

# El ordenamiento territorial en el país: Algunos elementos para la formulación de una política de Estado

MARCO AURELIO MARQUEZ POBLETE

Instituto de Geografía  
Pontificia Universidad Católica de Chile

## RESUMEN

*En el presente artículo se analiza la necesidad de una política pública sobre ordenamiento territorial en el país. A la luz de importantes cambios que están afectando al territorio como resultado del desarrollo de la economía nacional. Para ello se conceptualiza el tema de la ordenación del territorio, se revisa su situación actual, se proponen los elementos que debiera considerar una acción pública en el tema y se señalan las tareas más inmediatas para su concreción.*

## ABSTRACT

*In the present article, the need for a public policy on territorial management in the country is analyzed. This is a consequence to important changes taking place on the territory as a result of the development of the nation's economy. In this direction, the territorial management is conceptualized, its current situation is revised and the elements which should consider a public action on the subject are proposed. Also, the more immediate tasks for its concretion are pointed out.*

## I INTRODUCCION

La estrategia de desarrollo aplicada en Chile ha demostrado su éxito al permitir un crecimiento económico global del país y crear condiciones que aseguran su continuidad en los próximos años, a partir de las oportunidades que se producen. Sin embargo, este exitoso crecimiento económico ha estado asociado a importantes desequilibrios y tensiones sociales, políticas y económicas, que también se expresan en el ámbito territorial a través de conflictos entre las actividades que demandan el uso del recurso suelo (industriales, residenciales, turísticas, agrícolas, entre otras), generando en muchos casos usos irracionales y degradantes de los recursos naturales.

Frente a esta situación es tarea del Estado la formulación de una propuesta de política sobre ordenamiento territorial que establezca usos preferentes del espacio, en la perspectiva de orientar la acción pública y privada hacia la utilización racional y ambientalmente sustentable del recurso suelo, compatibilizando las múltiples demandas que se dan sobre él.

Ello en el entendido que los poderes públicos y el Gobierno se justifican en el seno de un Estado democrático en tanto sirven como instrumentos útiles para satisfacer aquellas necesidades que los ciudadanos no pueden atender por sí mismos, sea mediante la prestación directa de servicios, la aportación de bienes o la regulación en determi-

nados sectores de la economía para ajustarlos al interés social.

## II. EL CONCEPTO ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La primera interrogante que surge en esta discusión se refiere a definir el concepto "ordenamiento territorial", desde el punto de la gestión estatal. En tal sentido se entiende el ordenamiento territorial como la acción pública destinada a armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado en un contexto de utilización racional y sustentable (G. Werner, F. Bemmerlein-Lux y F. Arenas, 1994).

Así, la acción de ordenar el territorio se refiere al proceso organizado institucionalmente de planificar y regular las funciones, utilizaciones y estructuras del territorio y su organización espacial. La escala de esta planificación territorial puede desplazarse desde lo local a lo nacional, pasando por lo comunal, intercomunal y lo regional. Sin embargo, cualquiera sea la escala de trabajo, el objetivo último será optimizar la estructuración y utilización territorial del espacio en función a los usos sociales, económicos, recreacionales y ambientales posibles de realizar en él. En definitiva, la tarea es resolver los conflictos por el uso del espacio, teniendo presentes las capacidades y limitaciones del sistema natural.

Dicha planificación del territorio (ordenamiento) permitirá desarrollar criterios mínimos en relación a la utilización del mismo que hace la Sociedad desde la perspectiva de:

- la utilización más óptima de las áreas en función a su aptitud productiva-ambiental;
- la consideración de todas las demandas territoriales, especialmente las que no se pueden regular adecuadamente a través de los mecanismos del mercado;
- el ordenamiento de las utilidades del territorio correspondiente a su compatibilidad, y
- la coordinación de las demandas de áreas entre sí.

### III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PAIS

Es claro que la planificación y el ordenamiento territorial en Chile, tanto urbano como rural, están siendo sobrepasados por la dinámica del mercado, en especial en las áreas urbanas (González y Márquez, 1995). El desarrollo de los asentamientos humanos durante este siglo se ha caracterizado por grandes corrientes migratorias a las ciudades, lo que ha constituido un desafío permanente para las autoridades gubernamentales frente a la premisa de un equilibrado desarrollo territorial.

Frente a ello, la gestión territorial pública, a través de su acción directa o indirecta, aparece comprometida fundamentalmente con metas cuantitativas, dada la gran urgencia de resolver problemas básicos como la vivienda, la infraestructura sanitaria y vial, descuidando considerablemente la construcción de espacios públicos de recreación, equipamiento, servicios y de una estructura espacial adecuada, sin considerar en general los problemas de concentración espacial y utilización racional del recurso suelo.

Respecto al ordenamiento territorial de las ciudades, Chile ha contado desde sus orígenes con un estilo de planificación urbana basado principalmente en la zonificación, con un sesgo marcadamente físico, de carácter más bien prohibitivo y desarrollado con un gran nivel de detalle. Esta forma, que tuvo éxito en épocas anteriores a la consolidación de un mercado urbano, hoy se ve sobrepasada por la gran dinámica que ha adquirido actualmente el mercado urbano en Chile (donde las transacciones urbanas de propiedades constituyen hoy un mercado muy activo, transformándose en un sector importante de negocios).

Así, la planificación territorial del país, especialmente la urbana, ha sido ejercida como una

actividad alternativa y más bien opuesta al mercado, otorgando a las grandes inversiones en obras físicas del Estado el rol de fuerza principal del desarrollo urbano. Además, en el caso de la planificación de los espacios rurales esta es casi inexistente, teniendo el Estado un rol bastante reducido en la orientación adecuada del uso de los territorios localizados fuera de las áreas urbanas.

Estas características de la planificación territorial aplicada en el país han conducido a resultados paradójicos: ciudades que crecen expansivamente sin orden formal, considerables espacios deteriorados, socavando su patrimonio arquitectónico y agravando los problemas de eficiencia urbana y calidad de vida de sus habitantes, especialmente en las ciudades de mayor tamaño y constituyéndose, en los últimos años, también en problemas de ciudades intermedias y de pequeñas localidades. Ello también ha tenido un importante impacto sobre las áreas rurales del país, donde se ha producido un creciente proceso de pérdida de suelo agrícola de alta calidad debido al cambio hacia usos urbanos.

En este contexto se debe tener presente que las políticas macroeconómicas y las demás políticas públicas tienen un fuerte impacto en el desarrollo de las ciudades y la ocupación de las áreas rurales que no se han considerado debidamente.

Además, dada la estructura extremadamente sectorial de la administración pública chilena, no existe una instancia que evalúe los impactos que generan las distintas políticas públicas en el territorio, lo que puede acarrear consecuencias irreversibles, especialmente en el largo plazo.

### IV. LA NECESIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un rol permanente en la acción de Estado es ser un ente planificador, porque en las circunstancias en que se desenvuelve actualmente la gestión pública exigen un grado de anticipación al futuro que permita reducir, hasta donde sea posible, la incertidumbre que afecta a sociedades de creciente complejidad y conflictividad, con el fin de otorgar la máxima coherencia posible al conjunto de acciones que el gobierno debe adoptar para impulsar el cumplimiento de su proyecto político.

Por tanto, resultaría ocioso discutir si la "ordenación del territorio", comprendida como un acto político-administrativo y de intervención pública en la solución de conflictos espaciales con el fin de lograr la orientación racional de acciones del Estado y del sector privado para alcanzar fines predeterminados (Marchena, 1993), continuará existiendo en "el nuevo mundo neoliberal".

En tal sentido, en buena parte de los países capitalistas avanzados se está decidiendo y actuando con un cierto grado de planificación, pese a que en muchos casos la palabra planificación no sea usada en forma explícita. Así hoy, las sociedades complejas y conflictivas necesitan direccionar con la mayor coherencia posible sus procesos de desarrollo en función de una cierta imagen deseada de futuro (Rébola, 1993).

Hoy se presenta una oportunidad para lograr un nuevo enfoque en materia de desarrollo territorial. El desafío que enfrentamos es mejorar el entorno productivo y la calidad de vida de nuestras ciudades y de las áreas rurales, permitiendo un uso más equilibrado y eficiente del territorio nacional, de modo tal de contar con asentamientos humanos que constituyan un empuje al desarrollo social, cultural, económico y productivo de nuestro país. Ello porque la utilización actual del territorio tiene impactos difícilmente reversibles que pueden afectar negativamente las posibilidades de desarrollo del país.

## V. LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los elementos básicos que se deben considerar en la formulación de una política de ordenamiento territorial a fin de que cumpla adecuadamente con el objetivo de armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado, en un contexto de uso racional y sustentable, deberían ser los siguientes:

- *Acción integradora*, relacionando adecuadamente los planes sectoriales a los diferentes niveles de la administración pública de un modo espacial, a través de un ámbito horizontal (coordinando los planes sectoriales) y un ámbito vertical (coordinando los diferentes niveles de la administración, tanto local como regional y nacional);
- *Definición de funciones y potencialidades* de los recursos humanos y paisajísticos relacionados con el territorio y su distribución espacio-temporal;
- *Proposición de las áreas* que son necesarias en el contexto de las estrategias regionales de desarrollo y que tienen una expresión sectorial;
- *Determinación* de los conflictos presentes y futuros en el uso del territorio;
- *Sensibilización* respecto a los recursos naturales, sus relaciones y fragilidad.

## VI. LAS TAREAS NECESARIAS PARA AVANZAR EN EL TEMA

Entendiendo que es necesario avanzar hacia la definición de un marco de utilización del territorio adecuado y sustentable, se deben abordar los siguientes temas que posibiliten tal proceso:

- Poner el tema en la discusión de la agenda pública y trabajar para sensibilizar a la ciudadanía respecto del tema del ordenamiento territorial y con ello a los políticos. Bajo estas condiciones será más fácil reorientar el quehacer del Gobierno, considerando con más fuerza el tema del desarrollo y ordenamiento de nuestras ciudades y áreas rurales.
- Modernización de las políticas públicas en materia de planificación y ordenamiento territorial. Al igual que otras materias, tales como las telecomunicaciones, el desarrollo portuario o aeroportuario, los ferrocarriles, las obras sanitarias, la provisión de energía, etc., las políticas públicas en materia del desarrollo de nuestras ciudades y áreas rurales deberían modernizarse e incorporarse al actual esquema económico general, respondiendo a las actuales condiciones de desarrollo del mercado. En este contexto adquieren una importancia vital los temas del financiamiento del desarrollo urbano y de la internalización de costos, como política que permite otorgarle una mayor racionalidad económica al proceso de hacer ciudad, utilizar los espacios rurales y construir territorio.
- Mejorar las capacidades del sector público en materia de instrumentos de planificación, regulación y de gestión territorial, urbana y rural, para orientar las grandes intervenciones urbanas (megaproyectos) realizadas por el sector privado y para determinar usos ambientalmente sustentables en las áreas rurales. En el desarrollo de los asentamientos humanos están adquiriendo cada vez más importancia las propuestas del sector privado para la realización de megaproyectos, los que de hecho están constituyendo una estrategia de desarrollo al margen de la planificación tradicional. El sector público debe desarrollar cada vez mayores capacidades para orientar debidamente el quehacer privado, regulando aquellos temas que pueden interferir con el bien común y cuidando la calidad de vida.
- Necesidad de una concertación interadministrativa para determinar objetivos consensuados y una coordinación de las inversiones para optimizar el uso de los recursos públicos. Se requiere avanzar en un permanente análisis integrado de las políticas sectoriales y una con-

certación de las políticas de infraestructuras, transportes, suelo, vivienda, medio ambiente, etc., que impactan el territorio.

- Avanzar decididamente en el proceso de descentralización para permitir una planificación y gestión territorial más efectiva, equitativa, realista y eficiente. Para ello se debe continuar con el proceso progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional y a las administraciones municipales. El proceso de descentralización entrega, a su vez, una sólida base para devolverle a la ciudadanía su capacidad para participar, actuar y resolver. No obstante se hace necesario avanzar hacia una segunda fase descentralizadora que fortalezca esta participación del ciudadano y sus organizaciones en el desarrollo de sus localidades.

## VII. A MODO DE CONCLUSION

El rápido crecimiento económico que está impactando permanentemente el sistema productivo, el inicio de la segunda fase exportadora y la integración a mercado multinacionales, incorporan cada vez más cambios dinámicos en la estructura de las actividades en nuestro país. El territorio nacional (las áreas urbanas y las zonas rurales), como soporte de estas actividades en un mercado altamente competitivo, debe entonces responder adaptándose flexiblemente a las demandas generadas por este proceso.

El nuevo escenario que impone la realidad chilena enfrenta a las autoridades gubernamentales a grandes responsabilidades. La actuación del sec-

tor público en el desarrollo del territorio, orientado a lograr una mayor eficiencia y una mejor calidad de vida, aparece como una cuestión fundamental y de una importancia política cada vez mayor, corrigiendo las tendencias existentes de desarrollo territorial no planificado ni articulado, que en muchos casos generan una degradación del medio.

En definitiva, lo que se requiere es un esfuerzo de planificación, concertación y gestión de alto nivel con el fin de encauzar la acción de los diversos actores, minimizar los impactos negativos que generan las diversas actividades en el territorio y desarrollar los distintos espacios con una buena calidad de vida y con la capacidad de competir productivamente en el escenario internacional.

## BIBLIOGRAFIA

- ABALOS, JOSE ANTONIO (1994): "El Ordenamiento Territorial: Algunas Reflexiones para la Acción". En mimeo, Santiago-Chile.
- GONZALEZ, CARLA Y MARCO AURELIO MARQUEZ (1995): "El Desarrollo de las Ciudades: Algunos elementos para la discusión". Documento interno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago-Chile.
- MARCHENA, MANUEL (1993): "La tozudez de Mercado y las Decisiones sobre Ordenación del Territorio". en Revista EURE, Vol. XIX, N° 58 Santiago-Chile.
- REBOLA, ALBERTO (1993): "Los Planificadores Urbanos ante el cambio", en Revista EURE, Vol. XIX, N° 57 Santiago-Chile.
- WERNER, GERHARD; FLORIAN BEMMERLEIN-LUX Y FEDERICO ARENAS (1994): "Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Planificación Regional". En mimeo, Santiago-Chile.