales le corresponderá, entre otras funciones (artículo 24), el velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones , del Plan Regulador Comunal y de las Ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto podrá **dar aprobación a las**

²⁶ Es interesante constatar en el Título IV de la Participación Ciudadana y sus artículos, la tendencia a que se elaboren Ordenanzas Municipales de participación ciudadana.

subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales y dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y construcción. Se establece además, que podrá aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización y ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural.

De acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. 458, de 1975), a las Municipalidades les corresponde, según lo dispuesto en esta Ley, establecer las normas técnicas y demás reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, así como, pronunciarse respecto del plan regulador intercomunal que confecciona la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda.

Del mismo modo, les corresponde, con cargo a sus fondos, elaborar y actualizar el plan regulador comunal, informar las concesiones que la Dirección del Territorio Marítimo y de Marina Mercante otorgue respecto de terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables, ubicados en áreas urbanas, controlar y aprobar la subdivisión, loteo o urbanización de terrenos fiscales en las áreas urbanas. En el caso de aquellas que tengan plan regulador, fijar "zonas de remodelación", en las cuales se disponga congelar la situación existente y establecer una política de renovación de las mismas.

Las Municipalidades en cuyas comunas exista plan regulador podrán declarar "zonas de construcción obligatoria, en cuyo caso los propietarios de los sitios eriazos o de inmuebles declarados ruinosos o insalubres por la autoridad competente, deberán edificarlos dentro del plazo que se señale en el decreto aprobatorio correspondiente.

Las Municipalidades deben desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de poblaciones deterioradas o insalubres, en coordinación con los planes de la misma naturaleza y planes habitacionales del Ministerio de Vivienda, pudiendo, además, ejecutar directamente, con cargo a su presupuesto la compra de terrenos para la erradicación de poblaciones mal emplazadas, con riesgos de inundación o imposibilidad de dotarlas de la infraestructura sanitaria.

De acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, la subdivisión, el loteo, el crecimiento urbano por densificación y las aperturas de nuevas vías de tránsito público en subdivisiones o loteos existentes, requerirán del permiso de la respectiva Dirección de Obras Municipales. Así mismo, el municipio determinara los lugares de emplazamiento de los establecimientos industriales o de bodegaje, cuando no estuvieran definidos en un Plan Regulador.

Finalmente, las concesiones del subsuelo²⁷ de bienes de uso público no pueden ser identificadas o catalogadas como instrumentos de ordenamiento urbano, pero es indudable que la concesión del subsuelo y la posterior construcción de obras, como estacionamientos subterráneos, ejercen un impacto generalmente positivo, que se traduce en un mejoramiento del tráfico vehicular, una revalorización de los inmuebles y terrenos adyacentes, una revitalización del comercio, etc. La modalidad que adoptó el legislador para permitir el uso de los citados bienes, fue la de establecer un sistema de concesiones.

²⁷ Artículo 2º de la Ley 19.425, de noviembre de 1995, que modificó a la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorporó un artículo 32 bis, a fin de permitir la utilización del subsuelo de los bienes nacionales de uso público que administran las Municipalidades

CUADRO N° 1.
ACTORES PUBLICOS INVOLUCRADOS DE FORMA DIRECTA E
INDIRECTA EN OT.

ACTORES PUBLICOS	INSTRUMENTOS Y/O MATERIAS DE OT
Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Regional de Desarrollo - Aprobación de instrumentos de P.R. comunales e Intercomunales
M. de Bienes Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Concesiones de tierras fiscales -
M. de Agricultura SAG CONAF	<ul style="list-style-type: none"> - Legislación sobre comunidades Agrícolas, DFL 5 de 1968. - Decreto Ley 3.557, de 1981, de Protección Agrícola - División de Predios Rústicos: Decreto Ley 3.516, de 1980. - Ley N° 3516 de Predios Rústicos - Ley de Bosques, art. 14 del Decreto 4363. - Distritos de conservación de suelos, bosque y agua. Ley 18.378 - SNASPE - Planes de manejo
M. de Minería	<ul style="list-style-type: none"> - Código de Minería - Geología Aplicada Estudio de Riesgos
M. de Vivienda y Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> - Política Nacional de Desarrollo Urbano - Ley General de Urbanismo y Construcciones - Plan Regional de Desarrollo Urbano - Planes Reguladores Intercomunales - Política Nacional de Uso del Borde Costero - División de Predios Rústicos: Decreto Ley 3.516 de 1980
M. de Economía SERNATUR	<ul style="list-style-type: none"> - Planes de Ordenamiento Turístico - Zonas y Centros de Interés Turístico
M. Secretaria Gral. de la Presidencia CONAMA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Bases del Medio Ambiente - Declaración de zonas saturadas - Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
M. de Obras Públicas Dirección de Planeamiento DGA	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de las principales obras en infraestructuras - Política de Concesiones Viales - Coordinación y articulación de los planes y necesidades del MOP con la planificación del desarrollo urbano - Código de Aguas

M. de Planificación y Cooperación CONADI	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo Metodológico a la formulación de Estrategias Regionales de Desarrollo - Areas de Desarrollo Indígena
M. de Defensa, Subsecretaría de Marina	<ul style="list-style-type: none"> - Política Nacional de Uso del Borde Costero - Zonificación Borde Costero
Ministerio de Relaciones Exteriores, DIFROL	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de Zonas Fronterizas
Comisión Nacional de Uso del Borde Costero	<ul style="list-style-type: none"> - Política Nacional de Uso de Borde Costero
Comisión Mixta de Agricultura, Urbanismo, Turismo, y Bienes Nacionales (Interministerial)	<ul style="list-style-type: none"> - Modificaciones de límites urbanos y cambio de uso del suelo agrícola, y/o con fines no agrícolas. - Incorporación en los instrumentos legales de planificación existentes, los planes de ordenamiento físico propuestos y elaborados por el SERNATUR
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> - Limite Urbano - Planes Seccionales - Planes Reguladores Comunales - Planes Reguladores Intercomunales - División de Predios Rústicos: Decreto Ley 3.516, de 1980. - Planes de Ordenamiento turístico (comunal)

6.4 COMISIONES INTERMINISTERIALES

Para enfrentar la intersectorialidad del tema territorial, el Estado chileno ha creado diversas instancias de carácter interministerial. Entre estas, el Comité de Ministros de Ciudad y del Territorio, el Comité de la Reforma Urbana y Territorial, la Comisión Nacional de Uso del Borde, Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, Comisión Mixta de Agricultura y Urbanismo y la iniciativa Pro Rural.

6.4.1 COMITÉ DE MINISTROS DE CIUDAD Y DEL TERRITORIO.

A fines de 1996, S.E. el Presidente de la República, crea un conjunto de Comités Permanentes de Ministros, con el principal objetivo de cautelar la coherencia en la acción gubernativa y asegurar de esta forma el éxito oportuno en la implementación de sus programas y políticas.

Cabe mencionar que estos comités existían desde el año 1990, sin embargo en 1996 se estimó necesario fortalecerlos, ya que había muestras de que su consolidación no había sido completa, ello a pesar de que fueron desde su creación, un punto de encuentro, debate, información y acuerdo entre las distintas áreas de la labor del sector público.

Con en fin de fortalecer tanto su estructura como su funcionamiento, se dispuso la creación de ocho Comités Permanentes de Ministros, cada uno de los cuales deberá reunirse al menos una vez al mes. Entre éstos destacaba el Comité Interministerial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Este Comité estuvo coordinado por el Ministro de la Vivienda y Urbanismo y estaba compuesto por el Ministro Secretario General de la Presidencia, el Ministro de Planificación y Cooperación, el Ministro de Obras Públicas, el Ministro de Vivienda y Urbanismo, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministro de Bienes Nacionales. Tenía como invitados permanentes al Subsecretario de Desarrollo y Administrativo, el Director de Presupuesto.

La primera reunión del Comité se realizó el día 23 de Diciembre de 1996, a ella asistieron la mayor parte de los miembros titulares (ministros). Se destaca esta situación debido a que en las reuniones posteriores, disminuyó de manera importante el número de ministros asistentes a las reuniones, siendo reemplazados, generalmente, por sus subsecretarios. Posteriormente, algunos de estos últimos, también dejaron de asistir, y fueron reemplazados por Jefes de División, o por algún miembro de menor rango del ministerio respectivo.

Posteriormente, a partir del discurso planteado por S.E. el Presidente de la República Sr. Ricardo Lagos, el día 21 de Mayo del año 2000 en el Congreso Nacional, se plantea como acción prioritaria del Gobierno trabajar sobre siete reformas, que exigen disponer de instancias de coordinación gubernamental.

A partir de lo anterior, se crea el Comité de Ministros de Ciudad y el Territorio, encargado de proponer, supervisar y dirigir el desarrollo de proyectos urbanos, en particular aquellos emblemáticos para el Bicentenario de la República.

En la primera reunión ordinaria, se establece que para todos los efectos el Comité de Ministros de Ciudad y el Territorio es el sucesor de la Comisión Interministerial de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transportes (CIPIT) y del Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. La agenda de trabajo de este nuevo Comité, considera entre otros aspectos: Agenda legislativa relativa a la Ciudad y el Territorio, Alcalde Metropolitano, Instrumentos de planificación Territorial, Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano, Proyectos Urbanos y Evaluación de Impacto Ambiental y Proyectos de gestión Intencionada del territorio.

6.4.2 COMITE DE REFORMA DE LA CIUDAD Y EL TERRITORIO.

Con motivo de constituir un grupo de trabajo asesor del Gobierno, para la Reforma de la Ciudad el Territorio, el Ministro Claudio Orrego invitó a distintas personalidades del acontecer político y social del país. Este grupo de trabajo se reunió por primera vez el día 27 de septiembre de 2000 y se impuso un plazo de 6 meses para hacer una propuesta precisa y concreta con acciones para la Reforma de la Ciudad en Chile. El Ministro Jaime Ravinet le da continuidad a esta iniciativa, y convoca a un Seminario amplio para la Reforma de la Ciudad y el Territorio.

La "Gran Reforma Urbana" es lanzada oficialmente por El Presidente de la República, Ricardo Lagos, y el Ministro Jaime Ravinet el 25 de Junio del 2001 El programa comprenderá nuevos mecanismos de gestión, participación y financiamiento destinados a mejorar las ciudades, además de la apertura de espacios a la inversión privada.

Para cumplir con los objetivos planteados se constituirá un Consejo Nacional para la Reforma Urbana, presidido por él Presidente de la

República y compuesto por nueve representantes de Gobierno y ocho del sector privado que analizarán este plan.

El primer paso llevado a cabo por este proyecto consistió en la definición de las dimensiones básicas de la reforma. Estas son:

- Manejo y planificación integral del Territorio.
- Planificación integrada del transporte y los usos del suelo.
- Calidad de vida en las ciudades
- Espacio público, participación y ciudadanía.
- El mercado como regulador urbano y territorial
- Financiamiento de la gestión y desarrollo de las ciudades
- Las ciudades como centros de actividad productiva
- Instrumentos y mecanismos de regulación urbana y territorial
- Incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo urbano
- Institucionalidad y gestión de la reforma urbana.

6.4.3 COMISIÓN NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO.

Los principios rectores que rigen el uso del borde costero en nuestro país se encuentran en la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, (Decreto Supremo N°475 del 14 de Diciembre de 1994) que da origen a la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC). Los objetivos principales de esta comisión son los siguientes:

- a) Proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del Litoral de la República, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa.
- b) Elaborar un informe para la evaluación, al menos cada dos años, de la implementación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y proponer los ajustes que correspondan.
- c) Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los diversos Planes Comunales e

Intercomunales, a fin que exista coherencia en el uso del borde costero del litoral.

- d) Proponer soluciones a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero del litoral, que la autoridad competente someta a su consideración.
- e) Recoger los estudios que los diversos órganos de la Administración del Estado realicen sobre el uso del borde costero del litoral; y
- f) Formular recomendaciones, dentro del ámbito de su competencia a los órganos de la Administración del Estado.

La Comisión se encuentra integrada por: el Ministro de Defensa, quien la presidirá, un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, un representante de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación, un representante del Ministerio de Obras Públicas, un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, un representante del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, un representante del Ministerio de Bienes Nacionales, un representante de la Armada de Chile, un representante del Servicio Nacional de Turismo y, un representante de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Esta Política se aplica respecto de los siguientes bienes nacionales, fiscales o de uso público, sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría de Marina:

- 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.

Los objetivos generales de la Política de Uso del Borde costero son los siguientes:

- 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, como es el caso de las bahías naturales, proximidad a centros poblados, condiciones meteorológicas locales, accesos, entre otras.

- Propender al desarrollo de los recursos y riquezas de los distintos sectores.
- Propender a la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo, acorde con las necesidades de desarrollo y las demás políticas fijadas sobre tales materias.
- Propender a una adecuada compatibilización de las múltiples actividades que se realizan o puedan realizarse en el borde costero.
- Posibilitar y orientar el desarrollo equilibrado de las diferentes actividades, desde una perspectiva nacional, acorde con los intereses regionales, locales o sectoriales.
- 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, tomando en consideración que éste constituye un recurso limitado.

Consecuente con lo anterior, constituyen sus objetivos específicos, los siguientes:

- Determinar los diferentes objetivos y propósitos específicos posibles, para las diversas áreas del litoral.
- Identificar los planes y proyectos de los distintos organismos del Estado, que afecten al borde costero.
- Procurar la compatibilización de todos los usos posibles del borde costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo.
- Posibilitar la realización de inversiones, el desarrollo de proyectos públicos y privados, bajo reglas predeterminadas, que permitan su concreción.
- Proponer los usos preferentes del borde costero.

6.4.4 COMITES REGIONALES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

Estos Comités (CROT) fueron concebidos para mejorar la coordinación de las inversiones del sector público en los asentamientos humanos de las respectivas regiones, con el fin de apoyar a los Gobiernos Regionales en materias relacionadas con desarrollo territorial

Los Comités son presididos por el Intendente Regional e integrados, a lo menos, por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) de Planificación, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo (quien actuará como secretario técnico), Agricultura, de Transportes y Telecomunicaciones y además, el Gerente de la Empresa de Obras Sanitarias de la Región.

Actualmente se plantea fortalecer los CROT a través de la incorporación de la dimensión regional del Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio y del Proyecto de Reforma de la Ciudad y del Territorio.

6.4.5 COMISIÓN MIXTA DE AGRICULTURA Y URBANISMO

Mediante Decreto Supremo 718, de 1977, se creó la Comisión Mixta de Agricultura, Urbanismo, Turismo, y Bienes Nacionales. Las funciones de esta Comisión son las siguientes:

- a) Conocer e informar técnicamente los asuntos relativos a modificaciones de límites urbanos y cambio de uso de suelo agrícola, conciliando los puntos de vista de los Ministerios de Agricultura y Vivienda y Urbanismo, del Servicio Nacional de Turismo y del Ministerio de Bienes Nacionales, para lo cual deberá estudiar y proponer la fijación de dichos límites urbanos en todas las ciudades y pueblos del territorio nacional y la ampliación o reducción de los mismos en conformidad a los artículos 53 y 54 del D.S. 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975.
- b) Estudiar e informar sobre cambios de uso de suelo, con fines no agrícolas, en todas las áreas rurales del país, de acuerdo al artículo 55 del D.S. 458, de Vivienda, de 1975.
- c) Proponer las normas de coordinación de las actividades de las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura y de Vivienda y Urbanismo en la aplicación del artículo 55 del D.S.458.

- d) Estudiar y proponer las normas para la aprobación de subdivisiones de predios rurales en que resulten lotes inferiores a una unidad agrícola familiar, o cuando se destinen para otros usos, según lo dispuesto en el decreto ley 752, de 1974.
- e) Tomar conocimiento de las disposiciones, normas y planes de ordenamiento y desarrollo físico que cada organismo integrante de la Comisión elabore o proponga para ser aplicados en áreas urbanas o rurales que tengan importancia turística, a fin de analizar conjuntamente, compatibilizar intereses y adoptar aquellas decisiones que sean de interés y responsabilidad compartida por los referidos organismos.
- f) Proponer la forma en que los organismos ejecutores acojan e incorporen a los instrumentos legales de planificación existentes, los planes de ordenamiento físico propuestos y elaborados por el Servicio Nacional de Turismo para las Zonas y Centros de Interés Turístico.

En todas las materias señaladas anteriormente que deban ser resueltas a nivel nacional, se tendrá presente el informe previo de la Comisión Mixta de Agricultura, Urbanismo, Turismo y Bienes Nacionales, sin perjuicio de los demás requisitos y procedimientos que prescribe la legislación vigente.

6.5 OTRAS ORGANIZACIONES

6.5.1 RED PRO RURAL

El año 1998, los Comités de Ministros Social y de Desarrollo Productivo mandataron la creación de una Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural, con el propósito de impulsar programas de desarrollo en zonas de pobreza rural, así como formular propuestas que permitieran avanzar hacia una "política de desarrollo territorial que incorporara debidamente la problemática del espacio rural y de su población" .

A partir de dicho mandato, a fines de 1998, se inicia la puesta en marcha de la Red PRORURAL, orientada al establecimiento de Planes Zonales de Desarrollo en 5 zonas distribuidas entre las regiones VI y X, y a la generación participativa de propuestas de políticas e instrumentos de desarrollo rural

El objetivo de la iniciativa consiste en mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales pobres, dinamizando las economías locales, con una visión territorial, multisectorial y

participativa. Por lo tanto, considera el desarrollo económico local en el medio rural no sólo desde el punto de vista sectorial agropecuario, como ha sido tradicional, sino que incorpora todo el potencial de la actividad extra-agrícola aprovechando los diversos recursos y oportunidades existentes en los territorios. Su operación se lleva a cabo a través de dos grandes ámbitos de acción:

a) La realización de una estrategia integrada de intervención territorial tendiente a contribuir de manera eficiente y eficaz al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural empobrecida y vinculada a la actividad y al mundo rural. Esta estrategia se operacionaliza en cada zona en que la Red PRORURAL interviene, a través de Planes de Desarrollo territorial, los que constituyen el conjunto integrado de acuerdos de mediano plazo asumidos por parte de la institucionalidad.

b) La elaboración participativa e implementación de propuestas e iniciativas tendientes a la adecuación de los Instrumentos y Políticas Públicas relativas al medio rural.

7 INSTRUMENTOS Y ACCIONES SECTORIALES.

7.1 Política Nacional de Desarrollo Urbano

Consiste en una definición de objetivos y estrategias que, basados en los principios fundamentales contenidos en la Constitución Política, definen el grado de intervención que le corresponde a las autoridades en el control del proceso de construcción y urbanización. La última Política Nacional de Desarrollo Urbano data del año 1985 y fue derogada en el año 2000. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo se encuentra trabajando en el diseño de una futura Política.

7.2 Plan Regional de Desarrollo Urbano

La responsabilidad de elaborarlos recae en las Secretarías Regionales Ministeriales del MINVU, señalando la ley que su aprobación mediante Decreto Supremo es también atribución del MINVU, previa visación del Intendente respectivo (art. 30 LGUC), indicándose además que sus disposiciones deben incorporarse a los Planos Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y comunales (art. 33 LGUC)

De acuerdo a la Circular 1083 de la División de Desarrollo Urbano (DDU9 18/12/96), el objetivo general del Plan es disponer de un instrumento de gestión eficaz para el uso más adecuado del territorio, en función del desarrollo regional. Se plantea que este objetivo se inserta en el marco de los grandes principios, como son otorgar a las personas un ámbito que fomente su desarrollo, propiciar las relaciones de complementariedad entre ellas, recoger las demandas y aspiraciones de la sociedad y destacar la preocupación por el medio natural, que debe utilizarse considerando sus potencialidades y limitaciones, no sólo protegiendo su condición actual, sino mejorándola. En concordancia con este marco global, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Constituir un marco de referencia para la toma de decisiones y acciones futuras, tanto en materias de regulación como de inversión, anticipándose a las transformaciones que éstas producen.
- Identificar las acciones claves necesarias para el desarrollo de la región, considerando las principales ventajas y dificultades que ella presenta para su inserción en el escenario económico global.

- Prever y hacer compatibles los requerimientos de territorio de las distintas actividades, sin agotar las capacidades que se requerirán en el futuro.
- Preservar las mejores condiciones ambientales de la región, teniendo presente que ellas se sustenten en el tiempo.
- Mejorar la funcionalidad del conjunto de localidades, de manera de lograr mayor fluidez y complementariedad en el sistema regional
- Integrar a todos los centros poblados a las posibilidades de desarrollo, respetando su individualidad, identidad, y la evolución de su contexto cultural.

Al confeccionar el Plan, se estudia todo el territorio de la región para determinar las áreas aptas para el asentamiento humano, aquellas mejores para absorber el crecimiento futuro de las localidades urbanas y las áreas que tienen potencial para las actividades económicas.

También se identifican los sectores de la región que son peligrosos para el asentamiento humano por la existencia de fallas geológicas, excesiva pendiente o que son propensos a rodados, avalanchas, aluviones o aludes. Zonas de actividad volcánica, de maremotos o acción sísmica. Áreas inundables debido a la acción del mar, ríos, lagos y aguas subterráneas. Igualmente se distinguen zonas próximas a embalses, centrales hidroeléctricas, acueductos, torres de alta tensión, aeropuertos y otras donde es necesario prohibir las construcciones que conllevan la permanencia de las personas en áreas de riesgo.

De manera similar, se deben establecer las áreas donde en común acuerdo con los organismos pertinentes, se debe restringir la urbanización y el asentamiento humano porque son parques nacionales, reservas forestales, santuarios de la naturaleza y cualquier otra área de preservación ecológica y protección del medio ambiente que estén legalmente definidos por CONAF, SAG, Ministerio de Bienes Nacionales, Agricultura, Salud, Educación o cualquier otros servicio competente.

De igual modo, se debe identificar aquellas áreas ubicadas fuera de los centros urbanos cuyos recursos naturales les otorgan un gran potencial para diversas actividades económicas y donde es necesario regular y compatibilizar los usos del suelo y la coexistencia de procesos productivos diversos, de modo de no provocar conflictos, deterioro de los recursos o daños al medio ambiente natural o construido. Así ocurre, por ejemplo, entre la industria y la agricultura, o en los lagos donde hay turismo y

cultivo de salmones, o en lugares donde la extracción de áridos o labores mineras entran en conflicto con las plantaciones de parronales u otras actividades vecinas y aun con los centros poblados. Además en sectores rurales donde la excesiva subdivisión de la tierra se hace incompatible con la explotación agrícola o ganadera del recurso natural.

El Plan Regional de Desarrollo Urbano se preocupa también de los caminos y vías que vinculan a los centros urbanos, en el sentido de asegurar a cada localidad buen acceso a los servicios que se encuentran en las ciudades mayores y, para la circulación de vehículos de carga y transporte de pasajeros.

Por último, el Plan estudia el conjunto de las localidades urbanas para determinar, a rasgos generales, lo que se necesita para el crecimiento futuro de cada una de ellas, en cuanto a redes de agua potable y alcantarillado, vialidad urbana y pavimentación, equipamiento y áreas verdes; y en cuanto a la disponibilidad de suelo para urbanizar y terrenos para la mejor localización de la vivienda social. Estudia los escenarios o alternativas posibles que pueda asumir el sistema urbano:

- concentración en un gran centro.
- concentración en dos o más centros.
- polarización del sistema o subsistemas regionales en torno a los centro mayores, etc.

Es necesario mencionar que en la actualidad (2002), no existe en el país, ningún Plan Regional de Desarrollo Urbano aprobado, lo que es un hecho lamentable, ya que ello significa que no ha habido una traducción concreta con una visión sistémica del desarrollo urbano regional. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo esta desarrollando un programa de formulación y actualización de estudios conducentes a elaborar estos instrumentos, para lo cual se ha planteado como meta, el año 2004 para tener los 13 Planes Regionales de Desarrollo Urbano aprobados.

7.3 Plan Regulador Intercomunal

El Plan Intercomunal tiene por finalidad regular el desarrollo físico de los territorios, de diversas comunas, cuyas relaciones generan influencias recíprocas sobre sus áreas urbanas y el entorno mediato, por efecto de los servicios urbanos y de las actividades productivas primarias, secundarias y terciarias que se realizan en cada comuna.

La responsabilidad de este nivel de planificación recae también en las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda. Cuando la población de

las comunas involucradas supera los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de área metropolitana y el Plan se denomina entonces, Plan Regulador Metropolitano.

El Plan Regulador Intercomunal o Plan Regulador Metropolitano, estudia todo el territorio de las comunas que lo integran para reconocer en ellos, las áreas o sectores que conforman un conjunto interdependiente o "sistema intercomunal" (unidad urbana) y para regular el crecimiento de sus centros urbanos así como el adecuado manejo de su entorno en un contexto global, que resuelva los problemas comunes y evite los conflictos y daños entre las actividades que allí se desarrollan.

En este sentido debe acoger las medidas dispuestas por la planificación de nivel superior regional y nacional, y en concordancia con ellas desarrollar las materias propias entre las cuales se distinguen las siguientes:

- Determinar las áreas aptas para absorber el crecimiento de los centros urbanos del sistema intercomunal y su correcta integración al mismo, a través del establecimiento de normas de uso generalizado del suelo, densidades habitacionales y de construcción, de conformidad a los roles asignados dentro del sistema, como asimismo las normativas específicas para el desarrollo de actividades que generen impactos en el área del sistema, en concordancia con el mejor aprovechamiento de sus capacidades y potencialidades.
- Indicar las zonas o sectores que en razón de sus atributos naturales presentan riesgos o peligro potencial para el establecimiento de asentamientos urbanos, incluidos, entre otros, los terrenos con fallas geológicas, los inundables, los de avalanchas, aluviones, los de actividad volcánica, de maremotos o acción de ríos, lagos y aguas subterráneas.
- Incorporar los terrenos que constituyen el patrimonio ecológico, de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, y los de protección de obras de infraestructura, los cuales deben resguardarse del uso indiscriminado y protegerse para evitar su deterioro.
- Establecer las vías de comunicación necesarias para asegurar las relaciones internas y externas del sistema y el normal desarrollo de las actividades, conformando el sistema vial intercomunal y los terminales de transporte.
- Definir las características, localización, condicionantes y normas técnicas de sectores de uso exclusivo industrial molesto, de áreas verdes, equipamiento u otras actividades que trasciendan el ámbito

local y generan influencia o impactan fuertemente en el área intercomunal.

- Consignar y compatibilizar sus disposiciones con las de otros cuerpos legales aplicables en el área comprendida por el Plan, constituyendo el marco legal complementario al del desarrollo urbano y construcción, de especial incidencia en la gestión de proyectos y funcionalidad del sistema intercomunal.

7.4 Plan Regulator Comunal y Plan Seccional

De acuerdo a lo establecido en el instructivo de la División de Desarrollo Urbano N° 55 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los objetivos del Plan Regulator Comunal son:

- a) Promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico – social; prever normas para lograr 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, de equipamiento y esparcimiento.
- b) Formular una propuesta de organización del sistema construido, previendo las necesidades de espacio y localización de actividades más adecuados; hacer compatibles las distintas actividades en el espacio habilitado y generar una calidad morfológica que agregue valor al conjunto.
- c) Establecer disposiciones respecto al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades e intensidad de utilización del suelo, 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.

La metodología de elaboración de los PRC consiste en la elaboración de un Diagnóstico, las Propuestas y Acuerdos, el Anteproyecto y el Proyecto. En general, se puede establecer que este instructivo recoge una serie de componentes relacionadas con la planificación local, el medio ambiente, las participación ciudadana y otras. Sin embargo, hasta la actualidad los PRC han sido diseñados y se utilizan particularmente para ordenar el crecimiento urbano y establecer las normas que se deben cumplir para urbanizar y construir

El ordenamiento se logra mediante la definición de usos de suelo en el territorio y mediante las condiciones exigidas para construir, que incluye, entre otras, una zonificación, jerarquización de las vías, localización del equipamiento a nivel comunal, estacionamientos, la fijación de límites urbanos, densidades y prioridades en la urbanización de terrenos para el crecimiento de la ciudad de acuerdo a la factibilidad de ampliar o dotar de redes de agua potable y alcantarillado, y la capacidad vial existente y proyectada. Adicionalmente contempla normas urbanísticas relativas a la configuración morfológica específica del centro poblado.

El Plan Regulador Comunal se debe formular obligatoriamente en las comunas sujetas a planificación intercomunal o urbana-regional; en todos los centros poblados mayores de 7.000 habitantes; en los centros poblados que sean afectados por destrucción total o parcial; y en aquellos que disponga el MINVU.

El Plan Seccional se emplea para planificar con mayor detalle un sector reducido de la comuna. En el plano se fijan con exactitud los trazados y anchos de calles, la zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, líneas oficiales de edificación, los terrenos afectos por expropiaciones y otros aspectos urbanísticos.

El Plan Seccional tiene carácter obligatorio en las comunas de más de 50.000 habitantes que cuentan con Asesor Urbanista, para los efectos de fijar líneas de edificación. Adicionalmente, se emplea para planificar aquellos asentamientos humanos o centros poblados de una comuna que carecen de Plan Regulador Comunal y hace las veces de tal.

El Límite Urbano se emplea para planificar de modo genérico un centro poblado, un balneario u otro tipo de asentamiento humano menor que requiera un ordenamiento básico de las actividades, en función del marco legal y reglamentario de la LGUC

7.5 Estrategias Regionales de Desarrollo.

La Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece que al Gobierno Regional le corresponde definir la Estrategia Regional, formular las políticas, planes y programas de desarrollo de la región.

La Estrategia Regional de Desarrollo es un instrumento de planificación que recoge y ordena las principales propuestas regionales, entregando de esta manera a las autoridades y otros actores regionales públicos y privados, directrices para la toma de decisiones. En Chile, desde inicios de los años

90, las regiones comenzaron a elaborar sus respectivas estrategias regionales con horizontes de 4 a 6 años.

La calidad y/o vigencia de las estrategias elaboradas hasta el momento es variable de una región a otra, aunque en general se puede decir que uno de sus principales defectos es que la participación ciudadana en su elaboración es muy limitada. Esto, sumado a una mala difusión del documento final, las hace ser desconocidas para una parte importante de los habitantes de la región, situación de la que no escapan muchos funcionarios de los distintos ministerios, municipalidades y otros servicios públicos presentes en ellas.

Es necesario mencionar también que por lo general, en la etapa de asignación de recursos realizada desde el nivel central hacia las regiones no se toma en cuenta lo planteado por la estrategia.

Del mismo modo, rara vez los Planes de Desarrollo Comunal se elaboran teniendo como eje central lo planteado en las estrategias, lo que se explica en buena parte por el hecho de que ella no se ajusta a las demandas o especificidades locales, en especial en aquellos casos en los que las comunas no tuvieron una participación activa en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo.

7.6 Plan de Desarrollo Comunal

El texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, (D.F.L. N°2/19.602, publicado en el Diario Oficial de 11 de enero de 2000 y rectificado, como aparece en el texto, en el D.O. del 2 de febrero de 2000) establece en su Artículo 6° que a gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos: El plan de desarrollo comunal y sus programas; El plan regulador comunal y el presupuesto municipal anual.

El artículo 7° establece que el plan comunal de desarrollo, 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. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el Alcalde como el Consejo Municipal 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 éste.

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) debiera ser una verdadera "carta de navegación" para conducir la comuna, de una manera realista, hacia los objetivos que se han planteado los representantes de todos los actores sociales comunales. Este instrumento debe constituirse en una guía para la acción, que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado. Su punto de partida debe ser, por una parte, el proyecto político predominante y por otra, la búsqueda de acuerdos sociales mínimos que conduzcan al planteamiento de una imagen-objetivo de comuna compartida por la mayor parte de los actores.

Es también muy importante la coordinación entre el PLADECO el Plan Regulador Comunal y eventualmente un Plan Regulador Intercomunal. En algunos casos planificar e intentar ordenar el territorio a la escala comunal es insuficiente para lograr los resultados deseados. Desde una perspectiva sistémica, se sabe que lo que ocurra en una comuna no es completamente independiente de lo que ocurra en las comunas vecinas. Por ello, en esos casos, sería deseable una planificación territorial que abarcara grupos de comunas, con el objeto de darle mayor coherencia a las acciones que se emprenden en su conjunto.

Sin embargo, siendo realistas, estas asociaciones de comunas para planificar u ordenar sus territorios de manera conjunta, a menudo se estrellarán con el individualismo que suele estar presente en el comportamiento de los alcaldes y concejales, los que por distintas razones (diferencias políticas; conflictos históricos; rivalidades; temor a ser perjudicado; etc.) son reacios a asociarse con los vecinos con este u otros propósitos. Aunque es necesario reconocer que ya existen en el país experiencias asociativas intercomunales con propósitos puntuales, como por ejemplo, promover el turismo, recolección de residuos domiciliarios, etc.

7.7 Areas Silvestres Protegidas del Estado.

En la actualidad, Chile cuenta con un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), que comprende a todas las unidades declaradas Parque Nacional, Reserva Nacional, y Monumento Natural, siendo administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), corporación de derecho privado dependiente del MINAGRI.

El SNASPE fue creado por la Ley 18.362, promulgada en diciembre de 1984, la que sin embargo no ha entrado en vigencia, por cuanto ella regirá a partir de la fecha en que, a su vez, entre en plena vigencia la Ley 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, lo que tampoco ha ocurrido, dado a que

no se ha dictado el decreto en cuya virtud el Presidente de la República disuelva la corporación de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal, según dispone el artículo 19 de esta última ley.

El concepto de "área silvestre protegida" está expresado en la Ley 18.362, entendiéndose por ello los ambientes naturales, terrestres o acuáticos pertenecientes al Estado y que éste protege y maneja para lograr los objetivos de conservación fijados para las categorías de área mencionadas.

En este contexto y desde un punto de vista técnico y jurídico el SNASPE tiene una serie de objetivos, tales como de conservación, mejoramiento, restauración, y mantención de la diversidad ecológica, recursos de flora y fauna silvestre, suelos, sistemas hidrológicos, y los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural.

De conformidad a la ley que crea el SNASPE, la CONAF deberá elaborar un plan de manejo para cada unidad en concordancia con las definiciones y objetivos señalados para la categoría de manejo respectiva, planes que serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Agricultura.

Las unidades de manejo se crean mediante decretos supremos conjuntos de los Ministerios de Bienes Nacionales y Agricultura. Dicho decreto debe indicar la cabida aproximada y los deslindes de la unidad respectiva y se dictan previo informe técnico de la CONAF. De la misma manera, se puede alterar la cabida de una unidad de manejo, modificar sus deslindes, proceder a su reclasificación, o quitarle su calidad de tal. La administración, vigilancia y control de las unidades de manejo que integran el SNASPE, corresponde al MMINAGRI, a través de la CONAF.

La ley 18.362 contempla la posibilidad de que las unidades que constituyen el SNASPE puedan ser objeto de concesiones de uso que se otorgará por resolución del Ministerio de Agricultura, y previa proposición de la CONAF acerca de la conveniencia de otorgarla sobre determinados bienes incluidos en la unidad de manejo respectivo.

7.8 Areas Silvestres Protegidas Privadas.

En conformidad al artículo 35 de la Ley 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, el Estado fomentará e incentivará la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al

SNASPE. La supervisión de estas áreas silvestres corresponderá al organismo administrador del SNASPE.

La afectación de estas áreas será voluntaria y se perfeccionará mediante resolución dictada por el organismo administrador, que acoge la respectiva solicitud de su propietario. La desafectación se producirá por vencimiento del plazo, por resolución del organismo administrador fundada en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el reglamento, o a petición anticipada del propietario. Un reglamento, no dictado aún, establecerá los requisitos, plazos y limitaciones de aplicación que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento las obligaciones y cargas que la afectación traiga.

De conformidad al artículo 36 de la Ley 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, formarán parte de las áreas protegidas privadas, al igual que en el SNASPE, las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales, situados dentro de su perímetro. Sobre estas áreas protegidas mantendrán sus facultades los demás organismos públicos, en lo que corresponda.

7.9 Reservas Marinas y Areas de Manejo.

De acuerdo a la letra b) del Art. 48 de la Ley de Pesca, en la franja costera de cinco millas marinas medidas desde las líneas de base normales, podrán establecerse Reservas Marinas, mediante D.S del Ministerio de Economía, previo informes técnicos de la Subsecretaría de Pesca y del Consejo Zonal de Pesca.

De igual manera, en conformidad al art. 48 letra d) de la citada Ley, en la franja costera de cinco millas marinas medidas desde las líneas de base normales, así como en las aguas terrestres e interiores, podrán establecerse, siguiendo el mismo procedimiento que para las Reservas Marinas, Areas de Manejo y explotación de recursos bentónicos, a las cuales podrán optar las organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas.

Estas áreas serán entregadas por el Servicio Nacional de Pesca (SERNAP), previa aprobación de un proyecto de manejo y explotación del área, solicitada por la Subsecretaría de Pesca, a través de un convenio de uso, por un período máximo de dos años. Para estos efectos, SERNAP solicitará la destinación correspondiente al Ministerio de Defensa Nacional.

7.10 Concesiones de Acuicultura.

De conformidad al Título VI de la Ley de Pesca (artículos 67 a 90), la autoridad puede establecer concesiones de acuicultura. De acuerdo al art. 67, en las áreas de playas de mar, terrenos de playas fiscales, porciones de agua y fondo, y rocas, dentro y fuera de las bahías, y en los ríos y lagos que sean navegables por buques de más de cien toneladas de registro grueso, fijadas como apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, por uno o más decretos supremos, expedidos por el Ministerio de Defensa, existirán concesiones de acuicultura para actividades acuícolas, las que se regirán por las disposiciones de este Título.

7.11 Uso Preferente del Borde Costero.

Como ya se ha dicho, los principios rectores que rigen el uso del borde costero en nuestro país se encuentran en la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, (Decreto Supremo N°475 del 14 de Diciembre de 1994).

En esta política, se plantean entre otros objetivos específicos, “procurar la compatibilización de todos los usos posibles del borde costero, en las distintas áreas y zonas.....” y “proponer los usos preferentes del borde costero”.

Los usos preferentes se determinan teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños, definiciones de uso ya establecidos por organismos competentes. Además, se deberá considerar, para el mejor aprovechamiento del borde costero del litoral, los siguientes usos relevantes:

- Puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza, pues las obras e instalaciones necesarias para ello, sólo pueden realizarse en lugares que reúnan, entre otros aspectos, condiciones geográficas, batimétricas, proximidad a centros poblados o industriales, y condiciones meteorológicas apropiadas.
- Industrias de construcción y reparación de naves. Ello, por cuanto se requiere de condiciones similares a las anteriores, aun cuando admite una mayor flexibilidad.
- Regularización de asentamientos urbanos y caletas de pescadores artesanales existentes.

- Áreas de uso público para fines de recreación o esparcimiento de la población.
- Actividades industriales, económicas y de desarrollo, tales como el turismo, la pesca, la acuicultura, la industria pesquera, la minería.

La zonificación del borde costero, intenta resolver los múltiples conflictos existentes por la localización de las diferentes actividades productivas que se pueden ubicar en estos territorios. Es interesante constatar, como una bahía protegida es apropiada para el uso turístico, para la acuicultura, para instalaciones portuarias o para pesquería artesanal, o sea, un área óptima para un uso, también suele serlo para otro.

La gestión integral del borde costero, a través de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero, se transforma en un adecuado espacio de discusión para alcanzar el consenso. La experiencia registrada por el Gobierno Regional de Aysén y su Comisión Regional en el año 2001, asesorados por la GTZ, permitió que diferentes actores públicos y privados, pudieran llegar a un acuerdo respecto del uso del suelo, conciliando intereses tan contrapuestos como son los del sector acuícola con el sector turismo.

7.12 Distritos de Conservación de Suelo.

La Ley N° 18.378 (D.O. 30/10/85) establece que los predios agrícolas ubicado en áreas erosionadas o en áreas de inminente riesgo de erosión, deben aplicar las técnicas y programas de conservación que indique el Ministerio de Agricultura. En estas áreas, el Presidente de la República puede establecer, mediante decreto emitido por el propio Ministerio, los "distritos de conservación de suelos, bosques y aguas". La misma Ley establece una serie de sanciones al no cumplimiento de las técnicas y programas de conservación establecidos.

La aplicación de este instrumento ha sido prácticamente nula, debido a la necesidad de disponer de una clasificación detallada del estado de los suelos en el país y de su potencial de erosión.

7.13 Comunidades Agrícolas.

Las Comunidades Agrícolas, ciertamente no son un instrumento de ordenamiento territorial, pero sin lugar a dudas, tiene una influencia sobre el ordenamiento del suelo, desde el momento que, a través de la normativa se consolida una forma de propiedad sobre un espacio geográfico constituido por un territorio rural común.

El DFL 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura, modificado de manera sustantiva por la Ley 19.233, de 1993, modificó, complementó y fijó el texto refundido del D.F.L. R.R.A.²⁸ N° 19, sobre Comunidades Agrícolas.

Para los efectos de esta normativa, se entiende por Comunidad Agrícola, la agrupación de propietarios de un terreno rural común que lo ocupen, exploten o cultiven y que se organicen en conformidad con esta legislación. Estas Comunidades gozan de personalidad jurídica desde su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces respectivo. En consecuencia, son capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente. Así, los comuneros son propietarios de un derecho o cuota sobre el predio común, el cual les permitirá el acceso al uso y goce de los bienes de la comunidad, en especial, y sin que esto signifique que la enumeración sea taxativa, podrán ejercerlos sobre:

- Los terrenos comunes, en la forma que lo determine la Junta General de Comuneros,
- Los goces singulares que les asigne la Junta General de Comuneros de un modo exclusivo y permanente, y
- Los derechos de aprovechamiento de aguas que posea la comunidad por la competente inscripción, de las aguas lluvias que caen o se recogen en el predio común y de las que correspondan a vertientes que nacen, corren y mueren dentro del mismo predio.

7.14 Pequeña Propiedad Raíz.

El D.L. 2.695, de julio de 1979, sobre regularización de la pequeña propiedad raíz, al igual que otros, no puede considerarse propiamente un instrumento de ordenamiento territorial, pero en determinadas ocasiones el uso de esta normativa puede llegar a tener influencia en la estructura territorial. Tiene por objeto que se reconozca al poseedor material la calidad de poseedor regular del bien respectivo a fin de quedar habilitado para adquirir su posterior dominio por prescripción.

Este Decreto, fijó normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y su dictación tuvo por fundamento establecer un nuevo procedimiento, que permitiera regularizar la situación del poseedor material que carecía de títulos o que los tenía pero imperfectos. Sin embargo, no es aplicable a las siguientes propiedades: a) a las fiscales; b) a las comunidades agrarias regidas por el DFL 5, de 1967, de Agricultura;

²⁸ R.R.A.: Reglamento de Reforma Agraria.

c) a las tierras indígenas regidas por la Ley 19.253, y d) a las poblaciones declaradas en situación irregular de acuerdo con la Ley 16.741.

7.15 Predios Rústicos.

En diciembre de 1980 se publicó el Decreto Ley N° 3516, del Ministerio de Agricultura, que permitió que los predios rústicos puedan ser libremente divididos por sus propietarios, sin intervención de la autoridad. Dicha libertad, sin embargo, está sujeta a dos limitaciones. En primer lugar, los lotes resultantes deben tener una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas. En segundo lugar, los predios resultantes de la subdivisión quedan sujetos a la prohibición de cambiar su destino²⁹.

El objetivo inicial de esta norma fue evitar el proceso de enajenaciones de predios rústicos experimentada a fines de los setenta por parte de campesinos y pequeños agricultores que habían sido beneficiarios del proceso de reforma agraria. Por lo tanto, se permitió la subdivisión de predios rústicos hasta una superficie mínima de 0,5 ha. Con ello, no se impedía que los campesinos vendieran sus propiedades, si no que, se garantizaba la tenencia segura de al menos media hectárea, en que pudieran vivir y desarrollar algún tipo de agricultura de subsistencia.

Sin embargo, la práctica anuló ese objetivo, y dio origen a una serie de efectos no deseados, tales como la ocupación urbana de importantes suelos de alto valor agrícola, contaminación de napas subterráneas, contaminación atmosférica por polvo en suspensión y otras.

Estos loteos, al poder desarrollarse en cualquier sector rural, permiten la formación de asentamientos urbanos al margen de la planificación urbana, consolidándose a través de la presión que ejercen los propietarios a las autoridades para que los doten de los servicios básicos. Así, las densidades habitacionales pueden aumentar a niveles equivalentes a áreas semi-urbanas, ya que bajo el pretexto de construir una vivienda para los trabajadores del predio, se pueden llegar a tener al menos dos viviendas por predio, incluida la del propietario.

²⁹ Con el fin de cautelar estas limitaciones, este decreto ley establece varios mecanismos. El primero consiste en que las escrituras públicas en que conste el título de la enajenación de los predios resultantes de una subdivisión, se debe dejar constancia de la prohibición de cambiar el destino. El segundo es una obligación que pesa sobre los notarios y sobre los conservadores de bienes raíces. Los primeros no pueden autorizar escrituras públicas y los segundos no pueden inscribirlas si no se ajustan a dichas limitaciones. El tercer mecanismo es **una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, para quienes cometan alguna infracción cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos** o habitacionales de predios rústicos. En cuarto lugar, los actos o contratos celebrados en contravención a lo dispuesto en el D.L. 3.516 son absolutamente nulos. Finalmente se encarga a los SEREMIS de Vivienda y Urbanismo, al SAG y a la municipalidad respectiva fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta normativa.

A partir de lo anterior, se puede establecer que la dictación de este decreto constituye un buen ejemplo de un texto legal cuya aplicación práctica se aparta por completo de las sanas intenciones que tuvo en cuenta el legislador al momento de su dictación, generando, en cambio, una serie de efectos adversos no deseados.

7.16 Cambio de Uso del Suelo.

Hasta fines del año 2002, el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo planteaba que, "Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores.

Correspondía a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva 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.

Con dicho objeto, cuando era necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado mínimo de urbanización que deberá tener esa división predial.

Por su parte, el artículo 46 de la Ley 18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, señala que "Para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al artículo 55 del decreto supremo N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se requerirá informe previo del SAG.

Es importante señalar que la intensa aplicación de éste artículo, en torno a las áreas urbanas más importantes del país, ha permitido la localización de una serie de actividades productivas "al otro lado del límite urbano". Es indudable, que una gran cantidad de actividades productivas, cuyo techo de pago por localizarse en un área urbana consolidada es reducido (como las actividades de almacenaje y acopio), han buscado mediante este expediente una localización en trono a las carreteras, teniendo así, amplias ventajas de accesibilidad y marketing.

A comienzos del año 2003, este artículo sufre una nueva modificación, que en términos generales hace mas débil el accionar de los instrumentos de planificación sobre el territorio rural.

Se plantea que "fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para al explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, **o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1000 unidades de fomento que cuenten con los requisitos para obtener subsidio del Estado**".

Así mismo, corresponderá a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva 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.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico o construir conjuntos de viviendas sociales o de viviendas de un valor de hasta 1000 unidades de fomento que cuenten con requisitos para obtener subsidios del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda. Este informe señalará el **grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme lo establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones**.

Igualmente 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 y Ganadero que correspondan.

7.17 Zonas o Centros de Interés Turístico Nacional.

El Servicio Nacional de Turismo, posee entre otras atribuciones, las siguientes facultades que se relacionan con el tema territorial (Decreto Ley 1224, de 1975, y su Reglamento, D.S. 515, de 1977, de Economía):

- Proponer al sector público la construcción, ampliación o mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento que incidan en el desarrollo del turismo.
- Declarar Zonas o Centros de Interés Turístico Nacional, previo informe del Ministerio de Defensa Nacional. Respecto de zonas fronterizas, la declaración se hará previo informe, además, de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado.
- Informar al Ministerio de Defensa Nacional las solicitudes de concesión de playas y de mar y riberas de lagos y ríos para el uso exclusivo de particulares.
- Identificación y delimitación de unidades territoriales

El Servicio Nacional de Turismo tiene la posibilidad directa de influir sobre el Ordenamiento del Territorio, ya que posee la atribución jurídica de declarar unidades territoriales denominadas "Zonas y Centros de Interés Turístico", (D.L. 1.224, de 1975 que creó a SERNATUR y el D.S. 515, de 1977). Las unidades territoriales que se identifican para la planificación del desarrollo turístico son:

- a) **Zona turística:** Corresponde a un espacio de extensión variable, con características fisiográficas homogéneas y que cuenta con una unidad paisajística. En su interior se pueden agrupar extensiones territoriales de menor tamaño, denominadas áreas turísticas. La zona turística debe contar con infraestructura y servicios de comunicación entre las áreas turísticas que la integran.
- b) **Area turística:** Está constituida por un espacio geográfico extenso, en el que se concentran varios lugares de interés de tipo homogéneo o complementario. Debe contar con atractivos turísticos relativamente contiguos y de categorías y jerarquías variables y comprende, por lo general, uno o varios centros urbanos de cualquier magnitud.
- c) **Centro turístico:** Corresponde a un centro urbano de dimensión variable en cuyos límites y radio de influencia existe una importante dotación de infraestructura, servicios y atractivos turísticos.

Los instrumentos de planificación física con que cuenta SERNATUR para materializar estas unidades territoriales son los **Planes de Ordenamiento Turístico**. Sus objetivos son:

- Delimitar el uso del suelo con fines turísticos
- Establecer normas específicas para proyectos de urbanización
- Desalentar el crecimiento en zonas no aptas para localización de inversiones en equipamiento turístico
- Consolidar destinos turísticos especializados
- Compatibilizar el uso turístico del suelo con otros usos productivos
- Estimular una inversión turística compatible con el medio ambiente
- Definir capacidad de infraestructura por cada tipo de uso del suelo

La formulación de un plan de ordenamiento turístico contempla la zonificación de espacios para infraestructura y equipamiento turístico, además de otros usos del suelo que requieran delimitarse en proyectos de desarrollo turístico-inmobiliario. El Plan debe ser aprobado por Decreto Supremo del Ministerio de Economía y llevar la firma del MINVU y/o del MINAGRI (SAG), en consideración a si la zona está ubicada en un área urbana y/o rural.

En la práctica, la aplicación de esta atribución ha sido de difícil viabilidad, vistas la imposibilidad técnica, presupuestaria y política del servicio, de imponer criterios sobre el resto de los servicios públicos. Sin embargo, hay un avance en la materia, existiendo un convenio entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y SERNATUR, en donde ambas instituciones se comprometen y se obligan a actuar de forma conjunta y complementaria en la definición de Zonas o Centros de Interés Turístico y lo que esto signifique, como también a proporcionarse mutuamente los recursos materiales y humanos para materializar la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los Planes de Ordenamiento correspondientes, en coordinación con los demás organismos competentes (SAG, MOP).

A modo de ejemplo de esta cooperación, existe actualmente un caso en donde se llevó a la práctica esta cooperación interinstitucional e interdisciplinaria, el cual corresponde a la realización del Plan Regulador de la Ciudad de Arica, en donde de manera complementaria se incorpora un Plan de Ordenamiento Turístico al definir un Centro de Interés Turístico (Centro Turístico El Chinchorro) en Arica.

Finalmente, cabe mencionar que la definición de áreas de interés turístico no tendrían ningún efecto, si estas no se encuentran respaldadas por los municipios y por las reparticiones de los órganos competentes (MINVU, SAG, MOP), los cuales tienen las atribuciones de fiscalización en sus respectivos ámbitos, y que pueden influir sobre la protección y potenciación de la actividad turística de un área.

7.18 Areas de Desarrollo Indígena.

De acuerdo al artículo 12 de la Ley 19.253, se entiende por tierras indígenas a:

- Aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión provenientes de los siguientes títulos:
- Títulos de comisario de acuerdo a la ley de 10 de junio de 1823.
- Títulos de merced de conformidad a las leyes de 4 de diciembre de 1866; de 4 de agosto de 1874, y de 20 de enero de 1883.
- Cesiones gratuitas de dominio efectuadas conforme a la Ley N° 4.169, de 1927; ley N° 4.802, de 1930; decreto supremo N° 4.111, de 1931; ley N° 14.511, de 1961, y ley N° 17.729, de 1972, y sus modificaciones posteriores.
- Otras formas que el Estado ha usado para ceder, regularizar, entregar o asignar tierras a indígenas, tales como, la ley N° 16.436, de 1966; decreto ley N° 1939, de 1977, y decreto ley N° 2.695, de 1979, y
- Aquellas que los beneficiarios indígenas de la leyes N° 15.020, de 1962, y N° 16.640, de 1967, ubicadas en la Regiones VIII, IX y X, inscriban en el Registro de Tierras Indígenas, y que constituyan agrupaciones indígenas homogéneas lo que será calificado por la CONADI.
- Aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, kawaskhar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras indígenas que creó esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad.
- Aquellas que, proviniendo de los títulos y modos referidos en los números precedentes, se declaren a futuro pertenecientes en

propiedad a personas o comunidades indígenas por los Tribunales de Justicia.

- Aquellas que indígenas o sus comunidades reciban a título gratuito del Estado. La propiedad de las tierras indígenas antes referidas, tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por esta ley. Las tierras indígenas estarán exentas del pago de contribuciones territoriales.

Para el establecimiento de las Areas de Desarrollo Indígena, deberán concurrir los siguientes criterios:

- Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas
- Alta densidad de población indígena
- Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas
- Homogeneidad ecológica, y
- Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

Las implicancias e impactos de establecer un Área de Desarrollo Indígena se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- Territorial: en este aspecto representará un territorio (o zona geográfica) de características particulares, necesarias de considerar dentro de las estrategias y planes de desarrollo (planificación), tanto regional como comunal.
- Infraestructura: en el corto y mediano plazo significará una zona prioritaria respecto de las alternativas de inversión en este sector. Del mismo modo, requerirá del desarrollo de estudios y factibilidades de proyectos, a objeto de determinar los requerimientos básicos de inversión.
- Social: en este aspecto un área de estas características significa dotarla de los servicios básicos (si no los hay), o en su defecto establecer las facilidades necesarias a objeto de que los habitantes de la misma puedan acceder a ellos en otras comunidades o sectores (está muy relacionado con infraestructura).
- Económico: es la línea de mayor impacto, debido a que, por las características mencionadas, las estructuras económicas imperantes sólo se manifiestan al nivel de economías de sobrevivencia, altamente

inestables, estacionales y de explotación intensiva de recursos naturales. El desafío, por lo tanto, consiste en establecer un sector más dinámico, creativo y rentable, que permita la subsistencia, pero además genere excedentes para intercambio. Una especial mención requiere la necesidad de establecer una estrategia de coordinación y de generación de esfuerzos combinados entre el sector público y el sector privado.

- Ambiental: el establecimiento de una ADI, significa definir un área de protección natural de ciertos recursos, especialmente paisajísticos, potencialmente desarrollables como áreas de interés turístico. Asimismo, en aquellas áreas sometidas a intensa explotación y con ciertos grados de degradación, será necesario establecer planes de recuperación de las mismas, generándose una relación estrecha con el aspecto de desarrollo de empleos a nivel local.

De acuerdo al artículo 13 de la Ley 19.253, por exigirlo el interés nacional, las tierras indígenas gozarán de la protección de la ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia.

7.19 Terrenos con Aptitud Preferentemente Forestal.

De acuerdo al D.L. 2565, es atribución de CONAF, calificar los terrenos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados, para promover e incentivar la forestación especialmente por parte de pequeños propietarios, con el fin de prevenir la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional. (D. L. N° 2.565 de 1979, que reemplaza al D.L. 701³⁰, de 1974). La Ley establece las siguientes caracterizaciones territoriales:

- a) Terrenos de aptitud preferentemente forestal: Todos aquellos terrenos que por las condiciones de clima y suelo no deban ararse en forma permanente, estén cubiertos o no de vegetación, excluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva.
- b) Suelos degradados: Aquellos suelos de secano y los de clase IV de riego según la clasificación que utiliza el Servicio de Impuestos Internos en la tasación fiscal de los terrenos para determinar los avalúos agrícolas, que presentan categorías de erosión de moderada a muy severa, susceptibles de ser recuperados mediante actividades, prácticas u obras conservacionistas del uso del suelo.

³⁰ El D.L. 701, fue modificado por la Ley 19.561, pero cabe señalar que esta es una ley solo modificadora, el cuerpo legal sigue manteniendo su numeración original.

- c) Suelos frágiles: Aquellos susceptibles de sufrir erosión severa, debido a factores limitantes intrínsecos, tales como pendiente, textura, estructura, profundidad, drenaje, pedregosidad u otros, debidamente certificados por los organismos competentes que establezca el reglamento de esta ley.
- d) Terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal: Aquellos calificados como tales conforme al procedimiento establecido en el Título I de este decreto ley.

Como se puede apreciar, ésta norma tiene múltiples efectos territoriales, al gravar un sector como de aptitud forestal, generándose toda una oferta de bienes y servicios en las áreas circundantes destinados a satisfacer las demandas propias de esta actividad.

7.20 Autorización de Actividad Minera.

A pesar de que la norma que autoriza la ejecución de proyectos mineros no constituye en si un instrumento de OT, es indudable que la magnitud de las atribuciones contenidas en el Código de Minería (Ley 18248) generan serios conflictos en el uso del territorio. El artículo 17 del Código establece que, "para ejecutar labores mineras en los lugares que a continuación se señalan, se necesitará el permiso o permisos escritos de las autoridades que respectivamente se indican, otorgados en la forma que en cada caso se dispone":

- Del gobernador respectivo, para ejecutar labores mineras dentro de una ciudad o población, en cementerios, en playas de puertos habilitados y en sitios destinados a la captación de las aguas necesarias para un pueblo; a menor distancia de cincuenta metros, medidos horizontalmente, de edificios, caminos públicos, ferrocarriles, líneas eléctricas de alta tensión, andariveles, conductos, defensas fluviales, cursos de agua y lagos de uso público, y a menor distancia de doscientos metros, medidos horizontalmente, de obras de embalse, estaciones de radiocomunicaciones, antenas e instalaciones de telecomunicaciones.
- Antes de otorgar el permiso para ejecutar labores mineras dentro de una ciudad o población, el gobernador deberá oír al respectivo Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- Del intendente respectivo, para ejecutar labores mineras en lugares declarados parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales;

- De la Dirección de Fronteras y Límites, para ejecutar labores mineras en zonas declaradas fronterizas para efectos mineros;
- Del Ministerio de Defensa Nacional, para ejecutar labores mineras a menos de quinientos metros de lugares destinados a depósitos de materiales explosivos o inflamables.
- También del Ministerio de Defensa Nacional, para ejecutar labores mineras en zonas y recintos militares dependientes de ese Ministerio, tales como puertos o aeródromos; o en los terrenos adyacentes hasta la distancia de tres mil metros; medidos horizontalmente, siempre que estos terrenos hayan sido declarados, de conformidad a la ley, necesarios para la defensa nacional, y
- Del Presidente de la República, para ejecutar labores mineras en covaderas o en lugares que hayan sido declarados de interés histórico o científico."

El tema de la compatibilidad de actividades mineras con la conservación de áreas o reservas naturales protegidas, constituye un serio dilema que se arrastra desde la dictación misma del Código en 1983, y que se explica por la presión que implica desarrollar actividades de exploración o explotación al interior de áreas silvestres protegidas, lo que se contrapone a los objetivos tenidos en cuenta para su creación.

7.21 Extracción de Aridos.

Si bien, la normativa sobre extracción de ripio puede no considerarse como un instrumento de ordenamiento territorial, los efectos de su aplicación genera un importante impacto territorial y ambiental, asignándole un uso particular a una porción de territorio. En este sentido, la suma de los impactos de los distintos puntos de extracción, puede representar importantes alteraciones al funcionamiento del sistema natural, sin que exista actualmente un sistema adecuado para medir los impactos "acumulados" de tales fenómenos.

De conformidad al artículo 11 de la Ley 11.402, de 1953, modificado por la Ley 18.373, de 1984, 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 (DGOP).

Lo anterior está en consonancia con lo dispuesto en el artículo 5º, letra c), de la Ley 18.695, que establece que es atribución esencial de las

municipalidades, entre otras: Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público 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

La D.G.O.P. determinará las zonas prohibidas para la extracción de ripio, arenas y piedras de los cauces antedichos. Asimismo, podrá extraerse ripio y arena de bienes nacionales de uso público para la construcción de caminos públicos o vecinales, debiendo los particulares dar las facilidades necesarias para la extracción.

Todo lo anterior, es sin perjuicio de las facultades que en esta misma materia corresponden a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, en lo que respecta a la extracción de esos y otros materiales en aquellas áreas sujetas a su jurisdicción y que se señalan en el artículo 3 y 65 del Decreto Supremo N° 660, de 1988, que contiene el Reglamento sobre Concesiones Marítimas.

7.22 Planes Directores para la Gestión de los Recursos Hídricos.

A pesar de que estos Planes Directores son sólo de carácter indicativo, dentro del marco de la Política Nacional de Recursos Hídricos elaborado por la Dirección General de Aguas, este instrumento es fundamental.

El Plan Director tiene como objetivo constituirse en un instrumento de planificación indicativa que oriente las decisiones en el ámbito público y privado para maximizar la función social, ambiental, económica del recurso hídrico.

El Plan Director contempla establecer en forma conjunta, participativa y consensuada los objetivos de desarrollo de la cuenca hidrográfica sobre la base de sus potencialidades y restricciones. Lo anterior supone definir un diagnóstico concordado que permita identificar caminos de desarrollo para lograr el aprovechamiento adecuado del recurso dentro de un concepto de sustentabilidad de largo plazo. En consecuencia el plan se constituye en un vínculo entre el sector público y privado para integrar, coordinar y potenciar sus esfuerzos. Dentro del ámbito público además permite integrar y armonizar los dos principales roles que desarrolla: a) rol regulador y normativo y b) rol promotor e inversionista

Hasta el momento se han desarrollado tres iniciativas, en las cuencas de los ríos San José, Aconcagua e Imperial. A continuación se detallan los alcances del Plan Director de la Cuenca del río San José en la Primera Región. Dicho plan define los siguientes objetivos de carácter general:

- a) Asegurar el abastecimiento de las necesidades básicas de la población, incluidos los requerimientos para el desarrollo de las diversas comunidades indígenas.
- b) Alcanzar la mayor eficiencia, utilizando la mejor tecnología posible, en el uso del agua tanto a nivel sectorial como agregado.
- c) Favorecer la localización del recurso en aquellos usos mas beneficiosos desde el punto de vista económico y social.
- d) Desarrollar nuevos recursos factibles de aprovechar para sustentar el crecimiento de la región.
- e) Mitigar los daños generados por eventos hidrológicos extremos.

Dentro de esta visión global el Plan Director para la Gestión de los Recursos Hídricos en la cuenca del río San José, tiene como objetivo el constituirse en un instrumento de planificación que, considerando los efectos agregados y las diversas intervenciones individuales, las demandas futuras y conflictos potenciales entre los diferentes demandantes, contribuya a orientar y coordinar las decisiones públicas y privadas, con el fin último de maximizar la función económica, ambiental y social de un bien escaso como el agua.

Como objetivos específicos se visualizan:

- Mejorar la eficiencia del uso o aprovechamiento de los recursos hídricos para fines domésticos y agrícolas.
- Lograr la explotación sustentable en el largo plazo del acuífero de Azapa.
- Desarrollar nuevas fuentes para satisfacer las demandas actuales y futuras del uso doméstico y mejorar la seguridad de abastecimiento del uso agrícola.
- Controlar los procesos de contaminación o deterioro de calidad de las aguas subterráneas.
- Fortalecer y mejorar la gestión en materia de administración del uso del agua para optimizar su uso y controlar el nivel de conflictos.

- Avanzar en coordinación de políticas públicas de desarrollo y/o apoyo vinculados al uso del agua bajo el concepto de gestión integrada de cuencas.
- Mitigar los daños producidos en infraestructura, turismo y agricultura por las crecidas generadas por el invierno altiplánico.

7.23 Planes de Descontaminación y Zonas Saturadas

El párrafo 6° de la Ley de Bases del Medio Ambiente regula los denominados Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación. El artículo 42 establece que el organismo encargado por la ley de regular el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en un área determinada, exigirá, de acuerdo con la normativa vigente, la presentación y cumplimiento de planes de manejo de los mismos, a fin de asegurar su conservación. Tales planes incluirán, entre otras, las siguientes consideraciones ambientales:

- Mantenimiento de caudales de agua y conservación de suelos,
- Mantenimiento del valor paisajístico, y
- Protección de especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas.

La declaración de zona saturada tendrá como fundamento las mediciones, realizadas o certificadas por los organismos públicos competentes, en las que conste haberse verificado la condición que la hace procedente. El procedimiento estará a cargo de la COREMA respectiva, o de la CONAMA si la zona objeto de la declaración estuviere situada en distintas regiones.

Mediante D.S. del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y del ministro sectorial correspondiente, pueden establecerse planes de prevención o de descontaminación, cuyo cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas, respectivamente. Los planes de prevención y descontaminación contendrán, a lo menos:

- La relación que exista entre los niveles de emisión totales y los niveles de contaminantes regulados;
- El plazo en que se espera alcanzar la reducción de emisiones materia del plan,
- La indicación de los responsables de su cumplimiento;
- La identificación de las autoridades a cargo de su fiscalización;

- Los instrumentos de gestión ambiental que se usarán para cumplir sus objetivos;

La proposición de que deberán reducir sus emisiones las actividades responsables de la emisión de los contaminantes a que se refiere el plan, la que deberá ser igual para todas ellas;

- La estimación de sus costos económicos y sociales, y
- La proposición, cuando sea posible, de mecanismos de compensación de emisiones.

Las actividades contaminantes ubicadas en zonas afectas a planes de prevención o descontaminación, quedarán obligadas a reducir sus emisiones a niveles que permitan cumplir los objetivos del plan en el plazo que al efecto se establezca. En aquellas áreas en que se esté aplicando un plan de prevención o descontaminación, sólo podrán desarrollarse actividades que cumplan los requisitos establecidos en el respectivo plan, lo que tiene enormes efectos territoriales en cuanto a la relocalización de las actividades productivas.

**CUADRO N° 2: INSTRUMENTOS O ACCIONES
SECTORIALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Criterios de manejo territorial incorporados en los Instrumentos de planificación urbana	
<p>Planes Regionales de Desarrollo Urbano</p> <p>Responsabilidad de la SEREMI/MINVU y debe ser <u>visado</u> por el Gobierno Regional y aprobado por el MINVU mediante Decreto Supremo</p>	<p><u>Objetivo</u>: orientar el desarrollo de los asentamientos humanos y <i>la ocupación del territorio por las diversas actividades</i> de la región.</p> <p><u>Criterios</u>: al confeccionar el Plan se estudia <i>todo el territorio de la región</i> para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Determinar las áreas apropiadas para el asentamiento humano, aquellas mejores para absorber el crecimiento futuro de las localidades urbanas y las áreas que tienen potencial para las actividades económicas. - Identificar los sectores de la región peligrosos para el asentamiento humano, por razones naturales o por actividades humanas. - Determinar las áreas en que, de común acuerdo con los organismos pertinentes, se debe restringir la urbanización y el asentamiento humano por ser parques nacionales, reservas forestales, santuarios de la naturaleza y cualquier otra área de preservación ecológica y de protección del medio ambiente. - Identificar aquellas áreas ubicadas fuera de los centros urbanos cuyos recursos naturales les otorgan un gran potencial para diversas actividades económicas y donde es necesario regular y compatibilizar los usos del suelo y la coexistencia de procesos productivos diversos, evitando no provocar conflictos, deterioro de los recursos o daños al medio ambiente natural o construido. <p>Ocuparse también de los caminos y vías que vinculan a los centros urbanos garantizando a cada localidad buen acceso a los servicios disponibles en las ciudades mayores.</p>
<p>Planes reguladores intercomunales</p>	<p><u>Objetivo</u>: Regular el desarrollo físico de los territorios de diversas comunas, cuyas relaciones generan influencias recíprocas sobre sus áreas urbanas y el entorno mediato, por efecto de los servicios urbanos y las actividades productivas primarias, secundarias y</p>

Criterios de manejo territorial incorporados en los Instrumentos de planificación urbana	
<p>Responsabilidad de las SEREMI/MINVU y una vez confeccionado debe ser <u>aprobado</u> por el Gobierno Regional.</p> <p>Cuando las comunas involucradas superan los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de área metropolitana: Plan Regulador Metropolitano.</p>	<p>terciarias que se realizan en cada comuna.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indica zonas o sectores que por atributos naturales representan riesgo o peligro potencial para el establecimiento de asentamientos (terrenos con fallas geológicas, inundables, los de avalanchas, aluviones, los de actividad volcánica, de maremotos o acción de ríos, lagos y aguas subterráneas. - Incorpora los terrenos que constituyen patrimonio ecológico, de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales y de protección de infraestructura, los que deben resguardarse del uso indiscriminado y protegerse para evitar su deterioro. - Establecer vías de comunicación necesarias para asegurar las relaciones internas y externas del sistema, conformando el sistema vial intercomunal y los terminales de transporte. - Definir características, localización, condicionantes y normas para uso exclusivo industrial molesto, áreas verdes, equipamiento u otras actividades que trascienden ámbito local y con influencia o impacto fuerte en el área intercomunal.
<p>Planes reguladores comunales</p> <p>De responsabilidad municipal, bajo los lineamientos técnicos de la SEREMI/MINVU y aprobado por el Gobierno Regional.</p>	<p><u>Objetivo:</u> ordenar el crecimiento de la ciudad y fijar las normas para urbanizar o construir, por la vía de la zonificación, jerarquización de las vías, localización del equipamiento a nivel comunal, los estacionamientos y la fijación de límites urbanos, densidades y prioridades en la urbanización de terrenos para el crecimiento de la ciudad, de acuerdo a la factibilidad de ampliar o dotar de redes de agua potable, alcantarillado, capacidad vial existente y proyectada.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Como instrumento orientador del desarrollo urbano local debe facilitar el crecimiento de las actividades económicas y sociales de la ciudad, con la máxima flexibilidad para acoger las alternativas de proyecto que genere el sector privado, compatibilizada con las normas que aseguren los derechos recíprocos de los propietarios, la preservación del bien común, la calidad del medio ambiente urbano, las características morfológicas logradas por la transformación del espacio natural y

Criterios de manejo territorial incorporados en los Instrumentos de planificación urbana	
	mantenimiento de su patrimonio histórico-cultural.
Plan Seccional De responsabilidad municipal, bajo los lineamientos técnicos de la SEREMI/MINVU y aprobado por el Gobierno Regional.	<u>Objetivo:</u> planificar con mayor detalle un sector reducido del Plan Regulador Comunal o aquellos asentamientos humanos o centros poblados de una comuna que carecen de Plan Regulador Comunal y hacen las veces de tal. - Se fijan con exactitud los trazados y anchos de calles, la zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, líneas oficiales y de edificación, los terrenos afectos por expropiaciones y otros aspectos urbanísticos. Por otro lado, para aprobar zonas de remodelación, en las comunas donde existe Plan Regulador Comunal, se requiere aprobar previamente un Plan Seccional de dichas zonas.
Limite Urbano De responsabilidad municipal, bajo los lineamientos técnicos de la SEREMI/MINVU y aprobado por el Gobierno Regional e Informe de la SEREMI de AGRICULTURA.	<u>Objetivo:</u> planificar de modo genérico un centro poblado, un balneario u otro tipo de asentamiento humano menor que requiera un ordenamiento básico de sus actividades, en función del marco legal y reglamentario de la Ley General de Urbanismo y Construcciones - Se trata de la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal. <p style="text-align: right;">Fuente: CONAMA - PUC Instituto de Geografía: Identificación de Instrumentos...1999</p>

TIPOLOGÍA DE INSTRUMENTOS

Instrumentos directos	Ambito de Aplicación	Propiedades (Normativas o indicativas)	Naturaleza (Sectorial o transversal)
Ley Gral. de Urbanismo y Construcciones	Mixto	Normativas	Sectorial
Plan Regional de Desarrollo Urbano	Mixto	Indicativas	Sectorial
Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos	Mixto	Mixtas	Sectorial
Plan Regulador Comunal	Urbano	Normativas	Sectorial
Planes Seccionales	Urbano	Normativas	Sectorial
Limite Urbano	Urbano	Normativas	Sectorial
Política Nacional de Uso del Borde Costero	Mixto	Indicativas	Transversal
Plan de Ordenamiento de las Zonas y Centros de Interés Turístico	Mixto	Normativas	Transversal
Instrumentos indirectos			
Estrategia de Desarrollo Regional	Mixto	Indicativas	Transversal
Ley de Bases del Medio Ambiente	Mixto	Indicativa, normativa	Transversal
Subdivisión de Predios Rústicos DL 3.516.	Rural	Normativas	Sectorial
Areas Desarrollo Indígena (ADI)	Rural	Normativa	Sectorial
Concesiones de tierras fiscales	Rural	Normativas	Sectorial
Protección de la agricultura Decreto Ley 3557	Rural	Normativas	Sectorial
Distritos de Conservación de suelos, bosques y aguas Ley 18.378.	Rural	Normativas	Sectorial
Legislación Comunidades Agrícolas, DFL 5.	Mixto	Normativas	Sectorial
Ley de Bosques, Decreto 4363.	Rural	Normativas	Sectorial
SNASPE	Rural	Indicativa	Sectorial
Planes de Inversión Vial	Mixto		Sectorial
Código de aguas	Rural	Normativa	Sectorial
Zonas Saturadas y D.S. 185. Planes de Descontaminación	Mixto	Normativas	

8 EVALUACION DE PROBLEMAS DE ADMINISTRACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE.

De acuerdo a la Constitución y a la Ley Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado (Ley N°18.575), Chile es un Estado unitario en el que existen 4 niveles de administración: el nacional, el regional, el provincial y el comunal. Cada uno de estos niveles tiene atribuciones en materias similares, incluidas las de ordenamiento territorial, en las que a menudo solo varía la escala territorial sobre las que ellas se aplican.

Considerando lo anterior, existen varios cuerpos legales que dejan claramente establecido que los distintos niveles de la administración deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción evitando la duplicación e interferencia de funciones.

Sin embargo, a pesar de estos intentos de coordinación, es frecuente la ocurrencia de conflictos de competencias entre los diferentes niveles de la administración, sobre todo si se considera que entre ellos no siempre existe una relación jerárquica, como es el caso particular del nivel regional respecto del comunal, debido a que este último es autónomo.

A continuación se describen las situaciones problemas mas frecuentes detectadas:

8.1 PROBLEMAS DE COORDINACION HORIZONTAL.

En este capítulo se da cuenta de los problemas de coordinación horizontal mas relevantes detectados a partir de la investigación y de la experiencia empírica registrada en la materia.

8.1.1 Temas Estratégicos en Ordenamiento Territorial.

A pesar de que el Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio cuenta con el más amplio respaldo político, no ha sido capaz de abordar temas estratégicos, centrandose su actuar en temas coyunturales, tales como el plan de Transporte Urbano de Santiago. A pesar de la importancia que pueden tener estos temas, se estima que un Comité de Ministros no debiera analizar temas de competencia del nivel regional, y debiera abocarse a los grandes temas estratégicos del país.

8.1.2 Compatibilidad de Marcos Jurídicos Sectoriales

Es necesario generar una mayor compatibilidad entre los diversos marcos jurídicos sectoriales relacionados con OT, de manera tal de que no existan ambigüedades e incongruencias.

En esta investigación se detallan una serie de casos que cumplen con esta situación, entre los que destaca, las atribuciones provenientes de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ley de Bases del Medio Ambiente en lo que se refiere a los instrumentos de Planificación Territorial. Para algunos planificadores territoriales, los IPT no debieran pasar por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental debido a que están diseñado para evaluar proyectos y no planes. Más aún, en el caso de los Planes Reguladores Comunales, éstos instrumentos tienen una importante componente jurídico (ordenanza local), por lo que se estaría evaluando una norma.

8.1.3 Zonificación del Borde Costero y Concesiones Acuícolas.

La línea de trabajo planteada por la Comisión Nacional de uso del Borde Costero, esta orientada a obtener en el mas breve plazo una propuesta de zonificación del borde costero surgida de regiones. Sin embargo, es necesario precisar que la propuesta de zonificación sólo tiene el carácter indicativo tanto para la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, como para los instrumentos de planificación Sería importante, otorgarle una carácter resolutivo a la propuesta, debido a que surge desde los sectores mas representativos de la realidad regional.

Por otra parte, el otorgamiento de concesiones acuícolas corresponde a una actividad que ha generado serias discrepancias a nivel regional. Lo anterior, debido a que su autorización se ha producido en áreas que presentan múltiples potencialidades de uso, en que por ejemplo esta actividad rechazaría a la turística. Lo anterior es mas crítico aún si se consideran la gran cantidad de solicitudes presentadas, particularmente de la región de Los Lagos al sur. La zonificación del borde costero, generada inter sectorialmente y concensuada con el sector privado sería el mecanismo más adecuado para la resolución de los conflictos actuales, aunque no reemplaza las atribuciones sectoriales de la Subsecretaría de Pesca de otorgar los permisos, situación que pone en conflicto a la Zonificación del Borde Costero.

8.1.4 Institucionalidad de Areas Silvestres Protegidas

El Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas creado por la Ley 18.362 y promulgada en diciembre de 1984, aún no entra en vigencia, debido a que regirá a partir de la entrada en vigencia de la Ley 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, conocida como CONAF pública.

Este Sistema ha generado una serie de dificultades que CONAF identifica como fundamentales, con relación al desarrollo de actividades económicas incompatibles con los objetivos de conservación del SNASPE y de las políticas de manejo, para sus diversas categorías (Mardones, G., 1999). Estos conflictos pueden resumirse en:

- La exploración y explotación minera debido a la existencia del Código de Minería que faculta a empresas a desarrollar este tipo de actividades dentro de los límites de las áreas silvestres protegidas.
- Degradación y destrucción por tala y pastoreo ilegal, caza furtiva, incendios, destrozos, basuras, etc, todo ello producto de una falta de conciencia social de los usuarios, habitantes de áreas aledañas y de una escasez de recursos para un adecuado control por parte del Estado.
- Grandes proyectos de infraestructura pública como centrales hidroeléctricas, tendidos de alta tensión, caminos y oleoductos situados al interior de las áreas protegidas o en sus zonas de influencia.
- Actividades adversas originadas en predios de propiedad privada o por ocupantes "ilegales" insertos en las áreas protegidas o aguas arriba.

Otro problema detectado se relaciona con la definición de Áreas Silvestres Protegidas, establecidas por Decreto Supremo conjunto del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Bienes Nacionales, a menudo choca con la definición de monumentos nacionales, santuarios de la naturaleza, establecidos por Decreto Supremo del Ministerio de Educación.

8.1.5 Estrategia de Desarrollo Regional v/s PRDU.

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional entrega a las regiones una serie de competencias y atribuciones para el desarrollo territorial, que se refleja en dos instrumentos: La Estrategia Regional de Desarrollo Regional, cuya elaboración depende de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y el Plan Regional de Desarrollo Urbano cuya elaboración depende de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Es necesario que estos instrumentos sean compatibles y en lo posible complementarios, de manera tal, de que ambos se transformen en adecuados referentes para la ejecución de políticas e instrumentos de desarrollo regional. La necesidad de una visión sistémica e intersectorial, es fundamental para lograr un ordenamiento territorial equilibrado, evitando así visiones sectoriales conducentes a desequilibrios inter e intra regionales.

8.1.6 Planes de Desarrollo Comunal y Planes Reguladores Comunales.

Un estudio realizado en 1997 por la División Regional de MIDEPLAN reveló que mas del 60 % de las comunas de Chile no contaban con un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y que un porcentaje mayor no tenían un Plan Regulador Comunal vigente. En las comunas que efectivamente se han desarrollado estos instrumentos se aprecia una desvinculación entre uno y otro, situación que desperfila a ambos instrumentos. Algunos problemas detectados son:

- La existencia de un Plan de Regulador elaborado con anterioridad al PLADECO.
- La existencia de un PLADECO sin la existencia de Plan Regulador.
- El carácter anual del presupuesto municipal atenta contra la plurianualidad de las acciones que se plantean en el PLADECO y en el Plan Regulador Comunal
- Por desconocimiento de lo que es realmente el PLADECO, éste no se tiene como referencia al momento de elaborar el presupuesto municipal anual y un Plan Regulador Comunal

8.1.7 Integración de Planes Sectoriales

Los diferentes planes de inversión sectorial se encuentran escasamente interrelacionados, lo que atenta claramente contra un desarrollo armónico del territorio, aunque se debe destacar que esta situación se ha intentado superar a través de instrumentos tales como los Convenios de Programación.

Un ejemplo de la descoordinación se puede apreciar en los Planes Habitacionales, iniciativas que no siempre han estado integradas con la generación de bienes y servicios públicos, tales como educación y salud. De este modo, casos como los de Quilicura en la Región Metropolitana, muestran una desvinculación entre el explosivo crecimiento residencial, y la escasa oferta de matrículas escolares, lo que obliga a generar una serie de

nuevos desplazamientos intercomunales, impactando así al sistema vial y aumentando la contaminación atmosférica.

8.1.8 Crecimiento Urbano y Servicios Sanitarios

La Superintendencia de Servicios Sanitario es un órgano de la administración del Estado con competencia ambiental y en tal condición participa en la calificación ambiental de ciertos proyectos o actividades que se someten al SEIA. Sin embargo, entre los proyectos y actividades susceptibles de causar impacto ambiental en alguna de sus fases y que deben someterse al SEIA, existen algunos que no son competencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios y en consecuencia no requieren el pronunciamiento de este organismo. Entre estos figuran todos los instrumentos de carácter urbano: los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Intercomunales, los Planes Reguladores Comunales, los Planes Seccionales y los proyectos inmobiliarios que los modifiquen.

Lo anterior implica, que tanto las áreas de extensión urbana como el aumento de las densidades planteados por un Plan Regulador Comunal, no tienen una validación por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, aún cuando, entre los documentos que se generan en los Planes de carácter normativo, esta el Estudio de Factibilidad Sanitario para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado a un sector, exigiéndose sólo una consulta previa a las entidades regionales o locales competentes encargadas del servicio.

8.1.9 Estudios de Riesgos Naturales y Calidad Fundacional.

Como se mencionara en el capítulo relacionado con Instituciones Públicas, el Servicio Nacional de Geología y Minería, específicamente el Departamento de Geología Aplicada, tiene como función el desarrollar estudios de geología básica orientada a fines específicos, entre los que se cuentan los riesgos naturales y la calidad fundacional de los suelo.

Actualmente, tanto los instrumentos de planificación territorial, como los proyectos de construcción propiamente tal (viviendas sociales), en la mayoría de los casos carecen de este tipo de estudio. En el mejor de los casos, cuando se realizan ciertos estudios técnicos, las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, la mayoría de las veces, nos disponen de personal calificado para evaluar dichos estudios. Es necesario integrar formalmente a SERNAGEOMIN en la validación técnica de estos estudios.

8.1.10 Areas de Riesgo por Sismicidad

Una seria debilidad que presenta el país, es la ausencia de un Mapa de Sismicidad. Esta situación, que se ha hecho evidente con la permanente ocurrencia de episodios sísmicos en el norte de Chile, ha llevado a los profesionales relacionados con este tema, a plantearle al Gobierno la necesidad de generar un instrumento que establezca los diferentes niveles de riesgo sísmico existente en el territorio, que sería empleado como el referente más adecuado para la definición de normas de calidad de construcción. Lo anterior, exige crear una red de monitoreo de alta calidad, y extendida por todo el país.

8.1.11 Acceso al Espacio Público Natural

Como se planteara en el capítulo Instituciones Públicas en OT, el artículo 13 del D.L. 1939 de 1977, señala que los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto. La misma norma agrega que la fijación de las correspondientes vías de acceso la efectuará el Intendente Regional a través de la Secretaría Regional de Bienes Nacionales.

La aplicación de ésta norma ha sido bastante deficitaria, lo que ha generado una serie de situaciones conflictivas, toda vez que propietarios que enfrentan estos territorios, solicitan un cobro por el acceso (o estacionamiento), o simplemente no permiten el acceso. Los diferentes IPT tienen la facultad de proponer una vialidad estructurante, que se pueden extender hasta estos bienes nacionales de uso público.

8.1.12 Autorización de Actividad Minera y Problemas Ambientales

La estructura de las peticiones mineras hoy en Chile es excesiva, permitiéndose constituir concesiones mineras, en cualquier lugar del territorio nacional. Incluso, es posible cubrir el país entero de concesiones, sin necesidad alguna de probar posibilidades futuras de explotación efectiva.

Actualmente, la extracción de áridos al interior de las áreas urbanas, en las áreas rurales y en particular en el SNASP, se ha convertido en un grave problema ambiental, debido a los efectos que produce el desarrollo propio de una actividad como esta en el entorno y particularmente a los vecinos. Mas grave aún es la consecuente derivación del pozo de extracción de áridos en una basural. Lo anterior,

se ve amparado en el Código de Minería, que como ya se ha visto, establece amplias facultades para la exploración o explotación de una veta minera. (ver capítulo: Instrumentos y Acciones Sectoriales)

Empleando el argumento de que se esta en una etapa de exploración del yacimiento, el privado extrae árido que es ampliamente demandado por la construcción. A partir de la puesta en vigencia del reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, esta actividad pasó a ser objeto de evaluación. Sin embargo, la mayor parte de las actividades iniciadas previo a este reglamento se encuentran funcionando formalmente, amparadas en el Código de Minería.

8.2 PROBLEMAS DE COORDINACION VERTICAL.

Entre las situaciones que frecuentemente son fuente de conflictos entre el nivel nacional - regional y el nivel regional – comunal, se puede mencionar la percepción existente en ciertos grupos, de la “excesiva” intervención del nivel jerárquico superior, respecto del inferior, o sea, del nacional en relación al regional, y del regional respecto del comunal.

Es frecuente escuchar entre los especialistas, el argumento de que los Gobiernos Regionales son fundamentalmente entes de administración regional (y así lo establece la Ley de Gobiernos Regionales), en el que el Intendente no logra tener la potestad absoluta sobre las Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios Públicos en general, ya que estos responden directamente a sus Ministros del nivel central. Sin embargo, es necesario destacar la meta planteada por el Gobierno en el sentido de aumentar la inversión de decisión regional, llegando a un 50% del total de la inversión pública (ver capítulo: Instituciones Públicas en OT: Gobiernos Regionales).

8.2.1 Relación jerárquica entre los diferentes IPT.

La relación existente entre el nivel regional y el comunal está regulada, entre otras, por la obligatoriedad de que los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales sean finalmente aprobados por el Gobierno Regional, previo informe de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. En el caso del Plan Intercomunal, éste es confeccionado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, “con consulta a las municipalidades involucradas” y a las instituciones fiscales que se estime necesario, sin embargo, un informe desfavorable emitido por éstas, no son impedimento para que el Plan Intercomunal sea finalmente aprobado por Decreto Supremo del MINVU, previa autorización del intendente respectivo.

Así también, en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo, la participación efectiva de las municipalidades, en la mayor parte de los casos, ha sido escasa, por lo que difícilmente podría integrarse la acción comunal a nivel regional y viceversa.

8.2.2 Cambios de Usos del Suelo.

Este tema, que ya fue tratado in extenso en el capítulo Instrumento y Acciones Sectoriales, puede ser clasificado como un problema de coordinación tanto horizontal como vertical. Corresponde al primer punto debido a que la decisión de cambio de uso de suelo debe ser tomada por el Servicio Agrícola y Ganadero en consulta a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, situación que frecuentemente genera discrepancias. Así también es un problema vertical debido a que deja al margen la opinión del municipio.

8.2.3 Predios Rústicos.

En este caso ocurre una situación muy parecida a los Cambios de Usos del Suelo. Corresponde a un problema horizontal ya que la aplicación de la Ley 3516, no requiere la aprobación de otros servicios públicos, como la SEREMI de Agricultura y es un problema vertical al no requerir un informe favorable del municipio.

8.2.4 Concesiones Marítimas

De igual manera que en los puntos anteriores, la ley N° 340, sobre concesiones marítimas, que define el uso y ocupación de la faja de 80 mts. de ancho de todas las playas y terrenos de playas fiscales, son entregadas exclusivamente por la Subsecretaría de Marina, sin la intervención de otros organismos con competencias territoriales, tales como las municipalidades o los Ministerios de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo.

En el caso de las concesiones acuícolas, se regirán por el Título VI de la Ley de Pesca, a partir del cual la Subsecretaría de Pesca puede establecer concesiones en playas de mar, terrenos fiscales, porciones de agua y fondo, y rocas, dentro y fuera de las bahías, y en los ríos y lagos que sean navegables por buques de más de 100 toneladas. Este procedimiento, ha causado serios problemas en el ordenamiento territorial costero, ya que no se consulta a otros servicios públicos o municipalidades con interés en estos sectores, tales como el turismo.

8.2.5 Saneamiento de Títulos

La Ley de Saneamiento de Títulos (D.S. N° 2695) otorga títulos de dominio en áreas urbanas y rurales por la sola potestad de la ley sin necesidad de consultar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ni al de Agricultura, produciendo y consolidando asentamientos humanos en el medio rural, sin ninguna planificación ni conexión con otros planes de desarrollo.

8.2.6 Asignación de Presupuesto.

Los Gobiernos Regionales son los entes que resuelven el destino de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), por lo que en algunos casos se le acusa de fomentar una suerte de centralismo intraregional en la que se favorecería a las comunas capitales regionales. De igual manera, este ente prioriza los proyectos financiados bajo la modalidad ISAR (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional) con similares críticas que en el caso de la asignación del FNDR. Algunos municipios, especialmente los mas pequeños y/o alejadas se sienten perjudicados en una distribución que favorecería a las capitales regionales.

8.2.7 Construcción y Mantenimiento de Infraestructura y Equipamiento.

De igual manera que en el punto anterior, los Gobiernos Regionales participan, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en los programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento de la región. En este ámbito existe una responsabilidad compartida entre el nivel regional y el comunal. Así por ejemplo mientras que la construcción de infraestructura de salud y de educación pueden ser financiados por la región o el sector, los gastos de funcionamiento y el pago de remuneraciones del personal debe ser asumido por la municipalidad.

En lo que se refiere a infraestructura de salud, sólo en los casos relacionados con la atención primaria, ésta es asumida en su totalidad por la municipalidad. En la práctica las comunas perciben que son poco tomadas en cuenta al momento de elaborar los citados programas y proyectos.

Son estos temas, salud y educación justamente dos grandes pesos que deben soportar las finanzas municipales ya que a menudo la asignación para ese fin recibida del Estado central es insuficiente para cubrir los verdaderos costos que implica generarlos. Esta insuficiencia de recursos redunda en que a menudo la calidad de la salud y de la educación es percibida como deficiente por parte de la población, lo que afecta la imagen de la gestión municipal, por lo que éste es un tema de conflicto permanente entre el nivel comunal y el regional y nacional.

8.2.8 Vivienda Social.

En los casos en que la construcción de vivienda social no es administrado por el municipio, sino por el nivel regional a través de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y SERVIU regional, se han llegado a producir casos en que las municipalidades reciben la carga de acoger nuevos habitantes con las consecuencias urbanas que ello implica, es decir: aumentar capacidad física de las escuelas; soportar una mayor demanda en salud y de asistencia social; aumentar la recolección de basuras; pago de alumbrado público; señalización urbana, etc., sin que ello signifique que reciban mayor cantidad de recursos económicos.

En términos territoriales concretos, el mayor problema esta dado por la localización de viviendas social generadas por MINVU-SERVIU, ya que en su intento por encontrar terrenos de bajo costo, se ubican en los márgenes de la ciudad, inmediatamente al otro lado del límite urbano, aplicando el artículo 55 del cambio de uso de suelo. Es contradictorio ver, como la propia autoridad en la materia, vulnera los instrumentos de planificación, produciendo externalidades económicas que deben ser asumidas por los municipios.

8.2.9 Evaluación Ambiental de Proyectos.

En lo relacionado con la protección del medio ambiente, a nivel regional existe la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), la que tiene como una de sus principales responsabilidades la de aprobar o rechazar los proyectos según los resultados de los estudios o declaraciones de impacto ambiental. En este proceso las municipalidades tienen una escasa participación a pesar de que es sobre el territorio que ellas administran donde se producen los impactos más importantes.

**CUADRO N° 3 .
CARENCIAS Y VIRTUDES DE CIERTOS INSTRUMENTOS DE
OT**

INSTRUMENTOS DIRECTOS	EVALUACIÓN	
	CARENCIAS	VIRTUDES
Ley Gral. De Urbanismo y Construcciones	Necesita actualización y adaptación a la dinámica urbana actual. (Existe actualmente una propuesta de modificación pero que contiene limitaciones y tiene poca viabilidad.	Existe una vasta experiencia de aplicación de este cuerpo legal.
Plan Regional de Desarrollo Urbano	Instrumento que debería ser transversal y manejado desde el Gobierno Regional, con apoyo técnico de la SEREMI MINVU.	Incorpora al conjunto de asentamientos urbanos de la región
Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos	Poca flexibilidad, escasa posibilidad de articulación de intereses y de participación ciudadana, sobre pasado por la dinámica urbana actual	Permiten sobrepasar el ámbito estrictamente comunal.
Plan Regulador Comunal	Poca flexibilidad, escasa posibilidad de articulación de intereses y de participación ciudadana	Corresponden al único instrumento de ordenamiento propiamente tal.
Plan Seccional	Puede ser usado de manera poco cuidadosa	Flexibiliza el plan regulador permitiendo su adaptación a requerimientos emergentes
Limite Urbano	Puede ser sobrepasado fácilmente, usando por ejemplo el Decreto Ley 3516, que permite la subdivisión de predios	Puede transformarse en elemento verdaderamente estructurador de la ciudad.

INSTRUMENTOS DIRECTOS	EVALUACIÓN	
	CARENCIAS	VIRTUDES
	rústicos y el surgimiento de las parcelas de agrado.	
Política Nacional de Uso del Borde Costero	Debe traducirse en medidas concretas expresadas en un instrumento de ordenamiento de tipo urbano	Permitió incorporar la temática de manejo del territorio costero en un amplio número de instituciones públicas
Plan de Ordenamiento de las Zonas y Centros de Interés Turístico	Poco operativo y de escasa implementación	Gran potencial para ciertas zonas del país, a condición que pueda traducirse en medidas concretas. Un acercamiento entre este instrumento y los planes reguladores, allí donde corresponda, parece posible.
INSTRUMENTOS INDIRECTOS		
Estrategia de Desarrollo Regional	Su traducción espacial es muy débil al no incorporar correctamente, el territorio, tanto en el diagnóstico como en sus propuestas.	Permite la articulación de un conjunto de acciones públicas en la región y de un discurso común en materia de desarrollo.
Ley de Bases del Medio Ambiente	Falta consolidar el sistema (perfeccionar y definir metodologías adecuadas y facilitar crecientemente la participación ciudadana).	Resolvió el problema de vacío en materia de regulación ambiental.
Subdivisión de Predios Rústicos DL 3.516	Instrumento desvirtuado y generador de ciudad.	
Áreas Desarrollo Indígena (ADI)	Su aplicación no implica recursos extraordinarios y pone a prueba la capacidad de	Releva un problema que requiere solución integral y recoge la necesidad de actuar sobre territorios

INSTRUMENTOS DIRECTOS	EVALUACIÓN	
	CARENCIAS	VIRTUDES
	coordinación y articulación del Estado.	además de hacerlo sobre cierto tipo de personas.
Concesiones de tierras fiscales	Se hacen sólo con fines muy específicos y puntuales, no usando su potencial como motor de desarrollo	De apoyo a territorios específicos del país, discriminándolos positivamente.
Protección de la agricultura DL 3.557	No existen normas (criterios) de protección de suelos. Escasa aplicabilidad.	
Distritos de Conservación de suelos, bosques y aguas Ley 18.378	Áreas con escasa operatividad y viabilidad.	Instrumentos representativos de un tema que puede resurgir con fuerza, en la medida que en las futuras definiciones de carácter territorial se incorpore la variable ambiental con más fuerza.
Legislación Comunidades Agrícolas, DFL 5.	Instrumento que aparece debilitado por el estancamiento de las comunidades	Permite la constitución y organización de comunidades agrícolas sobre un territorio común.
Ley de Bosques, Decreto 4.363		Terrenos de aptitud forestal sujetos a planes de manejo aprobados por CONAF
SNASPE	Importante instrumento pero debe integrarse más a las Estrategias Regionales de Desarrollo. Escasez de recursos de CONAF para su manejo y gestión limita su potencial.	Permite mantener una importante superficie bajo formas de conservación.
Planes de Inversión Vial	Falta mayor articulación con resto de las acciones sectoriales del Estado.	Permiten acercar, en términos productivos y de comunicación, a vastos territorios.

INSTRUMENTOS DIRECTOS	EVALUACIÓN	
	CARENCIAS	VIRTUDES
Código de aguas	Aplicado muy caso a caso y no con una lógica global desde un recurso clave para el manejo de un determinado territorio. Falta concretización del manejo integral del recurso	Corresponde a un instrumento de mucho valor, dada la importancia del recurso agua en determinados territorios, cuya incorporación podría estar mediatizada por el manejo de este recurso sobre cualquier otro.
Zonas Saturadas y D.S. 185. Planes de Descontaminación	No tienen todavía la fuerza que se requiere y no están completamente internalizados en el sistema.	Permiten y facilitan el accionar público en un territorio concreto, con fines de mejoramiento de la situación ambiental.
Concesiones Viales	No incorporan necesariamente una estrategia global que permita aprovecharlos con fines más estratégicos, desde el punto de vista del ordenamiento territorial resultante.	En un marco de recursos públicos limitados, permiten liberar una parte de estos para ser reorientados con fines de mayor equidad territorial (por ejemplo hacia la red secundaria).

9 QUE PASA HOY DIA.

Las diferentes iniciativas en materia territorial existentes en la actualidad podríamos clasificarlas en legislativas, institucionales, e instrumentales. Obviamente, todas éstas se encuentran intrínsecamente cruzadas, y son objeto permanente de cambios en función de la visión política que tienen las autoridades de turno. Algunas de estas son:

9.1 Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En los últimos cinco años, han existido reiterados intentos de modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Sin embargo, el borrador presentado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda en el mes de Junio del 2002 pareciera ser que se encuentra con mayor respaldo político, aunque sin el respaldo aún de otros servicios públicos, así como algunos gremios como por ejemplo el Colegio de Arquitectos.

En una breve síntesis, la propuesta plantea que la planificación territorial podrá efectuarse mediante la modalidad tradicional de Zonificación, expresada a través de los IPT y un novedoso sistema denominado por "Condiciones", consistente en exigencias por tipo de proyecto. Estas "condiciones" recoge la experiencia del plan Intercomunal de Chacabuco. Es interesante dejar planteado, que en el marco de dicho Plan Intercomunal, el sector inmobiliario estima, que la superficie capaz de ser habilitada para fines residenciales y de equipamiento, excede con creces a la demanda existente en el mercado. Lo anterior es un referente a considerar al momento de decidir si un territorio asume esta regulación.

Por lo tanto, uno de los mayores cambios que se esta planteando corresponde a la modificación del artículo 55. En este se establecen dos categorías de subdivisiones.

- a) La primera se refiere a las que no generan núcleos. En el caso de las subdivisiones que sean de dos o mas há, estará en manos del Director de Obras Municipales su autorización. Si es inferior a dos há. el Director de Obras, las podrá autorizar en función del instrumento de planificación territorial.

En este aspecto, es posible observar una carencia en las capacidades de los municipios para asumir estas decisiones, especialmente los de carácter rural, muchos de los cuales tienen Directores de Obras itinerantes.

Si esta forma de ocupar el territorio, tiene como ejes a las Direcciones de Obras, y si éstos no pasan por un mejoramiento efectivo de las capacidades técnicas municipales, las acciones podrán quedar expuestas a una serie de irregularidades.

- b) La segunda consiste en subdivisiones y construcciones que generan núcleos urbano, las que se harían efectivas a través de Zonas Urbanizables de Desarrollo Condicionado y Proyectos Urbanos Condicionados.

La primera, se deberá ubicar en áreas identificadas por un plan regulador intercomunal y deberá existir una zona de transición entre el nuevo espacio urbano y el espacio rural. Sin embargo, la figura de una "zona transicional" no esta del todo clara.

El intento de evitar la connurbación mediante esta figura parece ininteresante, aunque con los sistemas de control y fiscalización de nuestros IPT, se ve poco probable el evitar la especulación, y por ende, ocupación efectiva de estas áreas. Para tales efectos, recuérdese la experiencia del Plan Abercrombie en Londres y otras ciudades inglesas, que reflejaban los conceptos de Ebenezer Howard. Este planteaba que la única forma de evitar la conurbación entre la ciudad madre y la nueva ciudad, era que los espacios intermedios fueran de una cooperativa, evitando así la especulación, como efectivamente sucedió.

Para aprobar esta figura se plantea que el interesado debe realizar un "Programa de Zonificación y Densidades y un Estudio de Impacto territorial, que eventualmente podría superponerse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En el caso de los Proyectos Urbanos Condicionados, éstos se podrán generar en el espacio rural y deberán ser de construcción simultánea y en un área de influencia de un asentamiento humano no Metropolitano. Se deberá establecer un Plan Director que establezca las condiciones urbanísticas del proyecto. Aún no esta claro la forma de validación de este instrumento

Un aporte interesante de la propuesta se refiere a la exigencia de una coordinación del Ministerio de Vivienda con el resto de los organismos públicos en materia de planificación del desarrollo territorial nacional. De igual manera, los tradicionales Planes Regionales de Desarrollo Urbano pasan a ser Planes Regionales de Desarrollo Territorial, lo mismo que para el caso de los intercomunales.

9.2 Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

En el mes de Mayo del 2002, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo suscribieron un convenio de cooperación técnica tendiente a fortalecer la dimensión ambiental en los instrumentos de planificación territorial en las diferentes etapas de su desarrollo, gestión e implementación. Esto, con la intención de desarrollar nuevas metodología e indicadores de planificación territorial.

En concreto, la CONAMA esta planteando para la próxima modificación de la Ley 19.300, un cambio radical en lo referido al paso por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de los IPT (artículo 10, letra h). El cambio consiste en que se eliminará el artículo 10, letra h, evitando así la consideración de los IPT como si fueran proyectos y se incorporará la modalidad de Evaluación Ambiental Estratégica.

Esta nueva metodología, permitirá incorporar en forma temprana y en cada una de las etapas de los IPT, la dimensión ambiental, propiciando a su vez la participación de una cantidad importante de servicios públicos con atribuciones en el tema ambiental territorial, en cada una de las etapas de la elaboración de los estudios. Así mismo, se propiciará la planificación participativa, como insumo de la Evaluación Ambiental Estratégica. La metodología plantea los siguientes pasos.

- Línea Base Ambiental Territorial: Consiste en la sistematización e integración en un Sistema de Información Geográfico (SIG) de la información ambiental proveniente de los diferentes servicios públicos, privados, universidad y otros, generándose como producto una cartografía digital para cada uno de los componentes analizados. Estos son:

a) MEDIO FISICO. Componente Aire.
 Componente Agua.
 Componente Suelo
 Componente Riesgos Naturales

b) MEDIO BIOTICO. Componente Biodiversidad

c) MEDIO ANTROPIZADO. Componente Paisaje y Turismo.
Componente Patrimonio.

- **Objetivos Ambientales Territoriales:** Consiste en la identificación de prioridades ambientales en el territorio para los componentes agua, aire, suelo, biodiversidad, paisaje y patrimonio. Estas prioridades se encuentran orientadas hacia la Conservación, Restauración y Uso Sustentable de cada componente.
- **Acuerdos Básicos:** Consiste en la promoción de acuerdos interinstitucionales respecto de las prioridades ambientales reconocidas. Este debe generar un consenso respecto de las prioridades definidas y una orientación de las líneas de acción posibles de ser implementadas por cada servicio.
- **Zonificación Ambiental e Indicaciones.** Consiste en el desarrollo de una propuesta de zonificación de aquellas prioridades ambientales identificadas y acordadas, y la generación de indicaciones que permitan la conservación, restauración y uso sustentable del territorio. Se plantea que las condiciones de restricción a las actividades productivas, serán graduales, pasando de una restricción mas "dura" en aquellas áreas definidas como de alto valor patrimonial, a un uso ambiental condicionado (por ejemplo con una baja intensidad de ocupación del territorio), para llegar finalmente a territorios que por sus características no requieren mayor protección.

De este modo, CONAMA plantea que la incorporación de la variable ambiental en el diseño de políticas públicas, planes y programas, y en particular en los IPT, permitirá, entre otras, propiciar un uso sustentable del territorio.

9.3 Ley de Gobiernos Regionales.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional ha estado realizando en los últimos años, un consistente trabajo tendiente a hacer factible la Política de Descentralización. La implementación efectiva de esta política, de enorme trascendencia en el ámbito territorial, requiere de la modificación de una serie de artículos de la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, por lo que su tramitación, se ha negociado en los más altos niveles políticos. La propuesta apunta a una descentralización político administrativas, una descentralización territorial y una descentralización fiscal.

En el ámbito de la descentralización política, la idea esta orientada a la elección directa de consejeros regionales. Este punto, no es marginal, debido a que esta acción, produce una redistribución del poder político. Si se considera un escenario tendencial, es innegable que parte importante del electorado podría volcarse por opciones de la oposición, situación que debiera ser equilibrada con un Jefe del Gobierno Regional con el estatus que posee hoy día, estos es, designado por el Presidente de la República.

Sin embargo, el punto más importante a dilucidar se refiere a la representatividad que asuma el Consejero. Esto es, que no sea representativo de un electorado parcial al interior de la región, sino que sea representativo de la totalidad del electorado. Lo anterior, debido a que si es representativo de un territorio en particular, el consejero va a estar velando por los intereses de sus electores y no por el interés superior de la región. Un buen referente para este tema, lo tenemos con el relleno sanitario de Santa Marta, en que los diputados de esa circunscripción se oponen fuertemente al proyecto, generando graves problemas a toda la ciudad.

En el ámbito de la descentralización administrativa regional, la propuesta plantea una institucionalidad de dependencia directa del Gobierno Regional, supervisada por el CORE, y constituido por el actual Servicio Administrativo, los servicios públicos regionales y otros que se creen. Uno de los grandes aportes propuestos corresponde a la creación de servicios públicos regionales, responsables de gestionar grandes áreas del desarrollo (tales como infraestructura, social, territorial, etc.), compuesto por aquellos que resulten de la fusión de los existentes o de nuevas entidades.

En lo referido a la descentralización del territorio, la propuesta abarca un replanteamiento de la división político administrativa, la administración de las áreas metropolitanas y los territorios especiales. En el primer caso se propone la flexibilización de los mecanismos de creación y supresión de regiones y la adopción de criterios técnicos para definir límites político administrativos.

Para el caso de las áreas metropolitanas, se plantea una innovadora propuesta de un sistema de gobierno, administración y financiamiento, a cargo de una entidad descentralizada del gobierno, barajándose dos alternativas, el gobierno regional respectivo, o una asociación metropolitana de municipios, descartándose así la creación de un nuevo nivel de gobierno.

En el caso de los territorios especiales, se reconoce su existencia y se plantea un estandar territorial especial, a partir del cual es posible generar políticas de Estado coordinadas y focalizadas.

Parte importante de estas iniciativas fueron incorporadas por el Proyecto de Modernización y Reforma del Estado dirigido por la Secretaría General de la Presidencia. Hasta fines del año 2001, el proyecto dirigido por Rodrigo Egaña, planteaba un rediseño institucional que perdía de alguna manera el carácter sectorial orientándolo mas bien a un carácter temático. Desde este punto de vista, se planteaba una institucionalidad territorial que incorporaba a los ámbitos infraestructura, ciudad, medio ambiente y territorio.

Lamentablemente, esta iniciativa quedó abortada debido a que sus planteamientos demandaban cambios demasiado radicales, sin dejar espacio a una gradualidad. Uno de los temas críticos consistió en la propuesta de reducción del aparato del Estado, que implicaba, entre otras consecuencias, la exoneración de un número significativo de funcionarios públicos, situación que en el contexto actual de desempleo era altamente impopular.

10 POR DONDE IR.

Considerando la experiencia registrada por una serie de países europeos, es interesante analizar las similitudes existentes entre la realidad Europea de hace 100 años y la nuestra en la actualidad.

Indudablemente que, en nuestro país no tenemos las carencias que tenía Europa hace 100 años, sin embargo algunos elementos estructurales son los mismos. Tal vez el más importante se refiere a la escasa regulación existente en el territorio rural y la escasa coordinación intersectorial pública.

Una prueba de lo anterior lo constituye la coordinación de los planes sectoriales en la Región Metropolitana. Ya en 1998 Eduardo Rojas³¹ planteaba que para efectos de orientar la inversión pública y regular la acción privada en la ciudad de Santiago, se establecían diversos planes:

- El Plan Regulador Intercomunal elaborado por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana
- El Plan de Transporte Urbano de Santiago elaborado por la Secretaría Ministerial de Transporte de la Región Metropolitana.
- El Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica elaborado por CONAMA Región Metropolitana,
- El Programa de Inversiones diseñado por la empresa sanitaria de la Región Metropolitana (Aguas Andina, ex EMOS).
- El Programa de Concesiones Urbanas del Ministerio de Obras Públicas,
- Las acciones que en materia de planificación territorial y generación de equipamiento realizan los municipios de la región.

Cada una de estas entidades elaboró sus planes en forma relativamente independiente y ejecutó sus programas de inversión buscando cumplir con sus mandatos sectoriales y metas anuales. Esto conduce a diversas lógicas decisionales en la región, generando inconsistencias críticas en el desarrollo de la ciudad, por ejemplo, en lo que se refiere al Plan de Prevención y Descontaminación de Santiago en relación a los Planes de extensión urbana del MINVU (por ejemplo el PRI de Chacabuco).

Alguna de las propuestas que surgen del análisis de los capítulos anteriores, es la necesidad urgente de que el país disponga de una Política de Ordenamiento Territorial.

³¹ Eduardo Rojas: Coordinación inter-institucional para el desarrollo urbano en la Región Metropolitana, Informe de Misión con el Ministerio de Secretaría general de la presidencia de Chile (1998)

Con todo, es posible establecer que, a pesar de que existen una serie de iniciativas tendientes a generar una integración sectorial en el ámbito territorial, como por ejemplo la Reforma Urbana y Territorial liderada por el Presidente de la República, la integración efectiva, que incorpore a los estamentos del ámbito rural y costero, esta aún en pañales.

Lo anterior se debe a que, se percibe al Ministerio de Agricultura y sus servicios, como un ministerio "sectorialista", y si se integra a la discusión territorial, se tendrían que integrar prácticamente todos los ministerios, lo que eventualmente entrabaría la discusión. Sin embargo, existe una clara convicción del importante rol que deben jugar los Gobiernos Regionales en el ordenamiento territorial.

A nivel nacional las líneas de acción no debieran orientarse a la diseño de planes físicos globales, por su alta complejidad. Sin embargo, se plantea como necesario disponer de planes sectoriales para determinadas áreas, como la planificación de la red vial nacional (incluida concesiones y vialidad pública), puertos y aeropuertos, ferrocarriles, protección de los recursos naturales y uso sustentable del territorio.

La experiencia histórica muestra que el ordenamiento territorial y la planificación regional, cuanto antes se comienza, mejor se podrán cumplir sus objetivos. Este proceso de planificación no debe iniciarse recién cuando los problemas ya se han consolidado. Es necesario contar con una política y un marco jurídico de ordenamiento territorial, planes regionales, mejoramiento de los instrumentos de planificación urbana y normativas que regulen la competencia entre diversos usos, antes que los conflictos se hagan insolubles.

11 PROPUESTAS.

11.1 La Necesidad de Una Política de Ordenamiento Territorial.

La presente investigación ha permitido comprobar que las competencias públicas relativas al ordenamiento territorial se encuentran radicadas 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 de responsabilidades.

Lo anterior, se explicaría en parte importante, 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 debería existir entre los diferentes actores que participan en el ordenamiento del territorio. Igualmente, ha carecido de principios generales y objetivos pre definidos a los cuales responder dentro de una política de ordenación del territorio.

Sin embargo, del análisis detallado de la legislación vigente, se aprecia que el país cuenta con una gran dotación de instrumentos de carácter directo e indirecto, que ha permitido, que en varios casos nuestro territorio se ordene como resultado de la aplicación de ciertas normas e instrumentos de planificación, estableciendo así, un marco de regulación global para el funcionamiento de los mecanismos de mercado.

La dotación de instrumentos existentes no es despreciable, aunque tiene marcadas inconsistencias y en algún caso de importantes, aunque explicables, incoherencias. Las dificultades estarían asociadas al hecho de que, por una parte, el ordenamiento del territorio es un tema de carácter horizontal que demanda esfuerzos transversales, intersectoriales, interdisciplinarios, sistemáticos e integrales y por otra, en muchos casos los instrumentos de planificación territorial disponibles son carácter sectorial o específicos, de naturaleza indirecta y que, por lo tanto, no fueron concebidos con fines estratégicos de ordenamiento territorial, aunque en la práctica algunos han derivado en eso.

11.2 Condiciones Actuales para el Desarrollo de una Política.

La Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable³² define como uno de sus objetivos específicos el “fomentar la utilización sustentable de los recursos naturales sin comprometer su disponibilidad y su capacidad natural de renovación. Los instrumentos contemplados son el marco regulatorio de la Ley, las medidas de conservación, el estudio de los ecosistemas y el manejo sustentable del territorio”.

En materia territorial propiamente tal, la Política plantea que es necesario ir más allá de la regulación del uso del territorio expresado en los planes reguladores e incentivos a la desconcentración territorial para fijar una política coordinada y eficaz de Ordenamiento Territorial.

En la actualidad el tema territorial esta pasando por un momento coyuntural histórico. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, dirigido por la Secretaría General de la Presidencia, esta planteando un rediseño institucional para los temas territoriales, que incluye los ámbitos de infraestructura, gestión de la ciudad, medio ambiente y recursos naturales, y recursos hídricos. Al respecto se plantea que el desarrollo del país depende de una adecuada habilitación de su territorio, como de una adecuada configuración de sus ciudades. El territorio se va habilitando a través de múltiples decisiones relacionadas con diversas materias y por ello el desarrollo dependerá en gran medida de la forma como se organice esa capacidad para decidir.

Por otra parte, la Política de Descentralización que esta impulsando la Subsecretaría de Desarrollo Regional, plantea como objetivo general el “contribuir al desarrollo democrático del país, traspasando poder de decisión y recursos desde el centro a los representantes e instituciones de la ciudadanía regional y comunal para la gestión del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivos territorios, en un marco de valores y prácticas sociales, que impulsa el crecimiento con más autonomía y equidad”. Esta se encuentra en un amplio proceso de difusión y discusión.

Una iniciativa particularmente interesante corresponde al Consejo Nacional de la Reforma Urbana y Territorial, encabezada por el Presidente de la República e integrada por ocho representantes del sector público y siete representantes del sector privado. Esta comisión, dirigida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, plantea entre otros aspectos, que el desarrollo urbano y territorial tiene muy significativas

³² CONAMA: Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, 1999.

implicancias sociales, distributivas, culturales y económicas, razón por la cual es necesario conciliarlo con los grandes objetivos nacionales de crecimiento con equidad y calidad de vida, "las nuevas urbes de hoy y del mañana son la suma de diversas comunidades a lo largo del territorio". Bajo esta línea, se pretende mejorar y modernizar la aplicación y uso de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) en el ordenamiento urbano y territorial y de algunas herramientas de gestión urbana asociadas a dichos instrumentos.

Finalmente, CONAMA se encuentra elaborando una propuesta de Política de Uso Sustentable del Patrimonio Natural Renovable. Esta, persigue promover el uso sustentable de nuestro patrimonio natural renovable, garantizando el acceso a sus beneficios para los chilenos y el resguardo de su capacidad vital. Se encuentra orientada a los recursos naturales renovables y a la diversidad biológica asociada. Los objetivos planteados consideran Mejorar el Estado del Patrimonio Natural, el Fortalecimiento de la Gestión Sustentable del Patrimonio, y la Creación de las Condiciones Necesarias para la utilización sustentable del patrimonio.

Todas estas iniciativas descritas, indican que ya existirían los consensos necesarios para alcanzar un desarrollo territorial más integrador de los diferentes sectores públicos, el sector privado y la comunidad.

11.3 Propuesta de Líneas de Acción

Los ritmos incrementales de explotación de recursos naturales sin considerar las tasas de regeneración natural, así como la contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, la transformación de hábitat naturales y por ende la extinción de algunas especies, la pérdida de suelo agrícola de alto valor, la erosión³³, el aire contaminado de ciudades intermedias y metropolitanas, y la contaminación de los suelos por actividades agrícolas y basurales, son algunas enfermedades ecosistémicas que el Ordenamiento Territorial debe enfrentar.

Lo anterior exige el desarrollo de una Política de Ordenamiento Territorial e idealmente una Ley Marco del Territorio, que se articule adecuadamente con las legislaciones urbana, ambiental, de

³³ Al respecto, en el estudio Diagnóstico sobre el estado de degradación del recurso suelo en el país, realizado por MINAGRI-INIA-CONAMA, de un total de 34.490 há estudiadas en diferentes partes del país, el 34.9% se encuentra en extrema fragilidad.

infraestructura y transporte, rural y de bienes nacionales. Las líneas de acción propuestas se desarrollan bajo los siguientes ámbitos temáticos:

- a) Coordinación Intersectorial.
- b) Instrumentos de Planificación Territorial y Regulaciones
- c) Participación Ciudadana.
- d) Nuevos mecanismos de gestión.

11.3.1 Coordinación Intersectorial

La diferente percepción e instrumentalización del ordenamiento territorial por parte de diversos sectores del Estado, a originado por un lado duplicidad de funciones y vacíos institucionales que generan diversos tipos de conflictos o al menos dificultan su resolución. Por lo tanto se requiere una fuerte coordinación de acciones intersectoriales públicos. Bajo este ámbito se plantea.

- a) Asignar un rol más estratégico al Comité de Ministro de Ciudad y Territorio, y que sea esta entidad la encargada de relevar al mas alto nivel político una iniciativa tan horizontal como es una Política y Ley Marco de Ordenamiento Territorial.
- b) Fortalecer el rol de los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial, con el objeto de que cumplan el importante rol coordinador e impulsor de los lineamientos estratégicos del desarrollo regional en materia de asentamientos humanos, actividades productivas territoriales y otras.
- c) Fortalecer los niveles intermedios de la administración, como gobiernos regionales y municipalidades, aumentando sus competencias en materia territorial, lo que parece factible en el marco de los actuales esfuerzos por traspasar competencias desde el Estado central hacia los niveles intermedios.
- d) Potenciar en los actores públicos y privados (ministerios; municipalidades; empresas privadas; etc.) la utilización de instrumentos que permitan una coordinación adecuada de los planes, programas y proyectos, tales como convenios de

programación. Lo anterior, implica el desafío de crear nuevos instrumentos para la coordinación financiera para actores que hoy día no poseen mecanismos para realizarlo, como ejemplo una bonificación para los fondos empleados por dos o mas comunas.

- e) Desarrollar mecanismos mas expeditos para la tramitación de instrumentos de planificación territorial desarrollados bajo el marco intersectorial y con la participación de la ciudadanía.
- f) Aunque no corresponde necesariamente a una iniciativa de coordinación, se plantea como necesario el impulsar un cambio de mentalidad en las autoridades políticas y en los profesionales del sector público que tienen alguna injerencia en la ocupación del espacio. Esta labor debe ser emprendida por medio de programas de información - formación para los políticos, y de capacitación para los profesionales en materias de ordenamiento territorial.

11.3.2 Instrumentos de Planificación Territorial

La carencia de instrumentos de Planificación del espacio rural, así como las deficiencias presentadas por los instrumentos de planificación urbana, han generado una presión creciente y sostenida, tanto sobre los recursos naturales y los bienes nacionales de uso públicos, como sobre la infraestructura urbana.

- a) Rediseñar los instrumentos de ordenamiento territorial existentes, en base a las nuevas exigencias del desarrollo nacional y regional, y creación de nuevo instrumental, particularmente para los vastos espacios rurales de nuestro país, y para los territorios con características geográficas particulares como por ejemplo las cuencas hidrográficas.
- b) Desarrollar instrumentos de planificación ambiental del territorio, o incorporar plenamente esta variable, destinado a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales renovables y la biodiversidad asociada. Es necesario establecer criterios ambientales para la definición de usos de suelo. La ausencia de regulaciones en la asignación de los usos de suelo que considere la variable ambiental, ha hecho que el país presente importantes carencias estructurales para conseguir un proceso de desarrollo sustentable.
- c) Desarrollar normas específicas para regular el uso del suelo en áreas de riesgo natural y en áreas de actividades peligrosas. La

población urbana y rural que vive en áreas de riesgo natural, o en torno a zonas de actividades peligrosas es muy numerosa. Si se considera que bajo estos conceptos se deben incluir fenómenos como tsunamis, aluviones, deslizamientos, inundaciones, incendios, zonas industriales con actividades peligrosas, y otras, la relocalización de población, y reubicación de actividades peligrosas es un tema difícil, que debe ser abordado.

- d) Generar normas para regular el desarrollo de actividades urbanas y forestales en suelos agrícolas. Los instrumentos existentes para el cambio de uso de suelo de agrícola a urbano y de agrícola a forestal, no dan cuenta de una planificación integral del territorio, sino que responden a una situación casuística. La superficie de suelo con capacidades de uso agrícola pérdida por parcelaciones o cambio de uso es numerosa. Se especula que en torno a Santiago, según cifras extraoficiales existirían más de 100.000 há. parceladas.
- a) Promover el desarrollo de macro infraestructura, equipamiento, publicidad, etc. incorporando la variable paisaje. En general, la construcción de centrales hidroeléctricas, carreteras, tendidos de alta tensión, publicidad estática en carreteras, etc. no guardan respecto por el paisaje, por lo que se deben desarrollar normas en los instrumentos de OT para abordar el problema.
- e) Evaluar y monitorear permanente de los instrumentos de planificación territorial en la etapa de implementación. Esto se debe a que tradicionalmente la gran preocupación ha estado centrada en el desarrollo de los instrumentos, pero una vez que estos están aprobados, nadie se encarga de evaluar su implementación
- f) Incorporar en los Planes Reguladores Comunales la capacidad de asignar inversión en materia de infraestructura. Actualmente los PRC son difícilmente instrumentos de planificación, y se han transformado mas bien en instrumentos que permiten la autorización de permisos de usos del suelo y de edificación. Es fundamental que los PRC se transformen en efectivos instrumentos de planificación ya sea asociados con los Planes de Desarrollo Comunal o en forma autónoma.
- g) Complementar los instrumentos de planificación territorial con los instrumentos de desarrollo regional y comunal. En particular, es necesario establecer una óptima complementación entre la Estrategia de Desarrollo Regional con los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y con las Políticas Ambientales Regionales. A nivel

comunal la complementariedad se debe producir entre el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador Comunal.

11.3.3 Participación Ciudadana

Es necesario potenciar como práctica fundamental la participación ciudadana en la elaboración y aplicación de políticas, programas y planes de ordenamiento territorial sea directos como indirectos. Además de los aspectos sociales, lo anterior es necesario tanto para lograr la efectividad de los instrumentos como para darle transparencia al proceso. En este ámbito se plantea:

- a) Impulsar una amplia discusión pública, que incluya a todos los servicios con alguna atribución en el tema, a los municipios, a las autoridades políticas, al sector privado, al sector académico, a los organismos no gubernamentales y a las diferentes entidades de representación ciudadana, con el objeto de lograr acuerdos en lo conceptual respecto del OT, y que se lo asuma como una tarea fundamental para el desarrollo equilibrado del país.
- b) Promover la integración público - privada en la toma de decisiones. El importante rol que juega el sector privado en el desarrollo del territorio, debe ser considerado por el sector público en lo referente a las inversiones.
- c) Fomentar la participación local en la toma de decisiones. El sistema de participación local planteado por los actuales instrumentos de Planificación territorial presenta inadecuados canales de vinculación de la ciudadanía.

11.3.4 Nuevos mecanismos de gestión pública del patrimonio natural y construido.

La amplia predisposición que existe, tanto en algunos sectores del empresariado, como en la ciudadanía en general, respecto de la protección y conservación del patrimonio, obliga a desarrollar nuevos instrumentos de gestión que permitan la participación de éstos en su conservación y mantención. Se propone:

- a) Desarrollar mecanismos que incentiven la implementación y conservación del patrimonio natural y construido del país. La mayor

parte de las comunas del país, poseen espacios altamente significativos para la comunidad y que generan un fuerte arraigo a la localidad. Espacios naturales como, grutas, rompientes, saltos de agua, etc.; espacios sociales como peregrinaciones artesanías, etc. continuamente están siendo transformados, lo que impide su integración como bienes patrimoniales locales.

- b) Potenciar la habilitación de espacio público urbano y natural-regional, fomentando el adecuado uso de éstos por parte de la ciudadanía. Es necesario incorporar en la ciudadanía los hábitos que permitan usar intensamente los espacios públicos sin generar efectos negativos sobre éstos. En este sentido se plantea fomentar la habilitación de espacio público en la periferia de las ciudades y en los lugares histórico culturales, de manera tal de promover un contacto entre la ciudadanía su historia y el entorno natural, mediante campañas de educación.

11.4 Propuesta de Objetivo Ambiental de Una Política de Ordenamiento Territorial

Necesariamente el objetivo general de una Política de Ordenamiento Territorial debe incorporar los ámbitos relacionados con los múltiples sectores involucrado en el tema. Bajo este contexto, esta investigación se ha limitado a proponer un objetivo que asume el ámbito ambiental de la política. Esto es:

Promover el uso sustentable del territorio nacional, permitiendo el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante un proceso de artificialización del territorio que contemple el uso racional de los recursos naturales, el uso y la conservación del patrimonio natural y construido, la conservación del recurso paisajístico, las restricciones generadas por los riesgos naturales, la recuperación de los pasivos ambientales, la coordinación intersectorial y la participación ciudadana, orientado a un bienestar económico, social y ambiental de las generaciones actuales y futuras

12 CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y VALIDACION DE LA HIPOTESIS.

- La presente investigación ha permitido identificar y caracterizar detalladamente el marco jurídico e institucional del Ordenamiento Territorial en el país y realizar una propuesta con los lineamientos básicos de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, cumpliendo de esta manera con el objetivo general del estudio.
- Se ha caracterizado la institucionalidad pública relacionada con el OT, describiendo el conjunto de instrumentos sectoriales tanto directos como indirectos que la vinculan, así como la identificación y caracterización de las situaciones problemas mas recurrentes existentes en la actualidad. También se ha realizado un análisis comparado entre la experiencia internacional y la experiencia nacional en materia de OT, dando cumplimiento así a los objetivos planteados en la propuesta de investigación.
- Así también, los antecedentes expuestos en el presente estudio, permiten validar la hipótesis planteada en la propuesta de investigación, debido fundamentalmente a que el sistema de administración pública nacional, promueve una estructura de coordinación vertical, y en muy menor medida una estructura de coordinación horizontal, dejando expuesta la planificación territorial casi exclusivamente atribuciones sectoriales, con múltiples superposiciones y áreas de vacío.

13 ANEXO N° 1:

Actividades Productivas con Impacto Territorial.

En el siguiente cuadro se incluyen las actividades económicas que generan impactos significativos en el territorio, identificando en cada caso los actores institucionales asociados, así como las disposiciones reglamentarias y normativas relacionadas. Además, se describen las principales consecuencias territoriales asociadas a estas actividades.

CUADRO N° 4: ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y SUS IMPACTOS EN EL TERRITORIO.

TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTES ASOCIADOS	RESPALDO O INSTANCIAS DE REGULACIÓN	CONSECUENCIAS TERRITORIALES
Minería	Sector Privado	* Código de Minería de 1983 (Ley 18.248) *Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, N° 18.097.	Actividad de uso extensivo del suelo, se desarrolla en medios rurales. De esta manera, las explotaciones adquieren una importancia decisiva en los territorios, ya que generalmente están asociadas a deterioro de la superficie terrestre, mal manejo de residuos, contaminación, entre otros. La actividad se asocia también a la gran cantidad de residuos contaminantes manejados de forma inadecuada, en muchos casos. Además, afecta a los asentamientos cercanos, contaminando aire, aguas superficiales y subterráneas, así como daño a los suelos entre otros. Entre los efectos positivos, se cuenta la entrada de inversión a territorios aislados o lugares con decadencia económica, ofreciendo en algunos casos la posibilidad a la población de una fuente laboral fija. También se genera una serie de infraestructura necesarias para el desarrollo de las mismas, por ejemplo, infraestructura básica, caminos, etc, que representar externalidades positivas.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300).	
		D.S. 185. Planes de Descontaminación	
	Artículo 7. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, N° 18.097		
Presidente de la República, Intendente, Gobernador	Art. 17 Código de Minería de 1983		

TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTES ASOCIADOS	RESPALDO O INSTANCIAS DE REGULACIÓN	CONSECUENCIAS TERRITORIALES
Agricultura	Sector Privado		<p>Generan diferentes impactos en los territorios dependiendo del tipo de cultivos y dependiendo del tamaño de la propiedad. Dado lo anterior, se generan territorios con gran dependencia económica respecto de los mercados a los que abastece.</p> <p>De modo positivo, se generan y fortalecen las vías por las cuales se desarrolla el flujo de intercambio o compra venta.</p> <p>Asociada a efectos de desaparición de la pequeña propiedad, siendo reemplazada por la gran propiedad. Entre sus externalidades positivas se cuenta una generación de infraestructura vial de importancia para desarrollar los intercambios comerciales.</p>
	Ministerio de Agricultura (SAG)	DL 3.557 (1981), Protección Agrícola	
		D.L 3.516 Subdivisión de Predios Rústicos (1980)	
	MOP (DGA)	Código de Aguas. DFL 1.122 (1981)	
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300)	
MINVU	Art. 55 Ley General de Urbanismo y Construcciones		
Forestal	Sector Privado	Ley de Fomento Forestal . DL 2.565 (ex 701)	<p>Provocan alta especialización de la mano de obra, lo que repercute en un comportamiento demográfico que tiende a la migración de individuos poco capacitados hacia otros territorios con mayores posibilidades laborales. Así mismo se generan enclaves, dado que la mayor parte de los beneficios no se quedan en los lugares de la explotación. Así mismo se produce en ocasiones una sobreexplotación de los bosques, y con ello una serie de</p>
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300).	
	Ministerio de Agricultura (CONAF)	Ley de Bosques Decreto 4.363, de 1931	

TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTES ASOCIADOS	RESPALDO O INSTANCIAS DE REGULACIÓN	CONSECUENCIAS TERRITORIALES
	Ministerio de Bienes Nacionales	Ley de Bosques Decreto 4.363, de 1931	problemas asociados como pérdida de suelo, aceleración de procesos de erosión, desestabilización de laderas, o simplemente pérdida de especies nativas. Genera una fuerte rechazo por parte de grupos sociales, una competencia territorial importante frente a actividades agrícolas menos productivas, rompe la estructura típica rural a modo de grandes propiedades. Genera además contaminación de recursos hídricos que se asocia a los procesos productivos de la industria.
Pesquera	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300)	Asociada a la contaminación de playas por residuos, a malos olores, etc. Este mal manejo puede perjudicar a la economía que se genera en territorios litorales, en donde gran parte de las entradas son producto de las divisas por concepto de las potencialidades turísticas. Sin embargo, asegura fuente laboral importante para los habitantes del territorio en cuestión.
	Sector Privado	Ley de Pesca y Acuicultura, N° 18.892	
	Ministerio de Economía (Subsecretaría de Pesca)	Ley de Pesca y Acuicultura, N° 18.892	
Turismo	Sector Privado	Ley Gral. De Urbanismo y Construcciones	Gran diversidad de infraestructura en zonas de interés y valor paisajístico, fortalecimiento de rutas y aumento de accesibilidad a lugares aislados. Entrada de divisas externas, así como la generación de un comercio basado en la oferta a visitantes de una serie de productos típicos. Los individuos del lugar con potencialidades turísticas aprende a valorizar su entorno y se produce un fortalecimiento de las relaciones de arraigo con el territorio. De forma negativa se cuenta una pérdida e identidad cultural, contaminación, superación de la capacidad de carga y deterioro medio ambiental.
	SERNATUR	* Plan de Ordenamiento para las Zonas y Centros de Interés Turístico * Decreto Ley N° 1224, de 1975	
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300).	
Vialidad y Transporte	MOP Coordinación Gral. de Construcción de Obras Concesionadas	D.S. 850, de 1998, del MOP	Entre los aspectos negativos se cuenta la disfuncionalidad, la fragmentación de territorios, la pérdida de calidad de vida (aumento de ruidos, y polución). Entre los aspectos positivos se cuenta la articulación de sistemas urbanos locales, regionales y nacionales, el

TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTES ASOCIADOS	RESPALDO O INSTANCIAS DE REGULACIÓN	CONSECUENCIAS TERRITORIALES
	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	DFL N° 279, de 1960	aumento de la conectividad entre determinados puntos, el aumento y fortalecimiento de las relaciones de intercambio comercial y económico entre los mismos. Mejora la accesibilidad a determinados servicios o a los mercados de venta y consumo.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300).	
	MINVU	Ley Gral. De Urbanismo y Construcción	
Construcción de viviendas	Sector Privado	Ley Gral. De Urbanismo y Construcciones	En el caso de viviendas emanadas de políticas públicas, éstas son localizadas en lugares con suelos muy baratos, es decir, con muy poca plusvalía, lo que acentúa el proceso de segregación socioeconómica, así como fortalece el proceso de expansión hacia la periferia. En el caso de las construcciones privadas de viviendas, éstas se desarrollan en base al aprovechamiento máximo del suelo como bien de cambio, es decir, se expulsan el antiguo modo de residencia de los centros y se cambia por usos intensivos del suelo con desarrollo urbanístico vertical, así también se aprovecha los sectores periféricos rurales para parcelaciones y se mantienen esos espacios trabajando a base de la especulación y aprovechando al máximo la plusvalía del ente urbano. Entre los aspectos positivos, se señala la importancia que adquiere la construcción de viviendas públicas como medida que refuerza la mejora en la calidad de vida de las personas. Esto se relaciona a su vez con el desaparecimiento en algún grado de los campamentos así como de las tomas ilegales de terreno.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300).	
	MINVU	* Política Nacional de Desarrollo Urbano. * Ley N° 16.391. * Decreto Ley N° 1305, Reestructura el Ministerio de Vivienda y Urbanismo	
		Ley Gral. De Urbanismo y Construcciones	
Construcción de servicios básicos y	MINVU	Ley Gral. De Urbanismo y Construcción	Genera dinámicas específicas de un territorio, de acuerdo a la demanda de un determinado servicio, haciendo funcionales sectores más pequeños a

TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTES ASOCIADOS	RESPALDO O INSTANCIAS DE REGULACIÓN	CONSECUENCIAS TERRITORIALES
Urbanización	CORE	Ley de Gobierno y Administración Regional, N° 19.175.	medida que se amplía la satisfacción colectiva por parte de los oferentes (tanto públicos como privados). Mejora la calidad de vida de los habitantes de un territorio y con ello se consolida el primer paso para el desarrollo urbanístico del mismo, aumenta la satisfacción de necesidades, pero así mismo crece la demanda por una serie de servicios esenciales y que deben ser eficazmente administrados. Sin embargo, los procesos de urbanización que se efectúan en territorios parcelados en la periferia de la ciudad pueden crear condiciones propicias para el crecimiento de la misma.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300)	
	MOP	Reglamento de Concesiones de Servicios Sanitarios, (D.F.L. 382, de 1988).	
Generación de Energía Eléctrica	Sector Privado	D.F.L. N° 1, de 1982, del Ministerio de Minería, sobre Servicios Eléctricos	Generan un alto impacto en el territorio de influencia directo del proyecto, y alteran de manera significativa la estructura de funcionamiento del espacio circundantes. Junto con esto, las líneas de alta tensión provocan una alta contaminación visual, que repercute directamente en la degradación y valoración del paisaje.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300)	
	Ministerio de Economía (Superintendencia de Electricidad y Combustibles)	* D.F.L. N° 1, de 1982, del Ministerio de Minería, sobre Servicios Eléctricos. * Ley N° 18.419, de 1985, crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.	

TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTES ASOCIADOS	RESPALDO O INSTANCIAS DE REGULACIÓN	CONSECUENCIAS TERRITORIALES
Aeropuertos	MOP D.G.A.C.	* D.S. N° 850, de 1998, del MOP. * Ley N° 16.752, Fija Organización y Funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil. * Código Aeronáutico.	Trae consigo una serie de efectos contaminantes y que se relacionan específicamente con los ruidos molestos. Generalmente se asocian a vías de acceso de gran conectividad y tráfico.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300)	
Ferrocarriles	CONAMA	* Ley de Bases del M.A.(19.300) * DFL N° 1, de 1993, de Mintratel, Fija texto refundido de la Ley Orgánica de la Empresa de Ferrocarriles del Estado.	Pese a que constituye un medio de comunicación de gran importancia, pero su trazado puede generar la fragmentación de territorios homogéneos y con identidad común.
Puertos	MOP Ministerio de Transportes	* Ley de Bases del M.A.(19.300). * Ley N° 19.542, Moderniza el Sector Portuario Estatal.	Están asociados a una serie de beneficios en materia de traslado de mercancía. Sin embargo, también los están con las vías de comunicación, casi siempre estas últimas deben cruzar la ciudad, generando tráfico, congestión, ruidos. Si el puerto está bien diseñado en función de sus canales viales de acceso debiera contribuir al mejoramiento del servicio.
	CONAMA	Ley de Bases del M.A.(19.300)	

14 BIBLIOGRAFIA.

14.1 DOCUMENTOS.

1. ARENAS, Federico (1991). "La Gestión ambiental y el ordenamiento del territorio" Revista de Geografía Norte Grande, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, No 18, pp 51-54. Santiago.
2. ARENAS, Federico (1998). "El ordenamiento del territorio en el marco de la planificación regional" Revista de Geografía Norte Grande, Instituto de Geografía, Santiago, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 25, pp 55-61.
3. BARRAGAN Juan Manuel: Medio Ambiente y Desarrollo en las Areas Litorales; Guía práctica para la planificación y gestión integrada, Cadiz España, Ed Oikos Tau, 1997.
4. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente: Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, 1999.
5. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente – SUR Consultores: Estudio "Visiones de los actores institucionales respecto del ordenamiento territorial", 1999.
6. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente – Universidad Católica, Instituto de Geografía: Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas, 1999.
7. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente (1998). "Apoyo al desarrollo de Instrumentos de Manejo de los Recursos Naturales: Ordenamiento Territorial". Programa de Fortalecimiento y cumplimiento de las normas del medio ambiente. Proyecto CONAMA BID/FOMIN, Vol 1.
8. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente (1993). "Repertorio de la legislación de relevancia ambiental en Chile". Santiago, Editorial CONAMA
9. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente (1994). "Perfil Ambiental de Chile". Santiago, Editorial CONAMA
10. CHILE, Comisión Nacional del Medio Ambiente (1996). "Estudios de Legislación Ambiental". Serie Jurídica. Santiago, Ed. CONAMA.

11. CHILE, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1993). "Ordenamiento Territorial en Chile". División de Desarrollo Urbano. Santiago, Chile.
12. CHILE, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1996). "Desarrollo Urbano y Territorial.", Colección Monografía y Ensayos, Serie I.
13. CHILE, Ministerio de Agricultura (INIA – CONAMA): Estado de la Degradación del recurso Suelo en Chile, 2001.
14. CHILE, Ministerio de Defensa Nacional (1997). "Política Nacional del Uso del Borde Costero". Subsecretaría de Marina. D.S. N° 475 (14/12/1994).
15. CHILE, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Bases para la Reforma de la Ciudad y el Territorio, 2001.
16. CHILE, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Informe Nacional de Asentamientos Humanos en Chile del Comité Nacional de Hábitat, 2000
17. DOCKENDORF Eduardo: Política de Desarrollo Territorial, en Chile Urbano, MINVU, 1996,
18. FRANCIA, Delegación del Manejo Territorial y del Medio Ambiente Francés– Ministerio de Ordenamiento territorial y Medio Ambiente Francés –Instituto Francés del Medio Ambiente: "Ordenamiento territorial y medio Ambiente: políticas e indicadores", julio 2000.
19. FRANCIA, Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente Francés: Guía de Planificación del Paisaje, los acuerdos y los contratos, Abril 2001.
20. FRANCIA, Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente Francés: Acceso a ciudades – Proyectos de crecimiento urbano, Julio 1999.
21. GASTO Juan: Fortalezas y debilidades en el Territorio Rural en Chile, Noviembre, 2000
22. GASTO, J y Rodrigo, P. Apoyo al Desarrollo de Instrumentos de Manejo de los Recursos Naturales: Ordenamiento Territorial. 8, 9 y 10 de Septiembre de 1997. CONAMA.
23. GOMEZ Orea, Domingo: Ordenación del territorio, Una aproximación desde el medio físico, Instituto Tecnológico Geominero de España, Madrid, editorial Agrícola Española S.A., 1993

24. GTZ – Proyecto Zona Costera: Glosario para el Ordenamiento Territorial, Noviembre 2000.
25. MARQUEZ, Marco (1997). “El ordenamiento territorial en el país. Algunos elementos para la formulación de una política de Estado” Revista de Geografía Norte Grande, Instituto de Geografía, Santiago, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile, No 24, pp 19-22.
26. PUJADAS y Font: Ordenación y Planificación Territorial, Madrid, Editorial Síntesis, 1998.
27. SANCHEZ, Baeriswyl y Rojas: Ordenamiento Territorial, Algunos criterios de Diseño, 2000
28. SCHLOTFELDT Carmen: El Ordenamiento Territorial Ambiental: Una tarea factible. Serie Azul N°20, Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, 1998
29. Unión Europea: Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983.

14.2 LEYES

- 342 (1896) Servicio Obligatorio de Desagües
- 2.658 (1912) Regula Construcción de Concepción
- 4.169 (1927) sobre Cesiones Gratuitas de Dominio
- 4.802 (1930) sobre Cesiones Gratuitas de Dominio
- 11.402 Dispone que las obras de defensa y regularización de las riberas y cauces de los ríos, lagunas y esteros que se realicen con participación fiscal, solamente podrán ser ejecutadas y proyectadas por la Dirección de Obras Sanitarias del Ministerio de Obras Públicas.
- sobre Cesiones Gratuitas de Dominio
- 15.020 sobre Beneficiarios Indígenas
- 15.840 Aprueba Organización y Funciones del Ministerio de Obras Públicas
- 16.391 Crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo

- 16.436 sobre administración del Estado en tierras indígenas
- 16.640 sobre Reforma Agraria
- 16.741 Establece normas para el saneamiento de títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular.
- 16.752 Fija organización y funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil
- 17.288 sobre Monumentos Nacionales y Santuarios de la Naturaleza
- sobre Cesiones Gratuitas de Dominio
- 18.255 Modifica el D.L. 1939, de 1977.
- 18.348 Crea la Corporación Nacional Forestal
- Crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres y Protegidas.
- 18.373 Introduce modificaciones a la Ley 11.402 y 15.840.
- 18.378 sobre Conservación de Suelos, Bosques y Aguas
- 18.524 Modifica el D.L. 1939, de 1977.
- 18.575 Bases Generales de la Administración del Estado
- 18.695. Orgánica Constitucional de Municipalidades
- 18.755 Establece normas sobre el Servicio Agrícola Ganadero
- 18.892 Ley General de Pesca y Acuicultura
- 18.902 crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios
- 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional
- Modifica, complementa y fija texto refundido D.F.L. 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura.
- 19.253, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas en Chile

- 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente
- 19.420, Establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota.
- 19.425 , Modifica la Ley 18.695, sobre Municipalidades, en lo relativo Subsuelo de los Bienes Nacionales de Uso Público
- 19.561, Modifica el Decreto Ley 701, sobre fomento forestal
- 19.606 Modifica el D.L. 1939, de 1977.
- 19.755 Autoriza cambio Uso de Suelo en sectores rurales

14.3 DECRETOS LEYES

- 701, de 1974, sobre Fomento Forestal
- 752, de 1974, sobre subdivisión de Predios Rurales.
- 1.224, de 1975, Crea el Servicio Nacional de Turismo
- 1.305, de 1976, Reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda.
- 1.939, de 1977, sobre las Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.
- 2.565, de 1979, Reemplaza el texto del D.L. 701, sobre Fomento Forestal
- 2.695, de 1979, sobre regularización de la Pequeña Propiedad Raíz
- 3.063, de 1979. Establece Normas sobre Rentas Municipales
- 3.274, de 1980, Fija Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales
- 3.516, de 1980, sobre División de Predios Rústicos
- 3.557, de 1981, Establece normas sobre protección agrícola

14.4 DECRETOS CON FUERZA DE LEY

- 4, de 1967, sobre Declaración de Zonas Fronterizas
- 5, de 1968, (Agricultura) Modifica, complementa y fija texto refundido del D.F.L. R.R.A. N° 19, sobre Comunidades Agrícolas.
- 231, de 1953, Fija atribuciones del Ministerio de Minería
- 279, de 1960, Fija atribuciones del Ministerio de Transportes
- 382, de 1988, Reglamento de Concesiones de Servicios Sanitarios
- 458, de 1975, (V y U) Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- 850, de 1998, de Obras Públicas, fija el texto refundido de la Ley
- 15.840 y del D.F.L. 206, de 1960.
- 1.122 de 1981, Fija texto Código de Aguas vigente

14.5 DECRETOS SUPREMOS

- 47, de 1992 (V y U) Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
- 185, sobre Planes de Descontaminación.
- 430, de 1992, (Economía) Fija el texto refundido de la Ley General de Pesca y Acuicultura.
- 458, de 1976, (V y U) Ley General de Urbanismo y Construcción
- 475, de 1994, (Marina) Fija la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral
- 515, de 1977, (Economía), Reglamento del Servicio Nacional de Turismo
- 660, de 1988, (Marina) Reglamento sobre Concesiones Marítimas
- 718, de 1977, (Agricultura) creó Comisión Mixta de Agricultura, Urbanismo, Turismo y Bienes Nacionales.
- 4.111, de 1931, sobre cesión gratuita de Tierras Indígenas

- 4.363, de 1931, sobre Ley de Bosques.

14.6 CODIGOS

- CHILE (1991). Código Aeronáutico. Edit. Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- CHILE (1997). Código Civil. Editorial Socolibros. Santiago, Chile.
- CHILE (1988). Código de Aguas (1981). Edit. Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- CHILE (1993). Código de Minería. Edit. Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- CHILE (1998). Código Sanitario (1996). Edit. Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- CHILE (1998). Constitución Política de la República de Chile. Edit. Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

14.7 Páginas Web Consultadas.

- www.minvu.cl: Página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Contiene la iniciativa de Reforma de la Ciudad, y la legislación urbana vigente.
- www.conama.cl: Página web de CONAMA: Contiene la Política de desarrollo ambiental del país, documentos de OT y la legislación ambiental vigente.
- www.subdere.cl: Contiene la iniciativa de Política de descentralización, y una descripción de diversas iniciativas, tales como el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal.
- www.gorerm.cl: OTAS: Contiene los lineamientos del Proyecto Ordenamiento Territorial Ambiental de Santiago.
- www.scielo.cl: Revista EURE de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica
- www.uchile.cl/facultades/arquitectura/urbanismo/revurbanismo/index.html Revista de Urbanismo de la Universidad de Chile.

- Habitat.aq.upm.es: Página web de Hábitat España. Contiene la biblioteca de Ciudades Sustentables.
- www.fundicort.org: Página web de la asociación gremial de profesionales especialista de Ordenamiento Territorial de España.
- www.revista-ambiente.com.ar: Página web de revista especializada en temas ambientales urbanos de Argentina.
- www.lafactoriaweb.com: Página web de revista especializada en temas de desarrollo urbano, regional, medio ambiente, etc., de España