



HAL
open science

Estado de avance del ordenamiento territorial en Chile: una mirada sobre las instituciones. Casos de la Región de Tarapacá y la Región Metropolitana de Santiago

Gerardo Ubilla-Bravo, Iván Escares Díaz

► To cite this version:

Gerardo Ubilla-Bravo, Iván Escares Díaz. Estado de avance del ordenamiento territorial en Chile: una mirada sobre las instituciones. Casos de la Región de Tarapacá y la Región Metropolitana de Santiago. 10° Congreso Chileno de Sociología Pre-Alas, Dec 2018, Iquique, Chile. pp.24, 10.5281/zenodo.3545942 . halshs-02368462

HAL Id: halshs-02368462

<https://shs.hal.science/halshs-02368462>

Submitted on 18 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Estado de avance del ordenamiento territorial en Chile: una mirada sobre las instituciones. Casos de la Región de Tarapacá y la Región Metropolitana de Santiago

Gerardo UBILLA-BRAVO ^{(1) (2)}

&

Iván ESCARES-DÍAZ ⁽³⁾

(1) Universidad de Chile. Profesor carrera ingeniería en recursos naturales renovables

(2) Université Paul-Valéry (Montpellier III); UMR Innovation INRA

(3) Universidad Arturo Prat. Profesor carrera sociología y trabajo social

Resumen

Este artículo pretende ser un punto de partida para una agenda de planificación y ordenamiento territorial en Chile teniendo una particular mirada sobre las instituciones. De este modo, comienza con un breve alcance conceptual sobre territorio, gobernanza, gobernabilidad y ordenamiento territorial. Luego se describe el inicio del proceso institucional de planificación regional y ordenamiento territorial en 2007-2008 con el Sistema Regional de Planificación y su implementación en los Gobiernos Regionales. Posteriormente se analiza el estado de avance de los PROT basándonos en los casos de la Región de Tarapacá y de la Región Metropolitana de Santiago. Finalmente, este artículo de congreso (o comunicación) cierra con una reflexión en torno a una serie de desafíos para el ordenamiento territorial en Chile.

Palabras clave: Chile, institución, ordenamiento territorial, Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Sistema Regional de Planificación.

Iquique, Chile

Fecha de publicación: 31 de octubre 2019

DOI: 10.5281/zenodo.3545942

Citar documento:

Ubilla-Bravo, G. & Escares Díaz, I., 2019. Estado de avance del ordenamiento territorial en Chile: una mirada sobre las instituciones. Casos de la Región de Tarapacá y la Región Metropolitana de Santiago. *10° Congreso Chileno de Sociología Pre-Alas* [en línea]. Iquique, Chile: pp. 24. Disponible en: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3545942>.

1. Introducción

El ordenamiento territorial sigue siendo un tema de debate y actualidad en Chile. En 1992 este tema se instaló en la institucionalidad chilena mediante la Ley 19.175 (posteriormente refundida con el DFL N° 1-19.175, 2005) donde indica una serie de funciones en materia de ordenamiento territorial para los Gobiernos Regionales (GORE) de Chile. Desde entonces ha pasado por varias etapas donde destacamos en una primera instancia el desarrollo de cuatro proyectos (Ubilla Bravo, 2013) de mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000:

- Proyecto Bases para un Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS) para la Región Metropolitana de Santiago.
- Proyecto Zonificación del Borde Costero Comunal. La Experiencia de la Región del Biobío.
- Proyecto Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Región de Aysén.
- Proyecto de Gestión Ambiental Regional (GAR). Ordenamiento Territorial con visión Mapuche, del Área de Desarrollo Indígena (ADI) Budi, Región de la Araucanía.

Considerando estos antecedentes, este trabajo pretende ser un punto de partida de una agenda de planificación y ordenamiento territorial en Chile teniendo una particular mirada sobre las instituciones. El foco inicial son los GORE y sus Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT). La intención es comenzar con investigaciones que analicen el proceso de formulación de los PROT en los GORE teniendo en consideración la Ley de fortalecimiento de la regionalización (Ley N° 21.074, 2018). Esta legitima la elaboración de los PROT como instrumento a nivel regional en el artículo 17, letra a) (DFL N° 1-19.175, 2005).

Aquí comenzamos con los casos de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y Tarapacá. Seleccionamos estos casos basándonos en dos motivos. El primero corresponde a la experiencia profesional de los autores. Se aprovecha el conocimiento adquirido de cada uno ya que ambos fueron responsables de la formulación del PROT de su respectiva región. El segundo es mostrar

que los PROT pueden transitar por distintos procesos a pesar de tener condiciones similares en cuanto a la Ley y a la estructura u orgánica institucional.

A modo de cierre de la introducción, el plan del artículo es el siguiente. Comienza con un breve alcance conceptual sobre territorio, gobernanza, gobernabilidad y ordenamiento territorial. Luego se describe el inicio del proceso institucional de planificación regional y ordenamiento territorial en 2007-2008 con el Sistema Regional de Planificación y su implementación en los Gobiernos Regionales. Posteriormente se analiza el estado de avance de los PROT profundizando en los casos de la Región de Tarapacá y de la Región Metropolitana de Santiago y finaliza con una reflexión en relación con los desafíos para el ordenamiento territorial en Chile.

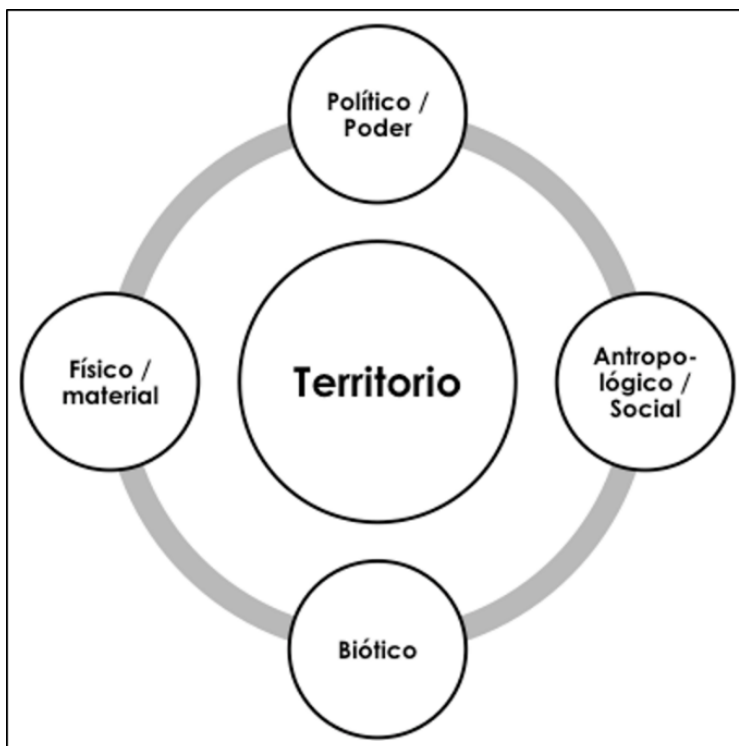
2. Alcances conceptuales

En este trabajo nos concentramos en la definición de cuatro conceptos que ayudan a interpretar el estado del OT en Chile con los casos regionales indicados: territorio, gobernanza, gobernabilidad y ordenamiento territorial propiamente tal. En el caso de la noción de ordenamiento territorial complementamos un marco ya realizado por uno de los autores (Ubilla-Bravo, 2017). Cabe señalar que es un marco breve cuyo fin es dar cuenta de las definiciones clave de cada una de estas.

En publicaciones anteriores (Ubilla Bravo, 2015a, 2015c; Ubilla-Bravo, 2016) ya habíamos propuesto y descrito una clasificación general de cuatro familias, categorías o corrientes, sobre el concepto de **territorio** debido a que existe una gran cantidad de definiciones. La primera se relaciona con el poder (Foucault, 1979), la segunda es una aproximación antropológico-social (Di Méo, Castaingts & Ducournau, 1993), la tercera corresponde a la mirada biótica (Zoido, 1998) y la última se asocia a la mirada físico-material vinculada al paisaje¹ (Coraggio, 1994) (ver Figura 1). La corriente asociada al ámbito político o poder es el que mejor permite comprender al ordenamiento territorial. Por lo tanto en esta investigación adscribimos con esa visión más política del territorio.

¹ Para ver en detalle algunos de los conceptos de territorio más relevantes por cada categoría se sugiere revisar la publicación de Ubilla Bravo (2015b).

Figura 1. Enfoques para abordar el concepto de territorio: cuatro categorías para su comprensión



Fuente: Ubilla-Bravo (2016).

Centelles Portella (2006) plantea cinco puntos para comprender la noción de **Gobernanza**: (i) estructura de relaciones entre los diferentes actores; (ii) está formada por un conjunto articulado de reglas y procedimientos institucionalizados; (iii) es de tipo compleja, porque involucra a actores de los diferentes sectores: público, privado y social; (iv) a menudo lo hacen con interdependencias multinivel; (v) tiene mecanismos relacionales mediante los que diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas. Pecqueur (citado por Lanciano, 2008) indica que es un proceso institucional y organizacional de construcción de una puesta de compatibilidad entre los diferentes modos de coordinación entre los actores geográficamente cercanos, en vista de resolver los nuevos problemas productivos que se presentan en los territorios. Le Galès (2014) complementa señalando que es un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales e instituciones, en vista de alcanzar objetivos definidos y discutidos previamente.

A continuación mencionamos algunas definiciones de **Gobernabilidad** que nos ayudan a entenderla:

- (i) [es la] cualidad de una comunidad política, (ii) [donde las] instituciones actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía y (iii) [este implica] obediencia cívica del pueblo (Giner & Arbós, 1993);
- [es] la capacidad de una organización para controlar y regular su propio funcionamiento interno para llegar a un objetivo, y para evitar la fragmentación de sus integrantes (Ubilla Bravo, 2015a);
- [son] mecanismos que permiten resolver conflictos y tomar decisiones públicas que se hagan realidad (Centelles Portella, 2006).

En cuanto al **ordenamiento territorial** (OT), ya señalábamos con anterioridad que este tiene varias definiciones, pero no tiene teorías (Ubilla Bravo, 2015a). En un artículo anterior (Ubilla-Bravo, 2017)² ya indicamos algunos aspectos clave para su comprensión:

- [es la] expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas (CE & CEMAT, 1983);
- [implica la] coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal (Hildenbrand, 1996);
- [su objetivo es] integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, siempre en el mencionado intento por generar estructuras espaciales acordes con los intereses de la sociedad (Sánchez Ulloa, 2001);
- el OT es sobre todo un instrumento, no un fin en sí mismo (Zoido, 1998);

En esta investigación agregamos nuevos elementos que sirven para guiarnos en su definición:

- es una política con enfoque multidisciplinario y global para lograr un desarrollo equilibrado de las regiones (CE & CEMAT, 1983);
- es una política del Estado de bienestar cuyo origen lo tiene en los países europeos industrializados posterior a la segunda guerra mundial (Hildenbrand, 1996);
- es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional (Sáenz de Buruaga, 1969);
- es una práctica de corte transversal que afecta a toda la acción pública con incidencia territorial de forma integrada (Allende Landa, 1988);
- [es] el resultado de las acciones emprendidas por la sociedad para acondicionar el territorio de cara a la resolución adecuada de sus necesidades (Pujadas & Font, 1998);

² Tanto en dicho artículo como en el presente se indican algunos de los conceptos clave. Se tiene previsto para más adelante realizar una publicación dedicada a los conceptos de ordenamiento territorial considerando publicaciones de habla hispana.

- [es una] política de intervención consciente sobre el territorio, que dependerá del proceso histórico, de la zona y cultura que se desarrolle (Sanabria Pérez, 2014);
- [se puede] establecer que [el OT] se vincula fuertemente con el concepto de desarrollo sustentable, ya que corresponde a la expresión espacial de esta [...] indicar que esta noción es de carácter complejo, y considera como base una sociedad democráticamente inclusiva [...] este instrumento de carácter multidisciplinario y enfoque transdisciplinario, representa el deseo para plasmar mediante políticas públicas un orden o arreglo de las transformaciones humanas sobre el entorno natural de su territorio o región, de manera que sea armónica con su cultura y los ecosistemas [...] propende a la eficiencia en el uso de recursos, y debe sostenerse bajo los principios de la equidad y el equilibrio espacial (Ubilla Bravo, 2015a);

Estos cuatro conceptos sirven como herramientas para luego tener una postura respecto del análisis institucional. A continuación describimos el primer proceso de transferencias de competencias para la implementación de la planificación regional y ordenamiento territorial en los GORE.

3. Las bases institucionales: el Sistema Regional de Planificación

El Sistema Regional de Planificación (SRP) es un conjunto orgánico de instrumentos de planificación territorial, ordenamiento territorial y de tipo presupuestario. El alcance de dichos instrumentos cubre una temporalidad de largo, mediano y corto plazo y son siempre formulados por cada Gobierno Regional. El propósito de este sistema de instrumentos es promover el desarrollo de la región involucrando a múltiples actores relevantes del territorio. El SRP tiene tres objetivos para el logro de su propósito: (i) orientar la acción de los servicios públicos en el territorio regional, (ii) asignar y potenciar el uso de los recursos mediante inversión de decisión regional y (iii) favorecer la coordinación entre tres ámbitos:

- nacional, regional y local,
- político, técnico y social,
- actores públicos y privados.

El SRP surge como un avance en materia de descentralización donde el Gobierno Central impulsó un proceso paulatino de transferencias de competencias en materias de Planificación Regional y Ordenamiento Territorial. En la Figura 2 se da cuenta del detalle de la procedencia de los temas teniendo como resultado tres instrumentos: la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), las Políticas Públicas Regionales (PPR) y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). El traspaso de la planificación regional se ratifica en la Ley N° 20.530 (2011), específicamente en el

artículo 23 que señala: “A los gobiernos regionales corresponderán exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la Región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio”.

Figura 2. Transferencias de competencias: Sistema Regional de Planificación

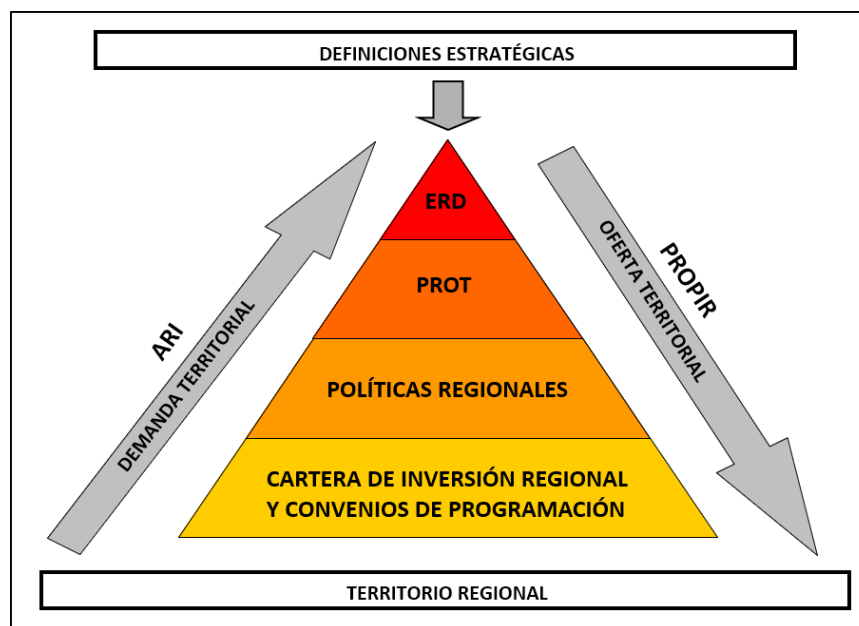


Fuente: Elaboración propia.

Considerando estos antecedentes, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) realiza una primera propuesta del SRP tal como se aprecia en la Figura 3 (Sepúlveda, Ubilla Bravo & Fuentes, 2008). De este modo se establece una jerarquía entre los instrumentos: desde lo más abstracto (estratégico) a lo más concreto o territorial (Ubilla-Bravo, 2018). El SRP de la RMS está constituido por dos componentes de planificación y estos a su vez por seis instrumentos (Figura 3), los que se describen a continuación (Ubilla Bravo, 2014):

- Instrumentos de Planificación Estratégica Regional: (i) Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), (ii) Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), (iii) Políticas Públicas Regionales (PPR).
- Instrumentos de Planificación de la Inversión Regional: (i) Convenios de Programación, (ii) Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y (iii) Propuesta de Inversión Pública Regional (PROPIR).

Figura 3. Sistema Regional de Planificación de la RMS. Esquema de relaciones de los instrumentos de planificación existentes



Fuente: Sepúlveda et al. (2008).

Este SRP es la base de los instrumentos con los que cuentan los GORE para el desarrollo de los diferentes temas, entre ellos el OT, cuya implementación se describe a continuación.

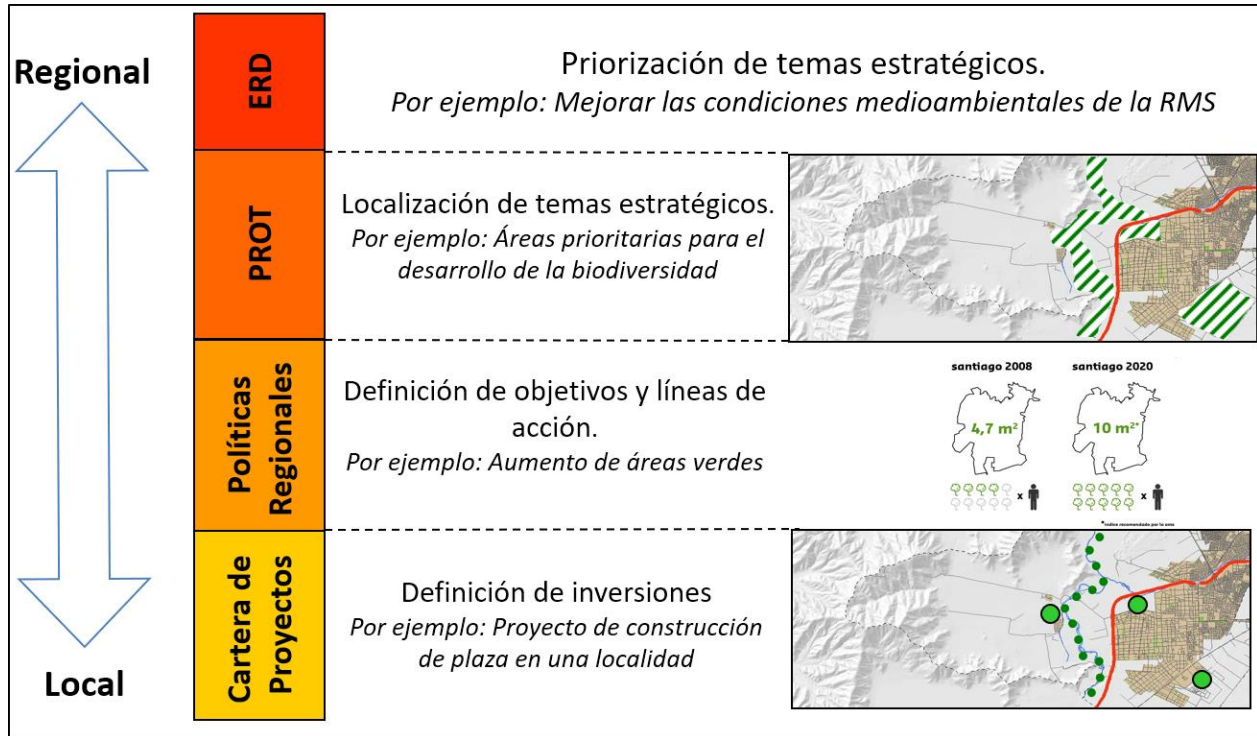
4. La implementación del ordenamiento territorial en los GORE

Como señalamos en el punto anterior, la elaboración del PROT fue parte de la discusión de las transferencias de competencias mencionada, la que fue liderada por el ex Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Familia - MIDESO) y por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). La descripción detallada del proceso se encuentra en la publicación de SUBDERE & GTZ (2008). Previo a este trabajo, ambas instituciones recogieron cuatro experiencias de ordenamiento territorial sustentable en Chile que fueron coordinadas por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) a partir de mediados de la década de 1990 y cesaron durante el primer quinquenio del 2000. Estas experiencias ya fueron indicadas en la introducción.

Recogiendo los instrumentos descritos en la Figura 3 (Sepúlveda et al., 2008), la siguiente tarea consiste en dar una trazabilidad a los instrumentos y ver cuál es el rol del PROT en el SRP. La

Figura 4 es nuestra propuesta atendiendo a un principio de **escala** (desde lo regional a lo local) y de **coherencia** entre instrumentos. De esta manera el PROT consiste en la localización de los temas estratégicos regionales que vienen desde la ERD y representan una guía para las PPR y para la cartera de proyectos.

Figura 4. Relación Instrumentos de Planificación Regional. Caso RMS



Fuente: Elaboración propia.

5. Estado de avance de los PROT en dos regiones: casos de Tarapacá y la RMS

Como ya advertíamos en la introducción, uno de los elementos a considerar en este artículo es el análisis del estado de avance de los PROT para los casos de la Región de Tarapacá y la RMS. En cada caso destacamos los principales productos del PROT y luego mencionamos las fortalezas y debilidades del proceso de formulación del instrumento.

5.1. Caso del PROT Región de Tarapacá

Los principales productos que describimos del PROT Tarapacá son: el modelo de ocupación actual territorio, objetivos asociados al escenario deseado y planificación territorial en zonas de alta sensibilidad.

En el marco del PROT se desarrolló un **modelo de ocupación actual territorio** de la Región de Tarapacá durante los años 2012 y 2013 (ver Figura 5). Aquí se toma la decisión de describir por separado el sistema urbano y el rural. En el sistema urbano se destaca: (i) alto crecimiento de los centros urbanos, (ii) región extensa con estructura concentrada, (iii) alta proyección de crecimiento de la provincia del Tamarugal (Pica-Pozo Almonte). Además ponen atención en tres elementos que afectan a este sistema: los instrumentos de regulación urbana se encuentran desactualizados, los usos de suelos no son los más adecuados y se presenta la necesidad de desarrollar proyectos de infraestructura y conectividad dar soporte al crecimiento urbano.

En el sistema rural resaltamos: (i) la inversión privada es altamente demandante (minería, energías renovables no convencionales, puerto y comercio), (ii) hay mayor vulnerabilidad en el eje norte de la región, (Huara, Camiña y Colchane), (iii) hay menor vulnerabilidad en el eje sur de la región (Pica y Pozo Almonte), (iv) el recurso hídrico es escaso y altamente demandado, (v) las áreas protegidas por instrumentos legales ocupan un 45% de superficie (ADI, ZOIT, SNASPE), (vi) hay presencia de extensas superficies de terrenos fiscales y (vii) una alta dispersión de localidades rurales (65 localidades aisladas) (GORE Tarapacá, 2013).

En la construcción del diagnóstico prospectivo y obtención de escenarios (segundo producto aquí destacado) se utilizó la Estrategia Regional de Desarrollo 2011-2020 (GORE Tarapacá & PNUD Chile, 2012), tanto en sus directrices como en los objetivos contenidos dentro de estas. De este modo a continuación se da paso a la descripción de **objetivos asociados al escenario deseado**: “optimización de la conurbación Iquique – Alto Hospicio” (ver Figura 6) (GORE Tarapacá, 2013):

1. Evitar la expansión urbana de Iquique hacia el sector sur del borde costero hasta el sector de Los Verdes,
2. Actualizar los Planes Reguladores Comunales ampliando el límite urbano actual de ambas comunas (Iquique y Alto Hospicio),
3. Potenciar el Área Lobito – Los Verdes como asentamientos urbanos residenciales y desarrollo turístico,
4. Desarrollar proyectos de infraestructura vial para un segundo acceso norte de Iquique y Alto Hospicio, y una conexión del puerto a través de un acceso norte que se conecte con el corredor bioceánico,
5. Potenciar la comuna de Alto Hospicio como puerto seco y área de desarrollo industrial que permita descomprimir el sector del barrio industrial – ZOFRI en Iquique,
6. Desconcentrar el centro de Iquique, generando proyectos de barrio cívico, plan de servicios y comercio en el sector sur,
7. Actualizar el Plan Maestro de Transporte y el Plan de Gestión de Tránsito que apunten a disminuir la congestión vehicular.

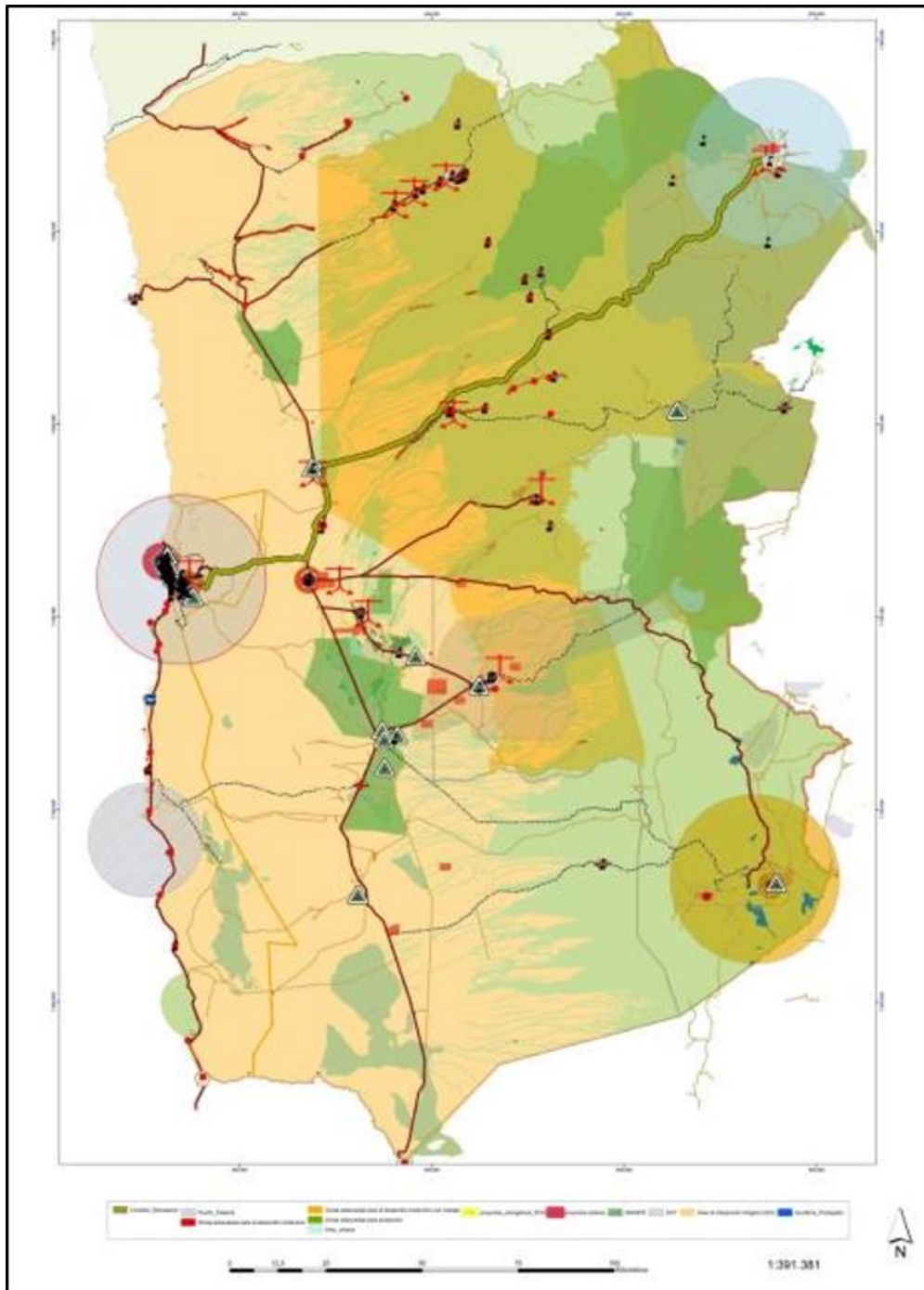
El tercer producto a describir corresponde a algunos elementos clave que surgieron de la **planificación territorial para zonas de alta sensibilidad** (ver Figura 7).

Respecto del sistema de cuencas hidrográficas se destaca: (i) existencia de 6 cuencas hidrográficas, (ii) balance hídrico positivo a excepción de la Pampa del Tamarugal, (iii) zona de producción de aguas sobre la cota 2.000 msnm, (iv) zonas de impacto hídrico en quebradas, (v) sectores ambientalmente valiosos y (vi) fragilidad ecosistémica, (acuíferos, humedal, bofedales).

En cuanto al sistema de amenazas naturales se realizó una identificación de sistemas estratégicos: instalaciones esenciales, redes vitales, redes de transporte, población expuestas; y de las amenazas: tsunami, remoción en masa, inundación de cursos fluviales y volcanismo en la región (limitantes desarrollo territorial).

En el sistema de borde costero se realiza una identificación de cinco zonas según el uso o vocación predominante (Tiliviche, Acantilados del Norte, Puerto de Tarapacá, minerales, pescadores) y una propuesta usos del borde costero, junto con matriz de compatibilidad según zonas (compatibilidad alta, media e incompatibilidad) (GORE Tarapacá, 2013).

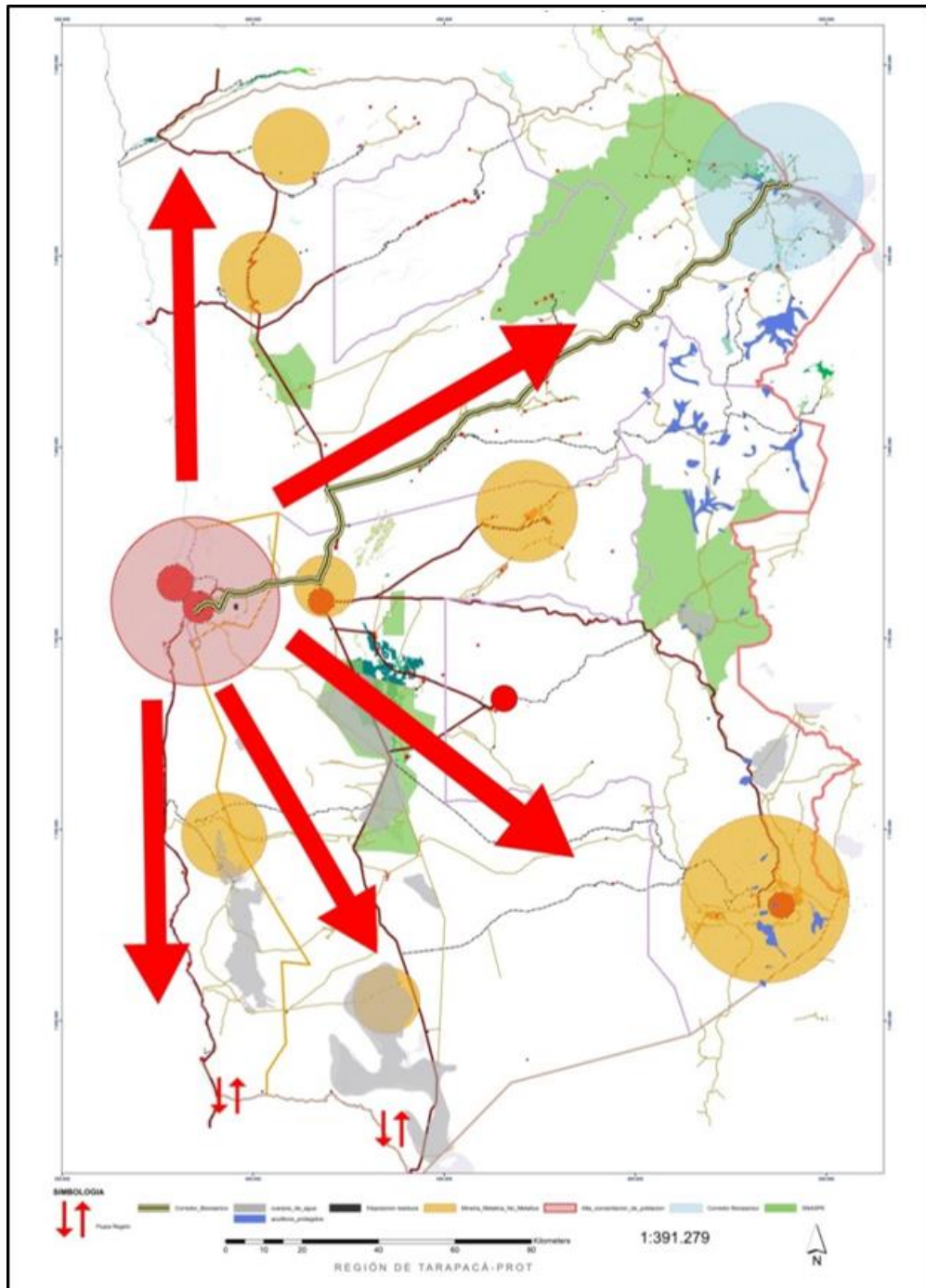
Figura 5. Región de Tarapacá. Modelo de ocupación actual territorio (años 2012-2013)



Fuente: GORE Tarapacá (2013, p. 40).

Nota de la Figura: se respetó la fuente de origen donde la leyenda aparece con un tamaño pequeño. Si desea visualizar dicha leyenda recomendamos ver directamente la fuente o solicitarlo al GORE Tarapacá.

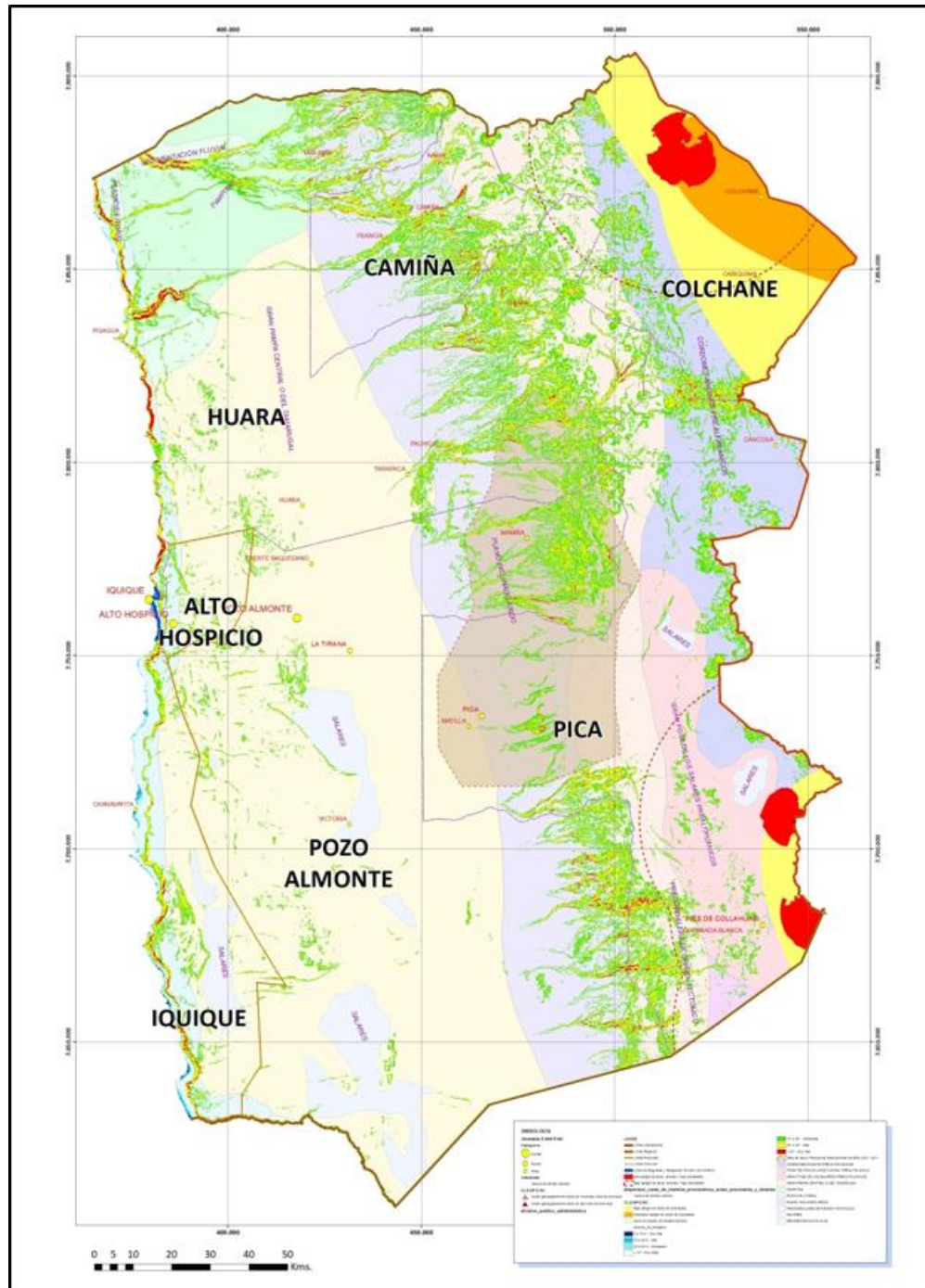
Figura 6. Región de Tarapacá. Modelo escenario deseado: Optimización de la Conurbación
Iquique – Alto Hospicio



Fuente: GORE Tarapacá (2013, p. 52).

Nota de la Figura: se respetó la fuente de origen donde la leyenda aparece con un tamaño pequeño. Si desea visualizar dicha leyenda recomendamos ver directamente la fuente o solicitarlo al GORE Tarapacá.

Figura 7. Región de Tarapacá. Planificación territorial para zonas de alta sensibilidad



Fuente: GORE Tarapacá (2013, p. 94).

Nota de la Figura: se respetó la fuente de origen donde la leyenda aparece con un tamaño pequeño. Si desea visualizar dicha leyenda recomendamos ver directamente la fuente o solicitarlo al GORE Tarapacá.

Respecto del proceso de implementación del PROT Tarapacá, en la Tabla 1 se aprecia los puntos clave de este considerando las fortalezas y las debilidades. Destaca positivamente la aprobación técnica estratégica por parte del MMA y la aprobación política del instrumento por parte del CORE. Asimismo fue positivo su uso para el desarrollo de otros instrumentos que se formularon con posterioridad. Sin embargo se observan al menos dos elementos negativos que destacan: un proceso participativo ausente y el bajo nivel de involucramiento de los actores políticos, reflejados en autoridades regionales (intendente y CORE).

Tabla 1. PROT Tarapacá. Fortalezas y debilidades en el proceso de formulación. Periodo 2011-2013

Fortalezas	Debilidades
La capacidad de los servicios públicos (Comité Técnico Regional) fue aprovechada con pocos recursos	El proceso fue más técnico que político, la autoridad dio poca importancia a la formulación del instrumento
El punto de partida del PROT coincide con el término de la ZBC (año 2010)	Hubo una ausencia de un análisis integrado en el inicio del proceso
El PROT fue aprobado por el Consejo Regional (CORE)	No hubo un mayor vínculo con el anteproyecto de inversión (ARI) ni con su respectivo programa (PROPIR)
La EAE fue aprobada por el MMA	No tuvo un plan de Seguimiento
Hubo difusión y fue útil para en otros instrumentos Ej. Plan Infraestructura	Ausencia proceso participativo inclusivo

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Caso del PROT Región Metropolitana de Santiago

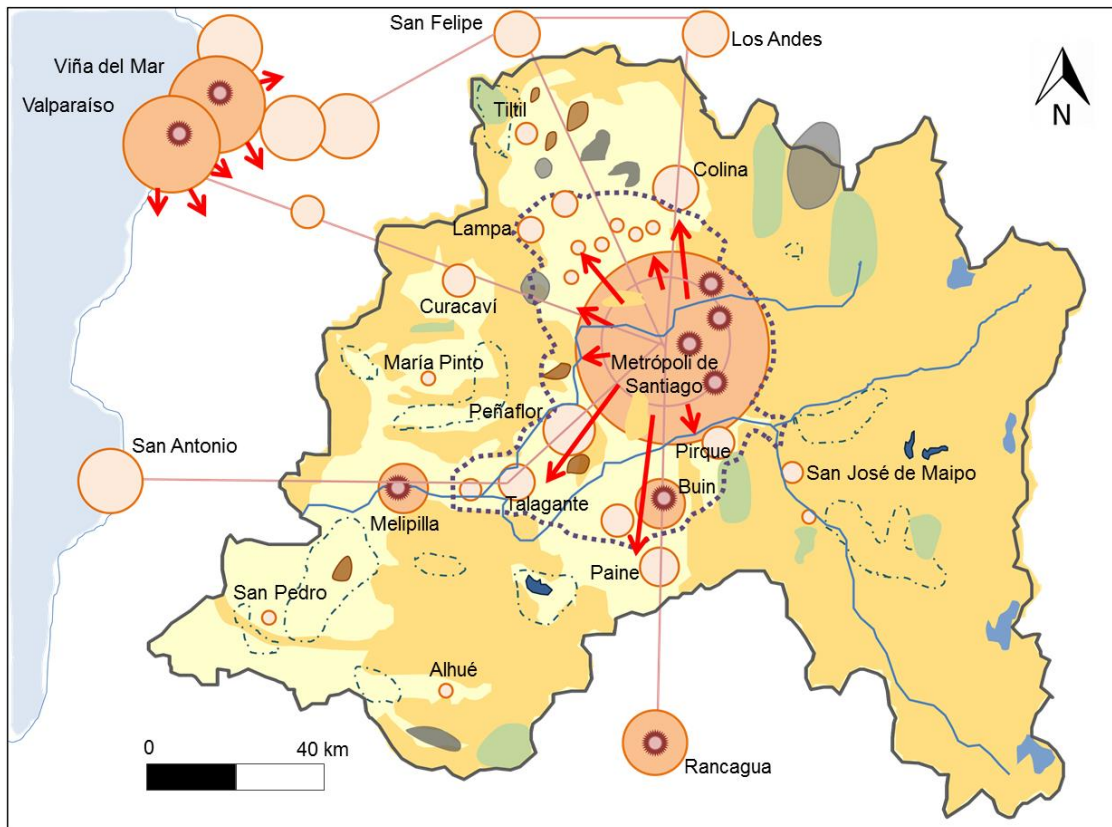
El proceso de formulación del PROT RMS ya fue tratado de manera detallada en una publicación anterior (Ubilla Bravo, 2015d). Allí se describieron las cuatro etapas comenzando por la integración del tema de OT como eje de la ERD (2011), siguiendo con la línea base regional (2012), el diagnóstico prospectivo territorial (2013) y finalizando con la propuesta del PROT (2014). Posteriormente la autoridad regional decidió no continuar con el proceso de formulación (2015) porque este instrumento no tenía un impacto inmediato en su imagen³. En síntesis, se desarrolló la

³ Comunicación oral basado en fuentes que trabajaban en el GORE RMS en la fecha indicada. Esto fue corroborado mediante la solicitud por transparencia de documentación sobre el PROT RMS. La institución argumenta que el instrumento no fue discutido por el cuerpo colegiado político.

formulación técnica del instrumento pero al pasar a la discusión política este se detiene y se descarta su aprobación.


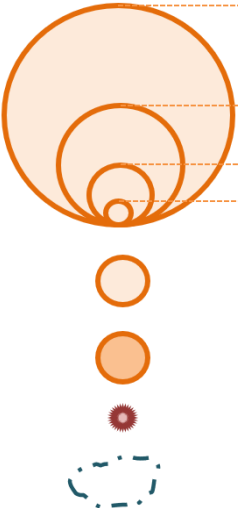














Tal como en el caso de Tarapacá, a continuación describimos dos productos importantes del PROT RMS. Ambos son parte del modelo territorial síntesis (Ubilla Bravo, 2015b) que corresponde a la propuesta general del PROT. El primer producto es el modelo espacial tendencial (ver Figura 8). A modo de resumen destacamos cuatro fenómenos espaciales. Primero, se aprecia un territorio con un bajo nivel de protección que se encuentra confinado a algunos espacios de la cordillera de los Andes y de la Costa. Segundo, se observa también un sistema de asentamientos humanos hiperconcentrado en la Metrópoli de Santiago que continúa con su expansión horizontal ocupando los mejores suelos productivos desde el punto de vista agrícola. Tercero, se advierte los efectos de la escasez hídrica en la disminución de los reservorios de agua ya sean líquidos (lagunas, humedales) o sólidos (glaciares). Finalmente, se aprecia que existen varios sectores que son utilizados para las actividades de la minería y de los residuos, los que provocan tensiones y potenciales conflictos socioespaciales. La leyenda se presenta en la Figura 9.

Figura 8. Región Metropolitana de Santiago. Modelo espacial tendencial



Fuente: Ubilla Bravo (2015b).

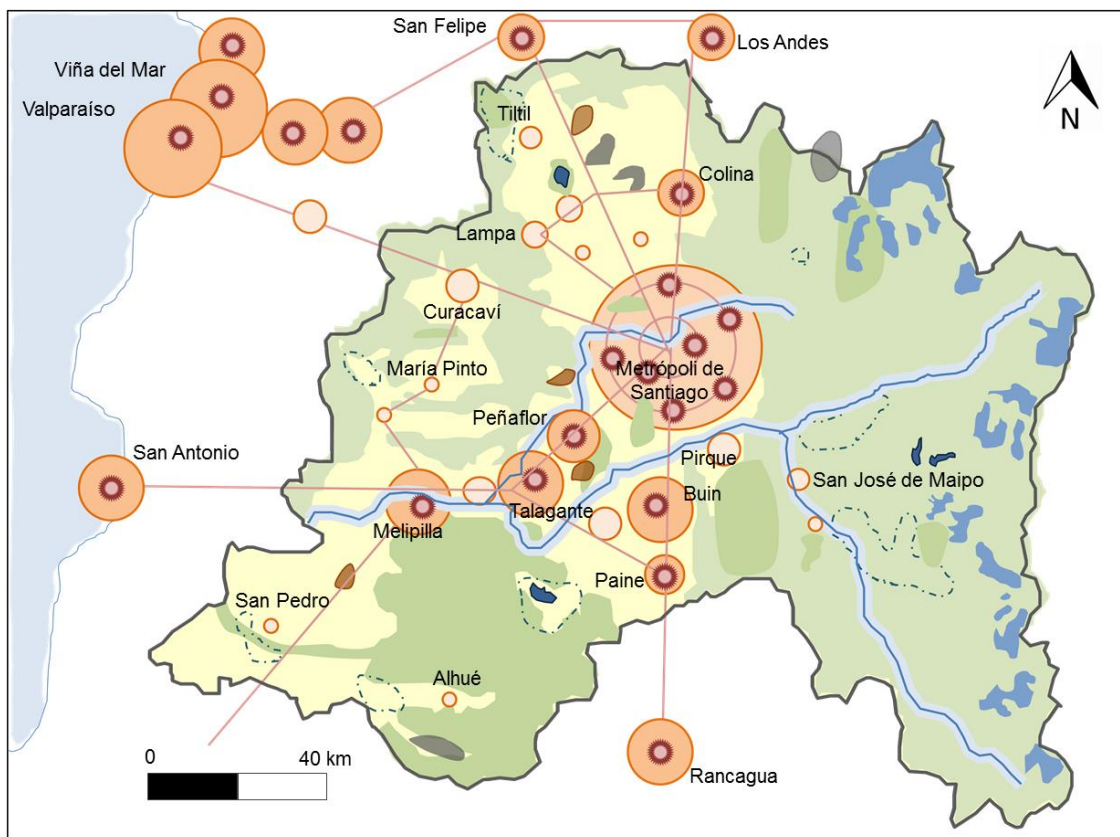
Figura 9. Leyenda de los modelos espaciales

Áreas - Zonas	Puntos - Centros	Líneas - Ejes
 Áreas de protección y conservación		 Ejes viales de nivel interregional
 Áreas sin protección ni uso		 Circunvalación de nivel intrarregional
 Áreas de protección		 Migraciones principales
 Áreas agropecuarias		 Ríos principales sin protección
 Áreas de actividad minera		 Ríos principales con protección
 Tranques de relave		
 Lagunas y embalses		
 Glaciares		
 Rellenos sanitarios		
 Área de contaminación atmosférica (superposición)		

Fuente: Ubilla Bravo (2015b).

El segundo producto es el modelo espacial deseado o propuesto (ver Figura 10). Este se caracteriza por diferenciarse del modelo espacial tendencial. A modo de resumen destacamos nuevamente cuatro fenómenos en el territorio regional. En primer lugar, se aprecia un territorio con un alto nivel de protección que cubre todos los espacios de la cordillera de los Andes y gran parte de la cordillera de la Costa. En segundo lugar, se observa también un sistema de asentamientos humanos más equilibrado producto de la descentralización de funciones desde de la Metrópoli de Santiago a los otros centros poblados donde se distinguen: Colina, Buin, Peñaflo, Talagante, Melipilla y Paine (dentro de la RMS). Esto conlleva la protección de los mejores suelos productivos desde el punto de vista agrícola. En tercer lugar, se advierte los efectos del cuidado por el recurso hídrico en la mantención de los reservorios de agua ya sean líquidos (lagunas, humedales) o sólidos (glaciares). En este caso el humedal de Batuco y la laguna de Aculeo mantienen sus cuerpos de agua. Finalmente, se aprecia que las actividades de la minería y de los residuos están confinados a ciertos sectores, evitando un fuerte desequilibrio territorial y por ende disminuyendo las probabilidades de potenciales conflictos socioespaciales. La leyenda se presenta en la Figura 9 como se señaló con anterioridad.

Figura 10. Región Metropolitana de Santiago. Modelo espacial deseado o propuesto



Fuente: Ubilla Bravo (2015b).

Respecto del proceso de implementación del PROT RMS, en la Tabla 2 se muestra los puntos clave de este considerando las fortalezas y las debilidades. En general se aprecia entre los puntos positivos la participación y validación tanto técnica regional como de los actores locales haciendo uso de la información técnica heredada del proyecto OTAS. Al igual que en el caso de Tarapacá, se aprecia entre los puntos negativos el bajo nivel de involucramiento de las jefaturas al interior de la institución y de los otros equipos técnicos dentro de la institución. Asimismo se lamenta la detención del proceso por parte de la máxima autoridad regional de entonces privilegiando su imagen a un instrumento de la región.

Tabla 2. PROT RMS. Fortalezas y debilidades en el proceso de formulación. Periodo 2011-2015

Fortalezas	Debilidades
Proceso participativo (gobernanza regional) duró varios años (2009-2014)	Poco apoyo de las autoridades políticas y de las jefaturas al interior de la institución (GORE RMS)
Utilización de toda la base desarrollada por el Proyecto OTAS	Poco apoyo de los otros departamentos al interior de la DIPLADE (División de Planificación y Desarrollo Regional) que forma parte del GORE RMS
Capacidad de trabajo de los servicios públicos (Comité Técnico Regional) con pocos recursos	La autoridad regional no estimó conveniente discutirlo con el Consejo Regional (CORE), por lo tanto no fue debatido ni aprobado (ámbito político)
Primera etapa de la EAE fue aprobada por el MMA	No hubo interés por parte de la autoridad en aprobación de las siguientes etapas de la EAE
Validación técnica regional y de la ciudadanía local	-

Fuente: Elaboración propia.

6. Reflexiones finales: desafíos del ordenamiento territorial en Chile

En cada uno de los casos aquí tratados, primero destacamos algunos productos importantes (ocupación actual territorio, objetivos y modelos al escenario deseado y tendencial) para luego señalar las fortalezas y las debilidades del proceso de formulación de los PROT para la región de Tarapacá y la RMS. Los desafíos que indicamos a continuación se centran especialmente sobre las debilidades observadas en ambas situaciones. Recomendamos a los tomadores de decisión que las analicen teniendo en consideración la formulación de los nuevos PROT para la década de 2020:

- Equilibrar el interés técnico y social con el político en todo el proceso;
- Involucrar de manera activa a las autoridades políticas regionales y las jefaturas;
- Contar con un análisis territorial integrado en el inicio del proceso;
- Vincular de forma directa al PROT con los ARI y PROPIR;
- Garantizar que el proceso participativo sea inclusivo a todos los sectores involucrados.

Fuera de los elementos observados para ambas regiones, también consideramos los siguientes:

- Tener una mirada multi y transdisciplinaria (el territorio como una construcción social);

- Mejorar tanto la coordinación vertical (nacional/regional/local) como la horizontal - transversal (intersectorial);
- Superar las tradicionales dicotomías entre: urbano / rural, región / comuna, político / técnico;
- Tener una visión prospectiva y estratégica permanente;
- Considerar siempre que el OT debe poner especial atención en zonas de alta sensibilidad: borde costero, áreas rurales rezagadas, áreas naturales frágiles;
- Propender a un equilibrio entre la gobernabilidad y la gobernanza territorial en el nuevo proceso de descentralización.

Como señalamos en la introducción, este trabajo pretende ser un punto de partida de una agenda de planificación y ordenamiento territorial en Chile teniendo una particular mirada sobre las instituciones. Aquí se presentaron algunos avances, productos, debilidades y fortalezas del proceso de formulación de los PROT para las regiones de Tarapacá y la RMS. De este modo, en el futuro se trabajará en investigaciones apuntando a una mirada global del estado de avance del ordenamiento territorial en Chile. También se abordará los avances de las demás regiones en materias asociadas a los PROT.

Agradecimientos

Agradecemos al comité responsable del congreso chileno de sociología, organizadores de este evento, por la posibilidad de exponer este artículo de conferencia en la Universidad Arturo Prat, Iquique. También agradecemos a Bárbara Johnson-Amorrortu por la lectura y los comentarios a una versión anterior del artículo.

7. Referencias bibliográficas

Allende Landa, J., 1988. Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca. En: HAEE/IVAP (ed.), *Ordenación del territorio y medio ambiente: actas del Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Oñate, España: HAEE/IVAP, ISBN 978-84-7777-019-0.

CE & CEMAT, 1983. *Charte européenne de l'aménagement du territoire* [en línea]. Charte. 20 mayo 1983. Disponible en: <http://www.nasuvinsa.es/es/charte-europ%C3%A9enne-de-lam%C3%A9nagement-du-territoire-charte-de-torremolinos-adopt%C3%A9-le-20-mai-1983-%C3%A0>.

- Centelles Portella, J., 2006. *El Buen gobierno de la ciudad: estrategias urbanas y política relacional*. Madrid, España; La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Administración Pública; Plural Editores. ISBN 84-7351-257-X.
- Coraggio, J. L., 1994. Capítulo 1. Sobre la Espacialidad Social y el concepto de Región. En: J.L. CORAGGIO (ed.), *Territorios en Transición; crítica a la Planificación Regional en América Latina* [en línea]. 3. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 21-85. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ECONOMIA%20URBANA%20LIBRO/TerritoriosenTransicin_JLC.DOC.pdf.
- DFL N° 1-19.175, 2005. *Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional* [en línea]. 8 noviembre 2005.
- Di Méo, G., Castaingts, J.-P. & Ducournau, C., 1993. Territoire, patrimoine et formation socio-spatiale (exemples gascons). *Annales de Géographie*, vol. 102, no. 573, pp. 472-502. DOI 10.3406/geo.1993.21170.
- Foucault, M., 1979. *Microfísica del Poder* [en línea]. 2. Madrid, España: Las Ediciones de La Piqueta. Genealogía del poder, 1. ISBN 84-7443-017-8. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario/microfisica%20poder.pdf>.
- Giner, S. & Arbós, X., 1993. *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. 1. Madrid, España; México, DF: Siglo Veintiuno de España; Siglo Veintiuno editores. Sociología y política. ISBN 84-323-0775-0. JC585 .G5718 1993.
- GORE Tarapacá, 2013. Memoria Explicativa Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) Región de Tarapacá: Informe Propuesta Modelo Plan Regional de Ordenamiento Territorial. [en línea]. Iquique, Chile. Disponible en: <https://www.goretarapaca.gov.cl/wp-content/uploads/2016/12/Memoria-Explicativa-PROT-Tarapac%C3%A1.pdf>.
- GORE Tarapacá & PNUD Chile. (2012). *Estrategia de Desarrollo 2011-2020. Región de Tarapacá* (I. Escares Díaz & M. Á. Quezada, Eds.). Disponible en: <https://www.goretarapaca.gov.cl/gobierno-regional/objetivos-estrategicos/estrategia/>.

- Hildenbrand, A., 1996. *Política de ordenación del territorio en Europa* [en línea]. Sevilla, España: Universidad de Sevilla, y Consejería de Obras Públicas y Transporte. Colección Kora, 8. ISBN 84-472-0315-8. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10326/855>.
- Lanciano, E., 2008. La gouvernance territoriale au prisme des districts industriels italiens : Pertinence et limites. *XLVe Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF) 2008. Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional* [en línea]. Rimouski, Canada: s.n., pp. 19. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00521441/document>.
- Le Galès, P., 2014. Gouvernance. En: L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* [en línea]. 4. Paris, France: Presses de Sciences Po. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible en: www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-299.htm.
- Ley N° 20.530, 2011. *Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica Cuerpos Legales que indica* [en línea]. 13 octubre 2011.
- Ley N° 21.074, 2018. *Fortalecimiento de la regionalización del país* [en línea]. 15 febrero 2018.
- Pujadas, R. & Font, J., 1998. Capítulo 1. Una aproximación conceptual a la ordenación del territorio. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, España: Editorial Síntesis S.A., Espacios y sociedades. Serie mayor, 8, pp. 11-41. ISBN 84-7738-461-4. HT391.P85 1998.
- Sáenz de Buruaga, G., 1969. *Ordenación del Territorio. El Caso del País Vasco y su Zona de Influencia*. Madrid, España: Guadiana de Publicaciones. Colección Biblioteca universitaria de economía, 7.
- Sanabria Pérez, S., 2014. La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra*, vol. 30, no. 47, pp. 13-32. ISSN 1012-7089.
- Sánchez Ulloa, R., 2001. *Ordenamiento Territorial*. Santiago, Chile: Agencia de Cooperación del IICA en Chile. Publicaciones misceláneas. ISBN 0534-5391.

Sepúlveda, N., Ubilla Bravo, G. & Fuentes, P., 2008. Capítulo 3. Plan de gestión de la competencia de Ordenamiento Territorial. Región Metropolitana de Santiago. En: G. Ubilla Bravo (ed.), *Informe de Pre-Transferencias de Competencias para el Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago* [en línea]. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, pp. 1-14. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.3645.8885>.

SUBDERE & GTZ, 2008. Sistematización del proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación a los Gobiernos Regionales. Santiago, Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Programa Región Activa.

Ubilla Bravo, G., 2013. *Propuesta de un Sistema Descentralizado de Asentamientos Humanos Sustentables para el Área del Maipo Sur-Poniente* [en línea]. Trabajo final para optar al grado de Magister. Valparaíso, Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01267737>.

Ubilla Bravo, G., 2014. Brechas territoriales de género en la Región Metropolitana de Santiago, Chile. *Cuadernos Geográficos*, vol. 53, no. 1, pp. 122-159. ISSN 2340-0129.

Ubilla Bravo, G., 2015a. *Hacia una propuesta de Ordenamiento Territorial para Melipilla, Chile* [en línea]. Santiago, Chile; Montpellier, France: Editorial Académica Española. ISBN 978-3-659-08948-0. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01265073>.

Ubilla Bravo, G., 2015b. Modelo Territorial: Sistema Síntesis de la Región Metropolitana de Santiago. [en línea]. Informe de investigación. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. Etapa 3: Propuesta del PROT RMS. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.322610>.

Ubilla Bravo, G. 2015c. *Outils de régulation urbaine et dynamiques spatiales des zones périurbaines. Étude de cas : Buin, Melipilla et Talagante de la Région Métropolitaine de Santiago, Chili* (Mémoire de master 2 recherche, Université Paul-Valéry, Montpellier III). <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2362.9843>.

- Ubilla Bravo, G., 2015d. Proceso de formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. [en línea]. Informe técnico. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3478.6324>.
- Ubilla-Bravo, G., 2016. Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile. *Seminario Sustentabilidad y Gobernanza* [en línea]. Santiago, Chile: s.n., pp. 15. DOI 10.5281/zenodo.164823. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.164823>.
- Ubilla-Bravo, G., 2017. Aprendizaje en la gobernanza para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional. *Seminario de gestión ambiental y territorial* [en línea]. Copiapó, Chile: s.n., pp. 17. DOI 10.5281/zenodo.1111416. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.1111416>.
- Ubilla-Bravo, G., 2018. Construyendo la Gobernanza Territorial: Experiencias de Trabajo Intermunicipal Mediante un Sistema Regional de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Políticas Públicas*, vol. 11, no. 2, pp. 73-92. ISSN 0718-462X. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2975>.
- Zoido, F., 1998. Geografía y ordenación del territorio. *Iber: Didáctica de las ciencias sociales, geografía e historia*, no. 16, pp. 19-31. ISSN 1133-9810. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=183845>