









# **DISEÑO TERRITORIAL EN 4 MIRADAS**

**El desafío de integrar  
en un ordenamiento coherente**

**Carlos Muñoz Parra  
Matías Dziekoński Rüchardt**

DISEÑO TERRITORIAL EN 4 MIRADAS

El desafío de integrar en un ordenamiento coherente

1<sup>ra</sup> Edición: enero de 2017

200 ejemplares

ISBN 978-956-303-324-3

Diseño y diagramación:

Gráfica LOM

Concha y Toro 25, Santiago

Fonos: (56-2) 2672 22 36 - (56-2) 2671 56 12

Impreso en los talleres de Gráfica LOM

Miguel de Atero 2888, Quinta Normal

Fonos: (56-2) 2716 96 95 - (56-2) 2716 96 84

Santiago de Chile

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

# ÍNDICE

PALABRAS PREVIAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
I VULNERABILIDADES	
VULNERABILIDAD SOCIO – TERRITORIAL	
Una construcción metodológica para determinarla	
<i>Verónica Yáñez R., Carlos Muñoz P.,</i>	
<i>Matías Dziekonski R.....</i>	13
II GEOGRAFÍA	
MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS	
Por una gestión territorial en la Región de O’Higgins	
<i>Alejandro Díaz M., Matías Dziekonski R.,</i>	
<i>Carlos Muñoz P., Pamela Tapia B.,</i>	
<i>Verónica Yáñez R.....</i>	31
III HÁBITAT Y PRODUCCIÓN	
POR UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL INTEGRADO	
Experiencias extrapolables de aproximación sectorial	
en la Región de O’Higgins	
<i>Carlos Muñoz P., Matías Dziekonski R.....</i>	43
IV DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	
DESCENTRALIZACIÓN Y DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	
Replanteo de la institucionalidad político administrativa	
como potenciadora de desarrollo	
<i>Marisa Carmona V., Matías Dziekonski R.,</i>	
<i>Carlos Muñoz P., Edison Ortiz G.,</i>	
<i>Esteban Valenzuela V., Verónica Yáñez R.....</i>	59
V INTEGRACIÓN COHERENTE	
DISEÑO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Geografía, producción, división político administrativa	
y circunscripciones electorales	
<i>Matías Dziekonski R., Carlos Muñoz P.....</i>	77





## PALABRAS PREVIAS

El presente libro es el resultado de varios años de sueños, lecturas y conversaciones, tanto personales como entre los autores, y entre ellos con diferentes actores de otras disciplinas, con las que nos sentimos hermanados. Es así como se presentan aquí cinco textos, en cinco capítulos, que se han construido en los últimos cinco años y que han tenido antes diferentes destinos. Su orden se propone según un criterio que intenta mostrar de manera coherente la necesidad de salir de un estado de cosas que no nos favorece y al cual pudiéramos mostrarnos ciegos. Los temas presentados emergieron en el tiempo pero no de la manera lineal en que los mostramos en esta edición, lo que nos alegra, pues logramos una coherencia que originalmente no teníamos clara.

Los une una preocupación por las personas y por su capacidad de poder influir en el diseño de su entorno, en las condiciones y la calidad de vida que ellos allí tienen. El momento de publicarlo nos parece propicio, toda vez que está en curso un llamado a crear el apoyo al proceso de formulación de una Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), su Evaluación Ambiental Estratégica y la metodología para la elaboración de los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT). Esperamos que al salir a la luz esta publicación este asignado el equipo encargado de llevar a cabo dichas propuestas. Por otro lado también están en discusión el tema de la elección de los Gobernadores Regionales -y las competencias y/o atribuciones que les correspondería tener- y el tema de una reforma al Código de Aguas. En definitiva lo que está en discusión no son temas menores, se trata de la descentralización, la forma de abordarla, la manera de administrar el territorio a nivel nacional y sus recursos. Creemos que esta publicación es un aporte a todo ello.

El primer capítulo es el resultado del proyecto de Investigación DICYT N° 091312YR de la Universidad de Santiago de Chile, USACH, realizada en conjunto con la Fundación

Superación de la Pobreza. En este proyecto participaron dos alumnos de ingeniería geográfica –Juan Cubillos Garcés y Arturo Mejías Donoso- cuya profesora guía fue la profesora Verónica Yáñez Romo y que se apoyaron en el proyecto de investigación para desarrollar su tesis. Por otro lado concurre también un artículo publicado por el profesor Carlos Muñoz Parra junto con la profesora Verónica Yáñez, relacionado con la Región de O'Higgins y por último se incorpora a este proceso el profesor Matías Dziekonski con quien se publicaron dos versiones de este tema en sendas revistas, una de la Universidad Austral, cuyo acento estuvo en marco teórico, y otra de la Revista Geográfica Venezolana donde se profundiza en la valorización de ponderaciones de las variables definidas.

El segundo capítulo es el resultado de un proyecto de colaboración entre los autores, Verónica Yáñez Romo, Pamela Tapia Benítez y Alejandro Díaz Medalla: Con Alejandro intentamos abrir un camino de publicaciones que desgraciadamente no prosperó pero dejó iniciada una huella que hoy, felizmente, da a luz. Ojalá esta publicación sirva de incentivo para que en el futuro podamos retomarla, tal como fueron los deseos iniciales.

El tercer capítulo es el resultado de un proyecto de investigación (DICYT N° 090990MP) relacionado con la Planificación Territorial Integrada en Chile, específicamente sobre una experiencia de aproximación sectorial en la Región de O'Higgins durante el período 2001 al 2006, investigación desarrollada entre los años 2009 y 2011. Corresponde a los resultados obtenidos en la fase final de la investigación que se llevó a cabo gracias al apoyo institucional de la Dirección de Investigación en Ciencia y Tecnología (DICYT) de la Universidad de Santiago de Chile. El tema se ha presentado por los autores en una conferencia internacional<sup>1</sup>.

1 XXIII Conferencia ENHR European Network for Housing Research (<http://www.enhr2011.com/>) en Toulouse, Julio 2011.

El cuarto capítulo es el resultado de un proyecto de investigación (felizmente) frustrado sobre el desarrollo del centralismo en Chile y la necesidad de superarlo. En él originalmente participaron un conjunto de profesionales como Marisa Carmona Vásquez de la Universidad de Delft en Holanda, Esteban Valenzuela Van Treek y Edison Ortiz González de la Universidad Alberto Hurtado y Verónica Yáñez Romo del Departamento de Ingeniería Geográfica de la USACH –entre otros–. A este cuerpo de ideas se agregó parte de un artículo aparecido en la revista *Contribuciones Científicas y Tecnológicas de la USACH*<sup>2</sup>.

El quinto capítulo es el resultado de un proceso de reflexión que nos ha llevado a la convicción que no es posible seguir planteándose el ordenamiento territorial sin asumir tanto al conjunto de instituciones del Estado que toman decisiones y operan sobre el territorio. Esto implica incorporar una cuestión fundamental que no es visibilizada normalmente. Se trata de la expresión política ciudadana sobre el territorio y el diseño de las circunscripciones electorales está en el centro de ello.

Antes de terminar quisiéramos agradecer muy profunda y sinceramente la oportunidad que se nos brinda de poder dar a conocer un pensamiento –más allá del desconocido, para el gran público, mundo académico– respecto de ciertas inquietudes que merecerían impregnar con mayor fuerza las preocupaciones de nuestra clase política, sobre todo hoy en día, aparentemente tan preocupada sólo de su propio destino y no de los representantes que dicen –valga la redundancia– representar.

Por último queremos decir –parafraseando a nuestro querido amigo Pedro Ortiz Castaño, que *agradecemos a quienes nos han querido, y a los que no, pues todos ellos son coautores de este libro...*

Carlos H. Muñoz Parra  
Matías A. Dziekonski Rüchardt

Santiago, noviembre 2016.  
Región de O'Higgins

<sup>2</sup> Dziekonski, M. Un obstáculo en nuestro desarrollo. Págs. 87 a 100. *Revista Contribuciones Científicas y Tecnológicas* N° 129.



## **INTRODUCCIÓN**



Sabemos que en materia de *ordenamiento territorial* existen varios modelos posibles en oferta, habiendo algunos que nos parecen más interesantes y a los cuales queremos referirnos; sea para ser tomados en cuenta, sea para ser solo una referencia académica. El modelo de ordenamiento del territorio al que nos referimos, posee una perspectiva amplia y coordinada que no está necesariamente vinculado al urbanismo y que persigue el aprovechamiento integral del territorio con todo lo que ello involucra, incluidos sus recursos naturales. Nos referimos al modelo francés denominado *Aménagement du Territoire*.

Esta mirada desde el ámbito europeo se encuentra avallada por un documento de reconocido interés para comprender el concepto y el cual ha sido considerado por la gran mayoría de autores. Nos referimos a *La Carta Europea de Ordenación del Territorio*<sup>3</sup> la cual define el término como *la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad*.

En la mencionada carta el hombre y su bienestar, así como su interacción con el contexto ambiental, son el fundamento que debe orientar nuestros esfuerzos en la ordenación del territorio, el que debe ser democrático, global, funcional y prospectivo.

Esta tarea señalada –como vemos– es aún un tema pendiente en nuestro medio nacional, toda vez que en la práctica tenemos que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, lleva a cabo la elaboración de sus Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) pero que reconoce solo a los *asentamientos urbanos* como los únicos segmentos del sistema regional a quienes se los aplica. Cabe señalar aquí que esto presenta una paradoja toda vez que actualmente un 87%

de nuestra población urbana actual –según el último censo validado del 2002– ocupa sólo el 0,3% del territorio<sup>4</sup>. De esta manera se “intenta” resolver requerimientos de planificación territorial con instrumentos sectoriales, o sea, desde lo urbano<sup>5</sup> cuestión de suyo discutible si consideramos el porcentaje que representa la superficie que ocupan en nuestro territorio los asentamientos urbanos.

Por otra parte, si pensamos el ordenamiento del territorio como una puesta en escena integralmente sustentable, donde al menos se conjugan los aspectos medioambientales, los socioculturales y los económicos productivos, se nos presenta una debilidad. Esto debido a que una de las carencias que se puede constatar en la enseñanza de las teorías económicas en los centros de educación superior de nuestro país, es su falta de referente territorial<sup>6</sup>. Esto se explica por su visión extremadamente globalizada de la economía, donde no aparecen los territorios que con sus particularidades van constituyendo el conjunto. Y la debilidad reside en que, dada la preeminencia que ha adquirido la ciencia económica en las últimas décadas, el territorio no emerge como aquel actor medioambiental y sociocultural que es, quedando en una posición desmedrada. Los economistas tienen dificultades para acercarse a la planificación urbana con un sentido de largo plazo. Las políticas económicas sólo duran un par de años, en cambio las políticas urbanas pueden tener un impacto de siglos. La subordinación –y absorción– de la política en la economía, termina en que “la administración de las cosas” sustituye “al gobierno de los hombres”<sup>7</sup>.

3 Recommandation N° R (84) 2 Du comité des ministres aux états membres relative à la charte européenne de l'aménagement du territoire. Ver: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000116804cb310>

4 INE, página 499, ver: [http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario\\_de\\_publicaciones/pdf/COMPENDIO\\_2013.pdf](http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/COMPENDIO_2013.pdf)

5 Gastó, 2002, Pág. 40.

6 Durán, 2002, Pág. 816.

7 Hobsbawm, Eric. Editorial Paidós, Buenos Aires. 2011, Pág. 40.



Hacemos entonces un camino inverso en nuestra deriva académica. En este libro primero nos referimos a los asentamientos urbanos o rurales vulnerables como tema central de nuestra preocupación, luego asumimos a las cuencas geográficas como las unidades ambientales a considerar, entendiendo que ellas son unidades ambiental y ecológicamente coherentes y que de ellas -en gran medida- depende lo que allí producimos y de lo que dependemos. En seguida se analizan algunas experiencias exitosas de desarrollo productivo desde una mirada territorial que motivaron centralmente nuestras investigaciones. Luego analizamos la forma en que actualmente tenemos dividido y sectorizado el territorio para su administración. Por último contrastamos todo esto con la forma en que como colectivo expresamos nuestra voluntad y participación política. Terminamos abogando por buscar una forma coherente de relacionarnos con nuestro territorio, donde la geografía, el desarrollo productivo actual y potencial, la estructura de administración desde el Estado en sus diferentes niveles de acción sobre el territorio y los mecanismos participativos de la sociedad civil estructurados desde abajo, puedan confluir en una perspectiva coherente donde podamos hacernos cargo de aquello que deseamos lograr. La actual dispersión de esas cuatro miradas nos juega en contra si lo mirados con una perspectiva de país. En el fondo no creemos en la intervención espontánea de las fuerzas históricas, creemos necesario subordinar -dentro de los límites que la historia permite- la economía a la política, de modo que “el gobierno de los hombres” tenga una preeminencia sobre “la administración de las cosas”.

Esperamos contribuir con estas cuatro miradas a una mayor eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia<sup>8</sup> en la administración de nuestro territorio.

---

8 Eficiencia: criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo. Eficacia: criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos. Efectividad: criterio político que refleja la capacidad administrativa de satisfacer las demandas concretas planteadas por la comunidad externa. Relevancia: criterio cultural que mide el desempeño administrativo en términos de importancia, significación, pertinencia y valor. Benno Sander, 1996. Ver [http://bennosander.com/textos\\_detalhe.php?cod\\_textoe=21](http://bennosander.com/textos_detalhe.php?cod_textoe=21). Revisado el 14 agosto del 2016.



## **CAPÍTULO I - VULNERABILIDADES**

### **VULNERABILIDAD SOCIO – TERRITORIAL**

Una construcción metodológica para determinarla

**Autores:**

Verónica Yáñez Romo

Carlos Muñoz Parra

Matías Dziekonski Rüchardt





## POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE

En Chile las actuales políticas públicas del ámbito social dependen no sólo del rol del Estado sino también de una sociedad civil más empoderada y de un mercado versátil y globalizado. Esto ha provocado un conjunto de visiones, intereses y experiencias sectoriales, que con distinta intensidad y focalización, están reconfigurando *el cómo* la sociedad chilena promueve el desarrollo social y orienta su acción hacia la superación de la pobreza (CEPAL, 1997; PNUD, 2000). En este sentido, se observa que existe una carencia de políticas sociales efectivas que den respuesta a las actuales demandas de la sociedad. Por otro lado la efectividad e impacto de los programas sociales están por debajo de su potencialidad y la inserción de criterios y recursos privados en el diseño de planes y programas aún no responde a una acción coordinada, generando un escenario autorreferente y fragmentado desde la perspectiva de los grupos sociales en situación de pobreza (Gacitúa *et al.* 2000). Un claro ejemplo de ello, en relación a las políticas de vivienda y territorio, es el mismo Ministerio de Vivienda y Urbanismo, quien declara que “el Estado, ha generado diversas políticas y líneas de intervención para enfrentar el problema de la pobreza, siendo la producción de viviendas y determinados equipamientos lo más significativo en lo urbano, en consideración al alto déficit heredado. No obstante, lo que ha caracterizado la intervención estatal es que ha operado fundamentalmente desde lo sectorial con escaso énfasis en coordinar y focalizar políticas con una lógica territorial” (Monsalve, 2010: 13).

Las actuaciones sectoriales sólo han conseguido aliviar alguna dimensión del problema de la pobreza (vivienda social, empleo de emergencia, subsidios, entre otros), pero no han logrado configurar oportunidades sostenibles en el tiempo.

A modo de configurar el perfil de la temática del Hábitat Vulnerable, señalaremos que constituye una forma de intervención humana en el contexto territorial donde se adecuan espacios de manera directa, paulatina y fundada en visiones de organización política, económica y cultural (Caro, 2003). Esto en el afán humano de atender sus requerimientos cotidianos básicos de vida (ser, estar, tener) y sus interrelaciones con sus semejantes, lo cual es producto de la intervención humana, factible dentro de ciertos parámetros de posibilidades que le otorga el contexto territorial. Es aquí entonces donde surge el tema de las restricciones, cuando se toca el aspecto de *lo posible* (Caro, 2003) por la diversidad de sus componentes, y se considera la administración de la gestión de los recursos disponibles, incluyendo la innovación como adaptación en función de la conservación (Vignolo, 2004). La clave para adaptarse al cambio del entorno, manteniendo o incrementando el bienestar, está en lo que se conserva, no en lo que se innova.

Entonces es necesario tener una aproximación para saber qué se requiere conservar y qué se precisa innovar, dentro del proceso de generación de un hábitat pertinente, con las necesidades y aspiraciones de un demandante específico, que proviene de distintos contextos territoriales en los cuales éstos se insertan, donde adquieren sus particularidades morfológicas, funcionales y simbólicas. Tienen además una amplia diversidad en sus componentes, tanto de carácter físico-espacial, como climatológico, geográfico, topográfico, que marcan su carácter sociocultural, sentimientos de identidad, de arraigo, de vínculos sociales y rescate de sus valores culturales.

De esta manera, usamos la noción de vulnerabilidad social territorial, a partir del hecho que resulta fundamental instaurar una perspectiva territorial en las decisiones con la finalidad de superar la parcialidad sectorial de ellas y producir cambios en la situación de vulnerabilidad de la población y una integración territorial y sectorial efectiva (Muñoz 1986).



Vulnerabilidad en los territorios (Colchagua, Región de O'Higgins). Foto de los autores.

El Gobierno de Chile desea fortalecer la articulación del sistema de protección social a nivel regional y local. Para esto es necesario identificar de forma integral la localización de los pobladores más vulnerables tanto social, ambiental y económicamente, considerando los efectos propios de cada territorio sobre cada uno de éstos (MIDESOL 2012).

Para dar respuesta a esta necesidad, el Observatorio Social perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social solicitó al Departamento de Ingeniería Geográfica de la Universidad de Santiago de Chile, orientación académica para generar una definición propia con respecto al término de "Vulnerabilidad Social Territorial" y además proponer una nueva metodología que permitiese integrar la variable territorial

con sus diversas unidades o ámbitos geográficos a escala nacional, regional y comunal. Esto dio motivo al desarrollo de un proyecto de investigación cuyo propósito fue realizar un estudio integrador, considerando el ámbito científico y las ciencias sociales, que sería la base que dio origen a una propuesta metodológica basada en elementos cuantitativos y cualitativos.

## MARCO TEÓRICO

Etimológicamente el término vulnerabilidad proviene del latín *vulnus*, que puede traducirse como herida, la partícula *abilis*, que es equivalente a decir que puede; y finalmente el sufijo *dad*, que es indicativo de cualidad. De ahí que vulnerabilidad puede ser definida o conceptualizada como la cualidad que tiene alguien para poder ser herido. Vulnerabilidad es la cualidad de vulnerable (Diccionario Esencial de la Lengua Española, 2006), ese alguien que es susceptible de ser lastimado o herido ya sea física o moralmente. El término puede aplicarse a una persona o a un grupo social según su capacidad para prevenir, resistir y sobreponerse de un impacto. Las personas vulnerables son aquellas que, por distintos motivos, no tienen desarrollada esta capacidad y que, por lo tanto, se encuentran en situación de riesgo. El concepto de "Vulnerabilidad" tiene sus cimientos en las diferencias socioeconómicas que se dan en la sociedad, comprendiendo que se refiere a desventajas o riesgos que la movilización de los activos que disponen las personas, hogares, comunidades y territorios, no permitan aprovechar oportunidades de integración y movilidad social o contrarrestar riesgos de pérdida de bienestar (Arriagada, 2001. Página 11). Para otro autor (Katzman, 2000) la utilidad de los activos depende de su ajuste a las exigencias de la estructura de oportunidades vigentes.

El concepto de la vulnerabilidad nace de las ciencias humanas y sociológicas, siendo adoptado y enriquecido por expertos en desarrollo y pobreza. En sus primeras aproximaciones, este término se vincula desde el punto de vista social con situaciones de indefensión, temor e inseguri-

dad que las personas viven, relacionadas a problemas de desocupación, bajos ingresos y dificultades en el acceso a servicios básicos. En Europa, a partir de los años 90, este concepto se utiliza en gran parte en la toma de conciencia colectiva de la amenaza que pesa sobre segmentos cada vez más numerosos y mal protegidos de la población. Así el debate sitúa los términos del problema no en el crecimiento económico, ni en la producción de riquezas, sino en la manera de repartirla y de tener acceso a ella. El dualismo social se plantea a partir de la creciente división social entre los que participan de los beneficios de la modernidad, gozando de ingresos suficientes y estables, y aquellos que excluidos de los beneficios de la modernidad, viven con ingresos insuficientes y trabajan en situación precaria (CEPAL, 2006. Página 157).

En Latinoamérica el concepto de Vulnerabilidad inicialmente se relaciona a definiciones de vulnerabilidad social con enfoques de carencia de poder y privación de derechos humanos; otros en relación a pobreza y niveles socioeconómicos y para otros autores (CEPAL, 2001, Pizarro), la vulnerabilidad social explica la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentar el modelo económico neoliberal vigente.

Actualmente, los países latinoamericanos están atravesando intensas transformaciones, en el marco de los procesos de globalización, con reestructuración económica que comprende reformas del Estado, apertura del mercado financiero, incremento de la tercerización entre otros. Junto a esto cambia el tipo de desarrollo social; hay aceptación de la desigualdad y la noción de igualdad ha sido reemplazada por la de equidad (que es una parte de la igualdad), la agenda social se ha fraccionado y se ha ampliado para contemplar temas como la extrema pobreza, la equidad de género, de raza, de etnia, entre otros (CEPAL, 2006). Es así que en Latinoamérica también se incorporan y estudian los conceptos de "Manejo Social de Riesgo", cuyo enfoque nace en la década del 90 en el Banco Mundial, entendiéndose por riesgo la vulnerabilidad que las personas, las comunidades y los territorios tienen para enfrentar situaciones que pueden afectarlos negativamente. El **riesgo**

es la probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre. La vulnerabilidad o las amenazas, por separado, no representan un peligro. Este tipo de vulnerabilidad se refiere a la probabilidad de resultar perjudicados por la ocurrencia de sucesos inesperados provocados por los desastres sicionaturales (Maskrey, 1993. Pág. 8, 9), ambientales o ecológicos. Es así que en este contexto existen autores que definen la vulnerabilidad “como la probabilidad de que debido a la intensidad de un evento externo y a la fragilidad de los elementos expuestos ocurran daños en la economía, la vida humana y el ambiente” (CEPAL 2001. Gómez. Página 4).

En el caso del Estado Chileno, se ha tratado el concepto de vulnerabilidad bajo la perspectiva socioeconómica, desarrollando la “Estrategia de Protección Social”. Esta se orienta principalmente en el bienestar de las personas, garantizando derechos que permiten llevar una vida digna e integrada en el entorno social, cultural y económico. Esto implica un fuerte énfasis preventivo e identificativo de lugares donde la población puede o está en situaciones de carencias de todo tipo que impidan su bienestar, teniendo como desafío fortalecer la articulación del “Sistema de Protección Social” en los niveles regionales y locales. Incorporando explícitamente al “Territorio” como elemento estratégico clave para el diseño y ejecución de las políticas sociales en el entendido que es allí donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas (GTZ-MIDEPLAN, 2008).

Esto hace necesario recopilar y revisar las definiciones sobre el concepto de vulnerabilidad social territorial con el fin de escoger o crear una propia para generar una nueva herramienta metodológica integral que permita identificar y caracterizar los tipos de vulnerabilidad (social, económica, ambiental) que pueden estar presentes en un determinado territorio con el fin de mejorar la localización de los pobladores y su calidad de vida como también mejorar el impacto de las políticas sociales, al evaluar y controlar los programas sociales ya existentes por parte del Ministerio de Desarrollo Social en Chile.

## EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL TERRITORIAL

Para la realización del diagnóstico y la determinación del instrumento que permita identificar los niveles de vulnerabilidad social-territorial de la región se adoptó la definición de Vulnerabilidad Social Territorial según el concepto construido por el Ministerio de Desarrollo Social MDS (ex MIDEPLAN) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). La razón de su adopción y empleo se sustenta en que surgió de la articulación de ambas instituciones y a su robusta construcción.

Estas entidades entienden por “Vulnerabilidad Social Territorial” como “la incapacidad de impedir que acontecimientos de diversa índole afecten negativamente las condiciones de vida de la población que habita un territorio determinado, sea por falta o insuficiencia de activos protectores de riesgos como por la falta de condiciones para aprovechar el flujo de oportunidades” (MIDESOL, 2009. Pág. 27). Los conceptos claves empleados e implícitos en la definición son los siguientes:

- **Territorio:** No solo es una ‘construcción social’ que trasciende los aspectos físicos-geográficos que constituyen su base, sino que además incorpora muy centralmente a la población y comunidades, junto a elementos de intervención humana que se ‘instalan’ en él, como la presencia de caminos, acueductos, viviendas, Infraestructura, etc.
- **Activos:** Se refiere al *stock* o conjunto de recursos de diversos tipos que posee la población, hogares y comunidades de un territorio, sobre los que se tiene control por el hecho de habitar un territorio y cuya tenencia y utilización permite evitar el deterioro de las condiciones de vida o disminuir los riesgos ante la ocurrencia de un evento inesperado o de resultados inciertos. Dicho de otra manera, los activos configuran un *stock* acumulado a lo largo del tiempo por la acción del estado, mercado o ciudadanía con el que se cuenta para reaccionar ante eventos específicos. La vulnerabilidad supone una variabilidad en el tiempo que sintoniza con las variaciones de los activos (Busso, 2001).





- Oportunidades: Se refieren a un flujo de eventos y sucesos que constituyen verdaderas ventanas de oportunidad de crecimiento e integración para la población, hogares y/o comunidades territoriales. Conceptualmente se habla de oportunidades y no de activos por ser cambios presentes en el espacio físico, económico y/o social territorial provenientes de elementos propios de la intervención humana. En definitiva, las oportunidades deben ser vistas como una ventana disponible que ayuda a aumentar o mejorar el *stock* de activos. Cuando la población hace uso de las oportunidades, el conjunto de activos que posee aumenta o mejora en cuanto a su calidad.
- Zonificación Territorial: Con objeto de aplicar de forma consistente el concepto enunciado de vulnerabilidad social territorial -y comprendiendo que el espacio geográfico de Chile posee una gama de contrastes a lo largo y ancho del territorio- se tornó necesario realizar una revisión bibliográfica de cómo se han delimitado los territorios durante la historia del país. De la información obtenida, se pudo destacar dos tipos de divi-

siones del espacio geográfico: la Macro-zonificación y la Político-Administrativa.

- **Actores Territoriales:** Por su naturaleza inclusiva se consideran tres tipos de actores: los actores públicos, los actores privados y la sociedad civil. Los procesos en los cuales se encuentran involucrados dicen relación con la validación, ponderación y valorización de variables de análisis. Para ello se privilegia articularse en torno a mesas de trabajo donde concurren –según convenga o corresponda– grupos de expertos, expertos territoriales y/o todos los actores territoriales de una zona de estudio.
- **Variables de Análisis:** Éstas se refieren a la vulnerabilidad social territorial, considerando tópicos ambientales, sociales y económicos. Se definieron luego de una exhaustiva revisión bibliográfica, proceso de validación en varias sucesivas mesas de trabajo con expertos, para finalmente agruparlas en sub-dimensiones que se definían a partir de las dimensiones que caracterizan el análisis de procesos sustentables, a saber: las dimensiones sociales, ambientales y económicas. Por último, se establecen ponderaciones y la formulación matemática para su tratamiento. A continuación son detalladas las variables –y su definición– que componen cada sub-dimensión y las once sub-dimensiones que componen el modelo propuesto.

## DEFINICIÓN DE DIMENSIONES, SUBDIMENSIONES Y VARIABLES

### DIMENSIÓN AMBIENTAL.

**Sub-dimensión calidad ambiental.** Comprende el estado y disponibilidad de recursos, considerando las condiciones de protección.

1. **Calidad del Agua:** considera la proporción de sólidos en un volumen de agua.
2. **Calidad del Aire:** dada por la proporción de sólidos en una unidad de volumen.

3. **Calidad del Suelo:** según la presencia de restos de sustancias químicas provenientes de actividades antrópicas.
4. **Áreas Protegidas:** áreas silvestres protegidas por instrumentos normativos.
5. **Biodiversidad:** alude a la variabilidad de organismos vivos y hábitats, así como a los complejos ecológicos de los cuales forman parte.

### Sub-dimensión Riesgo Socio-Natural.

1. **Inestabilidad de laderas:** es el proceso por el cual las laderas naturales o los taludes construidos por actividades antrópicas pierden estabilidad y se deslizan a través de una superficie de ruptura.
2. **Fallas activas:** el análisis de los rasgos tectónicos que permite definir o determinar las fallas y las situaciones de riesgo sísmico que caracterizan las zonas de interés.
3. **Tsunamis:** Zonas de inundación post-Tsunami.

### DIMENSIÓN SOCIO-AMBIENTAL.

**Sub-dimensión accesibilidad-conectividad.** Se refiere al acceso y disponibilidad a diferentes servicios como:

1. **Accesibilidad al Transporte:** dice relación con la conexión de y entre territorios.
2. **Accesibilidad a los Servicios de Salud:** su no existencia es un elemento central en el deterioro urbano, dada su importancia para la población (Rodríguez, Jolly y Niño, 2004).
3. **Accesibilidad Vial a Establecimientos Educativos:** esencial para alcanzar calidad de vida con estándares aceptables, su ausencia conlleva a la marginalidad.
4. **Accesos a polos de desarrollo:** el potencial de desarrollo es inversamente proporcional a la dificultad de acceso a los centros urbanos, dados los servicios complementarios que éstos proveen.
5. **Accesos a Mercado:** acceso a equipamiento de comercio y servicios.

6. Acceso a telecomunicaciones: se opta por el indicador de líneas de Internet por cantidad de habitantes.
7. Accesos a Servicios Básicos de agua potable y luz eléctrica.

## DIMENSIÓN SOCIAL.

**Sub-dimensión educación.** Características poblacionales de las condiciones educacionales que posee un territorio.

1. Escolaridad Promedio: promedio de años cursados, del sistema formal obligatorio, aplicado a personas de 15 años y más.
2. Alfabetización: porcentaje de población alfabetizada respecto a la total.
3. Existencia y resultados de un sistema de medición de calidad de la educación.

La evaluación de los resultados de aprendizaje de los alumnos por establecimiento, junto a información sobre docentes, padres y apoderados, permite contextualizar y analizar los resultados de los estudiantes en pruebas nacionales.

**Sub-dimensión trabajo.** Características poblacionales de las condiciones ocupacionales que posee un territorio.

1. Empleabilidad Juvenil. La inacción juvenil –precursora de la delincuencia y drogadicción– expresión del desempleo y retraso escolar, son fenómenos de desintegración social (Sabatini, Cáceres y Cerda. 2001).
2. Ingresos del trabajo en el Hogar: por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, incluido el autosuministro y el valor del consumo de productos agrícolas.

## DIMENSIÓN SOCIO-ECONÓMICA.

**Sub-dimensión hábitat.** Condiciones físicas de la vivienda y su entorno.

1. Viviendas irrecuperables: porcentaje de viviendas que presentan grados de deterioro parcial o total.

2. Disponibilidad de agua potable: porcentaje de hogares por comuna cuya disponibilidad califica como aceptable si posee llave de agua dentro de la vivienda.
3. Sistema de eliminación de excretas: porcentaje de hogares de la comuna cuyo sistema de eliminación de excretas califica como aceptable si posee inodoros (W.C.) conectados a alcantarillado o fosa séptica.
4. Materiales de construcción de la vivienda: calidad de los materiales predominantes en paredes exteriores, cubierta de techo y pisos.
5. Saneamiento: sistema –aceptable o deficitario– de distribución de agua potable y el medio de eliminación de excretas al interior de la vivienda.
6. Hacimiento Habitacional: número de personas por dormitorio por vivienda.
7. Espacios Públicos: espacios destinados al esparcimiento (áreas verdes).
8. Infraestructura Comunitaria: equipamiento comunitario tales como servicios financieros, de seguridad, educacionales, de salud, de retiro de residuos.

**Sub-dimensión salud.** Características de atención e infraestructura que poseen los servicios de salud; así también, las condiciones de salud que posee la población.

1. Indicadores Nutricionales: Grado de desnutrición y/o sobrepeso en la población infantil de un área.
2. Dotación de Personal: tipo de profesionales por establecimiento.
3. Infraestructura de Salud (hospitalaria): tipo de recinto de salud.
4. Morbilidad: complejidad de Enfermedades que presentan los habitantes del área de estudio.

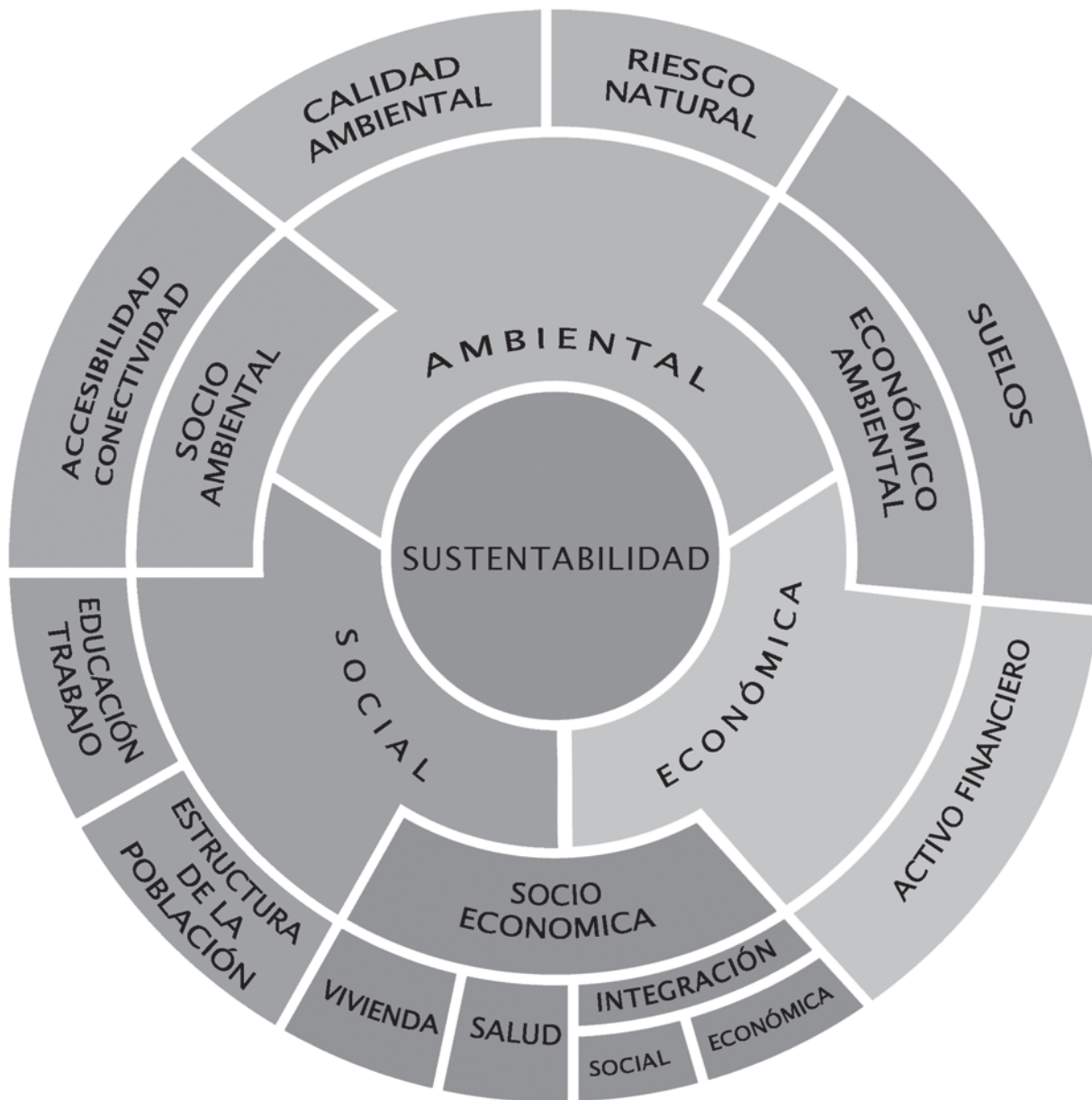


Figura 1. Las Tres Dimensiones y las Sub-Dimensiones de las Variables de Análisis (fuente: los autores).



**Sub-Dimensión Integración Social.** Es el proceso por el cual las personas excluidas pueden participar en las agrupaciones ciudadanas de un determinado territorio.

1. Asociatividad: espacios de encuentro entre los pares y el entorno.
2. Organizaciones Comunitarias: nivel de actividad de las organizaciones comunitarias.
3. Participación de Gobiernos Locales: iniciativas de las autoridades de involucrar a la población en procesos de planificación local y comunal.
4. Participación de Gobiernos Regionales: iniciativas de las autoridades de involucrar a la población en procesos de planificación regional.
5. Sector Privado: inversión que genera el sector privado para mejorar el bienestar de la población.
6. Sentido de Pertenencia: identificación de los habitantes con su entorno.

**Sub-Dimensión Integración Socio-Económica.** Características socioeconómicas de la población en un territorio.

1. Tasa de Detenciones según denuncias de Delitos de Mayor Connotación social (DMCS), asociada a la percepción de la seguridad ciudadana.
2. Línea de Pobreza: Se determina por el nivel de ingreso mínimo necesario por persona para cubrir el costo de una canasta individual para la satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias.
3. Línea de Indigencia: Corresponde al ingreso mínimo necesario por persona para cubrir el costo de una canasta alimentaria.

## DIMENSIÓN ECONÓMICA.

**Sub-Dimensión Activo Financiero:** Disponibilidad y procedencia de recursos económicos que posee las autoridades territoriales comunales y regionales:

Mientras más autonomía económica tenga una comuna menor será su vulnerabilidad social territorial, pues una dependencia elevada significa debilidad de las autoridades territoriales para gestionar su territorio.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	VARIABLE
AMBIENTAL	CALIDAD AMBIENTAL	Calidad Agua
		Calidad Aire
		Calidad de Suelo (Contaminación)
		Porcentaje de Superficie Protegida del Deterioro Ambiental
	RIESGO NATURAL	Biodiversidad - Paisaje
		Geodinámica (Inestabilidad, Fallas Activas)
SOCIO AMBIENTAL	ACCESIBILIDAD CONECTIVIDAD	Tsunami (Ubicación Viviendas)
		Accesibilidad al Transporte
		Accesibilidad a los Servicios de Salud
		Accesibilidad a Establecimientos Educativos
		Acceso a Polos de Desarrollo
SOCIAL	EDUCACIÓN TRABAJO	Acceso a Mercado (Instituciones Bancarias)
		Acceso a Servicios Básicos (Agua, Luz)
		Empleabilidad Juvenil (inacción Juvenil)
		Ingresos del Trabajo en el Hogar
		Promedio de Años de Escolaridad
		Escolaridad Promedio
	ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN	Tasa de Alfabetización
		Resultados SIMCE
		Envejecimiento de la Población (Porcentaje Población 3ra Edad)
		Diferencia de la Población (Crecimiento)
		Habitabilidad del Territorio
		Migración (Interurbana e internacional)
		Hacinamiento - Territorial
Etnia		
SOCIO ECONÓMICA	HABITAT	Viviendas Irrecuperables
		Disponibilidad de Agua Potable
		Sistema de Alimentación de excretas
		Materialidad de la Vivienda
		Saneamiento
		Hacinamiento - Habitacional
		Espacios Públicos
	Infraestructura comunitario y su uso	
	SALUD	Indicadores Nutricionales
		Dotación de Personal
		Infraestructura Hospitalaria
	INTEGRACIÓN SOCIAL	Morbilidad (Enfermedades - Complejidad de enfermedades)
		Asociatividad
		Organizaciones Comunitarias
		Participación de Gobiernos Locales
		Participación de Gobiernos Regionales
	INTEGRACIÓN SOCIO ECONÓMICA	Sector Privado
Sentido de Pertenencia		
Tasa de Detenciones s/denuncias de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)		
Línea de la Pobreza		
ECONÓMICA	ACTIVO FINANCIERO	Línea de Indigencia
ECONÓMICO AMBIENTAL	SUELOS	Fondo Común Municipal (FCM) - Autonomía
		Valor Promedio m2 de Terreno
		Capacidad de Uso del Suelo
		Propiedades del Suelo

Cuadro 2. Conjunto de Dimensiones, Sub-Dimensiones y Variables.

## DIMENSIÓN ECONÓMICO-AMBIENTAL.

**Sub-Dimensión Suelos:** condiciones de uso de suelo para fines antrópicos.

1. Valor Promedio del m<sup>2</sup> de terreno: entre más elementos positivos mayor es su valor.
2. Capacidad de uso del Suelo: se refiere al potencial de un suelo como recurso para desarrollar diferentes actividades.

### PONDERACIÓN DE SUB-DIMENSIONES Y VARIABLES

Este proceso consta de cuatro pasos:

I.- Se definen los objetivos para los diferentes tópicos que requieren participación de un grupo de actores específicos. Ver cuadro N° 1.

#### Cuadro N° 1.

Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
Nivel de Sub-dimensiones: Interesa registrar la apreciación de los actores territoriales respecto a la agrupación de variables, observar el territorio desde el punto de vista de los actores y levantar las ponderaciones a nivel de las sub-dimensiones.	Nivel de Variables: Es necesario levantar las ponderaciones de variables que especifican el comportamiento de cada ámbito de la vulnerabilidad y registrar la apreciación de expertos afines acerca de las variables específicas.	Integración Social: Interesa levantar aspectos de difícil apreciación sobre los comportamientos de variables de la integración social y analizar la integración desde el punto de vista de expertos territoriales.


II.- Con la finalidad de identificar claramente cada objetivo, se construyen diferentes tipos de encuestas. A continuación se especifica: tipo, nivel, quién se aplica y estructura de las encuestas. Ver Cuadro N° 2.

#### Cuadro N° 2.

TIPO	NIVEL	DIRIGIDA A	ESTRUCTURA
1	Sub-dimensiones	Actores territoriales	Conceptos, definiciones básicas y definición de preguntas
2	Variables	Expertos territoriales	Mesas de trabajo participativas entre investigadores y expertos territoriales
3	Integración social	Actores territoriales y expertos territoriales	Conceptos, definiciones básicas y valoración de variables

III.- Se valida el instrumento con el fin de consolidar el cuestionario definitivo. Para validar cada encuesta se realiza el proceso graficado en el Cuadro N° 3:

#### Cuadro N° 3.



Paso 1	Seleccionar el grupo de jueces (personas que evalúen el instrumento)
Paso 2	Observaciones
Paso 3	Resultados – Análisis.
Paso 4	Retroalimentación
Paso 5	Incorporación de Resultados
Paso 6	Revisión por el grupo de jueces
Paso 7	Si la revisión es aprobada se finaliza el proceso. De lo contrario, se debe volver a aplicar el paso 3 con las observaciones emanadas del paso 6.

IV.- Se obtiene la Encuesta Definitiva.

## MÉTODOS DE VALORIZACIÓN DE PONDERADORES

La valorización de los ponderadores de cada sub-dimensión y variable está compuesta por el juicio de diferentes actores territoriales. La finalidad es contrastar los juicios y valorar los ponderadores. Para ello se procede en dos etapas.

Primero se analiza estadísticamente el juicio de los actores estudiándose la desviación estándar, la media, la moda y se analizan las tendencias de las respuestas.

En segundo lugar se analiza la consistencia lógica de sus respuestas eligiéndose el método Analytic Hierarchy Process (AHP), principalmente por sus principios de Construcción de Jerarquías, Establecimiento de Prioridades y de Consistencia Lógica. El método AHP es un instrumento de decisión Multicriterio que traslada la realidad percibida por el individuo a una escala cuantificada, en la que se reflejan las prioridades relativas de los elementos considerados. El método se aplica a la valoración de los ponderadores de variables y sub-dimensiones.

**Normalización de datos:** La información de indicadores que alimentan al modelo (entrada de datos para cada variable) debe ser normalizada con la finalidad de poder operar con variables de diversa índole. Se aplica una normalización del tipo "Estandarización de 0 a 100", su formulación es la siguiente:

$$\text{Normalización}_{0-100} = \frac{(x - x_{\text{Mínimo}})}{(x_{\text{Máximo}} - x_{\text{Mínimo}})} * 100$$

**Estandarización según criterio:** Dado que la primera evalúa valores de dispersión y la segunda emplea un valor de referencia, y en este caso se desea estandarizar un gran número de variables de diferente índole.

**Formulación Matemática:** La propuesta se basa en un modelo lineal:

$$VST = \sum_i PP_i * \left( \sum_j PV_{ij} * V_{ij} \right)$$

Donde i = Sub-dimensión i; j = Variable j;  $PP_i$  = Ponderador de la sub-dimensión i;

$PV_{ij}$  = Ponderador de la variable j de la sub-dimensión i;  $V_{ij}$  = Valor Normalizado de la variable j de la sub-dimensión i.

## METODOLOGÍA

Por lo señalado anteriormente y por los puntos de vista de los análisis mencionados (económico, social y ambiental) es conveniente focalizar la atención en el área de estudio de la siguiente forma:

1. Seleccionar una macro-zona de estudio, puesto que su agrupación se basa en tópicos comunes de cada área (física, humana y económica).
2. Seleccionar el nivel político-administrativo para aplicar el instrumento desde el nivel general de análisis (región), hasta las unidades territoriales en las cuales se aplicará en detalle (comuna).

En función de las distintas dimensiones que componen el término y en base a bibliografía relacionada, se fijan los lineamientos y directrices del estudio. Tras la definición del concepto se genera el desarrollo de la propuesta metodológica de carácter cuantitativo y cualitativo, la zonificación del territorio se realiza en Macro-Zonas de estudio. Se trabaja con las regiones propuestas por alguna institución nacional reconocida que divide al territorio en una cantidad de grandes zonas - considerando las características físicas, humanas y económicas - y además, según la división político administrativa imperante, se trabaja a escala regional y comunal con el fin de identificar factores y variables determinantes. A continuación, se detalla el proceso investigativo emprendido en la construcción de la propuesta metodológica.

**Etapa 1:** Zonificación del área de estudio: Se define según lo arriba señalado.

**Etapa 2:** Construcción y estructura del Modelo. Se estructura en tres segmentos:

1. Estudio de Variables y Sub-dimensiones: se lleva a cabo el estudio de las variables que concierne a la vulne-

rabilidad social territorial, considerando tópicos ambientales, sociales, económicos y normativos. El proceso involucra la revisión bibliográfica y validación del proceso con mesas de expertos, con la finalidad de obtener un set de variables asociadas al concepto.

2. Ponderación de Variables y Sub-dimensiones: involucra la construcción de métodos para la ponderación de las Sub-dimensiones y variables.

3. Formulación Matemática: se estudia la consolidación del modelo y el tratamiento de los datos.

Durante el desarrollo metodológico se cuenta con la participación de diferentes actores estatales.

**Etapas:** Etapa 3: Estudio de Restricciones. Se describe brevemente lo que se realizó para estudiar las restricciones que tendrá el modelo.

**Estudios de Restricciones.** Los tópicos atingentes a este estudio son:

- Aplicación zona de estudio: Se analizará el comportamiento de los principios rectores del modelo propuesto en un área de estudio.
- Se realizará: Análisis de resultados. Contraste metodológico con respecto al modelo de Vulnerabilidad Social Territorial del MDS – GTZ y Contraste con diagnóstico del área de estudio realizado por la FSP.
- Disponibilidad de información: busca establecer la cantidad de información que requiere el modelo para operar.
- Condiciones Extremas: pretender explicar el modo de operación cuando se presenta las siguientes condiciones:
  - Subvaloración de la ponderación de parámetros y/o variables.
  - Sobrevaloración de la ponderación de parámetros y/o variables.
  - Dispersión de la información en la ponderación de parámetros y/o variables (cuando no convergen a un valor).

## CONCLUSIONES

El modelo propuesto pretende aportar una metodología de análisis territorial enfocada a la vulnerabilidad socio-territorial (VST), entregando una herramienta eficiente para la toma de decisiones en materia de protección social, que permita propender medidas de optimización de la gestión del desarrollo y política social en las regiones de Chile.

El estudio de las restricciones se llevará a cabo en el proceso de aplicación a la zona de estudio, la que dependerá también de la disponibilidad de la información y la sub o sobrevalorización de parámetros y variables

La creación de un set de variables para cada sub-dimensión y dimensión estudiada, brindará a quien aplique el instrumento un punto de partida sustentado en un trabajo exhaustivo. Sin embargo, dicho punto debe ser validado por expertos del área de estudio. Finalmente, este proceso otorga al modelo un carácter transversal sin excluir la particularidad de cada territorio.

Establece una diferencia con los modelos netamente econométricos y/o estadísticos empleados por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y otros organismos del área, ya que considera una exhaustiva caracterización del área de estudio. Así indaga la VST y sus parámetros para cada territorio (Cubillos et al. 2013: 125).

El instrumento propuesto está compuesto por una serie de variables y Sub-dimensiones, que pueden ser encasilladas en tres dimensiones Físico-Ambiental, Social y Económico. Estas variables fueron validadas por una serie de mesas de trabajos considerando a profesionales de las distintas áreas, permitiendo transversalidad al momento de elegir el grupo de variables que componen el indicador VST (vulnerabilidad socio territorial).

## RECOMENDACIONES

Al estudiar la Vulnerabilidad Social Territorial por medio de variables y sub-dimensiones abarcadas en las dimensiones Social, Físico-Ambiental y Económico, el concepto otorga a la representación un carácter integral desde el punto de vista de la disciplina territorial. De igual modo, es preciso conservar dicho carácter en la aplicación de este instru-

mento, dado que cualquier mala interpretación u omisión de información jugaría en contra de una adecuada implementación del modelo.

Involucrar la participación de los estamentos privados, públicos y la sociedad civil en la construcción de parámetros y ponderadores, otorga al modelo el carácter de representatividad territorial. Sin embargo, si la muestra no es



Validación de decisiones. Foto de los autores.



equitativa entre las partes, dichos ponderadores no serán representativos, por lo tanto, es un aspecto a cuidar en la aplicación. En lo que respecta a la calidad de las respuestas proporcionadas por los encuestados, el indicador de consistencia del modelo brindará el sustento matemático necesario para determinar la información que se empleará.

Es de suma importancia que la información con la cual se trabaja sea coherente, para ello es necesario someter toda la información a un proceso de estandarización, proyección y/o normalización. De lo contrario, no tendrían validez los resultados.

Eliminar variables y/o sub-dimensiones por falta de información conducirá a valores de la vulnerabilidad VST sesgados, debido a que el concepto de Vulnerabilidad se sustenta en las variables y sub-dimensiones concebidas en el proceso de validación.

Emplear el método AHP en el proceso de construcción de parámetros del modelo es beneficioso desde dos puntos de vista:

- primero, permite constatar de forma fácil y robusta la información proporcionada en una etapa del modelo.
- segundo, no requiere capital humano altamente capacitado para comprender su aplicación. Por lo anterior, este proceso resulta ideal para ser transformado en una herramienta de aplicación estatal, al entregar resultados consistentes y no requerir de un exhaustivo proceso de capacitación.

## BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, C. 2001, "Servicios Sociales y Vulnerabilidad en América Latina: conceptos, medición e indagación empírica" Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe CEPAL, Santiago de Chile.

Busso G. 2001. "La Vulnerabilidad Social, Nociones e Implicancias de Políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI".

Caro, E. 2003. "La Vulnerabilidad Social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México. Simposio Viejos y Viejas, Participación, Ciudadanía e Inclusión Social", Santiago.

CEPAL. 1997. Panorama Social de América Latina. Santiago.

CEPAL, 2001. "La Vulnerabilidad Social y sus Desafíos: una mirada desde América Latina". Pizarro R., Santiago.

CEPAL. 2001. "Vulnerabilidad y Medio Ambiente". José Javier Gómez División de medio ambiente y asentamientos humanos. Santiago.

CEPAL 2005. Joan Mac Donald. La otra agenda urbana, Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe.

CEPAL 2006. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. XXXI periodo de sesiones. Montevideo, Uruguay.

CEPAL. 2010. Panorama Social de América Latina.

Cubillos, J; Mejías, A; Yáñez, V. 2013. "Propuesta metodológica para identificar la Vulnerabilidad Social Territorial VST. Caso de estudio: Región de Antofagasta". Trabajo para obtener el Título de Ingeniero Civil en Geografía. Universidad de Santiago de Chile.

Diccionario esencial de la lengua española. 2006.

Gacitúa, E., Sojo, C., Shelton, D. 2000. Exclusión Social y Reducción de La Pobreza en América Latina y el Caribe.

GTZ, MIDEPLAN, 2008. "Vulnerabilidad Social Territorial: Concepto, Indicadores y Gestión Territorial en el marco del Sistema de Protección Social".

Kaztman, Rubén, CEPAL, 2003. Notas sobre la medición de la Vulnerabilidad Social, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nº 75.

Maskrey, Andrew. 1993. Los Desastres No Son Naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. 140 páginas.

MIDEPLAN. 2004. Conceptos Fundamentales: Sistema de Protección Social - Chile Solidario. Santiago.

MIDESOL 2012. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

MIDESOL. 2009. Proyecto Vulnerabilidad Social Territorial. Concepto, Indicadores y Gestión Territorial en el Marco del Sistema de Protección Social. Definición y Recomendaciones de Política. Santiago, Chile. 71 páginas.

MINVU. 2009. Déficit urbano – habitacional, una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile. Colección monografías y ensayos, serie “VII Política Habitacional y Planificación”, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.

MINVU. 2006. “Medición del Déficit Habitacional”.

MINVU 2007 “Evaluación de Programas Habitacionales”, documentos PDF.

Monsalve, Soledad. 2010. Identificación de barrios vulnerables. Hacia una metodología para la medición de vulnerabilidad territorial. Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al Grado Académico de Magíster en Desarrollo Urbano. 203 páginas.

Muñoz Parra, Carlos. 1986. “La Problemática Habitacional chilena 1964 – 1984; un Análisis de las Posibilidades de la Autoconstrucción en una Futura Política de Vivienda como Mecanismo Complementario para su Solución”. Tesis de Doctorado, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

Muñoz Parra, Carlos. 2007. Vivienda progresiva, un programa del sector público que se potenció en el hábitat rural chileno. REVISTA INVI, FAU Universidad de Chile. Nº 59, ISSN 0718-1299, 16 páginas. Mayo.

PNUD. 2000. Más Sociedad para Gobernar el Futuro.

Rodríguez, Roberto, Jolly, Jen –Francois y Niño, Alexander 2004. “Algunos Apuntes Sobre Causas e Indicadores del Deterioro Urbano”, Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Sabatini, Francisco, Cáceres, Gonzalo y Cerda, Jorge. 2001 “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, EURE (Santiago) v.27 n.82 Santiago.

Vignolo, Carlos. 2004. [www.trendmanagement.cl](http://www.trendmanagement.cl). Volumen 6, Edición especial, mayo. Páginas 8 a 17.





## **CAPÍTULO II - GEOGRAFÍA**

### **MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS**

Por una gestión territorial en la Región de O'Higgins

**Autores:**

Alejandro Díaz Medalla

Matías Dziekonski Rüchardt

Carlos Muñoz Parra

Pamela Tapia Benítez

Verónica Yáñez Romo



En el capítulo anterior vimos que en la definición de dimensiones de la vulnerabilidad territorial, la primera dimensión establecida decía relación con la Dimensión Ambiental y, dentro de ella, la primera sub dimensión dice relación con la Calidad del Agua. La discusión iniciada el pasado septiembre de 2016 a raíz del proyecto de ley del gobierno donde se proponen cambios al Código de Aguas<sup>1</sup> ofrece un panorama complejo, toda vez que han intervenido instituciones como el Consejo Minero, la Asociación de Generadoras de Chile, la Sociedad Nacional de Agricultura –por el lado del sector privado-, personalidades del mundo de las ONG y de agrupaciones de ecologistas, desde el mundo de la Sociedad Civil, y directores de organismos del Estado, como el Director General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas, entre otros<sup>2</sup>. Sin entrar en el detalle de los argumentos esgrimidos, lo que sí parece necesario afirmar es que el tema del agua, tratado así en general, es un tema que tiene varias aristas que dicen relación con un tema mayor, que es el Manejo Integrado de Cuencas. Este tema se ha vuelto un tema cada vez más recurrente en el mundo académico, en las discusiones sobre ordenamiento territorial, en los estudios sobre el recurso hídrico y el diseño de políticas públicas (Cotler, 2004).

En el caso de la Región de O'Higgins, la propuesta del Sistema Nacional de Información Ambiental, para la nueva política ambiental regional, demuestra el interés de

atender aspectos clave de la gestión ambiental del agua en la región (SINIA, 2014). Sin embargo, si no se hace una referencia directa a la gestión integrada de cuencas, a una insuficiente planificación y al desarrollo de grandes actividades productivas que compiten por uso del agua, esto puede llevar a una crisis hídrica de la que es ya posible observar sus consecuencias (Sánchez & Carvacho, 2013) sobre la disponibilidad de los recursos.

La localidad de La Aguada, en la Región de O'Higgins, es un ejemplo de degradación ambiental producto de la ausencia de un manejo racional del recurso hídrico. El suelo, pilar principal de la producción agropecuaria, constituye el sustento de la economía local, la cual se ve hoy amenazada por problemas de erosión, rendimiento productivo y escasez del agua. El conflicto de los poderes económicos por el uso del recurso hídrico en un marco regulatorio desterritorializado amenazan –ya no solo las formas tradicionales de producción y con ello el mantenimiento de las formas de vida características de la región– sino el modelo en su conjunto. Es necesario avanzar hacia propuestas de ordenamiento territorial desde las características socio-productivas y territoriales, ajustando el marco político-administrativo de manera de poder enfrentar sustentablemente los cambios que se nos presentan producto de la globalización y el cambio climático. Así lo planteó la Agenda Ambiental 2006-2010 Estrategia Nacional de Cuencas:

*“Impulsaremos una nueva política ambiental, más exigente y moderna, basada en el desarrollo sustentable y la participación social. Ningún proyecto de inversión podrá pretender hacerse rentable a costa del medioambiente. Tampoco evaluaremos proyectos aislados, sino que incorporaremos el ordenamiento territorial, el manejo integrado de cuencas, como eje de nuestra nueva política”<sup>3</sup>*

1 Ver: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-09-13&dtB=26-10-2016%200:00:00&Paginald=18&bodyid=2>; <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-09-28&dtB=26-10-2016%200:00:00&Paginald=2&bodyid=2>; <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-10-14&dtB=26-10-2016%200:00:00&Paginald=2&bodyid=1>; <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-10-18&dtB=26-10-2016%200:00:00&Paginald=2&bodyid=1>.

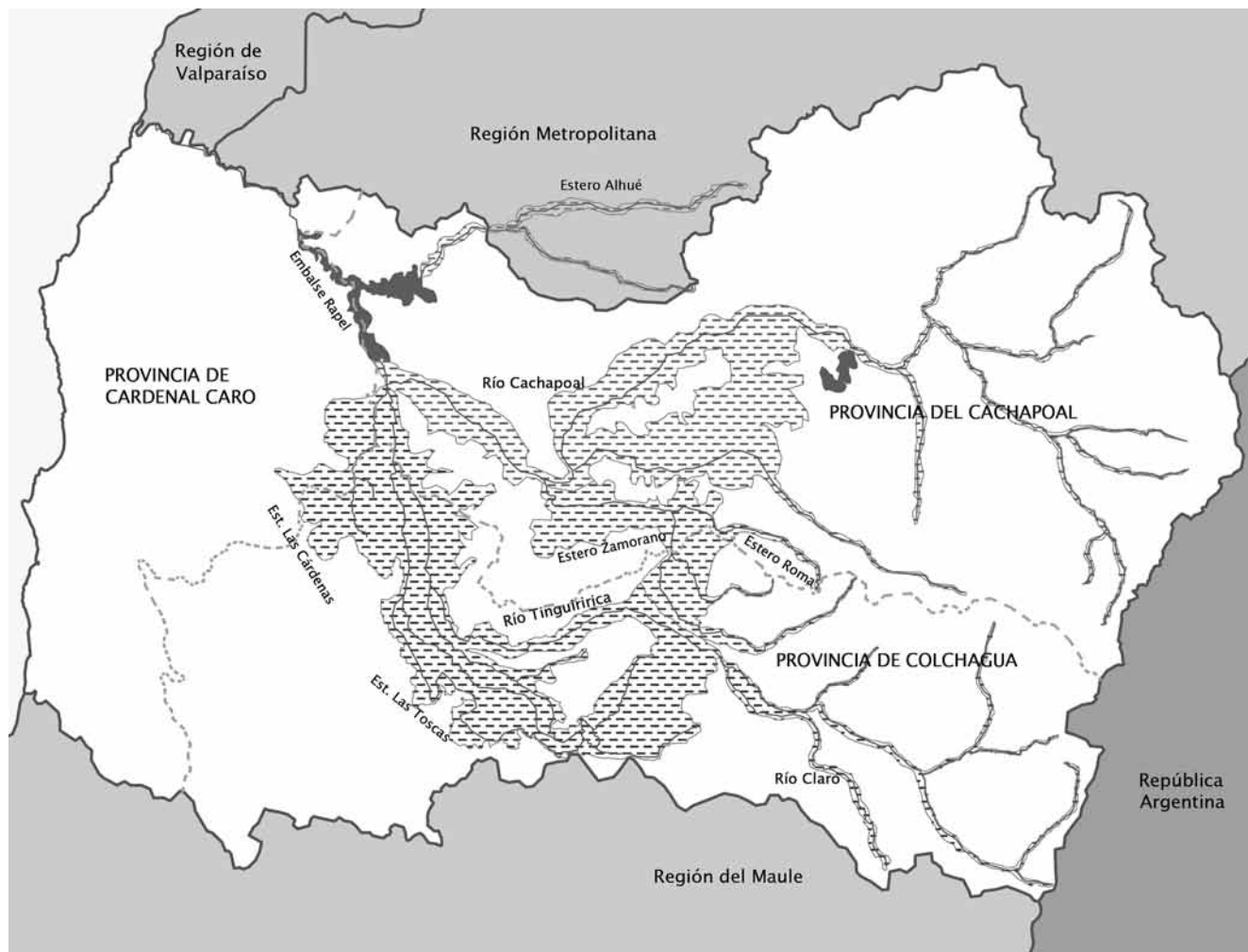
2 Ver: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2017-01-04&dtB=08-01-2017%200:00:00&Paginald=2&bodyid=1>

3 Michelle Bachelet Presidenta de la República de Chile. Discurso 21 de Mayo 2006.

## EL TERRITORIO CHILENO

El territorio chileno se caracteriza por sus dimensiones particulares respecto al común de los países vecinos. La corta distancia entre la Cordillera de Los Andes y el Océano Pacífico determina la existencia de múltiples cuencas hidrográficas de norte a sur del país, que contienen valles en los que se desarrollan actividades humanas. La organización socio-productiva se ha establecido en estas meso unida-

des geográficas y en sus valles se han establecido las principales ciudades del país, en las cuales se han desarrollado las actividades económicas características de cada lugar. Bajo esta premisa de asentamientos humanos en el territorio nacional, parece lógico pensar que la gestión debiese considerar los elementos naturales y antrópicos de cada unidad geográfica, sin embargo, la Gestión de Cuencas –como mecanismo de administración territorial– es una idea poco desarrollada en Chile. Tanto las divisiones ad-



ministrativas, como las de la representación política de la ciudadanía, parecen responder a una lógica económico-electoral enmarcada en un modelo económico dirigido a la libre explotación de los recursos y la desregulación ambiental (Muñoz, Dziekonski, Lamilla y Soto, 2010). Esto permitió el establecimiento de actividades productivas bajo la concepción de un “espacio plano”, donde cada acción es, en muchos ámbitos, independiente de su entorno.

En contraste a esta perspectiva, el manejo integrado de cuencas considera a una cuenca hidrográfica como un sistema vertical de transferencias de energía, en este caso definida como el recurso hídrico (FAO, 2007). En este sentido para la Región de O’Higgins y otras regiones del país es imprescindible reconocer la importancia de la parte superior de sus cuencas, principalmente por las siguientes dos razones fundamentales:

1. La importancia de la actividad agrícola en la parte media y baja de la cuenca.
2. Las implicancias de la actividad minera de grandes dimensiones, la cual se desarrolla en el sector montañoso de la región.

La necesidad de considerar el sistema hídrico en una cuenca para planificar las actividades económicas que allí se realizan, es un principio básico de la gestión de cuencas (Cotler, 2004). La red hídrica es el canal de influencia e interdependencia entre las actividades desarrolladas en los distintos segmentos de la cuenca. En este sentido, la Región de O’Higgins presenta un escenario crítico en relación al aprovechamiento del recurso hídrico por parte de las grandes industrias que hoy se desarrollan en el territorio.

## LA CRISIS HÍDRICA EN LA GESTIÓN TERRITORIAL REGIONAL

Chile ha sido evaluado como un país vulnerable al cambio climático global (FAO, 2010). Estudios muestran proyecciones al año 2040 y a fin de siglo, y se indica que en la zona central del país existirá una disminución de las pre-

cipitaciones. En la agricultura, los efectos que se esperan consideran la reducción de los rendimientos de los cultivos, bajas en la productividad y cambios en los tiempos de siembra, de primavera hacia el invierno (Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, 2006). La agricultura de secano de la zona central podría sufrir impactos negativos, retrasando el desarrollo de una importante zona del país.

El secano interior y costero de nuestro país está localizado en la zona occidental de éste, siendo históricamente una zona de pobreza material. En la Región de O’Higgins, el secano se extiende al sur del embalse Rapel, con características como una alta radiación solar y suelos adecuados; en este sector la productividad agrícola no se ha desarrollado en todo su potencial, en razón a la inestabilidad del abastecimiento de agua durante el período de crecimiento de los cultivos, debido a que los sectores de secano dependen casi exclusivamente de los aportes de agua de las precipitaciones para el desarrollo de las actividades productivas. Esto las convierte en zonas más vulnerables ante la ocurrencia de déficit de precipitaciones, que son las que desencadenan un evento de sequía (FAO, 2010).

El Estado de Chile ha recibido recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para impulsar un enfoque integrado de gestión de cuencas con el fin de mejorar el manejo de los recursos hídricos y forestales, y también para proporcionar servicios ambientales (CEPAL, 2005). El país también ha participado en acuerdos Internacionales como el Foro Mundial del Agua (Ciudad de México, México, marzo de 2006), en cuya declaración de Ministros se reafirma el compromiso del país para lograr las metas convenidas orientadas a la implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Otra instancia fue la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Gestión Integrada de Recursos Hídricos. (Tokio, Japón, diciembre de 2004), en la cual es definido el marco general:

*“La Gestión Integrada de Recursos Hídricos es un marco conceptual y un proceso de implementación que coordina el manejo del agua y otros recursos naturales relacionados con el objetivo de promover el desarrollo económico y social, y el*



*mejoramiento del medio ambiente. El desarrollo, el uso y el manejo de los recursos hídricos deben armonizarse con el fin de asegurar que las actividades humanas y el medio ambiente puedan beneficiarse eficazmente con los valiosos recursos hídricos”.*

Chile, para dar respuesta a los convenios contraídos y en los que ha participado, generó la Estrategia Nacional de Cuencas por medio de su propuesta de Agenda Ambiental 2006. Esta estrategia fue impulsada como una nueva política ambiental, más exigente y moderna, basada en el desarrollo sustentable y la participación social. Con esto la Presidenta Bachelet en su discurso del 21 de Mayo de 2006, recaló que con esta nueva política se buscó que ningún proyecto de inversión pueda pretender hacerse rentable a costa del medioambiente. En este contexto tampoco se evaluarán proyectos aislados, sino que se incorporará el ordenamiento territorial, el manejo integrado de cuencas como ejes principales.

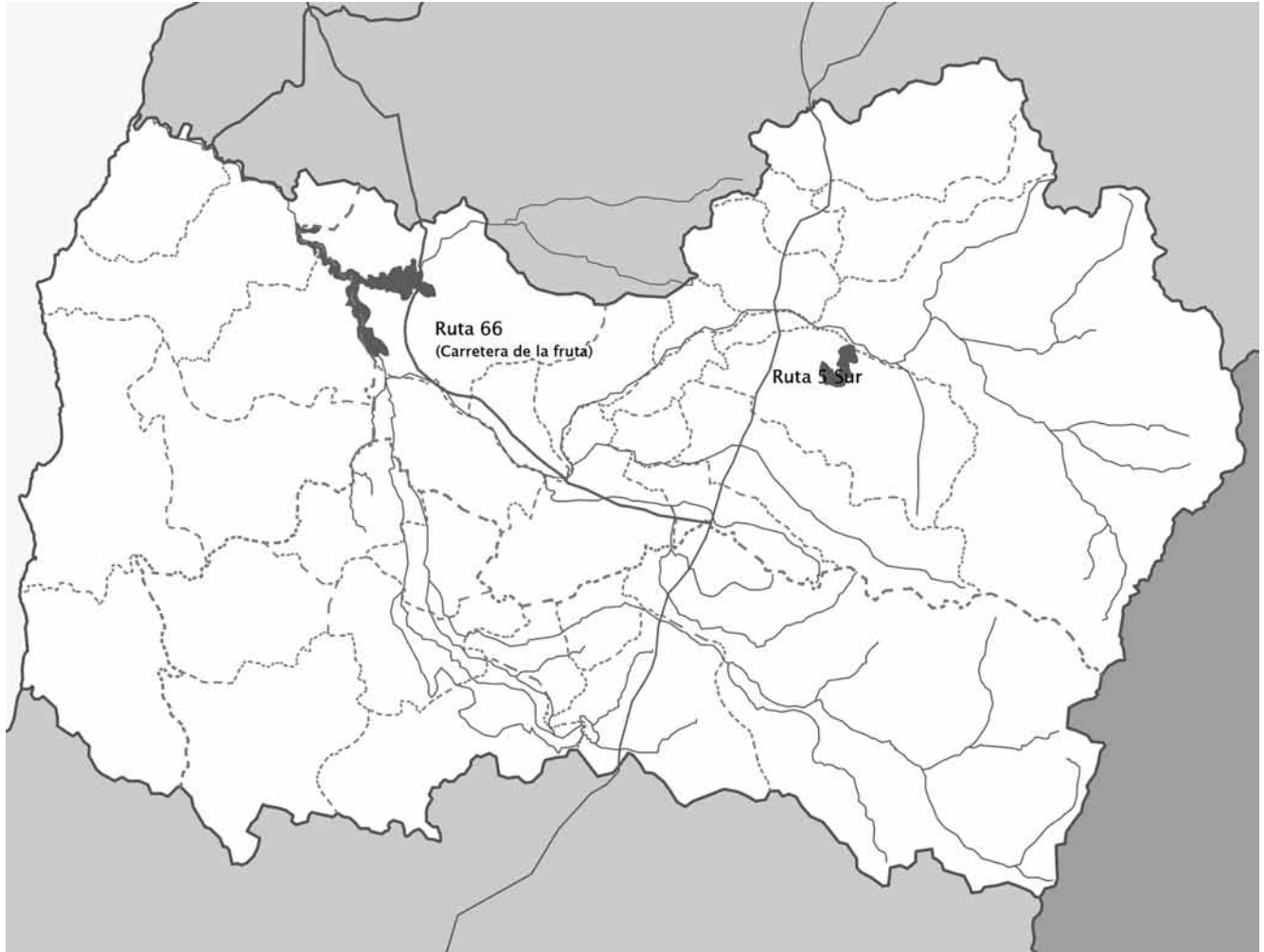
Con esta nueva política se han tratado de solucionar o aminsonar los problemas ambientales y los usos competitivos existentes en las cuencas hidrográficas, pero aún es necesario trabajar sobre este escenario compartido, incrementando una mejor coordinación en la toma de decisiones y una mayor articulación de sus acciones, incorporando una visión integral de la cuenca a largo plazo con los diferentes actores que inciden en ella. Manejar una cuenca no solo significa actuar en forma coordinada sobre los recursos naturales de la misma, sino que además implica comprender como superar los obstáculos y alinear estrategias necesarias para el objetivo de sustentabilidad.

Un claro ejemplo de las falencias existentes en un manejo óptimo de las cuencas se puede apreciar en los ríos Cachapoal y Tinguiririca, que cruzan la Región de O'Higgins y comparten las características generales de la mayoría de los cursos de agua transversales del territorio chileno central. Nacen en terrenos montañosos, alimentados por las precipitaciones, nieves y glaciares de la cordillera de los andes, y bajan a los valles sedimentarios de la depresión intermedia, irrigando grandes extensiones de suelos agrícolas, alimentando poblados y ecosistemas. Finalmen-

te, sus aguas se descargan en la costa, contribuyendo a la dinámica natural, sistemas de humedales y playas entre otras funciones. Adicionalmente, estos cursos fluviales son un recurso vital para todo tipo de actividades antrópicas, más aún en regiones de clima mediterráneo, donde la administración racional de agua es fundamental para mantener la disponibilidad de la misma. En la región de O'Higgins, las actividades humanas se han dispuesto en torno a la explotación y el aprovechamiento intensivo del recurso hídrico, por lo que éste es fundamental para el funcionamiento del sistema territorial. Desde la fundación temprana de ciudades españolas e incluso desde el dominio indígena del territorio, el establecimiento de poblados en las riberas de los cauces principales dio pie para la formación de las ciudades de hoy.

Por otra parte, las tecnologías modernas de producción agrícola y la dinámica global de comercio, han elevado aún más la importancia del recurso hídrico, a causa de producción especializada y al modelo intensivo-extensivo de monocultivo. Las ventajas que presenta el territorio regional de O'Higgins en calidad de suelos, clima y disponibilidad de agua, han posibilitado el encadenamiento productivo y la constitución de una región frutícola y vitivinícola de renombre mundial. El Estado, por su parte, se ha encargado de potenciar este territorio (y otros similares a lo largo del país), mediante la normativa que establece la denominación de origen del vino fijada por las modificaciones introducidas a la ley 18.455 (MINAGRI, 1994). La dinámica generada por los encadenamientos productivos derivados del establecimiento de viñas de exportación de alto nivel, en distintos valles con vocación vitivinícola del país ha sido ampliamente tratada en la literatura especializada (Aspee, 2013; Szmulewicz, Dávila y Pinuer, 2010; Maureira, 2009; Muñoz, 2009).

Otro aspecto a recalcar es la influencia del recurso hídrico en la industria frutícola, principalmente de carácter exportador. El sector agrícola en la región de O'Higgins ha sabido aprovechar las excelentes condiciones naturales para el cultivo, convirtiéndose en uno de los territorios más importantes en cuanto a exportación frutícola. Adicional-



mente, esto se ha potenciado con el desarrollo de la denominada “Carretera de la Fruta”, que conecta transversalmente la región con el puerto de San Antonio, el principal puerto exportador del país, conformando un eje importante de flujos de capital desde la región. A lo anterior, se agrega la importancia de la agricultura de menor escala en la región que es un elemento base de la identidad territorial del campesinado y organizaciones y comunidades de pequeños productores agrícolas. Para ilustrar lo anterior

es clave señalar que la actividad primaria o silvoagropecuaria, según la encuesta CASEN 2011, es la que concentra mayor número de trabajadores en la región, con un 24,8% de personas. A esta actividad le sigue el comercio con un 17% (Ministerio de Desarrollo Social, 2011), por lo que en términos de dinámicas productivas esta rama de la economía es influyente a nivel regional, especialmente si se consideran las características de tenencia de la tierra que son útiles para caracterizar el funcionamiento de la

explotación agrícola, ya que dentro de la región, según estadísticas del censo agropecuario, la mayor parte de los suelos explotados corresponden a suelos propios con título inscrito, con un 91,1% para el año 2007, porcentaje que contrasta con el presentado a nivel país de un 62% en el mismo año (ODEPA, 2007). Lo anterior es relevante para la gestión integrada de cuencas ya que para realizar planes estratégicos de gestión de recursos, es necesario conocer las particularidades y modalidades de tenencia y uso de dichos recursos en la región y en este sentido la región de O'Higgins presenta oportunidades de intervención diferentes a otras regiones, puesto que, pese a que otras formas de tenencia eran perceptibles en algunas comunas durante el año 1997, como por ejemplo títulos irregulares en algunos predios de San Fernando y las comunas del secano costero, durante el censo agropecuario registrado el año 2007, la tenencia de la tierra se concentraría casi mayoritariamente en manos de sus propietarios para todas las comunas de la región (CODELCO y PUC, 2013).

La importancia de la agricultura a nivel regional, además de ser clave en la dinámica productiva agrícola, es trascendental en relación al turismo rural y folklórico, encadenado además con el turismo vitivinícola (Szmulewicz, Dávila y Pinuer, 2010; Muñoz, 2009), que ayudan a proyectar una imagen tradicional de "tierra huasa" hacia el resto del país y el mundo.

En resumen, la actividad agrícola en la sección media de las cuencas del Cachapoal y el Tinguiririca, expresada, principalmente en la actividad frutícola y vitivinícola, conlleva un proceso de desarrollo endógeno emergente que ha realzado la identidad regional y estableciendo nuevas dinámicas económicas que han permitido insertar gran parte de la región en el sistema global. Sin embargo, otra de las vocaciones propias de la Región de O'Higgins, que constituye además una marca de país tan fuerte como el vino colchaguino, amenaza hoy con ser el principal competidor del desarrollo en las localidades de los valles centrales.

En los últimos años y décadas, la gran minería ha servido como fuerza gravitatoria para el desarrollo económico y urbano en general en el país y en particular en la región, principalmente en las comunas de Rancagua y Machalí,

donde se concentra el grueso de la población. Un ejemplo de esta influencia son las cifras que muestra la división El Teniente de la minera estatal CODELCO para el año 2013.

Al caso mencionado le siguen de cerca otras iniciativas de inversión privada, que se han asentado en el territorio regional andino con el fin de explotar los recursos minerales presentes.

Las externalidades de la actividad minera no siempre están a la vista de los habitantes de un territorio ligado a la extracción de metales, siquiera a los trabajadores mismos de las minas. No obstante, existen. El canal que evacúa el material de desecho desde El Teniente, cruza gran parte de la región para ser depositado en la comuna de Alhué, ubicada en la Región Metropolitana de Santiago. Este relave minero ha sido foco de estudios de diverso tipo debido a la gran cantidad de componentes químicos que traslada, y los efectos que estos generan sobre el agua de riego (Mercado, 2004).

En particular lo que caracteriza a los enclaves mineros es la enorme cantidad de recursos movilizados para su operación, y las considerables necesidades de energía que se requieren para mantenerla en funcionamiento. Esencialmente esto corresponde a electricidad y agua. Este consumo ha ido en aumento en las últimas décadas, en conjunto con un déficit hídrico que se estima seguirá en aumento, acorde a los efectos pronosticados del cambio climático (CONAMA, 2006; Sánchez y Carvacho, 2013).

La disminución en las precipitaciones y el aumento de las temperaturas, derivarán inevitablemente en el retroceso de los repositorios andinos de agua, lo cual disminuirá aún más la ya escasa disponibilidad de agua para las actividades que lo requieran, en especial aquellas en las secciones media y bajas de la cuenca, las cuales reciben hoy afluentes en disminución de caudal y con alto riesgo de contaminantes derivados de la industria minera y del uso excesivo de pesticidas y fertilizantes.

El conflicto futuro por el uso del recurso hídrico se está dirimiendo en los mercados actuales de derechos de aprovechamiento (Hadjigeorgalis y Riquelme, 2002). Esta modalidad de administración del agua no sólo ha derivado en una

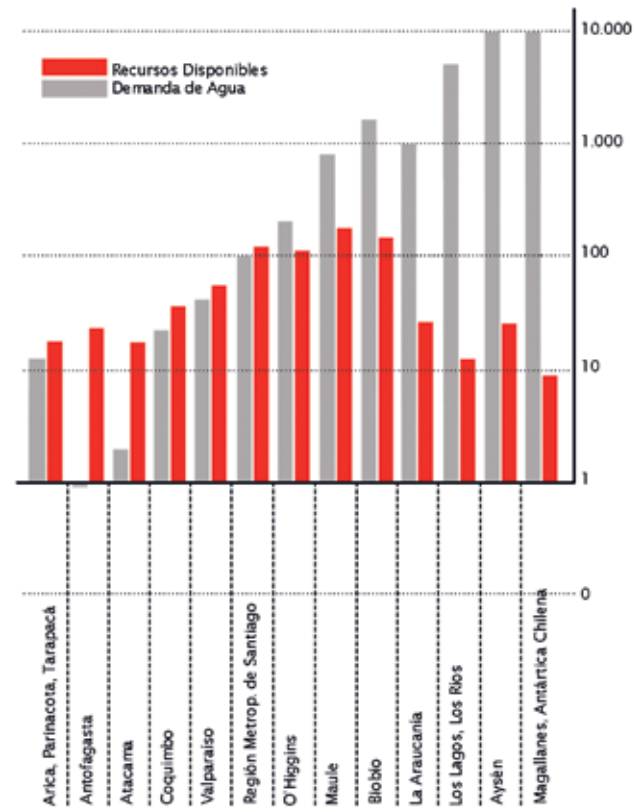


estructura de la propiedad del agua marcada fuertemente por el poder económico de la gran industria agrícola y energética, sino también a una distribución diferenciada del recurso hídrico en el territorio. Lo anterior, sumado a las proyecciones que el fenómeno del cambio climático presenta en la región (CONAMA, 2006), plantea nuevos desafíos a la gestión territorial. La actividad agropecuaria, de suma importancia en la economía local, se ve hoy amenazado producto de la degradación de suelos y la escasez hídrica. Por su parte la OCDE, en una evaluación ambiental reciente, advierte sobre el alto uso de recursos naturales, por lo que plantea al Gobierno de Chile reformar la gestión del agua y subir la inversión en áreas protegidas<sup>4</sup>.

El consumo del agua en Chile está normado por el código de aguas y el sistema de derechos de aprovechamiento, único en el mundo, diseñado durante la dictadura militar, ha permitido que la disponibilidad de agua para proyectos de inversión pueda transarse en el mercado como un bien comercial. *Esto quiere decir que su manejo, como ocurre en Chile, queda sujeto a las leyes del mercado*<sup>5</sup>. Esto ha derivado inevitablemente en concentraciones del recurso para actividades de gran consumo como la generación energética y la minería. Hace ya más de una década, Hadjigeorgalis y Riquelme (2002) ponían de manifiesto el aumento constante y generalizado de los precios en que se transaban los derechos de aprovechamiento de aguas en la región. Esto es un fenómeno esperable al considerar la dinámica legal del agua en Chile, el fenómeno de concentración de los derechos que en su origen eran entregados gratuitamente por el Estado, dio pie a un mercado en ascenso, en especial para aquellos que llegaron tarde a la repartición del agua en los años posteriores a la promulgación del Código de Aguas. En términos generales, las grandes hidroeléctri-

cas son los principales poseedores de derechos de agua en Chile. O'Higgins no es la excepción, aunque sabida es la gran presión que ejercen la viñas y otras agroindustrias sobre el mercado de derechos de agua y la disponibilidad del recurso, llegando a poner en jaque a los productores de menor escala (Aspee, 2013).

Se han realizado estudios de caso, como el llevado a cabo en la localidad de La Aguada, Región de O'Higgins, que muestra en sus resultados de investigación que la escasez hídrica y el deficiente manejo del recurso han llevado a una crisis a la economía de las comunidades. Una situación extrema en una región que se inserta en los mercados



Oferta y demanda de agua en el territorio chileno

4 Agua, disponibilidad y ambiente. El Mercurio, 23 de julio del 2016. Página C25. <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-23&dtB=19-08-2016%200:00:00&Paginald=25&bodyid=3>. Revisado el 25 de agosto del 2016.

5 El secuestro del agua en Chile, Aldo Torres Baeza. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/07/30/el-secuestro-del-agua-en-chile/#print-normal>

globales gracias a su producción agrícola de primer nivel y la explotación minera, actividades caracterizadas por el uso intensivo del agua. A través del caso estudiado, es posible vislumbrar las inequidades del paisaje regional.<sup>6</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

Los fenómenos de sequía, degradación del suelo y la acentuación de los mismos producto del cambio climático, suponen desafíos cada vez más difíciles de sortear. El manejo racional del recurso hídrico en la gestión territorial, se vuelve una necesidad a la hora de buscar el desarrollo de las comunidades locales. Para eso, la lógica de administración territorial imperante debe apuntar a nuevas formas de gestión, con el fin de evitar casos como el analizado, donde se experimenta una crisis ambiental producto de la degradación del suelo y la sequía.

La escasa relación entre las divisiones administrativas y la expresión espacial de los sistemas de cuencas hidrográficas, hacen del ordenamiento territorial regional un producto resultante de la competencia entre actividades no organizadas, de naturaleza excluyente. Si bien estos modelos de producción no se cruzan en el espacio directamente, a través del sistema de cuencas y la dependencia de ambas del recurso hídrico, se encuentran en constante afectación. Pudiendo en el futuro, si no se toman medidas, llevar al colapso de ciertos modelos de producción agrícola, frágiles en cuanto a la calidad de sus materias primas, como en la necesidad clave de contar con los niveles adecuados de riego.

Considerando lo anterior, la región de O'Higgins vive un escenario de conflicto entre al menos 2 modelos de negocios con expresión territorial, uno de los cuales determi-

na al otro en términos de disposición del recurso hídrico. Esto a su vez está determinado por la conformación de las cuencas hidrográficas y las materias primas (suelo, mineral) presentes en cada segmento de las cuencas.

Ya se han hecho reconocimientos de parte del Estado (SUBDERE, 2013, página 8) donde se plantea la búsqueda del desarrollo sustentable por intermedio del enfoque del Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable, buscándose enfatizar en indagar las complejidades de los procesos espacio-temporales de transformación territorial en sus tres dimensiones: económica, sociocultural y ambiental. A nivel mundial existe un amplio consenso en relación a esta mirada de carácter integral, donde se pretende que los siguientes objetivos sean alcanzables:

- económicos, vinculados al sentido de competitividad de las regiones y el país en el contexto de la economía globalizada;
- socio-culturales, con la idea de inclusión y cohesión social y
- ambientales, ligados a la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

La inclusión de los sistemas de cuencas hidrográficas puede ser una herramienta fundamental para el ordenamiento territorial en el futuro. Adaptar las divisiones administrativas a estos sistemas plantea un desafío de grandes proporciones para la sociedad. Sin embargo, si se apoyan en reformas profundas a la legislación del recurso hídrico y las normativas de ordenamiento territorial, puede evitarse futuras crisis que escapan a lo productivo, y se extienden a las definiciones culturales propias de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

Aspee, N. (2013). Transformaciones territoriales asociadas a la expansión de la actividad vitivinícola en la comuna de Casablanca, Región de Valparaíso, Chile. En SOCHIGEO, *Anales 2012 de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas* (págs. 261-266). Santiago.

6 Tapia Benítez, Pamela. Correlación entre el índice de calidad del suelo y el beneficio productivo pecuario de la localidad de La Aguada, comuna de Navidad, Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Investigación presentada a XXXV Congreso Nacional y XX Internacional de Geografía "Patagonia Chilena: Territorio de Futuro", noviembre de 2014, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas y Escuela de Geografía, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

- Bachelet, Michelle. (2006) Mensaje presidencial 21 de mayo. Bajado el 18 de agosto del 2016. file:///C:/Users/Carlos%20Mu%C3%B1oz/Downloads/2006.pdf
- CEPAL. (2005). *Evaluación del Desempeño Ambiental Chile*.
- CODELCO, & PUC. (2013). *Estudio de Impacto Social y Económico División El Teniente*.
- CONAMA. (2006). *Estudio de la variabilidad climática en Chile durante el siglo XXI*. Santiago: Departamento de Geofísica. Universidad de Chile.
- Cotler, H. (2004). *El Manejo Integral de Cuencas en México: Estudios y Reflexiones para Orientar la Política Pública Ambiental*. Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- FAO. (2007). *Las cuencas y la gestión del riesgo*. Ciudad de Guatemala: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.
- FAO. (2010). *Gestión del riesgo de sequía y otros eventos climáticos extremos en Chile. Estudio Piloto sobre Vulnerabilidad y la Gestión Local del Riesgo. Informe Región de O'Higgins*.
- Hadjigeorgalis, E., y Riquelme, C. (2002). *Análisis de los precios de los derechos de aprovechamiento de agua del Río Cachapoal*. Santiago: Dirección General de Aguas.
- Maureira, E. (2009). *Innovación y capital social, factores claves que facilitan la formación y desarrollo de un cluster en el sector vitivinícola chileno. El caso del programa territorial integrado: Vitivinícola Valle Maipo*. Tesis para optar al grado de magíster. Santiago: Facultad de ciencias físicas y matemáticas, departamento de Ingeniería industrial. Universidad de Chile.
- Mercado, S. (2004). *Acumulación de metales pesados en microcrustáceos planctónicos provenientes de un embalse contaminado por relaves mineros, embalse Rapel (34° 10' S - 71° 29' W), Chile*. Tesis de Grado. Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- MINAGRI. (1994). *Decreto Ley Sobre Denominaciones de Origen*. Ministerio de Agricultura de Chile, Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2011). *Encuesta CASEN*.
- Mitchell, J., Gaskell, M., Smith, R., Fouche, C., & Koike, S. (2000). *Soil Management and Soil Quality for Organic Crops*. University of California. Division of Agriculture and Natural Resources.
- Muñoz Parra, Carlos. (2009) Colchagua. Un país ordenándose en torno al vino. Cuadernos de Investigación Urbanística Ci(ur) N°66, 15-33.
- Muñoz, C., Dziekonski, M., Lamilla, N., & Soto, G. (2010). Hábitat y Territorio: Coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la Provincia de Colchagua, Chile. *INVI*, 25(70), 119-150.
- ODEPA. (2007). *Cambios Estructurales en la Agricultura Chilena: Análisis Intercensal*.
- Sánchez, M., y Carvacho, L. (2013). Aproximación a la determinación del déficit hídrico en la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, Chile, a partir de imágenes MODIS y datos meteorológicos. *Revista de Geografía Norte Grande*, 109-124.
- SINIA. (2014). *Política Ambiental de la Región del Lib. Bdo. O'Higgins*. Rancagua: Sistema Nacional de Información Ambiental.
- Szmulewicz, P., Dávila, A., y Pinuer, M. (2010). Turismo enológico como generador de empleo en comunidades rurales. El caso de la ruta del vino de Colchagua, Chile. *Revista Líder*, 16(12), 141-158.
- SUBDERE. (2013) Guía análisis y zonificación de cuencas hidrográficas para el ordenamiento territorial. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Primera Edición, junio 2013. Registro de Propiedad Intelectual N°: 229.978; ISBN: 978-956-8468-42-2. COORDINACIÓN: Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. CONVENIO SUBDERE- CEPAL: PROGRAMA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES. 141 páginas.





## **CAPÍTULO III - HÁBITAT Y PRODUCCIÓN**

### **POR UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL INTEGRADO**

Experiencias extrapolables de aproximación sectorial en la Región de O'Higgins

**Autores:**

Carlos Muñoz Parra

Matías Dziekonski Rüchardt



Tal como hemos señalado en el capítulo anterior, fenómenos como el avance de la sequía en la zona central del país, la degradación del suelo y la acentuación de los efectos del cambio climático, que han hecho desplazarse algunos tipos de cultivos hacia la zona sur en busca de un recurso hídrico cada vez más escaso, supone desafíos cada vez más difíciles de sortear, cuestión que no puede pretender hacerse sectorialmente. Una gestión territorial integrada y que involucre las comunidades locales que permita su desarrollo se yergue como una necesidad a la hora actual.

En Chile el ordenamiento territorial en tanto instrumento que armonice los distintos usos del territorio no existe. La elaboración de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) que lleva a cabo el MINVU responde fundamentalmente a requerimientos sectoriales. Por otro lado, si queremos hacer una aproximación sustentable, en la actualidad, se sugiere que son los territorios y no los productos los que compiten en los mercados. Actualmente no se cuenta con un eje conductor de las diferentes normativas sectoriales que regulan los usos del territorio.

A continuación queremos referirnos a un caso donde a pesar de no contar con mecanismos que armonicen las miradas sectoriales regionalmente en el país, existe una experiencia que constata la efectividad del enfoque planificador de abajo hacia arriba, valorizando la participación de los actores de los territorios, tanto privados como públicos, situación que se llevó a cabo en Colchagua con cuyo compromiso se logró un ordenamiento sustentable, aun careciendo de un marco normativo, y sólo a partir de intervenciones sectoriales, pero con perspectiva territorial.

## UN CASO DIGNO DE DESTACAR

Un caso digno de destacar es el ocurrido hacia finales de 1996, cuando un grupo de 6 empresarios vitivinícolas del valle de Colchagua –con el apoyo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y mediante un Proyecto Asociativo de Fomento (PROFO)– crean una sociedad comercial anónima que lleva el nombre de “Ruta del Vino de Colchagua”. De esta forma, el valle se convierte en un destino turístico, además de ser productor de vinos de calidad. Con esto en desarrollo, CORFO, con el objeto que desde una perspectiva estratégica se definieran prioridades e insertasen proyectos y actividades interrelacionadas entre sí, decide dar un paso más en el respaldo a los actores del valle, buscando potenciar los diferentes instrumentos de apoyo –que ya llevaba aplicando a la pequeña y mediana empresa– a través de su integración en programas territoriales de desarrollo.

Así hoy, se puede señalar que en el Valle de Colchagua entre el año 2001 y 2006 la superficie plantada con vides destinadas a la vinificación aumentó en un 13,5% y el 93% de la producción actual de vino corresponde a la con Denominación de Origen, mostrando el grado de especialización de los productores, apuntando al potencial comercial de estos vinos de calidad superior, lo cual garantiza mayores retornos por concepto de comercialización<sup>1</sup>.

Este Sistema Integrador del Territorio de Colchagua –que ha implicado desarrollar la industria del vino y del turismo asociado, en armonía con las condiciones económicas, socioculturales, patrimoniales y ambientales existentes en el Valle de Colchagua– se ha sustentado en la participación activa de la comunidad local y la asociación activa público–privada multisectorial.

1 Ortega, 2006, p.34





Luego de nueve años, esta iniciativa permitió que la revista *Wine Enthusiast* de Estados Unidos -que es vista por los más selectos productores de vinos del orbe y que año a año reconoce a un valle en particular como el mejor del mundo por todas sus características integradas en la puesta en valor del vino producido-, el 9 de mayo del año 2005 nominara al valle de Colchagua como "Wine Star Region of the Year", lo cual amerita que el trabajo de ordenamiento del valle sea sistematizado para tenerlo como un referente

relevante de un paisaje productivo ordenado coherentemente<sup>2</sup>.

Tenemos, a partir del caso mencionado, que la ordenación sustentable del territorio generado constituye una forma de intervención humana en el contexto territorial donde se adecuan espacios de manera directa, paulatina y fun-

2 Muñoz, 2009, p. 29.



dada en visiones de organización ecológica, social y económica, en el afán humano de atender sus requerimientos cotidianos básicos de vida. Así se tiene que estas dimensiones orientaron el uso de este territorio sobre la cual se construyeron las relaciones sociales y económicas que sustentan la vida de las comunidades humanas<sup>3</sup>.

### Pero, ¿qué ocurre normalmente?

Ocurre que la superficie de suelo artificial -que corresponde a aquel consolidado urbanística o infraestructuralmente y por tanto, suele tender a una irreversibilidad en cuanto a su recuperación ecológica- se ha incrementado enormemente y ha provocado la ocupación de importantes superficies agrícolas, forestales y naturales. Este proceso ha sido simultáneo a lo sucedido en los espacios rurales próximos a núcleos urbanos, debido a la creciente demanda de segundas residencias, especialmente en sectores periurbanos o rurales, las que se han incrementado significativamente. Es así que la expansión urbana favorecida por fuertes intereses económicos, como por la transformación del modelo urbanístico de ocupación vertical a horizontal, hoy es una realidad inherente a nuestras ciudades y zonas rurales<sup>4</sup>. Pareciera ser necesario encausar dicho proceso, con el propósito de articular una relación urbano rural y/o urbano natural sin rumbo, y evitar que continúe sujeta a un proceso incrementalista sin fin.

### La búsqueda de una mirada posible

En el proceso de generación de un hábitat ordenado en un territorio dado, hay que considerar **qué se quiere conservar** y **qué se precisa innovar**, acorde con las necesidades y aspiraciones de un demandante específico, que podremos abstraerlo como el llamado "bien común". Por ello, el territorio termina siendo, y es, el resultado de un conjunto de procesos sociales, culturales, medioambientales, políticos y económicos que genera la sociedad en función del

medio que habita, produce y consume. Esta dinámica está condicionada por una racionalidad social, es decir, *una idea de mundo* que guía los intereses de la sociedad, la que podríamos denominar como "Estado Meta"<sup>5</sup> basada en su carácter sociocultural, sentimientos de identificación, de arraigo, de vínculos sociales, rescate de sus valores culturales y comportamientos, que legitiman los procesos de desarrollo y la relación entre el ser humano y la diversidad de los componentes de su hábitat.

Los problemas surgen cuando no existe una línea conductora de la gestión de los territorios, que preserve por sobre todo el bien común de sus residentes. Sin normativa que se base en un *estado meta sustentable* para todas las funciones del territorio, los resultados del uso del mismo son impredecibles. Sabemos que las restricciones del hábitat residencial en el territorio se pueden analizar, asumiendo que son la resultante de una diversidad de variables, de caracteres complejos y dinámicos, marcados por la interacción de tres dimensiones transversales fundamentales -dicho sintéticamente- como son:

- la dimensión territorial-medioambiental,
- la dimensión sociocultural y
- la dimensión político-económica.

Entendemos la sustentabilidad como la relación equilibrada de estas tres dimensiones. Los desequilibrios son el resultado de la preeminencia de uno de ellos sobre los otros dos, cualquiera sea éste. Podemos ver cómo la hegemonía de la dimensión político-económica sobre las otras dos dimensiones, a menudo deja en un evidente estado de desequilibrio a los habitantes de las regiones en su calidad de vida. Los movimientos sociales que se han desplegado en los últimos años en variados puntos del territorio nacional son a nuestro parecer una manifestación de ello.

Tenemos que la zonificación convencional ha sido un obstáculo para los objetivos de muchas comunidades, ya que ni las áreas de gran valor como los bosques o tierras de

3 Rodríguez, Reyes, 2008, p 22.

4 Gurrutxaga, Lozano 2010, p 172.

5 Aránguiz, 2002, p. 441.

cultivo, que son zonas de baja densidad residencial, se libran a la expansión con fines exclusivamente económicos.

Las técnicas tradicionales de planificación para hacer frente a estas situaciones, tales como la adquisición de tierras en zonas agrícolas, son, a menudo, políticamente delicadas, costosas y poco prácticas, ya que reducen el potencial de desarrollo de la inversión privada meramente al negocio inmobiliario, posponiendo el valor de la producción agroalimentaria, lo que no se condice con un desarrollo coherente.

Dadas las circunstancias señaladas, ¿qué ocurriría si por ejemplo se da la situación que se desea instalar una generadora eléctrica a carbón con altos efectos no deseados para el contexto de, y en, un territorio sustentable? Nos imaginamos –por ejemplo– que dicha situación se llegase a originar en el Valle de Colchagua arriba señalado. Por tanto habría que tomar algunas medidas que permitieran sostener en el tiempo lo que con tanto esfuerzo y coordinación se ha desarrollado, simplemente por la voluntad de los propios actores de un valle. Entonces habría que ver con qué contamos para hacer frente a hipotéticas situaciones como la señalada, donde para prevenir surge la aplicación del uso múltiple del territorio, lo cual...

*... “implica gestionar toda la diversidad de recursos renovables de superficie así como de los servicios vinculados, de manera tal que se pueda establecer la más apropiada combinación de redes. Esto en el entendido que cada actor, servicio, equipamiento, infraestructura, asentamiento o actividad humana en general, para que pueda establecerse en el territorio, potenciando las sinergias positivas de su localización en cuanto a la de sus vecinos, como por el otro lado, mitigar al máximo los aspectos negativos de su instalación. Esto en el entendido que se busca optimizar las rentabilidades a que aspiran los que han concordado una instalación, que además no debe alterar las capacidades productivas del suelo, armonizando de manera integral las acciones que se llevan a cabo”<sup>6</sup>.*

6 Muñoz, 2009, p. 20.

## ¿POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE?

El concepto del “hábitat” hoy en día abarca el espacio que la sociedad ha organizado para vivir y ejercer las actividades necesarias para el conjunto de sus requerimientos espirituales y materiales. Difícilmente es posible hoy pensar que el concepto de “hábitat” se refiere solamente a aquellas áreas del territorio donde se localiza vivienda o actividad humana, dada la interdependencia de los diferentes sistemas, sobre todo, si miramos el territorio desde una perspectiva holística y ecológica. Cuando hablamos de “hábitat” hoy, hablamos –de hecho– del territorio en su conjunto.

Sin embargo tenemos que la ordenación del territorio –como instrumento para armonizar los distintos usos de éste– al menos en Chile, no existe.

En la práctica tenemos que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) –que lleva a cabo la elaboración de sus Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), donde se reconocen únicamente a los asentamientos urbanos como segmentos planificables de un sistema regional– pretende actualmente resolver los requerimientos de planificación del territorio, solo desde un sector ministerial, sin coordinación con sus otros pares, y solo desde lo urbano<sup>7</sup>.

Por otra parte, hoy existe y prevalece consolidada ya la idea que el ordenamiento del territorio es una puesta en escena integral –si la queremos sustentable– donde se conjugan y articulan los aspectos medioambientales, los económicos productivos y los socioculturales. Esta visión, ampliamente aceptada en el mundo empresarial de los países desarrollados, hoy en Chile aún no existe.

Una muestra de esto es que enfrentamos últimamente varios casos de conflictos entre nuestras necesidades de generación eléctrica que nuestro desarrollo demanda, y demandará en el futuro, con las situaciones medio ambientales donde se pretende desarrollar dichas operaciones. Los casos de las centrales eléctricas de Barrancones y

7 Gastó, 2002, p. 40.



Castilla y la hidroeléctrica de HidroAysén están a la vista. Si bien sus aprobaciones han tenido diferentes resultados, prevalecen claramente las visiones economicistas sobre las ambientalistas y socioculturales.

El no contar con un sistema de Planificación Territorial Integrado de carácter normativo<sup>8</sup> se corrobora cuando el propio Presidente de la República –a propósito de su decisión de que se cambiara de localización la central de Barrancones en Punta de Choros– declara: “demuestra que nuestra legislación ambiental requiere perfeccionamiento y por eso he instruido a la ministra de Bienes Nacionales para hacer un proceso de planificación territorial, de manera de establecer las áreas aptas para las centrales eléctricas y las áreas que deben ser protegidas para que sean santuario de la naturaleza”<sup>9</sup>.

Pero el tema es más complejo que lo simplemente señalado; es más que el conflicto entre eventuales “centrales eléctricas” y “santuarios de la naturaleza”, es la ausencia de una visión sustentable del desarrollo. Es, además, una visión del desarrollo de tipo reduccionista, donde solo se subraya lo económico.

Esta situación contrasta, sin embargo, con la experiencia que se vive actualmente en el mercado global, la cual sugiere que son los territorios –y no solamente las empresas– los que compiten en los mercados, esto en el contexto de la denominada *competitividad estructural* o también denominada *competitividad sistémica*. El caso del vino, señalado en la introducción, es un claro ejemplo de lo mencionado. Esto ha generado un nuevo interés por incorporar los aspectos vinculados a los territorios en la búsqueda de los fundamentos para el desarrollo y la generación de

competitividad de los países, donde se destaca la función protagónica de sus municipios y regiones en tanto estructuras administrativas que gestionan un espacio geográfico dado.

Esto a partir del convencimiento de todos los actores involucrados, que son los territorios y no los productos los que salen finalmente a los mercados. *El enfoque del desarrollo económico local tiene en cuenta las exigencias que plantea el cambio estructural desde las formas de producción en serie, hacia las formas de producción basadas en la incorporación de valor agregado de conocimiento, la calidad y diferenciación de la oferta productiva, la mejora de las redes territoriales de apoyo a la producción, la cooperación de actores públicos y privados locales, y la mejora de la coordinación institucional entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas. En este sentido, el concepto de “competitividad territorial”, ya señalado anteriormente, insiste en que no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de redes empresariales y eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el territorio, en la medida que éste se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones*<sup>10</sup>.

Dada esta perspectiva, resulta difícil pensar que una nación moderna tenga las capacidades para lograr su pleno desarrollo sin integrar la idea de la ordenación territorial en su visión de país. Como ejemplo de lo anterior se puede citar el caso de EE.UU., país que ha vivido en las antípodas de alguna planificación centralista y donde desde junio de 1960 existe la Ley de Uso Múltiple Sostenido<sup>11</sup>, mecanismo que pretende hacer la mejor combinación de uso de las tierras y satisfacer plenamente las necesidades de la población.

Sin embargo, a pesar del estadio de crecimiento y desarrollo en que se encuentra nuestro país, tenemos que el concepto de *uso múltiple sostenido* en el territorio, más allá de sus límites urbanos, ha estado ausente del debate. En la actualidad predomina, allí donde es dable un desarrollo agrícola, la economía agraria enfocada al mercado expor-

8 Extracto de un artículo publicado por Carlos Muñoz P. en su Blog “hábitat Integrado” (<http://carlosmunozparra.blogspot.com/>) el 24 de agosto del 2010.

9 Declaraciones a la prensa emitidas por SE el Presidente de la República el 26 de agosto del 2010 con motivo de su decisión respecto a la relocalización de la central termoeléctrica Barrancones. ([http://www.cooperativa.cl/prontus\\_notas/site/artic/20100826/pags/20100826112734.html?commentpage=18&ts\\_artic=20100826112734#inicio\\_lista](http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20100826/pags/20100826112734.html?commentpage=18&ts_artic=20100826112734#inicio_lista))

10 Alburquerque - Dini, 2008. Página 10

11 Gastó, 2002, p. 28.

tador. La multifuncionalidad está ausente, y los municipios no intervienen en la ordenación del espacio que está más allá de sus límites urbanos.

Ahora bien, a pesar de lo anterior –de este contexto de funcionalidad simple o sectorialista– podemos constatar que existen en el país algunas normas sectoriales relevantes que podrían estar y están disponibles para su utilización en algún esfuerzo integral que alguien pudiera o quisiera acometer. Hemos detectado un total de dieciséis leyes o decretos-leyes que cubren el mismo número de aspectos diferentes y van desde la regulación del bosque hasta la determinación de áreas de importancia turística, para citar lo, a modo solo de ejemplo<sup>12</sup>.

Pero esto, si bien puede ser utilizado eventualmente para “ordenar” un espacio geográfico dado, evidentemente no basta, no podemos pretender desarrollarnos sin un mínimo de ordenamiento territorial, al menos, para evitar pugnas de intereses como las que se han visto, entre productores de cerdos y empresas vitivinícolas como las desarrolladas en el valle de Casablanca hace algunos años, por el uso de un mismo territorio. Esta cuestión implica el establecimiento de un estado-meta que se desee alcanzar en el tiempo, lo que presupone articular a los diferentes actores de un territorio, en esa visión, al menos a mediano plazo.

Las nuevas condiciones del país exigen de una combinación entre las potencialidades del territorio, la competitividad regional y los mecanismos de regulación estatal para mantener el propósito de desarrollarnos y avanzar en la reducción tanto de las disparidades sociales como territoriales existentes. *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*<sup>13</sup>.

## Expresión de incoherencia

Solo a título de ejemplo, recientemente la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en un informe denominado “Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: un enfoque multinivel”<sup>14</sup>, del 21 de noviembre del 2012, respecto de Chile, señala que existe *falta liderazgo y compromiso político a nivel nacional en la política de aguas*, así como la *ausencia de planificación estratégica*. Añade que “*el mayor número de actores involucrados en las políticas del agua a nivel del gobierno central es un indicador de la complejidad para alinear puntos de vista y objetivos, y sugiere que existen presiones para fragmentar las políticas, independientemente del contexto institucional*”.

El estudio señala que existen ocho entidades en nuestro país que intervienen en el diseño, implementación y vigilancia de las políticas de aguas: Ministerio de Salud, Dirección General de Aguas, Dirección de Obras Hidráulicas, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Programa de Agua Potable Rural, Comisión Nacional de Riego y Comisión Chilena del Cobre. Indicó además que hay dos ministerios con intereses distintos que diseñan políticas de agua en el sector de la agricultura: Obras Públicas y Agricultura.

Como si lo anterior no fuera poco señala los problemas de coordinación, escasez de tiempo y personal, ausencia de planeamiento estratégico y seguimiento, poca vigilancia y evaluación de resultados y escaso interés ciudadano en las políticas sobre recursos hídricos. Después de leer ese listado no es de extrañar que la Cámara de Diputados<sup>15</sup>, en un estudio realizado y publicado el 13 de noviembre 2012, señale que el desierto avanza a razón de entre 400 y mil metros por año y que la degradación de suelos –en distintos niveles– alcanza el 62,3 % del territorio nacional.

12 Muñoz, Dziekonski, 2010, p. 127.

13 Iturriaga, Jaime. 2003, pág. 7

14 [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/gobernabilidad-del-agua-en-america-latina-y-el-caribe\\_9789264079779-es](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/gobernabilidad-del-agua-en-america-latina-y-el-caribe_9789264079779-es)

15 Cámara de Diputados, Unidad de Diagnóstico. Ver: <http://www.camara.cl/camara/media/seminarios/desertificacion.pdf>



Después de lo dicho, difícil resulta seguir ignorando la necesidad de un Ordenamiento Territorial en nuestro país, a menos que se desee darle espacio a la existencia de *“presiones para fragmentar las políticas, independientemente del contexto institucional”* como sugiere delicadamente el reciente informe de la OCDE...

### **UNA EXPERIENCIA DE ORDENAMIENTO Y DE GESTIÓN DEL TERRITORIO DESDE LO PÚBLICO**

La competitividad en el mundo actual ha sido alterada por tres grandes procesos: (i) la revolución tecnológica, (ii) la globalización económica y (iii) la integración supranacional.

Todas ellas han sido impulsadas por un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial, asignando un nuevo rol a la Administración Pública, y estableciendo la necesidad de una concertación público-privada a fin de orientar la capacitación de recursos humanos y la oferta de servicios de asistencia técnica y conocimiento según las necesidades de los diferentes sistemas productivos territoriales.

La descentralización territorial es de suma importancia en el diseño e instrumentación de la política de fomento productivo y empresarial, a fin de aprovechar el mejor conocimiento de la realidad socioeconómica y empresarial en cada territorio. Ésta se abre paso bajo un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “de abajo hacia arriba”, una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo<sup>16</sup>, una mayor capacidad de convocatoria de actores que facilita alcanzar acuerdos y permite identificar y movilizar recursos endógenos (humanos y materiales). “El enfoque territorial permite, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo.”<sup>17</sup>

16 Alburquerque, 2004, p.159.

17 Alburquerque, 2007, paginas 11 y 13

En Chile, la Administración Pública se ha incorporado recientemente en el proceso de planificación territorial, que integra las variables multisectoriales como parte relevante en un todo geográfico. Esta innovación ha recogido de cierta forma la ordenación del territorio como un proceso que tiene que escalonarse en unidades cada vez más amplias desde el territorio mínimo hasta contextos más globales. Sin embargo, generalmente se ha insistido en tratar el problema desde la perspectiva de algunas disciplinas específicas, como economía, geografía u otras, y en planificar sectorialmente sin considerar la globalidad del espacio territorial<sup>18</sup>.

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) se ha replanteado los conceptos tradicionales del desarrollo económico y señala que las variables determinantes en el desarrollo regional pueden agruparse fundamentalmente en dos vertientes: la espacial o geográfica y la funcional. Ambas están convergiendo hacia una concepción más integral del territorio, considerándolo un aspecto fundamental en la comprensión de los procesos que en ese contexto físico se llevan a cabo.

Durante el año 2003 el Gobierno, amparado en la implementación de la Ley N° 19.5531 del año 1998, inicia el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios<sup>19</sup>. Con este marco regulatorio se impulsó la política “Buen Gobierno y Gestión Territorial Integrada (GTI)”, donde el Ministerio del Interior la describe como...“Desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos”.

Esta propuesta fue planteada para trabajar en todo el país a partir de sus regiones con visión de territorio, alejándose de la tradicional perspectiva sectorialista. La GTI más allá de ser un sistema nuevo al interior del sistema de Pro-

18 Durán, 2002, p. 816.

19 Ministerio de Hacienda, 2005, p. 2.





gramas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Sector Público es validado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior<sup>20</sup>, ya que es sobre todo una política de desconcentración y descentralización que encuentra en los Intendentes, los agentes naturales para su realización, como líderes de este proceso.

La GTI está referida a que los Servicios Públicos incorporados en este proceso den cumplimiento a los requisitos técnicos que les permitan contribuir a entregar una mejor atención a la comunidad, generando por lo tanto un mayor grado de satisfacción de las necesidades de sus clientes, usuarios y beneficiarios. Esta satisfacción se alcanza a través de una mayor integración entre los servicios públicos y la mayor equidad territorial en función de la provisión de sus productos, bienes y servicios, lo cual se logra a través de la adecuación, de la definición, modos de acceso y provisión de sus productos, a la realidad regional. En definitiva se concreta la integración por medio de una mayor complementariedad de los productos, bienes y servicios ofertados por los servicios afines, de tal manera de otorgar una oferta integrada de productos y servicios en las regiones<sup>21</sup>.

Lo anterior y los lineamientos dados a las máximas autoridades regionales, establecieron la instalación de los Gabinetes Regionales Ampliados (GRA) con el propósito de que abordaran el sistema GTI. En dicho contexto fue de gran relevancia el trabajo desarrollado previo con las autoridades regionales lo que permitió ordenar los contenidos y orientar estratégicamente la GTI de las respectivas regiones. Así fue que los Intendentes Regionales dieron inicio a un trabajo por comisiones que abordarían los pilares del desarrollo. Para tal efecto fue preciso contar con la información que daría cuerpo a la propuesta de parte de los Intendentes, la cual se basaba en:

1. Identificar las prioridades regionales en coherencia y consecuencia con las estrategias regionales de desa-

rollo vigente u otro documento orientador de definiciones estratégicas y los pilares del desarrollo, incorporando una perspectiva territorial.

2. Entregar orientaciones y/o definiciones de unidades territoriales para enfrentar una GTI, ya que se asumía que la unidad territorial base fuese la región. Sin embargo, dado ciertos procesos desatados en algunas regiones, fue posible identificar ciertos territorios de intervención como prioritarios en el inicio de este proceso, pero al mismo tiempo flexibles para ir abordando las etapas sucesivas del sistema en el PMG y en relación con las áreas de desarrollo, a través de la institucionalidad pública territorial existente, en coherencia con la identificación de definiciones estratégicas previamente definidas.
3. Organizar la estructura que el GRA se daría para enfrentar el desafío de una GTI. Cabe destacar que el coordinador del GRA debía cumplir con un perfil de directivo público regional de alto nivel y confianza del Intendente y contar con una visión sistémica de gestión de la institucionalidad pública regional.

Sobre esta base, entre los objetivos alcanzados en las reuniones de trabajo de instalación del GRA hubo recomendaciones para el desarrollo del GTI entre las que destacamos:

- Transmisión de los objetivos que se buscaba alcanzar con la instalación de un proceso de GTI en la región, en el marco de los desafíos de la descentralización y de buen gobierno en los territorios.
- Las empresa interconectadas y las instituciones públicas vinculadas al desarrollo productivo, el medioambiente y la innovación, debían desarrollar una mesa de trabajo público-privada efectiva, donde evidentemente se conjugaran los actores sociales, culturales y políticos conjuntamente a los de carácter económico y productivos amalgamados a los medioambientales<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Ministerio del Interior, 2004, p. 6.

<sup>21</sup> Ministerio del Interior, 2004, página 6

<sup>22</sup> GORE O'Higgins 2004, página 61

De este modo tenemos que el modelo de gestión desarrollado en el contexto del GTI, promovía el desarrollo territorial aprovechando como espacio catalizador las potencialidades y fortalezas de cada área de desarrollo.

Queda, sin embargo, una pregunta planteada: habiendo sido una experiencia importante e interesante, ¿es suficiente para lograr un desarrollo sustentable?

## CONCLUSIONES

Hay una suerte de dicotomía entre el territorio predefinido administrativamente como Provincia de Colchagua y los procesos que ocurren en él: está superado por la cuenca hidrográfica, por los procesos productivos encadenados de la industria vitivinícola y los relativos a la industria del enoturismo. Se tiene que en este valle, se ha configurado un mapa territorial que se extiende más allá del límite político - administrativo y que involucra comunas y sectores de las provincias aledañas, como las de Cardenal Caro y Cachapoal.

El Ordenamiento Territorial debe fundamentarse principalmente en regular un uso adecuado a partir de un aprovechamiento económico coherente, amalgamado a su configuración geográfica, cuidado del medio ambiente y recursos energéticos, encausar la equidad social y preservar sus patrimonios tangibles e intangibles poniendo en valor su identidad. Con no menos de esto podríamos tener territorios integralmente sustentables.

Se encontró como ejemplos de origen sectorial, pero con una visión de integridad territorial, los Programas Territoriales Integrados de CORFO, el Programa de Manejo de Cuencas de CONAMA<sup>23</sup>, así como el Programa de Mejoramiento de la Gestión, Gestión Territorial Integrada de la SUBDERE (GTI)<sup>24</sup>.

23 Muñoz 2009, páginas 26 y 28.

24 GORE O'Higgins 2004, páginas 60, 61.

En el caso de los Programas Territoriales Integrados de CORFO, éstos habían sido diseñados con un enfoque territorial que superaba el tradicional político administrativo, definiendo zonas o áreas más específicas para resolver una problemática territorial y sectorial<sup>25</sup>, facilitando la coordinación de las entidades participantes en un territorio.

El Proyecto "Diagnóstico y Plan de Gestión del Río Tinguiririca y Estero Zamorano", desarrollado por CONAMA, tuvo un impacto altamente significativo por su agenda de difusión, capacitación y sensibilización a nivel provincial, con los diversos usuarios sobre la calidad de aguas necesarias para las distintas actividades productivas y recreacionales en torno al río. Este proyecto, a su vez diagnosticó el estado actual de la cuenca tomando en cuenta la geografía, geología, hidrología y la geomorfología, la demografía, la flora y fauna del entorno; lo que ha permitido destacar los atractivos turísticos naturales y culturales, desarrollándose así un turismo naturalista y otro asociado a la producción vitivinícola del valle de Colchagua lo que ha incentivado además la gastronomía zonal y local.

El Valle de Colchagua ha aumentado su competitividad internacional a partir de la industria vitivinícola de la zona y de actividades conexas como la estructuración del turismo enológico, situación generada a través de la conformación de un esquema de intervención pública y privada completo y coordinado; en el cual se han insertando resueltamente en este propósito la dimensión territorial con sus componentes, entre otros, de protección medio ambiental, de desarrollo humano y ordenamiento productivo<sup>26</sup>. Esto ha derivado en que se ha continuado trabajando en la perspectiva de un *clúster* vitivinícola, entendido como procesos de agregación de valor y de articulaciones verticales y horizontales que, *"partiendo de una actividad principal,*

25 Asumiéndose que la unidad territorial base fuese la región, sin embargo, por procesos desatados en algunas regiones fue posible identificar ciertos territorios como prioritarios en el inicio del proceso, pero al mismo tiempo flexibles para abordar las etapas sucesivas del sistema en el PMG y en relación con las áreas de desarrollo, a través de la institucionalidad pública territorial existente.

26 Muñoz 2009, p. 32.

aglutina en torno a ella un número variable de actividades (incluyendo los intangibles, como investigación y desarrollo, consultorías, servicios de comercialización, etc.) que, posteriormente, puedan tener un desarrollo independiente y hasta potencialidad exportadora. En lo práctico, el clúster se refiere a un grupo de empresas interconectadas e instituciones relacionadas en un determinado campo, que se encuentran próximas geográficamente, y que están vinculadas a través de elementos comunes y complementariedades<sup>27</sup>. Haciéndose eco de la declaración de CORFO en su intervención en el desarrollo productivo de la zona, donde se expresa que esta constituye “un apalancamiento” al sector productivo vinculado a la vitivinicultura y sus externalidades y no “una muleta”, los emprendedores de Colchagua (que no es la “provincia de Colchagua”, sino el territorio configurado por el valle vitivinícola) han consolidado hasta el día de hoy la asociación de productores vitivinícolas “Viñas de Colchagua” y la “Ruta del Vino de Colchagua”<sup>28</sup>

Nos parece claro que el gran salto cualitativo que se debe llevar a cabo como consecuencia de los antecedentes obtenidos es lograr un reordenamiento al menos de las divisiones político administrativas como probablemente también de las circunscripciones electorales. Esto debería conllevar una asimilación de los distritos electorales al territorio, con sus características geográficas, productivas, sociales y administrativas. Esto permitirá facilitar los procesos de gestión financieros y programáticos para cada territorio involucrado, haciendo una administración más eficiente y sustentable de los mismos, sin tener que enfrentar instalaciones de actividades que sean nocivas para el buen desarrollo del contexto, y lograr como consecuencia, una descentralización efectiva manteniendo el carácter unitario del sistema político imperante. Curiosamente esto que se plantea ya entrando en la segunda década del siglo XXI, fue de alguna manera representado en el año 1937 por el entonces Senador por Atacama y Coquimbo, Eduardo Frei Montalva, quien señalaba: “Claro está que todo este proceso

descentralizador no debe hacer perder la unidad nacional. Las condiciones actuales del mundo, las comunicaciones rápidas, el carácter de los negocios y el comercio internacional exigen una fuerte unidad; pero ello no puede destruir la multiplicidad”<sup>29</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

Aránguiz Andler, Ivonne. 2002. La Meta en la Ruralidad. En: Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, ISBN 956-8250-00-X.

Arenas, Teresita; Lavanderos, Leonardo; Pérez, Nancy; Fernández de la Reguera, Pedro. 2008. Diseño de una metodología para la formación y desarrollo de clusters basada en redes de valor y capital intelectual. Informe Final. Proyecto KEA 62, CONICYT, Universidad Federico Santa María, p.14.

Alburquerque, Francisco. 2004. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. , Revista de la CEPAL. N°82, p. 159.

Alburquerque, Francisco. 2007. Enfoque de desarrollo territorial. Programa nacional de apoyo a los territorios. Francisco Alburquerque, Documento de trabajo N°1, Ediciones Instituto nacional de Tecnología Agropecuaria INTA. ISBN N°978-987-521-268-8. Argentina, pp. 11 y 13.

Alburquerque, Francisco – Dini, Marco. 2008. Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Sevilla, España, 40 páginas.

Boisier Etcheverry, Sergio. 2007. Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización; entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá de Henares, España. 339 páginas.

27 Arenas, Lavanderos, Pérez, Fernández. 2008, p. 14

28 <http://www.colchaguavalley.cl/>

29 Frei 1931, página 119

- Comisión Nacional del Medio Ambiente. 2004. Diagnóstico y plan de gestión para las aguas del Río Tinguiririca y Estero Zamorano. Región de O'Higgins Resumen ejecutivo, 5 pp.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente. 2008. Región de O'Higgins. Sistema de Gestión Territorial, Etapa 1, Diagnóstico. Región de O'Higgins. 36 pp.
- CORFO Región de O'Higgins. 2004. PMG y GTI, Ficha de evaluación, actividad 1: Identificar productos /bienes / servicios (p/b/s) que se entregan a sus clientes /usuarios /beneficiarios (u/c/b) que les corresponde aplicar perspectiva territorial.
- Durán Bastos, Diana. Comarcalización rural y análisis territorial. Una propuesta metodológica para un área de serranía deprimida. Capítulo del libro Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, 2002, ISBN 956-8250-00-X.
- FERREIRA Mendes, J. L. 1971. Regional planning as a decision-making process: lessons from European experience and perspectives to fourth development plan in Portugal. Editorial The Hague.
- FREI Montalva, Eduardo. 1937. Chile Desconocido. Edición de Casa Museo Eduardo Frei Montalva. 160 p. ISBN 978-956-7565-02-3.
- GASTÓ, Juan y otros. 2002. Ordenación Territorial rural en escala comunal: bases conceptuales y metodología. En: Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica. 995 p. ISBN 956-8250-00-X.
- Gobierno Regional de O'Higgins, 2004. Programa de Mejoramiento de la Gestión Territorial Integrado, Región de O'Higgins. Rancagua, pp.60 y 61.
- Gurrutxaga San Vicente, Mikel y Lozano Valencia, Pedro J. 2008. Evidencias sobre la eficacia de los corredores ecológicos: ¿Solucionan la problemática de fragmentación de hábitats?; Revista Observatorio Medioambiental, 2008; 11. Páginas 171 – 183. ISSN 11391987
- Iturriaga Meneses, Jaime; 2003. Ordenamiento territorial en Chile: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas. 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 Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Profesor Guía: Carmen Schlotfeldt L. Santiago de Chile, 142 páginas.
- Melo Jara, Ovidio; Vial Recabarren, José. 2005. Gestión Integrada de los recursos hídricos y algunas experiencias de organizaciones de usuarios del agua. Departamento de Recursos Hídricos de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de Concepción. 44 pp.
- MIDEPLAN. 2005. Catálogo. Metodologías de Planificación Territorial., Cuadernillo 1, Santiago, Chile. P. 4.
- Ministerio de Hacienda. 2005. Programa de Mejoramiento de la Gestión. Programa Marco. República de Chile, Dirección de Presupuestos. Documento Técnico, Santiago, Chile, p. 2.
- Ministerio del Interior. 2004. Guía metodológica sistema de Gestión Territorial Integrada, Versión 2.0. Programa de Mejoramiento de Gestión, sistema de Gestión Territorial Integrada. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Desarrollo Regional Departamento de Fortalecimiento Regional, Santiago, Chile. p. 6
- Ministerio de Obras Públicas. 2003. Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad. Informe final. Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile, Santiago, Chile. 362 pp.
- Muñoz Parra, Carlos. 2009. Un paisaje ordenándose en torno al vino. Cuadernos de Investigación Urbanística Ci(ur) 66. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM (U.P.M.). Septiembre – Octubre. ISSN 1886-6654. Madrid, España. Páginas 15 a 34.
- Muñoz Parra, Carlos; Dziekonski R. Matias, Lamilla, Ninoska, Soto, Gabriela. 2010. Hábitat y territorio: Coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la Provincia de Colchagua, Chile. Revista INVI N°70, Volumen N°25, Noviembre, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. ISSN 0718-1299. Santiago, Chile. Páginas 119 a 150.
- Navia, Patricio; Rojas, Priscila. 2005. Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988-2004. Escuela de ciencia política, Universidad Diego
- Portales. Documentos de trabajo ICSO, numero 1, año 1, julio, Santiago de Chile. 25 páginas.



Ortega Melo, Felipe. 2006. Estudio e identificación de Cluster exportadores regionales, Región de O'Higgins. Informe principal. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales PROCHILE. Noviembre, Santiago de Chile. 265 páginas

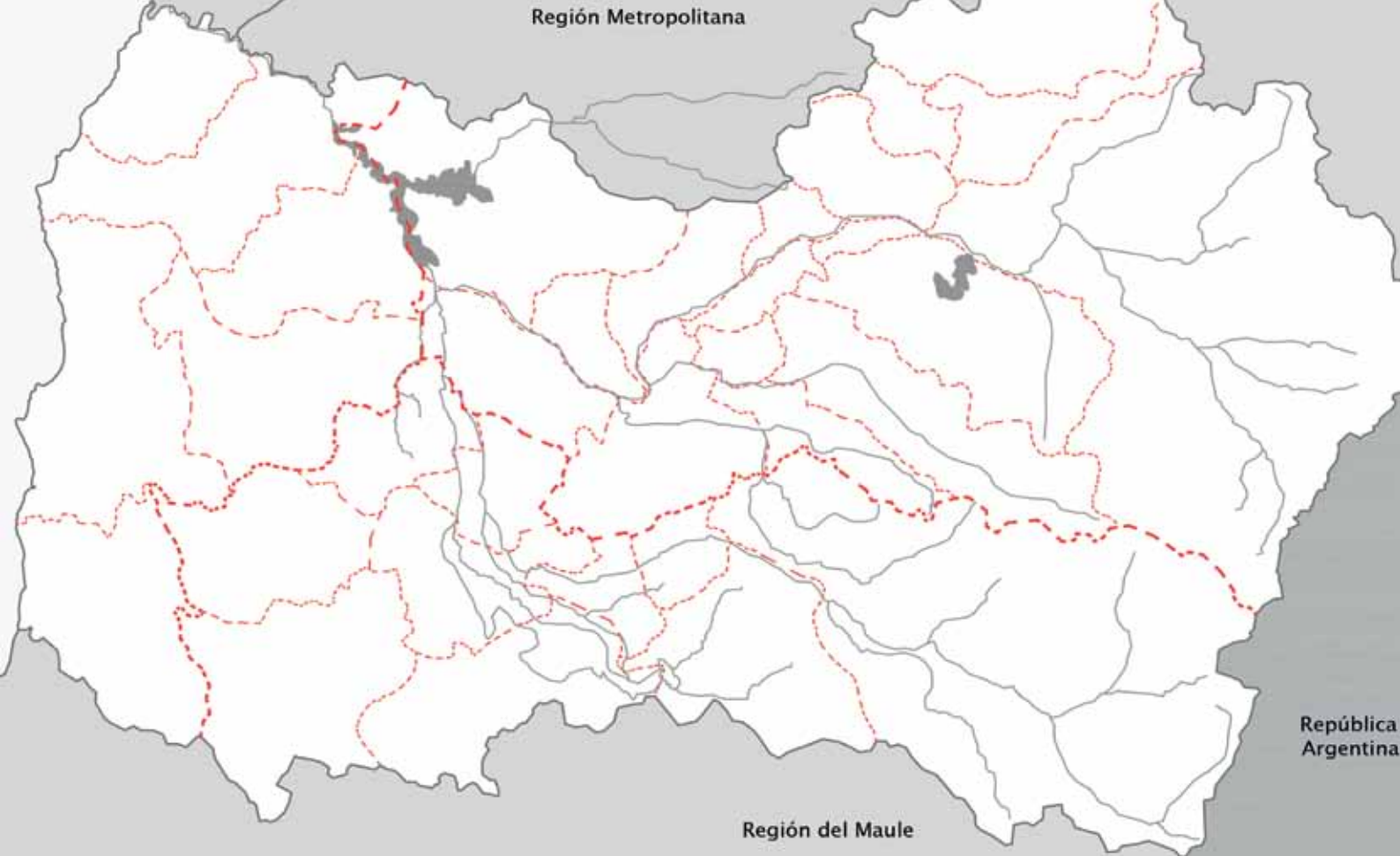
Rodríguez, Claudia y Reyes, Sonia. 2008. Propuesta Metodológica para la elaboración de un plan de Ordenamiento Territorial Sustentable. IV Seminario de Ordenamiento Territorial, CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Proyección 4. Año 4, Vol. 1, Número 4, ISSN 1852 – 0006. Mendoza, Argentina. 37 páginas.

Agrícola Ganadero; Servicio (SAG). 2003. Catastro Vitícola Nacional 2001. Santiago de Chile, 67 páginas.

Agrícola Ganadero; Servicio (SAG). 2007. Catastro Vitícola Nacional 2006. Santiago de Chile, 50 páginas.

Zamora, Jorge y Barril, María Eugenia. 2007. Turismo y vino: Un estudio formativo sobre la evolución de las rutas del Vino en Chile. *Estud. perspect. tur.* [online]. Vol.16, (2), pp. 173-194. ISSN 1851-1732.





## **CAPÍTULO IV - DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA**

### **DESCENTRALIZACIÓN Y DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA**

Replanteo de la institucionalidad político administrativa como potenciadora de desarrollo

#### **Autores:**

Marisa Carmona Vásquez  
Matías Dziekonski Rüchardt  
Carlos Muñoz Parra  
Edison Ortiz González  
Esteban Valenzuela Van Treek  
Verónica Yáñez Romo



En el capítulo anterior vimos cómo existe una dicotomía entre el territorio predefinido administrativamente en tanto Provincia de Colchagua y los procesos que ocurren en él. Está superado por la cuenca hidrográfica, por los procesos productivos encadenados de la industria vitivinícola y los relativos a la industria del enoturismo. El mapa territorial configurado por los procesos productivos se extiende más allá del límite político-administrativo involucrando comunas de las provincias aledañas. Postulamos que la actual división Política Administrativa no obedece a patrones contemporáneos de ordenamiento territorial, toda vez que sus límites no son coherentes con lo que delimita. La configuración y los límites de sus estructuras –hidrográfica, agropecuaria y político-administrativa– no guardan relación entre sí, haciendo difícil encontrar soluciones a sus necesidades de desarrollo y a su funcionamiento. Aparecen inequidades en la redistribución de la riqueza puesto que segregan posibilidades de acceder a recursos que el Estado pone a disposición de los grupos de interés. Proponemos desarrollar una revisión de los parámetros económicos, físicos-espaciales y de gobernabilidad de la región de O'Higgins para elaborar una base de datos capaz de poder generar indicadores locales (desde abajo) que sirvan para proponer a la discusión estrategias de desarrollo sobre nuevas políticas de regionalización y descentralización en Chile.

## **DESCENTRALIZACIÓN, EMPODERAMIENTO REGIONAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Pretender contribuir a la descentralización y al empoderamiento regional en Chile buscando simultáneamente un adecuado diseño del ordenamiento territorial, requiere observar interesada y detenidamente la información actualmente existente. El cruce de ciertos datos inscritos en ciertas miradas podría crear soluciones a los desafíos

relacionados con el desarrollo económico local de modo que prospere sobre un soporte administrativo coherente con el territorio sobre el que actúa, facilitando el desarrollo social que aspira emprender el país desde la mirada que propone la Comisión de Descentralización.

Se toma la región de O'Higgins como un objeto de análisis por su gran capacidad de innovación tecnológica y productiva y porque en estudios anteriores se han detectado barreras de tipo político, administrativo y de gestión que impiden un desarrollo espacial más armónico y sustentable<sup>1</sup>. En Chile el tema del ordenamiento territorial y del desarrollo sustentable ha sido dejado a un lado por el énfasis dado al desarrollo económico dentro de una concepción de Estado subsidiario y de políticas públicas orientadas al libre mercado. Sin embargo, en otros países latinoamericanos el ordenamiento territorial sustentable ha sido un tema candente desde inicios de los años noventa, especialmente después de la conferencia de Río (Agenda 21), que ha dado como resultado cambios profundos a la forma de pensar el territorio, el uso de los recursos naturales, el medioambiente y la habitabilidad (Carmona 2000). Esta preocupación por la sustentabilidad se ha reflejado en mejoras respecto de la inequidad, como se expresa en los coeficientes Gini (CEPAL 2010: 13). Consideramos que la globalización ha acentuado la diversidad socio-cultural de las regiones netamente agrarias, generado nuevos usos de suelo, aumentado la productividad y ampliado el número de actores e intereses involucrados haciendo la interacción intra e inter regional más compleja. Todo análisis sobre ordenamiento territorial debe ser global, sistémico e iterativo y partir por reconocer esta diversidad y complejidad.

La hipótesis central es que en regiones con vocación agrícola –y debido a la rapidez de cambios tecnológicos en lo

1 Ver: Proyecto de investigación DICYT USACH N° 090990MP; Muñoz, Dziekonski 2009 – 2011.





Áreas de producción Agroexportadora

por voto popular, esto debido a que requiere un quórum calificado de 2/3 de los parlamentarios en ejercicio<sup>3</sup>.

Si analizamos el caso de la VI Región, a la luz de lo arriba señalado, podremos apreciar que, mirada desde tres estructuras posibles de identificar –la estructura del Medio Físico-Geográfico y en particular la morfología de las cuencas hidrográficas; la estructura Económico-Productiva Agropecuaria y la estructura Político-Administrativa expresada en regiones, provincias y comunas– podremos apreciar lo siguiente (ver cuadro):

Como se puede ver en estas imágenes, la configuración y los límites de cada una de las estructuras (cuencas hidrográficas, área agropecuaria y división político-administrativa) no guardan ninguna relación entre sí, siendo muy difícil pretender administrar tanto las necesidades de cada estructura en sí misma como en su relación con las otras para encontrar las posibles soluciones a sus necesidades de desarrollo. La incoherencia existente entre estas tres estructuras y la manera de operar de ellas en la región, no ayudan a resolver el problema arriba planteado por la



División Político Administrativa

OCDE, a saber, la necesidad de *“una estructura sólida de gobierno regional, capaz de generar un marco coherente para el desarrollo económico.*

Por ejemplo, los problemas que se suscitan con la administración de los recursos que van a las regiones desde el Gobierno Central, que son administrados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Al ser normalmente condicionados y al no haber una coherencia entre el territorio geográfico y productivo y su delimitación administrativa, estos recursos –al existir un proyecto específico que demande financiamiento– deberán presentarse simultáneamente en las dos o tres provincias involucradas segmentándolo proporcionalmente al área de cobertura en cada una de ellas, para así poder obtener un financiamiento integral a los requerimientos del proyecto. El resultado es desgastante, sumamente engorroso, pudiendo llegar incluso a ser inconducente pues su aprobación cae en los clásicos procesos de negociación entre los integrantes de los Consejos Regionales (CORES) que son los que en definitiva aprueban estos recursos, en función de las dimensiones existentes de las jerarquías político-administrativas. En particular la distorsión se agudiza al caer la decisión en estos entes de origen no técnico.

3 Diario El Mercurio, jueves 18 de agosto del 2016. Página C2.



Finalmente esto se expresa en la aparición de inequidades en la redistribución de los recursos e ingresos nacionales, segregándose posibilidades de acceso a segmentos significativos tanto del territorio como de la población (Márquez 1999: 113-118). En términos prácticos no se generan economías de escala ni sinergias entre las áreas involucradas, y la maximización de los beneficios posibles de obtener, se malogran.

## LA CENTRALIZACIÓN EN CHILE

En Chile desde hace ya tiempo se escuchan voces que propugnan superar la actual etapa de desarrollo e iniciar una nueva etapa, donde el desarrollo basado en exportaciones de materias primas dé paso a un desarrollo con más valor agregado basado en la generación de conocimiento enfrentando así un desarrollo más inclusivo y sustentable.

Recientemente<sup>4</sup> la ex subsecretaria del Ministerio de Economía, Katia Trusich, de la actual administración, con ocasión de la cena anual de la Cámara Nacional de Comercio manifestó que *“el crecimiento económico está basado en una estructura primaria exportadora, donde el cobre representa un 60% del total de nuestros envíos. Esta situación debe cambiar, porque los rendimientos de las inversiones mineras son cada vez más decrecientes”*. Continuó diciendo que *“estamos llegando al final de un ciclo económico que nos obliga a cambiar nuestra matriz productiva, incorporando más valor agregado y un mayor grado de sofisticación a nuestra producción de bienes y servicios”*. De alguna manera esto debiera suponer realizar también cambios en el actual estado de nuestro ordenamiento territorial, social y económico para potenciar la matriz productiva potencial actualmente inhibida.

Para algunos la etapa de gran crecimiento económico sin equidad estaría en su fase terminal y merecería reformularse de manera socialmente inclusiva para lograr sustentabilidad. De este modo se señala que *a pesar del estadio*

*de desarrollo en que se encuentra el país, tenemos que el concepto de uso múltiple sostenido en el territorio, más allá de sus límites urbanos y su hábitat, han estado ausentes del debate. Se tiene que en la actualidad predomina la especialización del uso de la tierra, la globalización, la economía agraria y el negocio agrícola e inmobiliario* (Muñoz, C. & Dziekonski, M. et al. 2010: 127).

Así tenemos que la formación de las grandes aglomeraciones urbanas es valorada pues tiene ventajas comparativas para la atracción de inversiones nacionales e internacionales (Carmona & Toledo Silva 2003), las cuales adquieren varias formas según su desarrollo histórico y fuerzas que las promueven, con impactos en la geografía ecológica y el territorio produciendo tensiones en las estructuras administrativas y político electorales. Se produce una de-composición y re-composición de viejos sistemas urbanos y una ascendencia de nuevos polos de desarrollo, de corredores de desarrollo y el decaimiento de otros, donde *si pensamos el ordenamiento del territorio como una puesta en escena integralmente sustentable, donde al menos se conjugan los aspectos medioambientales, de producción de energía y de eficiencia energética, los socioculturales y los económicos productivos, se nos presenta una debilidad* (Muñoz, C.; Dziekonski, M. et al. 2010: 125).

En Chile hasta el año 73 la planificación espacial del territorio (ODEPLAN) estuvo muy marcada por las condiciones de ese momento histórico –industrialización, desarrollismo y proteccionismo– y se recurrió mucho a las ideas más avanzadas de esa época<sup>5</sup>. La planificación fue muy acuciosa, basada en las condiciones objetivas de cada región, muy participativa, con muchos actores sociales, y avanzaba a una propuesta de re-regionalización. La regionalización implementada en el gobierno autoritario de Pinochet se basó mucho en estos estudios que hizo ODEPLAN, pero sin considerar en sus decisiones a aquellos actores que hacen uso de los espacios o aparatos administrativos; por

4 Viernes 20 de junio del 2014. Ver: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-06-20&dtB=22-06-2014%200:00:00&Paginald=1&bodyid=2>

5 A modo de ejemplo la reunión sobre Polos de Desarrollo (discusión entre teóricos de Europa y Latinoamérica) se hizo en Viña del Mar en 1971. ver <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/002-julio-1994/0023200.pdf>.



lo tanto las decisiones provenían de saberes tecnocráticos hegemonizados y se apartaban de los intereses y necesidades de los actores anteriormente mencionados, que es en quienes recaen en definitiva las consecuencias de las decisiones basadas en un fundamento ideológico.

Según algunos, como Gabriel Salazar, el propósito habría sido reinstalar un modelo abierto al comercio externo –*integración hacia afuera* en contraposición a la *integración hacia adentro*– caracterizado por la importación de manufacturas y la exportación de materias primas con prescindencia de la industrialización local, modelo histórico en Chile desde tiempos coloniales<sup>6</sup>. Para sus mentores, al menos en lo que respecta a sus declaraciones, su propósito fue potenciar un desarrollo nacional basado en las ventajas comparativas regionales –cuestión que permitiría descentralizar– simultáneamente que se creaba un mercado de capitales que permitiría un clima de emprendimiento generalizado.

Desde los 80 la globalización se ha convertido en el paradigma teórico que involucra una serie de conceptos que fomentan y tratan de explicar las actuales complejas relaciones económicas, espaciales y funcionales donde los históricos límites geográficos, administrativos y sociales se diluyen yendo más allá de los bordes de cada territorio y ciudad individual, proyectándose y traspasando regiones y bordes nacionales hasta hacerse globales. Esto tiene características cuya valoración resulta difícil de evaluar y escapa al propósito del presente texto. Sólo diríamos que posee aspectos positivos y negativos.

Frente a este fenómeno, luego del retorno de la Democracia en 1990, en los aparatos de Estado, la multifuncionalidad en la gestión sigue ausente e implica que en la actualidad, la resolución de los requerimientos de planificación del territorio, sólo se llevan a cabo desde un sector ministerial, sin coordinación con sus otros pares y sólo desde lo urbano, donde los municipios no intervienen en la ordenación del espacio que está más allá de esos límites (Gastó 2002).

De este modo, con razón se señala que *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* (Iturriaga 2003: 7). Por su parte, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) que se ha tratado de instalar desde la SUBDERE, está estrechamente vinculado con las Estrategias Regionales de Desarrollo a largo plazo. En conjunto constituyen la visión del desarrollo regional deseado, donde el PROT refleja en forma textual y, en parte, cartográfica, el orden y la estructura territorial correspondiente de los objetivos de desarrollo definidos en la Estrategia Regional (SUBDERE 2010). Esto no articula en definitiva la sustentabilidad del territorio pues no se integran de manera efectiva los aspectos económicos, sociales y medio ambientales.

La situación expuesta ha fomentado la concentración funcional de capacidades haciendo posible la creación de espacios privilegiados en oposición a la gran mayoría de la población que sigue viviendo en áreas escasamente conectadas que perpetúan la exclusión social, las bajas plusvalías, y la destrucción del medioambiente por la instalación no planeada de sistemas productivos contaminantes, teniendo en consecuencia que el problema de fondo es la centralización del país. Se debe tener presente que la Región Metropolitana, que representa sólo el 2% del territorio nacional, actualmente concentra más del 40% de la población; casi el 48% del PIB nacional y alrededor del 80% de las captaciones y colocaciones bancarias (Pérez et al. 2013: 5).

De esta manera se tiene que *en la actualidad es el mercado el que está tomando las decisiones sobre el uso del suelo, definiendo los patrones de ocupación del territorio* (Werner & Zúñiga 1995: 7). La disparidad también se plasma en una de las herramientas de compensación territorial existentes, en particular, en el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) pues su distribución, sobre todo a partir del año 2006, ha privilegiado progresivamente a la Región Metropolitana. Ésta aumentó su participación en un 160% mientras que el resto de las regiones sólo lo hizo en

6 Ver cap. II págs. 125-177 de Gabriel Salazar y Julio Pinto en su Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad, Ciudadanía.

un 44%, y esto fundamentalmente debido al criterio de la existencia en ellas de población en condiciones de pobreza e indigencia (Aroca 2009, citado en Pérez *et al.* 2013: 5).

Esta tradición centralista de Chile –tan arraigada culturalmente y que atraviesa transversalmente el espectro político nacional– está sustentada por algunos líderes, situación graficada por Esteban Valenzuela (2015, página 236) cuando señala *que ven la nación homogénea encarnada en un súper Poder Ejecutivo en la presidencia y el gobierno central, reforzado por la dictadura y su institucionalidad, el que ha sido asumido por la Concertación tanto en el centralismo como en el poco poder parlamentario y regional.*

Atendiendo a estas carencias en la integración territorial, el segundo Gobierno de Michel Bachelet, en el año 2014 instauró una Comisión para la Descentralización, en cuyo informe final se propone –entre otras materias– que para la creación, modificación o fusión de comunas debe haber procedimientos que aseguren la racionalidad de la intervención administrativa, así como la participación de la ciudadanía involucrada y dando especial atención a situaciones que revisten alguna particularidad. Todo esto para justificar la propuesta a la cual se le debe adicionar el pronunciamiento de la institucionalidad democrática territorial tanto de los gobiernos locales como regionales. La participación ciudadana se debe garantizar tanto a través de las organizaciones sociales, como de la vía directa de la consulta ciudadana por medio de plebiscitos que democráticamente establezcan la voluntad de efectuar los cambios de los órdenes territoriales propuestos (Descentralización y Desarrollo Regional, Comisión Asesora. 2014, página 33).

Así tenemos que ***es del lugar*** de donde nacen, crecen, viven y trabajan la mayoría de los chilenos, es que depende en buena medida su calidad de vida y no de sus capacidades y esfuerzo. La generación de oportunidades para desarrollarse se densifica en unos pocos territorios teniendo que los niveles de bienestar a los que pueden acceder los residentes, son muy diferentes de un lugar a otro del país (Berdegué 2013).

## UN POCO DE HISTORIA

### Chile en el contexto del Imperio Español

El padre Gabriel Guarda describe con gran claridad el rol que el territorio de Chile tenía asignado para los intereses de la corona española. La ubicación del territorio dentro del continente americano determinará, en su proyección externa, constantes preocupaciones a la metrópoli. El autor señala que en las fuentes históricas consultadas, permanentemente se referirán al enemigo “extranjero” y al enemigo “doméstico”. El papel internacional de Chile, sin embargo, será el que prevalezca claramente –en la preocupación de la corona– sobre las dificultades de la guerra interna. Según el autor *las dos más importantes expediciones llegadas al territorio de Chile, estarían destinadas a las fortificaciones del estrecho de Magallanes y del puerto de Valdivia, sendos puestos de gravitación internacional.* Señala además que *ha sido señalado el hecho de que la defensa de las costas del Perú estuvo supeditada a las de Chile, cuyo litoral entero sería estimado como antemural* (Guarda, Gabriel, 1990).<sup>7</sup>

### El enemigo extranjero

El Océano Pacífico –mirado desde la perspectiva del imperio español– consta de una lejana fachada oriental extendida como un muro, desde Alaska a Tierra del Fuego, y otra occidental, más lejana aún, presidida en forma dominante por el archipiélago de las Filipinas. Era un *mare nostrum* español pero demasiado desguarnecido y vulnerable. Treinta y cinco expediciones en 163 años dan cuenta de su fragilidad. Desde su descubrimiento en 1513 (Vasco Núñez de Balboa) y su accesibilidad en 1520 (Fernando de Magallanes) España inicia una *ilusión de posesión* que dura más de medio siglo. En 1578 con Drake se inicia una larga lista de incursiones, hasta 1743 con Byron. Su *disposición geográfica y los importantes territorios situados en sus márgenes, determinaban que fuese un objetivo de alta connotación estratégica en el imperio, a la vez que pieza insustituible para*

7 Todas las citas que siguen emanan de este texto salvo indicación en contrario.

*la conservación del mismo.* Señala el autor que *la expansión española y las riquezas de sus nuevos dominios despertaron a un tiempo la codicia y la animosidad de las potencias que no habían participado ni en su descubrimiento ni en su conquista.* Los virreinos de Nueva España (México) y Perú eran la fuente de las aparentemente inagotables riquezas. Además se situaba Arica, desde donde se embarcaba la plata procedente de Potosí. El sistema de defensa de los puertos del Pacífico incluía así a Chile, a pesar de que la guerra y la pobreza, que originaban su defensa del enemigo “doméstico”, recomendaron más de una vez abandonar la colonización de su territorio. Consideremos además que en la costa occidental de Nueva España está situada la ciudad de Acapulco, *lugar de arribo del exótico galeón de las Filipinas, cargado de marfiles, sedas y corales... Todo el empeño de la Corona se dirigirá a salvaguardar la conservación de estos puntos claves.*

Los intentos por desarticular este sistema tan laboriosamente defendido fueron varios y de diverso tipo. Chile *aparecía... como el lugar ideal para tales experimentos y de esta realidad derivaría su rol estratégico a lo largo del período.* Sin embargo a pesar de que se hicieron esfuerzos por fortificar la costa americana, dada su extensión, éstos resultaron a la postre no muy eficientes. Su defensa estaba fundamentalmente en una “protección natural” derivada *de la dificultad y lejanía de sus accesos. Mientras las técnicas de navegación transoceánicas no lo permitieran, tales factores imponían una sensación de seguridad que no pocas veces hubo que pagar con alto precio.* En todo caso los tres puntos más importantes en términos de defensa fueron, en la larga y extendida fachada oriental del Océano Pacífico, Acapulco, Callao y Valdivia. Así, dentro de ese contexto, se ubica Chile desde el inicio de la aventura española y no resulta extraño entonces que, desde nuestro origen, hayamos padecido de un **centralismo delirante**. El autor señala (Guarda, Gabriel, 1990, pág. 123), cuando analiza las Disposiciones Reales, lo siguiente:

“La fuente originaria de la que dimanarían todas las órdenes de fortificación, refuerzos y nombramientos no sería otra que la corte, la misma real persona, siendo los virreyes, presidentes y gobernadores los meros ejecutores de

la voluntad regia. La importancia estratégica de los territorios de las Indias no se graduaría según las opiniones locales, sino por el juicio que sobre ellos se hiciese en las supremas instancias centrales de la metrópoli”.

Durante casi tres siglos (1536/1540 – 1808/1818) ésa sería la constante en Chile.

### **La capitalidad y el enemigo doméstico. Efectos en la vida republicana**

Desde sus orígenes Santiago vivió una ambigua situación respecto a su destino. En efecto, siendo Santiago fundada en 1541, entre 1548 y 1598, se produce un período de disputa de 50 años por la primacía, de la actual capital, de ser reconocida como tal. En 1548 el Cabildo de Santiago pretende dicha nominación, en 1555 lo pretende el Cabildo de la Ciudad de Valdivia y en 1573 lo pretende el Cabildo de Concepción (Guarda, Gabriel. 1978, página 21).

La situación no queda nunca definida por “Su Majestad” el Rey de España y no es sino producto del alzamiento indígena que se inicia en 1598 en Curalaba, que “la destrucción de las ciudades situadas en la región más poblada y rica del país” (Guarda, Gabriel. 1978, página 53) –que corresponde a la región comprendida entre el Bio-Bio el Canal de Chacao– tiene como directa consecuencia la consolidación de Santiago, de hecho y temporalmente, como cabecera administrativa de la empresa colonizadora, en la medida que ésta se frustró hacia el sur por el alzamiento indígena. Esta “puerta para la tierra de adelante” que era Santiago, según palabras de Valdivia<sup>8</sup>, producto de las grandes rebeliones de 1554, 1598 y 1655 se transformó en refugio de los vecinos de las ciudades del sur pues debieron refugiarse en “esta ciudad y sus términos porque ya no hay más Chile”.

El historiador Armando de Ramón señala que en el Siglo XVIII Santiago se transforma en la más “rica, extensa y

8 Citado por Armando de Ramón. Revista Arq. UC 65, Artículo Oligarquía Santiaguina y Nación Chilena, una relación comprometedora. 1995. Página 65.

prestigiosa, y por lo tanto, en la más importante del país". Señala el autor que esto sería producto de un "círculo vicioso que ya a fines de aquel siglo (...) había generado un proceso de auto alimentación imposible de interrumpir y que ha durado hasta nuestros días. Por ser más rica atraía más población; por ser más poblada, atraía más capitales y comercio; por ser el primer centro comercial del reino, atraía riqueza y población. Ello contribuyó a que se transformara, para el resto del país, en un modelo al cual todos miraban, imitaban y querían hacer suyo" (de Ramón, Armando. 2000. Pág. 93).

### La República

El último intento por disputar la supremacía de Santiago por parte de las regiones se produce en los albores de nuestra independencia. La seguidilla de constituciones (1822, 1823, 1825, 1828) y de eventos históricos en torno a ellas –la renuncia de O’Higgins, el protagonismo de Coquimbo y Concepción en vetarlas o votarlas, y los conflictos armados (Batalla de Lircay)– son la expresión de un conflicto de hegemonías que termina por resolverse a favor de Santiago.

Finalmente se consolida la Constitución de 1833 que era claramente centralista quedando atrás "las asambleas provinciales inspiradas en el federalismo. El intendente provincial designado por el Presidente quedaba definido ahora como su agente natural e inmediato. Las intendencias provinciales actuaban en muchos sentidos como el nexo con la administración local. Los intendentes y sus subdelegados y gobernadores subalternos tenían poderes de veto absoluto sobre los consejos municipales elegidos. Así, la hegemonía de Santiago se vio reforzada, a costa de la iniciativa local" (Collier, S., Satter W., 1998. Pág. 60). La Constitución de 1833 era "una fusión del autoritarismo colonial con las formas externas del constitucionalismo republicano" (Collier, S., Satter W., 1998. Pág. 59). Esto en el plano institucional y jurídico.

En el plano de la infraestructura, hacia 1846, gracias a que la Casa de La Moneda (1805) se transforma en la sede oficial

del Ejecutivo, y que en los años posteriores, el paulatino desarrollo de instituciones educacionales y culturales en Santiago, junto a las obras para albergarlas, generaron un proceso que, los planes urbanos de Vicuña Mackenna y las obras del Centenario, terminaron por configurarla y consolidarla como centro y cabeza de nuestra institucionalidad como nación. El largo camino recorrido parece ser más el producto de las "inercias" y de la "dictadura de las circunstancias" que de una voluntad originalmente explicitada.

### El Siglo XX

Alan Angell manifiesta que "*Chile ha sido un estado altamente centralizado y unitario durante la mayor parte de los Siglos XIX y XX. La Independencia de Chile se consolidó con la Constitución autoritaria de 1833, que duró hasta 1925, año que fue reemplazada por otra, menos autoritaria pero más centralista*" (Angell, A. 1999). La incorporación de los territorios, producto de la Guerra del Pacífico por el norte y de la Pacificación de la Araucanía por el sur, hacia el término del siglo XIX, "*aportaron a la consolidación de un potente Estado central*", fundamentalmente por las rentas generadas por los nitratos y el cobre. Así el predominio del Ejecutivo ha caracterizado históricamente a la constitución chilena como también la presencia de instituciones relacionadas a la producción (CORFO, CODELCO, etc.), la Educación y la Salud. *Todas estas instituciones ayudaron a crear una cultura centralista que se expresa hasta el día de hoy en las prácticas de los partidos políticos. Este sistema*, cita el autor a Arturo Valenzuela, "*estaba basado en redes verticales de grupos que sirven de enlace, los cuales se extendían desde todas las comunidades hasta el centro de la nación. Los enlaces locales interactuaban con sus seguidores y con los enlaces nacionales (diputados y senadores) quienes, a su vez, interactuaron con dichos enlaces locales y con los burócratas del gobierno y los ministros*" (Valenzuela, A. 1977. Pág. 159). Si bien el gobierno militar desconcentró vía privatizaciones y vía transferir "la educación y la asistencia médica primaria a las municipalidades", esto obedecía –según Angell– más, a reducir gastos fiscales que a asegurar el desarrollo local o regional. El desarrollo era tema del mercado, no del Es-

tado. Simultáneamente que esto sucedía la sociedad civil fue gravemente debilitada por la dictadura y no ha habido un deseo popular suficiente de descentralizar los procesos de decisiones políticas.

### Balance al día de hoy

Como podemos observar, la problemática de la centralización no es un fenómeno exclusivo del siglo XX sino que surge a partir de un proceso dicotómico de descentralización-centralización tangible en distintos momentos históricos "(Mardones 2008, citado en Pérez *et al.* 2013: 2)". En Chile, más allá del debate historiográfico sobre el *régimen portaliano* y la Constitución de 1833, existe un consenso básico sobre algunos hitos, y ése es que a partir de allí se erige un gobierno autoritario, fuerte y centralizado cuyo ícono será la figura del Presidente de la república, generando la idea de que desde allí se construyó Chile, tal como lo expresó Góngora: *La nacionalidad chilena ha sido formada por un Estado que la ha antecedido a ella* "(Góngora, M. s/f: 7-10)".

Dos de los principales exponentes de los diversos enfoques –si bien no coinciden en lo sustancial<sup>9</sup>, la naturaleza de la *modernidad portaliana*– sí reconocen la impronta del institucionalismo centralista. Así para Alfredo Jocelyn-Holt tanto la independencia como la normalización de 1830 significaron un cambio que venía desarrollándose desde las reformas borbónicas y constituye una forma de ser y

participar en el mundo moderno (Jocelyn-Holt 1992: 18). Gabriel Salazar, en tanto, cuestiona esas modernidades y las que vinieron luego pues tras su imagen de *cabalgata fulgurante hacia adelante* no dejaron hacia atrás más que una estepa vacía de pobreza y desolación, como herencia de la construcción centralista sin consenso con los territorios. Este autor enfatiza que en Chile nunca ha habido una constitución ni régimen político resultado de un ejercicio democrático<sup>10</sup>.

Por lo tanto, lo que se ha conocido como república autoritaria, es una variante de un proceso de modernización del país, con una alta dosis de centralismo y concentración de poder, de manera muy particular en la capital. Tal configuración generó un permanente debate sobre la naturaleza del régimen que se consagró en el siglo XIX, que cruzó a la élite local, y que tuvo luego muchos seguidores y pocos disidentes.

La dureza de las coaliciones presicráticas (Valenzuela 2007) –combinación de excesivo presidencialismo con abultado centralismo<sup>11</sup>– inauguraron un modelo político de repartición de renta, cargos y visibilidad pública que facilitaron la cooptación, en tanto que, el duro trato a los disidentes, a quienes primero se hizo desaparecer, luego exiliar y finalmente casi acallar mediante la generación de espacios públicos y de opinión muy limitados, reforzaron que la mayoría de los eventuales opositores concluyeran eligiendo su integración al sistema. Ello generó, a lo largo de la extensa centuria decimonónica, y también en el

9 Para no reiterar el debate historiográfico que se viene dando desde el siglo xix entre los investigadores quisiéramos referirnos tan solo a dos de las expresiones más contemporáneas del mismo: Alfredo Jocelyn-Holt y Gabriel Salazar. El primero insiste en que la coyuntura de 1830 no afectó al orden republicano liberal que surge a partir de la *crisis de legitimidad en que se sume todo el Imperio Español, pero sí distanció parcialmente al país de la etapa de la independencia. En efecto, en 1829 se cierra el período de la independencia, pero no se altera el proceso de modernización política en el que se continuará avanzando* "(Jocelyn-Holt 1992: 252)"; en tanto, el segundo cree que es *sintomático que los cónsules de las grandes potencias mercantiles instaladas en Valparaíso hayan considerado el Estado surgido en 1830 como un gobierno despótico y tirano... El Estado de 1833 fue por esto, el Estado de los mercaderes: el poder central arrasó con los poderes locales... La cadena de mando centrada en el Presidente, anuló toda soberanía comunal* "(Salazar & Pinto 1999: 33-35)".

10 "En el contexto de estas intervenciones (autoritarias y militares), los miembros de los Comités Constituyentes (en Chile no ha funcionado jamás una Asamblea Constituyente elegida por el pueblo) fueron designados por la autoridad, no electos por la ciudadanía. Los proyectos de Estado que esos comités, a puerta cerrada, discutieron y acordaron, fueron finalmente impuestos a la nación sin deliberación informada, y dentro de una atmósfera militarmente controlada. Procesos de ese tipo se desarrollaron en las coyunturas de 1829-33 (que impuso el proyecto liberal autoritario de Diego Portales); (Salazar 1994: 92-102).

11 Dirá Góngora... "un Gobierno autoritario y que interviene electoralmente de la manera más abierta, enviando a los Intendentes y Gobernadores las listas de los amigos del gobierno para que fuesen elegidos los parlamentarios" (Góngora, *op. cit.*: 15-16).



XX, espacios mínimos para reformas acotadas al régimen político inaugurado por la Constitución de 1833 que no cambiaron en lo sustancial su espíritu, siendo las pruebas más fehaciente de ello la propia guerra civil de 1891, el interregno anárquico de 1930-1932, o el desenlace de 1973.

El centralismo ahogó en Chile los intentos por construir una nación con más presencia y personalidad regionalista. Así el sueño federalista de las provincias autónomas –o el regionalismo– quedó para siempre en la memoria historiográfica oficial como sinónimo de derrotados perdedores y de espacio para excéntricos. Sin embargo, son hoy los propios estudios de organismos internacionales “(OCDE 2009: 19-40)” y la demanda política por reformas de descentralización y regionalización las que han vuelto a poner la temática en el tapete.

Hoy, cuando en el debate público está presente el cada vez más masivo cuestionamiento al tipo de Estado –*autoritario* y centralista<sup>12</sup>– que surgió de la derrota de los proyectos liberal y federal, y cuya punta del iceberg es la discusión sobre la pertinencia de la elección de los intendentes, hace que valga la pena pensar una manera distinta de administrar la nación y de distribuir sus recursos. Como es sabido, este proyecto fue ampliamente cuestionado por las élites metropolitanas quienes encabezaron una contra revolución y terminaron con violencia extrema, como luego se hizo reiterativo en nuestra historia nacional, imponiendo un proyecto absolutamente distinto.

## MODELOS ALTERNATIVOS, EJEMPLOS EXITOSOS

Respecto a modelos alternativos, la Carta Europea “(Pujadas y Font 1998)” nos da una perspectiva de base que, bajo nuestro prisma, podemos identificar en el objetivo definido como: *Diseño y difusión de formas apropiadas de gestión pública y privada* (Gómez-Orea 1994: 12). En específico, podemos señalar como ejemplos prácticos, la gestión

territorial europea, con su perspectiva de coordinación entre actores, coherencia con las vocaciones del territorio y participación ciudadana en los programas *Smartlands* –o Territorios inteligentes– y los Programas *Leader* y *Leader Plus* los cuales son de naturaleza integradora y sustentable (Muñoz y Dziekonski 2010).

De esta manera podemos distinguir –entre los ejemplos exitosos que se han aplicado para mejorar situaciones similares a la que aquí nos convoca– al programa LEADER. Su denominación es un acrónimo en francés “*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*”, traducible como *Vínculos Entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural*. Este modelo exitoso, que se ha desarrollado en los últimos 40 años en la Unión Europea, ha pasado por tres etapas importantes con el fin de atender las zonas rurales más atrasadas (Olevera et al. 2009). A propósito de este ejemplo exitoso, la *Asociación Europea para la Información sobre el Desarrollo Local* (AEIDL) señala que la iniciativa LEADER plantea... *siete elementos clave para lograr el desarrollo rural* (Olevera et al. 2009: 22):

1. *enfoque territorial,*
2. *enfoque ascendente,*
3. *enfoque asociativo con grupos de acción local (GAL),*
4. *enfoque hacia la innovación,*
5. *enfoque integrado y multisectorial,*
6. *formación de redes de comunicación y*
7. *fuentes de financiación*

Esta perspectiva integradora y exitosa nos permite destacar la implementación de esta iniciativa LEADER en cinco territorios de México, aplicando los siete elementos antes citados, a partir de los cuales se validan los fundamentos de esta iniciativa, otorgando un nuevo enfoque de desarrollo basado en el aprendizaje social. Esto es compatible con los cuatro ejes definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sostenible de México para conseguir un enfoque integrando un desarrollo de lo económico, del capital físico, del capital humano y del capital social, constituyendo un mo-

12 Mirosevic, V., 2012. “Matar a Portales: el despertar de las regiones”, *El Mostrador*, nov. 21.



delo exitoso de abordar el desarrollo rural basado en un enfoque territorial, la creación de estructuras de gobierno locales participativas y una gestión descentralizada (De los Ríos-Carmenado *et al.* 2011).

A partir de la experiencia desarrollada en el contexto europeo, se señala que, *Tres ideas matrices guían la ordenación del territorio* (Gómez-Orea 1994: 8):

1. *Proporcionar las oportunidades mínimas que posibiliten la consecución de una adecuada calidad de vida para toda la población y en todo el territorio.*
2. *Conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida (biodiversidad).*
3. *Mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.*

De tal manera que, es importante plantear como se indica en los *Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo... la necesidad de pasar al plano de las propuestas, esto es, articular una visión y un conjunto de propuestas que respondan a un nuevo paradigma del desarrollo territorial, un nuevo acuerdo social nacional que permita satisfacer el anhelo largamente postergado de un desarrollo auténticamente inclusivo a nivel territorial. Esta es la tarea a futuro. Éste uno de los principales desafíos que como sociedad debemos abordar* (Pérez *et al.* 2013: 8).

## UNA PROPUESTA

Si bien nos parece arriesgado cerrar este artículo planteando una solución, así también nos parece que no resulta presentable al menos no intentar algo en esa dirección. Partiremos señalando que solo como resultado de una investigación –creemos– podríamos plantear algo. Pero eso no nos impide desde ya, abrir un espacio de reflexión sobre el cómo hacerla y sus posibles hipótesis.

Como en todo sistema, se pueden identificar tres grandes elementos que conforman el sistema territorial: la estructura, el funcionamiento y la imagen que transmite al exterior.

La estructura se manifiesta en los componentes del sistema, los cuales son: el medio físico o sistema natural en el estado actual (incluidos los usos primarios del suelo), la población y sus actividades: de producción, de consumo y de relación social, el poblamiento o sistema de asentamientos de población, los canales de relación a través de los que se intercambian personas, mercancías, energía e información, las instituciones y agentes que vertebran la sociedad y el marco legal que define las reglas.

El funcionamiento del sistema viene definido por aquellos flujos que circulan por los canales y que le dan funcionalidad al sistema, es decir por las siguientes relaciones: del sistema con el exterior; de los sistemas correspondientes a diferentes niveles territoriales; y, de las componentes internas al propio sistema: de las actividades con el medio físico y entre sí; de éste con el sistema de asentamientos, y de ambos con los canales de relación que le dan funcionalidad; y de todo ello con el marco legal e institucional.

Tanto la estructura como el funcionamiento se manifiestan en la imagen que la población percibe, de forma polisensorial y subjetiva, del sistema: el paisaje. El paisaje es aquella imagen externa en que se manifiesta el sistema territorial, es cómo lo perciben los observadores potenciales tanto los locales como los foráneos. “Los fundadores de la geografía moderna concibieron el paisaje como la expresión visible del orden natural de la realidad geográfica.” (Ortega: 2006; 108). Además es preciso agregar un cuarto elemento de diferente naturaleza, pero también consustancial a los sistemas: el tiempo, o evolución temporal del sistema.

Así, un primer objetivo general en una propuesta de desarrollo territorial equitativo podría ser constituir un catastro que nos permita conocer el conjunto de acciones existentes de las instituciones públicas y privadas a nivel comunal y provincial vinculadas a la iniciativa de desarrollo de la Región de O’Higgins, para optimizar los procesos de uso de los recursos físicos geográficos, productivos, administrativos y sociales de manera integral e inclusiva.

Este catastro estaría compuesto de cinco objetivos específicos que podrían ser:

1. Describir y evaluar las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas a nivel comunal, provincial y regional, vinculadas al uso de los recursos físicos geográficos de la región, en especial de las cuencas hidrográficas y del área de desplazamiento del recurso hídrico hacia el mar dada su cada vez mayor escasez, relevancia e irregular comportamiento.
2. Describir y evaluar las iniciativas tendientes a optimizar los procesos productivos existentes y potenciales, de modo que las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas a nivel comunal, provincial y regional permitan optimizarlos al máximo en un desarrollo integral e inclusivo.
3. Describir y evaluar las iniciativas tendientes a optimizar el uso del conjunto de recursos y estructuras administrativas del Estado en sus diferentes niveles (regional, provincial y comunal) de modo que las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas en estos diferentes niveles permitan optimizarlos al máximo en un desarrollo integral e inclusivo del territorio que tienen bajo su administración.
4. Describir y evaluar las iniciativas tendientes a optimizar el accionar de la sociedad civil en sus diferentes expresiones, desde su representación formal en la estructura de los distritos electorales como en el conjunto de asociaciones existentes de todos los sectores (empresarial, laboral, público, privado, político, productivo, cultural, deportivo, etc.), de modo que su representación en las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas a nivel comunal, provincial y regional permita optimizar al máximo su representación de modo de fomentar su desarrollo integral e inclusivo.
5. Desarrollar propuestas de cambio que integran de manera inclusiva y eficiente el conjunto de acciones e iniciativas públicas y privadas vinculadas al uso de los recursos físico-geográficos, procesos productivos, recursos y estructuras administrativas y acciones de la sociedad civil para el desarrollo de la región de O'Higgins en miras a la calidad de vida de sus habitantes.

Realizado este catastro, sobre esa base construir una propuesta, desde la perspectiva de las estructuras administrativas del Estado, de un Ordenamiento Territorial (OT) –algo propio de la función pública– la cual atiende los requerimientos de establecer una ordenanza del uso del suelo en beneficio del bien común, a diferencia de lo que ocurre actualmente con los PROT que son herramientas de análisis y sugerencias, pero no constituyen un instrumento normativo de OT. No creemos sano que se carezca de un instrumento de tales características pues su inexistencia supedita al territorio a intereses parciales, sean éstos individuales o de grupo. Su existencia permitiría incentivar los requerimientos de crecimiento espontáneo de las actividades humanas, principalmente con el propósito de evitar las consecuencias indeseadas para la sustentabilidad de los territorios, como lo son un uso impredecible del mismo, el cual podría afectar la calidad de vida para sus habitantes.

Actualmente nuestros instrumentos de planificación presentan una débil visión prospectiva, entendiéndose ésta como *la anticipación al servicio de la acción* (Godet y Durançe 2011), además consideran aún una escasa participación social.

Por este motivo es menester desarrollar una línea conductora de la gestión de los territorios, la cual tenga como función en primer lugar asegurar el bien común como base para una mejor y más equitativa calidad de vida de sus habitantes “(Muñoz y Dziekonski 2011)”.

Desde esta perspectiva se hace necesario proponer el uso múltiple del territorio, lo que implica superponer actividades que sean compatibles temporalmente y espacialmente, de manera tal que se permita la interacción y cercanía de las compatibles y desvincular espacialmente aquellas actividades incompatibles.

El Ordenamiento Territorial que se requiere es el que adopta un enfoque global y sistémico en lo temático, de gran amplitud para que integre un modelo conjunto las miradas económicas, sociales, políticas, administrativas y físico-naturales. Aun cuando conseguir y gestionar este enfoque integrador resulta más difícil, éste deviene en una mayor racionalidad y pertinencia que las miradas sectoriales. El

único ente que podría asumir esta tarea es algún organismo del Estado probablemente ya existente para evitar burocracias excesivas. Esta situación se produce debido a que la mirada sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial de los mismos, producen inconvenientes que se pueden solucionar por medio de un enfoque global, de amplia cobertura espacial y sistémica de la ordenación territorial. Esto se basa en que como todo sistema, el territorial precisa de mecanismo de regulación y control; teniéndose que dichas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión que están implicadas en la ordenación territorial como proceso (Gómez y Gómez 2012: 29-88).

La percepción de esta problemática, como se señala más arriba, se da en la existencia de sectores conflictivos entre sí, donde se visualizan pugnas entre el interés público y el privado, entre diferentes intereses privados, así como las diferencias entre la mirada local con los intereses globales que están más allá de los territorios debido a sus particularidades que configuran redes que lo hacen entrar en competencia como territorio en la mencionada globalidad (Alburquerque & Dini 2008) *situación que desemboca en un problema de desequilibrio territorial, ya que mientras en unas áreas se concentra la población hasta el paroxismo, en otras, se producen desiertos poblacionales en* (Gómez 1994: 9-12):

1. *Impactos ecológicos y paisajísticos debido a localizaciones incompatibles con el medio.*
2. *Despilfarro de recursos naturales, tanto por falta como por exceso de actividad.*
3. *Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de las actividades.*
4. *Enfoque sectorial de los problemas.*
5. *Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos.*

Esto incide en que no se conjugan ni articulan los aspectos medioambientales, los económicos productivos y los socioculturales, lo que termina por generar la existencia de desequilibrios territoriales, un uso inapropiado de los

recursos naturales, la instalación de actividades sin consideración de los riesgos naturales y la ausencia de la multifuncionalidad.

Por lo que el Ordenamiento Territorial debe fundamentarse, principalmente, en regular un uso adecuado del suelo que lo configura a partir de un aprovechamiento económico coherente, amalgamado a su configuración geográfica, cuidado del medio ambiente y recursos energéticos, encauzar la equidad social y preservar sus patrimonios tangibles e intangibles poniendo en valor su identidad. Con no menos de esto podríamos tener territorios integralmente sustentables.

Para lograr lo anterior es que se propone la actuación en los cuatro ámbitos señalados, esto es optimizar el conjunto de recursos: físico-geográficos, procesos productivos existentes, estructuras administrativas del Estado en sus diferentes niveles –regional, provincial y comunal– (Ortiz 2003) junto con el accionar de la sociedad civil en sus diferentes expresiones, desde su representación formal en la estructura de los distritos electorales como en el conjunto de asociaciones existentes de todos los sectores (empresarial, laboral, público, privado, político, productivo, cultural, deportivo, etc.).

Todo esto con el fin de identificar y elaborar iniciativas tendientes a optimizar el uso de los recursos físicos y geográficos, productivos, administrativos y sociales, re-significando la coherencia de la instancia provincial como una instancia intermedia –que agrupa comunas con vocación semejante– coherente multifuncionalmente, ubicada entre las comunas (unidad básica local) y la región (unidad territorial con niveles significativos de autonomía) que tiene clara su vocación y mirada sobre los procesos de un desarrollo integral e inclusivo. Se ha tomado el territorio de la Región de O’Higgins, propulsando una mirada innovadora para el desarrollo y el crecimiento equilibrado (Boisier 2007) buscando a futuro –eventualmente– poder aplicarla en otras regiones del país.

Para terminar, no podemos dejar de señalar que es fundamental la incorporación de los saberes provenientes de la sociedad civil y grupos de interés (*stakeholders*) estrechamente vinculados con las consecuencias de las decisiones

sobre el Ordenamiento Territorial. Como un ejemplo de ello podemos señalar la recientemente creada Gerencia de Coordinación y Desarrollo Regional de la asociación gremial del sector industrial chileno, la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA<sup>13</sup>. Ellos –el conjunto de instituciones gremiales de la sociedad civil– pueden entregar una perspectiva distinta al saber propiamente técnico y administrativo, lo que permitiría incluir a actores no estatales en cuestiones de Estado, reivindicando la necesidad de incluir agencias y redes externas a los entramados de poder (López y Gómez, 2008) sobre los cuales se han construido en Chile ciertas decisiones respecto de ordenamiento territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F.; Dini, M. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Sevilla, España. 40 páginas.

Angell, Alan. (1999). “La descentralización en Chile”. artículo Revista “Instituciones y Desarrollo N° 3”, <http://www.red-redial.net/revista-instituciones,y,desarrollo-24-1999-0-3.html>

Berdegú, J. (2013). “Crecimiento económico y desigualdad regional”, en *Diario Electrónico El Mostrador*, 25 abril 2013. Chile. [http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/25/crecimiento-economico-y-desigualdad-regional/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=RSS](http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/25/crecimiento-economico-y-desigualdad-regional/?utm_source=rss&utm_medium=feed&utm_campaign=RSS)

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, España.

Carmona, M. & Toledo Silva, R. (2003). “The Cities, the State and The Markets: in search of sustainability”. *Human Settlement Development. Encyclopedia of Life Support Systems*. Saskia Sassen. EOLSS, ver: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c14/E1-18-09-00.pdf>

<sup>13</sup> Ver: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/News-Detail.aspx?dt=2016-09-19&dtB=26-10-2016%200:00:00&Paginald=4&bodyid=2>

Carmona, M. (2000), *The Regional Dimension of the Compact City Debate. Latin America in Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. Londres, New York. Jenkes, Mike & Burgess, Rod. Spon.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). Revista CEPAL N°100. Osvaldo Sunkel, Presidente del Consejo Editorial. ISSN 0252-0257.

Collier, Simon; Sater, William. (1998). *Historia de Chile*. Cambridge University Press, 359 páginas.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional Santiago, Chile, 121 páginas.

De Los Ríos, I. et al. (2011), *La iniciativa LEADER como Modelo de Desarrollo Rural: aplicación a algunos territorios de México*. Agrociencia, Volumen 45, Número 5.

de Ramón, Armando. (2000) *Santiago de Chile*. Editorial Sudamericana. 245 páginas.

Gastó, J. et al. (2002). *Ordenación Territorial rural en escala comunal: bases conceptuales y metodología*. En: *Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales*. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, PUC. ISBN 956-8250-00-X. Chile.

Godet M., Durance, P. (2011). *La Prospectiva Estratégica para las Empresas y los Territorios*, Éditions Dunod y con el apoyo de la UNESCO. Francia.

Gómez, Domingo. (1994). *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico*. Instituto Tecnológico Geo Minero de España, Editorial Agrícola Española. I.S.B.N.: 84-85441-29-X. España. 238 páginas.

Gómez, D.; Gómez, A. (2012). *Ordenación Territorial: Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón de Cuenca - Ecuador*. Revista Universidad Verdad, N°57, Universidad del Azuay. I.S.S.N.: 13902849. Ecuador. Páginas 29 a 88.

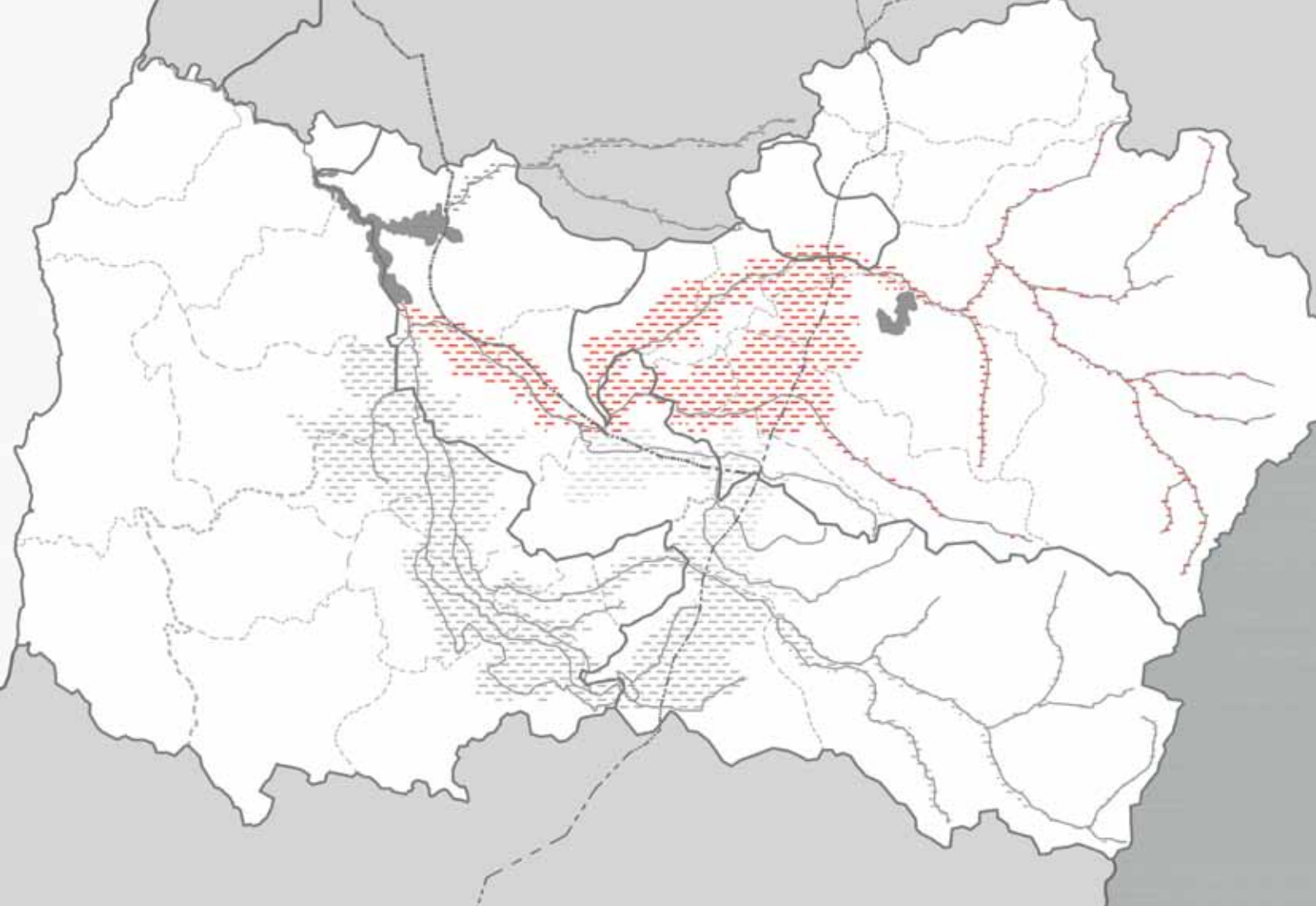
Góngora, M. Sin fecha. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ediciones La Ciudad.

Guarda, Gabriel. (1978). *Historia Urbana del Reino de Chile*. Ed. Andrés Bello. 509 Páginas.

- Guarda, Gabriel. (1990). Flandes Indiano. Las fortificaciones del Reino de Chile 1541 – 1826. Ediciones UC. 425 páginas.
- Iturriaga, J. (2003). Ordenamiento territorial en Chile: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas. 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 Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Profesor Guía: Carmen Schlotfeldt L. Santiago de Chile.
- Jocelyn- Holt, A., 1992. Independencia de Chile, Mapfre. Chile. 252 páginas.
- López, J. A. & Gómez, F. J.; 2008. Apropiación social de la ciencia. Biblioteca Nueva. Madrid. 320 páginas.
- Márquez, M., 1999, "El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile" en *Revista de Geografía Norte Grande* N° 26. Santiago.
- Muñoz, C.; Dziekonski, M.; Lamilla, N.; Soto, G.; (2010). "Hábitat y territorio: Coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la Provincia de Colchagua, Chile". *Revista INVI N°70, Volumen N°25*. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. ISSN 0718-1299. Santiago de Chile. Páginas 119 a 150.
- Muñoz, C. & Dziekonski, M. (2011). *Integrated territorial planning in Chile*. Ponencia en el XXIII Congreso de la "European network for housing research" (ENHR), 5 - 8 julio 2011, U. de Toulouse II-Le Mirail. Francia.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009. *Estudios Territoriales de la OCDE*. Chile.
- Olevera Hernández, José Isabel. Cazorla Montero, Adolfo. Ramírez Valverde, Benito (2009). *La política de desarrollo rural en la Unión Europea y la iniciativa LEADER, una experiencia de éxito*. Región y Sociedad, VOL. XXI, N°46. ISSN 1870-3925.
- Ortega Melo, Felipe. 2006. Estudio e identificación de Cluster exportadores regionales, Región de O'Higgins. Informe principal. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales PROCHILE. Noviembre, Santiago de Chile. 265 páginas
- Ortiz Castaño, Pedro, España (2003). <http://www.pedrobortiz.com/display-articles/listforcountry/id/97>
- Pérez, C.; Del Río, F.; Szmulewicz, E.; Rivera, E.; Cárcamo, R. (2013). *Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo*. Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Consejo Editorial de Asuntos Públicos. Comisión de Descentralización. Informe 1052.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie mayor. España.
- Salazar, Gabriel; Pinto, Julio. (1999). Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía. Lom Editores. Chile. Páginas 33-35.
- Salazar, Gabriel. (1994). en *Proposiciones N° 24, Sur Profesionales*. Chile. Páginas 92 -102.
- SUBDERE (2010). "Manual guía para la participación ciudadana en la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial". Serie Manuales de Participación Ciudadana. División de Políticas y Estudio. 76 páginas. Santiago, Chile.
- Valenzuela, Arturo. (1977). Political Brokers in Chile: Local Government in Centralized Policy. Durham, North Carolina pág. 159.
- Valenzuela, E. (2007), "Presidencialismo- Centralista en Chile": En Carrión, Fernando: *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*, FLACSO, Quito, Ecuador.
- Valenzuela, Esteban. (2015). *Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda*. Ril Editores. ISBN 978-956-01-0162-4. Santiago, Chile. 314 páginas.
- Werner, G.; Zúñiga, M. E. (1995). Ordenamiento territorial y planificación ambiental en Chile. Integration environment & energy / ecodec - ifanos Chile. Programa de Cooperación MIDEPLAN-CDG. Santiago, Chile – Núremberg, Alemania.







## **CAPÍTULO V - INTEGRACIÓN COHERENTE**

### **DISEÑO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Geografía, producción, división político administrativa y circunscripciones electorales

**Autores:**

Matías Dziekonski Rüchardt

Carlos Muñoz Parra



*Nosotros sabemos conciliar el gusto de lo bello con la simpleza y el gusto de los estudios con la energía. Nosotros usamos la riqueza para la acción y no para un vano desfile de palabras. Donde nosotros, no es vergonzoso confesar pobreza; lo que lo es, es no intentar evitarla. Los mismos hombres pueden dedicarse a sus asuntos particulares y a los del Estado; los simples artesanos pueden comprender suficientemente cuestiones de política. Solamente nosotros consideramos al hombre que en ella no participa como un inútil y no como un ocioso. Es por nosotros mismos que decidimos nuestros asuntos y nos hacemos de ellos una idea exacta: para nosotros, la palabra no es molesta para la acción, lo que lo es, es no informarse a través de la palabra antes de lanzarse a la acción.*

#### **Pericles<sup>1</sup>**

Este texto nos es conocido por Tucídides y corresponde a un trozo del discurso pronunciado por Pericles despidiendo los restos mortales de jóvenes combatientes caídos en la guerra que enfrentaba Atenas con Esparta hacia el término del siglo V a. de C. El orador se detiene en ensalzar las características de la cultura que los caracteriza describiendo su manera de vivir y la razón de mantenerla incluso a costa de sufrir la pérdida de esas jóvenes vidas. Este retrato idealizado ha servido -y sigue inspirando- como un referente que permite la ilusión de formas de gobierno más democráticas y equitativas.

Hemos querido iniciar este capítulo bajo su luz –así entendamos que probablemente no fue sino una breve experiencia, en el total de la historia griega, correspondiendo además a un relato donde se mistifica la forma de vida que laboriosamente lograron constituir– para marcar que el tema que estamos intentando cerrar con este capítu-

lo implica necesariamente hacer referencia a cuestiones de orden más general donde el ordenamiento territorial no sería sino la mera expresión, en el territorio, del orden social que lo enmarca. En efecto, si hoy carecemos de un ordenamiento territorial, es porque el orden social que hemos creado así lo establece y lo seguimos reproduciendo debido a que hemos terminado por naturalizarlo. En los capítulos anteriores creemos haber entregado suficientes antecedentes que justifican el querer cambiarlo.

Es así como, desde la perspectiva administrativa, entendemos que el Ordenamiento Territorial (OT) constituye una función pública, la cual atiende los requerimientos de establecer una orientación del uso del suelo en beneficio del bien común y no supeditado a intereses individuales, de tal manera que se puedan regular los requerimientos del crecimiento espontáneo de las actividades humanas, principalmente con el propósito de evitar las consecuencias indeseadas para la sustentabilidad de los territorios, como lo son un uso impredecible del mismo, el cual podría afectar la calidad de vida de quienes allí moran. Por este motivo es menester desarrollar una línea conductora de la gestión de los territorios, la cual tenga como función en primer lugar asegurar el bien común como base para una mejor y más equitativa calidad de vida de sus habitantes (Muñoz y Dziekonski, 2011).

El OT que se requiere es el que adopta un enfoque global y sistémico en lo temático, de gran amplitud para que integre un modelo conjunto las miradas económicas, sociales, políticas, administrativas y físicos-naturales. Aun cuando conseguir y gestionar este enfoque integrador resulta más difícil, éste deviene en una mayor racionalidad y pertinencia que las miradas sectoriales. Esta situación se produce debido a que la mirada sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial de los mismos, producen problemas que se pueden solucionar por medio de un enfoque global, de amplia cobertura espacial y sistémica de la orde-

<sup>1</sup> Claude Mossé, Histoire d'une démocratie, Editions du Seuil, 1971, página 11.

nación territorial. Esto se basa en que como todo sistema, el territorial precisa de mecanismo de regulación y control; teniéndose que dichas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión que están implicadas en la ordenación territorial como proceso (Gómez- Orea, 1994).

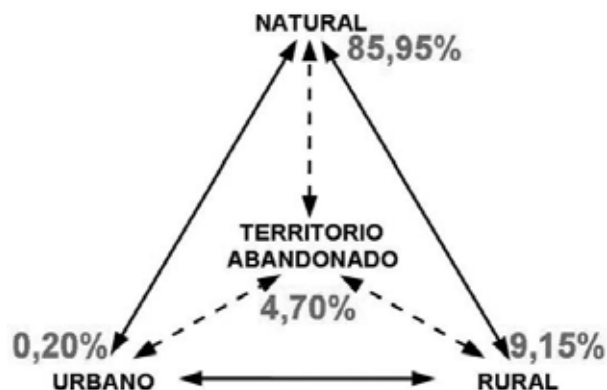
## CUATRO MIRADAS SOBRE EL TERRITORIO

Los primeros problemas que pueden surgir para obtener una ordenación territorial consistente con ciertas metas establecidas –que puedan surgir a partir de las consideraciones de integración de aspectos productivos, sociales, medioambientales, y adicionalmente, morfológicos y fenomenológicos– están en la recurrente discordancia entre las diferentes miradas existentes sobre los territorios. Reconocemos al menos cuatro miradas sectoriales:

- la mirada desde la geografía,
- la mirada desde la economía y la producción de bienes y servicios,
- la mirada desde la división político-administrativa y
- la mirada desde la representación política comunal, regional y parlamentaria.

Observándolas podemos reconocer que, por un lado, ninguna de las cuatro es absolutamente estable, todas tienen y sufren cambios en el tiempo. Pero, por otro lado, debemos señalar que hay algunas que son más estables que otras y las hay también algunas que son definitivamente inestables. Las más estables son las más virtuales, son las que surgen de los consensos políticos que a veces perduran más allá de lo necesario y al hacerlo se convierten en una traba. Son las relacionadas con las divisiones político-administrativas del territorio y las derivadas de las circunscripciones electorales con que se ordena nuestro accionar desde el aparato del Estado y nuestra institucionalidad democrática representativa. Las más dinámicas, relativamente hablando, son la geografía y las prácticas productivas y económicas que se aplican en el territorio.

Por geografía entendemos para efectos de este artículo, la mera existencia “natural” del territorio, es decir, su topografía, sus cuencas hidrográficas, sus diferentes calidades de suelos y su clima. Podemos reconocer una relativa estabilidad en el tiempo constituida en el rutinario paso de las estaciones, de los regímenes de lluvias –corriente del niño y de la niña incluidas– y sabemos que sufre lentos pero reales cambios en el tiempo, sea por el accionar humano sobre ella con su impacto de las estaciones y el clima, sea por los efectos de grandes y largos ciclos de la deriva evolutiva del universo. Podemos distinguir en ella al menos tres áreas que son la natural, la agrícola y la urbana. En el Chile Americano, la superficie de ocupación de cada una de ellas es respectivamente un 85,95%, un 9,15% y un 0,20%, existiendo un 4,70% considerado “abandonado”<sup>2</sup>. Puede haber cifras distintas pero las proporciones entre ellas no cambian tanto y sufren lentas y progresivas modificaciones en el tiempo dado que la movilidad de sus ocupantes les permite trasladarse constantemente de uno a otro, a veces avanzando o retrocediendo según sea la región en cuestión.



Tipologías de ocupación zonal territorio americano de Chile Americano<sup>3</sup>.

2 Ver: Juan M. Gastó C., María C. Gálvez N. y Patricio Morales A. Construcción y Articulación del Paisaje Rural. Ver: [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=s0718-72622010000100002&script=sci\\_arttext](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=s0718-72622010000100002&script=sci_arttext)

3 Gráfico obtenido del artículo previamente mencionado en nota (2).

Por producción entendemos que es la acción del hombre sobre el territorio, en sus acciones extractivas y/o agropecuarias. Éstas importan cambios modificando, regulando, deteriorando, homogeneizando, la biodiversidad natural existente y el paisaje. Sufre cambios permanentes según a qué mercado sirva la actividad en curso. Si el mercado a satisfacer es interno, como fue lo dominante en los tres primeros cuartos del siglo XX a través de la política de sustitución de importaciones, los productos a ser desarrollados serán unos; si el mercado es externo como predomina ahora, dada la política de ventajas comparativas y la apertura económica, los productos podrían mantenerse pero seguramente variarán según ese consumidor externo al que se quiere satisfacer. Hay zonas enteras que cambian de cultivos, se recuperan áreas antaño consideradas inservibles. En fin, hemos visto en los últimos 30 años los cambios que trajo esta dinámica y que sigue desarrollándose en la medida que se descubren posibilidades de producción de nuevos productos y/o la exportación a nuevos mercados de los ya existentes. Los medios de comunicación ya lo hacen presente, cuando se señala que la superficie de plantaciones frutícolas se dispara en hasta un 120% en diez años, particularmente asociada a la producción de arándanos, cerezas y avellanas. Esto ha incidido en que comiencen a incrementarse la demanda por suelo productivo aprovechando que aún es menor su precio que en la zona central así como el cambio que se produce en el clima<sup>4</sup>.

Por división político-administrativa entendemos la división del territorio –en nuestro caso, si lo miramos de mayor a menor– en regiones, provincias y comunas, regidas todas ellas por un intendente, un gobernador y un alcalde respectivamente. Cada uno de ellos con diferentes legitimidades. Los dos primeros designados hasta ahora desde el poder central y el último elegido democráticamente. Existe la promesa de la elección de Intendentes cuestión aún en discusión por su complejidad pues existe una cierta coherencia entre el tipo de Estado unitario, su centralismo y el régimen presidencialista. Modificar alguno de los aspectos

que lo constituyen afecta el funcionamiento del conjunto. Los complementan un conjunto de instituciones, léase gobiernos regionales, concejales, etc., con mayores o menores grados de legitimidad democrática y representativa. La historia de este sistema administrativo en el tiempo, ilustra la importancia relativa de las diferentes regiones en el territorio, las cuales van cambiando su impacto y su capacidad de decisión en el total del sistema. Períodos donde la economía fue hegemonizada por la agricultura o por la minería o por tal o cual región más accesible o productiva, van reconfigurando los mapas administrativos y sus mecanismos de construcción democrática de la representación local y de su impacto en el nivel nacional.

Finalmente la representación política de las comunidades locales en las estructuras centrales del Estado nacional, a través de elecciones periódicas para los representantes al poder legislativo, genera otra mirada sobre el territorio. En nuestro caso tenemos las circunscripciones y los distritos, los cuales eligen a los senadores y a los diputados respectivamente. Su número, la región que representan, dependen mayoritariamente de la distribución de la población sobre éste. Tiene relevancia este aspecto toda vez que en el concierto de la política nacional las regiones y grupos mejor representados tendrán inevitablemente mayores ventajas a la hora de la distribución de recursos nacionales y además podrán hacer prevalecer sus particulares intereses sobre los de otra región o del colectivo.

## EL CASO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS

### Relación entre el contexto geográfico y la división político-administrativa.

Analizando el caso de la Región de O'Higgins hoy en día (figura 1), podemos apreciar que la estructura de cuencas hidrográficas de la región y los límites administrativos de ésta se presentan ligeramente desplazados hacia el sur. En efecto, los esteros de Caren y Alhué, que nacen en la Región Metropolitana, tributan en el Embalse Rapel. Por otro lado, el Embalse vuelca sus aguas al Río Rapel, el cual reci-

4 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-08-16&dtB=16-08-2016%200:00:00&Paginald=16&bodyid=2>

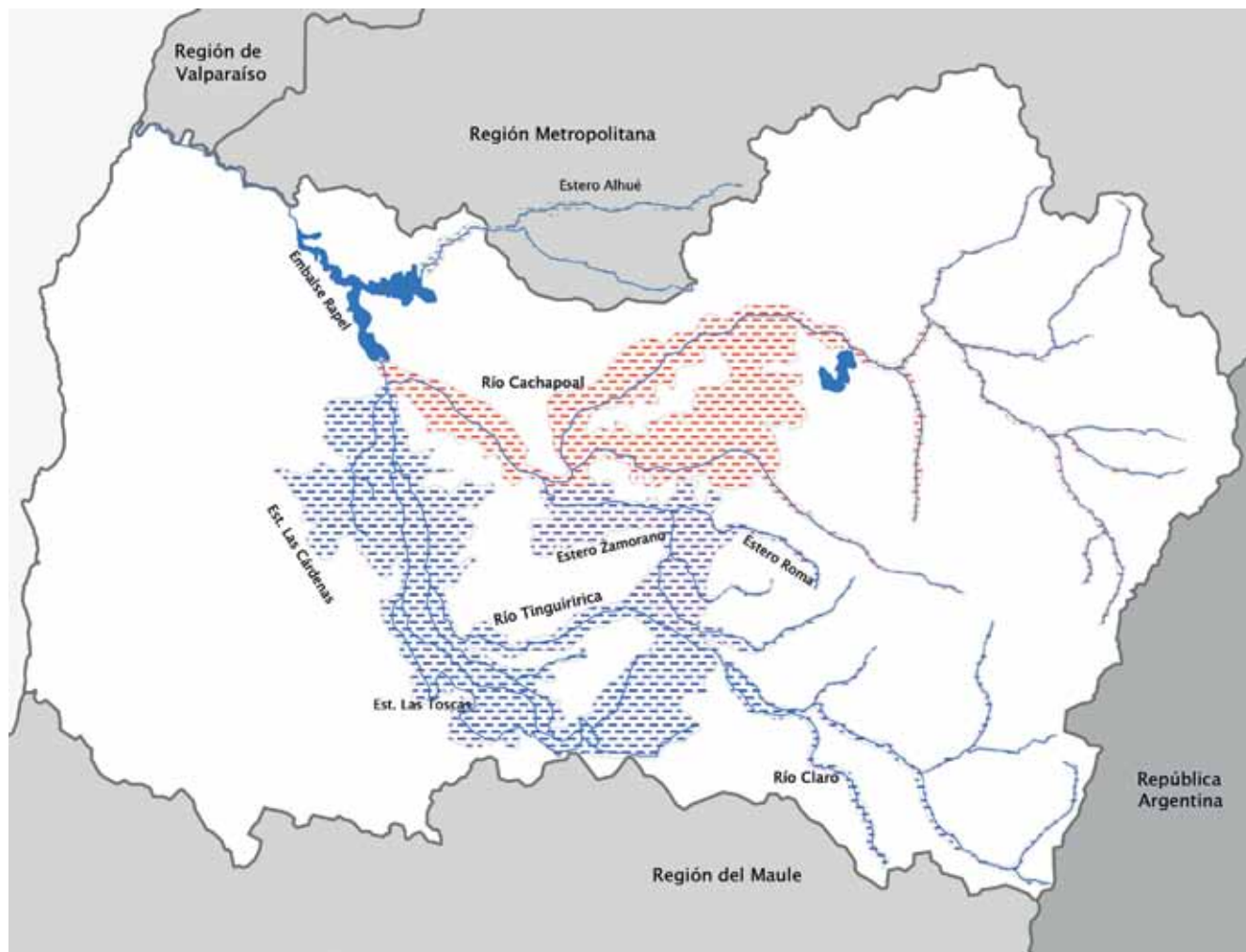


Figura 1: LA REGIÓN Y LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS

be a su vez aguas tanto de la Región Metropolitana como de la Región de Valparaíso.

Este tema, probablemente poco relevante en el pasado, comienza a serlo toda vez que aparece la inquietud derivada del cambio climático que –al menos en esta zona– pro-

nostica que las precipitaciones disminuirán y será una región más seca. La idea de cuidar el agua –el gasto de agua o huella hídrica<sup>5</sup>– como una nueva variable de medición

5 El 2002 nació el concepto de “huella hídrica”. Arjen Hoekstra: “el volumen de agua requerido para producir un producto, sumado du-



del impacto ambiental de nuestras formas de producción y de vida, debería movernos a una mayor sensibilidad y a una revisión de nuestras prácticas y formas de administrar nuestros territorios. Si queremos ser coherentes con ello debiéramos movernos hacia una visión clara de cuáles son nuestros comportamientos en las cuencas hídricas y no deberían estar éstas segmentadas administrativamente como puede apreciarse, pues un río es el eje central de la cuenca, su columna vertebral y no un límite territorial, un accidente de la continuidad del desplazamiento en la superficie, como ha sido tratado a la fecha. En síntesis, se requiere de una visión en tres dimensiones y no de la tradicional visión de dos dimensiones. Podemos entonces apreciar aquí una contradicción entre dos de nuestras miradas territoriales definidas más arriba: la mirada geográfica y la mirada político-administrativa a escala de la definición regional. Creemos que en esta contradicción lo que debiera prevalecer es la mirada desde la cuenca y la división político-administrativa debiera subordinarse a aquella.

### Relación entre la producción y la división político-administrativa

Ahora bien, si observamos la relación entre las características productivas de la región y su división político-administrativa (fig. 2), encontraremos nuevamente una cierta incoherencia en la superposición de ambas. Podemos apreciar cómo la denominada Zona Colchagua Tierra Premium<sup>6</sup> se presenta cubriendo una parte minoritaria de la Provincia Cardenal Caro, una parte mayoritaria de la Provincia de Colchagua y se extiende hacia el norte en la Provincia de Cachapoal. Por otro lado la Zona Hortofrutícola<sup>7</sup> que viene descolgándose

desde la Región Metropolitana, atraviesa la región transversalmente desplazándose también hacia el sur y cruzando dos provincias. Por último ambas presentan áreas netas y un área donde se superponen, dejando en evidencia que en este caso, el sector agro exportador y sus territorios de producción, no cuentan con un sistema de administración territorial que les sea plenamente concordante.

Podemos concluir nuevamente que no existe una coincidencia entre la estructura político-administrativa diseñada para los territorios por el aparato público<sup>8</sup> y lo que objetivamente se ha ido desarrollando productivamente. Es decir, la mirada productiva y la político administrativa no son coherentes entre sí actualmente. En la práctica, han sido más relevantes las coherencias productivas –a partir de la cuenca del Río Tinguiririca– las que se han extendido en el territorio produciendo, además, una identidad con el habitante y empoderándose de un espacio económico, ambiental y social donde discurre el hábitat. Es un proceso de involucramiento empírico de los actores con el entorno físico que los acoge y que a partir de la acción cotidiana, van generando más que límites, áreas de interacción.

Estas situaciones ya las identifica Fabricio Zanzzi, quien señala que cuando una nación ya no puede operar de manera coherente con su territorio -a partir de la división política administrativa que detenta- se hace conveniente hacer un análisis profundo a fin de proponer alternativas de solución<sup>9</sup> a sus posibles causas de estancamiento en el desarrollo, vinculados a su desconcentración y descentralización<sup>10</sup>. La división Político Administrativa no obedece a patrones contemporáneos comprensibles dado que arrastra divisiones administrativo territoriales heredadas de tiempos pretéritos (como el caso de las gobernaciones) y que actualmente podrían estar en algunos casos obso-

rante las distintas etapas de la cadena de producción". Según Tony Allan, co-creador de esta medición, "El uso del agua todavía no resta competitividad ni es un criterio muy considerado en el mundo". Ref: [http://www.sustentable.cl/reportajes\\_extendida.php?nid=2896](http://www.sustentable.cl/reportajes_extendida.php?nid=2896)

6 Proyecto de desarrollo económico territorial vitivinícola llevado a cabo por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile CORFO en el valle de Colchagua entre el 2002 y el 2006.

7 Área territorial con producción fundamentalmente de frutas y hortalizas frescas.

8 Muñoz, 2010, p. 3.

9 El Colegio de Ingenieros de Chile ha hecho una propuestas al respecto la que será analizada en futuras investigaciones.

10 Los aparatos públicos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del lugar en que tiene su sede el poder ejecutivo.

letos dados todos los cambios generados en las últimas décadas.

*En cualquier territorio coexisten, siempre, dos procesos sociales de cambio, cuya interacción determina la posición e inserción del territorio en contextos mayores y que da cuenta además, tal interacción, del nivel de satisfacción social. Se trata del crecimiento económico por un lado, es*

*decir, la expansión permanente y sistemática de la base material, de la capacidad de producción de bienes y servicios, y del desarrollo societal por otro, esto es, del surgimiento de condiciones favorables a la transformación de los seres humanos que habitan tal territorio en personas humanas, una cuestión de enormes y variadas consecuencias, un proceso que muestra simultáneamente las*

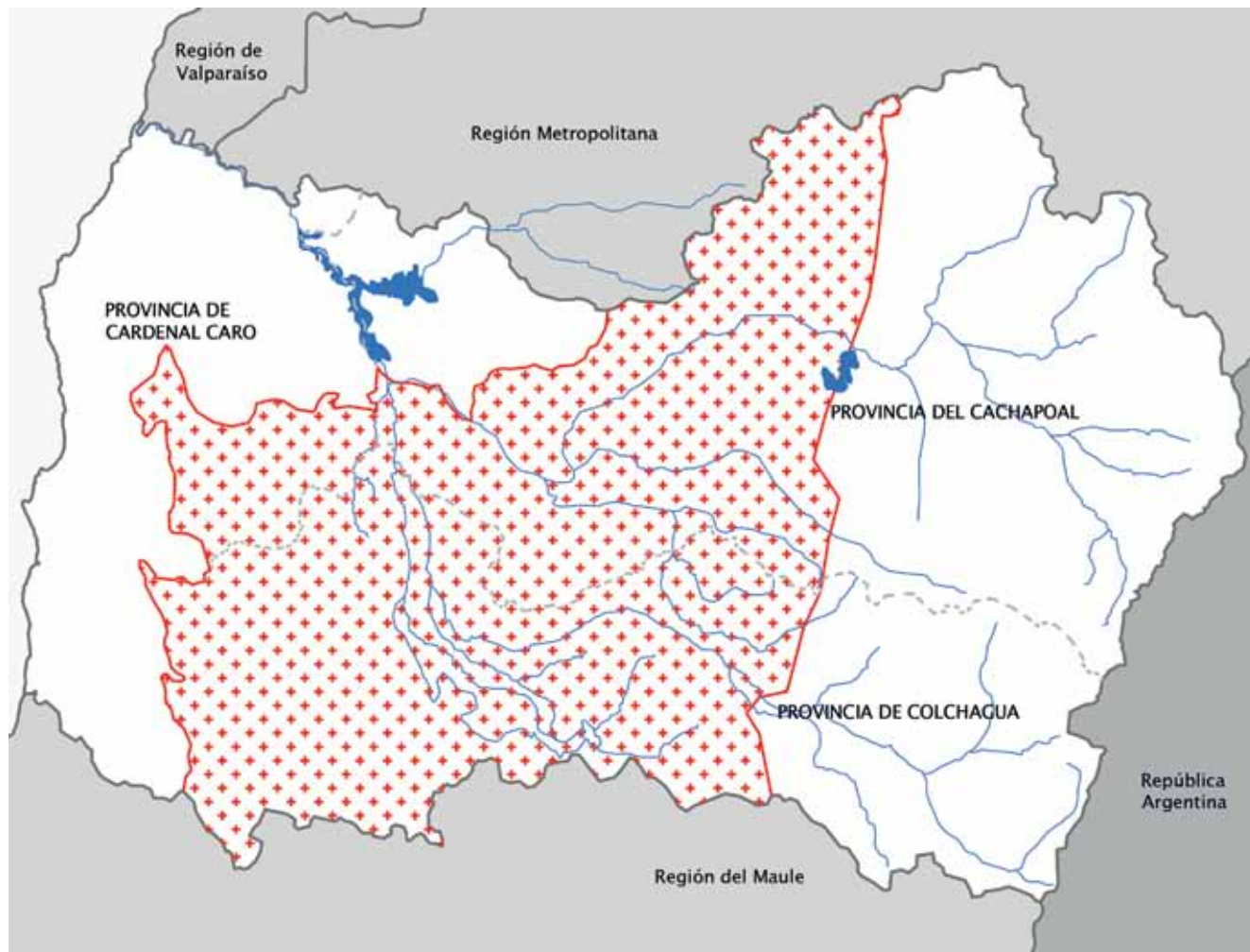


Figura 2: LA REGIÓN Y EL ÁREA AGROPECUARIA

*posibilidades y los impedimentos de su propio logro, que muestra cuán cerca o cuán lejos estamos, en cualquier sociedad local, de su realización como tal*<sup>11</sup>.

En términos prácticos, no se generan economías de escala ni sinergias entre las áreas que conforman el territorio reconocido por los actores y el legalmente establecido, tal como se señala en el capítulo 4 del presente texto.

Esta inequidad en los procesos de financiamiento de proyectos para ciertos territorios, podrá redundar en que, en muchos casos, se está financiando en exceso a territorios que cuentan, por ejemplo, con menos población que otros, en desmedro de los habitantes que quedan atrapados en esta maraña administrativa del territorio, generándose en los hechos una gestión no integrada de los recursos públicos.

La supuesta redistribución de recursos –realizada en los actuales marcos político-administrativos no vinculados a las realidades geográfico-ambientales– desde el nivel superior hacia la comunidad, no es posible mantenerla en el largo plazo en un proceso de desarrollo local sostenido. Está probado que dichas políticas de administración de recursos, son finalmente menos eficaces que las que se detienen a detectar las verdaderas necesidades de los actores de un territorio dado, y así, la generación de iniciativas sube desde la base territorializada hacia los niveles superiores de la estructura de la organización pública. El desarrollo económico del país, es la consecuencia lógica del desarrollo económico local sostenido<sup>12</sup>.

### **Relación entre los distritos electorales y la división político-administrativa**

Para elegir a sus representantes al Congreso Nacional, el territorio de Chile se dividirá a partir del año 2018 con el nuevo sistema electoral para elecciones parlamentarias que puso fin al sistema binominal en 15 circunscripciones senatoriales y 28 distritos electorales de diputados. A cada circunscripción senatorial le corresponderá elegir entre

dos y siete senadores, y a cada distrito, entre tres y ocho diputados dependiendo en lo principal de la población de cada uno. La ley establece que cada diez años el Consejo Directivo del Servicio Electoral debe actualizar la asignación de diputados por distrito, según la variación que tenga la población en el país, de acuerdo con los datos del último censo que se haya realizado. Esto significa que algunos distritos podrían quedar con menos representantes y otros con más. Sin embargo, debe mantenerse como criterio un mínimo de tres y un máximo de ocho diputados por distrito.

En consecuencia el Senado estará compuesto por 55 senadores electos y la Cámara de Diputados, por 155 miembros. Quienes integran cada una de las ramas del Congreso, tanto los 155 diputados como los 55 senadores, además de concurrir a la formación de las leyes con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del Gobierno, representan al pueblo que los eligió y reflejan sus distintas posiciones, ideas y sensibilidades. Es en esta institución donde la democracia existe y cobra mayor sentido<sup>13</sup>.

Los distritos para diputados están compuestos por un número variable de comunas, pero la ley no especifica el criterio para la agrupación de comunas en una misma circunscripción. Hay un total de 28 distritos. En el caso de los Senadores, cada región chilena (Chile está compuesto por 15 regiones) se convierte en una circunscripción, el total de circunscripciones para elegir Senadores es de 15.

Ahora bien, un problema muy debatido políticamente es la distribución geográfica de los distritos electorales. La división de un territorio electoral en distritos puede hacerse desde los puntos de vista más diversos. Las consideraciones de orden histórico, administrativo y geográfico constituyen criterios ciertamente importantes. La historia de las elecciones, sin embargo, abunda en ejemplos que demuestran cómo, también la división en distritos electorales, es el resultado de causas netamente políticas. Por regla general, lo más importante para conocer los factores

11 Boisier, 2007, pág. 50

12 Ferreira, 1971, p. 23.

13 [http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/nuevo-sistema-electoral-para-elecciones-parlamentarias-\(fin-del-sistema-binominal\)](http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/nuevo-sistema-electoral-para-elecciones-parlamentarias-(fin-del-sistema-binominal))

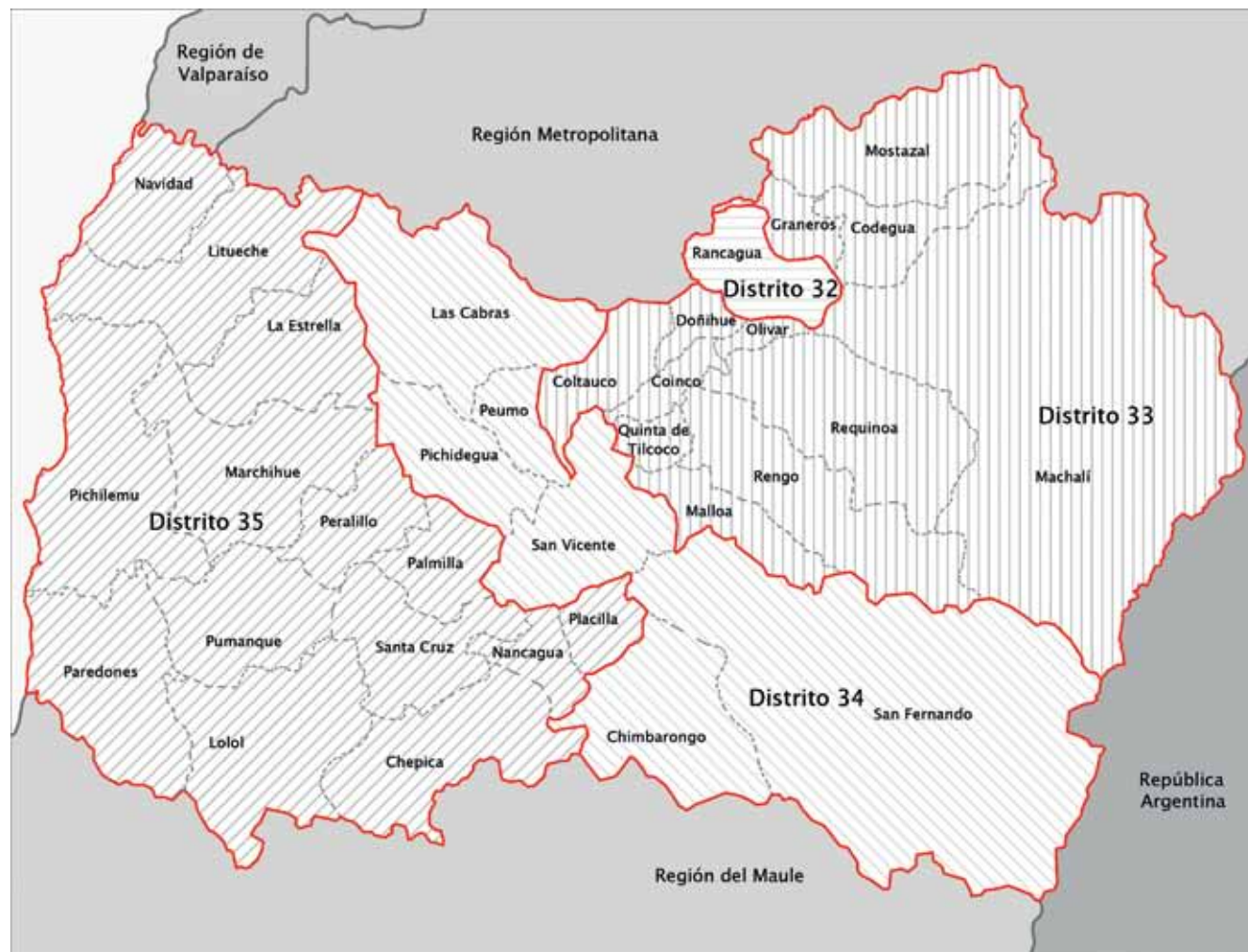


Figura 3: LA REGIÓN Y LOS DISTRITOS ELECTORALES (1990-2016)

causantes de los sesgos en la representación política, es saber si subyace una “clave de representación” en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales<sup>14</sup>. La cuestión es que con la nueva estructura electoral,

no existe la misma relación entre el número de electores o de habitantes y los escaños en todas las circunscripciones. Si a los efectos producidos por la manipulación de la clave de representación se añaden los efectos producidos por

14 Navia, Rojas, 2005, p. 8.



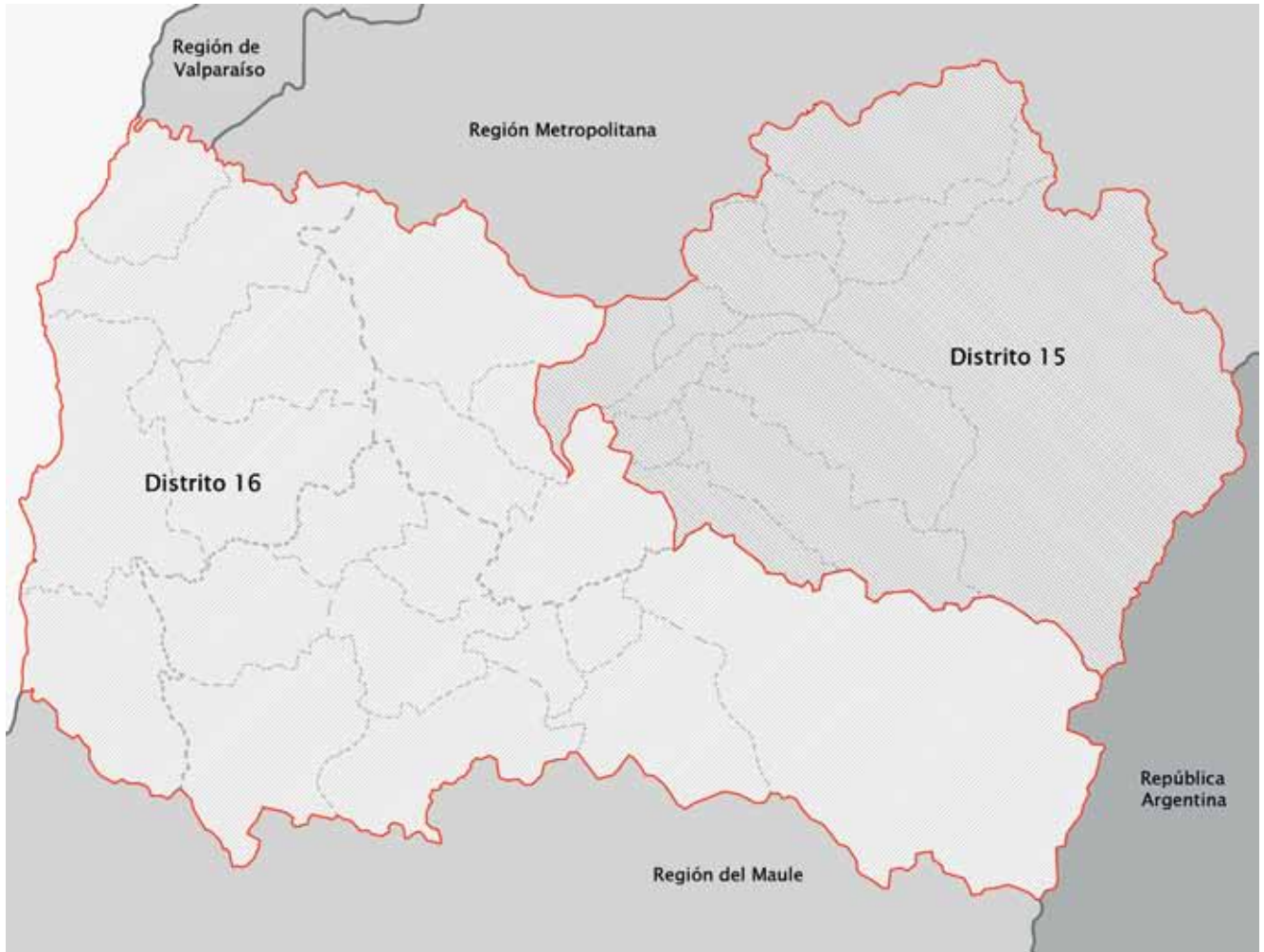


Figura 3: LA REGIÓN Y LOS DISTRITOS ELECTORALES (2017 en adelante)

diferentes magnitudes de las circunscripciones, pueden producirse, entonces, distorsiones importantes en la representación política.

La forma de geometría electoral manipulada se conoce con el nombre de *gerrymandering*. El concepto se remonta

a Mr. Gerry, quien consiguió recortar una circunscripción a su medida en la ciudad de Boston, parecida a una salamandra. El gerrymandering implica el arreglo intencional, no accidental, de los límites de las circunscripciones electorales según la dispersión geográfica del electorado

de un candidato o de un partido, sin tener que manipular necesariamente la clave de representación<sup>15</sup>.

Tenemos que en el período de la dictadura militar chilena se hicieron grandes transformaciones en las divisiones político administrativas. Dadas las circunstancias, el antiguo mapa electoral previo a 1973 ya no era viable para ellos en 1988, para los intereses políticos y su proyección en el tiempo, de aquel gobierno. Señalan Navia y Rojas (2005) que comprensiblemente en esas circunstancias, el gobierno militar decidió incorporar un nuevo mapa electoral antes de las parlamentarias de 1989. En esta propuesta lo que se buscaba era modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700, del 19 de abril de 1988). Al momento de crearse esta Ley, no se incluyó información sobre el número de distritos, sus límites y la magnitud de cada distrito.

Si procedemos a revisar la composición comunal de los distritos resultantes de la nueva ley electoral, nos encontraremos que no se ajustan en nada a la división Provincial de la Región, así como tampoco a las características geográficas de la misma, y del mismo modo, no se ajustan para nada a las condiciones de carácter económico y productivo de la Región. Así, tenemos que la Región de O'Higgins quedó con una circunscripción Senatorial con cupo para tres senadores, y dos distritos para nueve diputados (fig. 3).

Si vemos que el presupuesto del país es aprobado por el Congreso Nacional, nos toparemos con conflictos de intereses de los parlamentarios en relación a las provincias que les toca representar, dada la configuración diferente de ambas (provincias versus distritos) en términos de la composición comunal de sus territorios.

### **Volviendo a la relación entre la geografía y la división político-administrativa**

Como se ha señalado previamente, la división Político Administrativa parece no obedecer a algún criterio que la ex-

plique, cosa que efectivamente podemos visualizar con el caso de la denominada Provincia de Colchagua, que está superada por la cuenca hidrográfica y por los procesos productivos encadenados que en este territorio se desarrollan. Esto lo dimensiona con las jerarquías en la división impuesta, donde podrían aparecer inequidades en la redistribución de la riqueza e ingresos nacionales, puesto que se segregan las posibilidades de acceder a estos recursos. En términos prácticos, no se generan economías de escala ni sinergias entre las áreas que conforman el territorio reconocido por los actores y el legalmente establecido. La actual división surgió del ODEPLAN de los años 60 en el marco de un proceso y modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y que fue impuesta luego del golpe del 73, antes incluso de que se implementara el actual modelo de economía de mercado, donde las regiones deben desarrollar sus ventajas comparativas y que además –por si fuera poco– arrastra en algunos casos a las gobernaciones como una rémora del antiguo esquema de las 25 provincias (fig.4). Como lo que pasa actualmente con la gobernación de la provincia de Santiago que no se nombra y no tiene ni siquiera una oficina pues puede opacar al intendente<sup>16</sup>.

Por otra parte tenemos que el concepto del espacio geográfico vinculado a la producción, es uno de los rasgos más sobresalientes de la última parte del siglo XX, y comienzos del actual, cobrando cada vez más valor las variables del desarrollo que se vinculan directamente con los territorios que las acogen y que han sido incorporadas por la geografía socioeconómica, como son el ámbito social, cultural y político<sup>17</sup>, y que van más allá del campo puramente económico.

Con lo anterior, surge la propia definición de la cuenca hidrográfica, la cual comprende el territorio definido por los límites de la zona de escurrimiento de las aguas superficiales, que convergen hacia un mismo cauce. Del mismo modo, una cuenca, sus recursos y sus habitantes, poseen determi-

15 [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/circunscripciones%20electorales.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/circunscripciones%20electorales.htm)

16 Muñoz et. Al. 2010. Página 135.

17 Catálogo. Metodologías de Planificación Territorial. MIDEPLAN, Cuadernillo 1, Santiago, Chile, 2005. Página 4.





Figura 4: LA REGIÓN Y LA DIVISIÓN POLITICO-ADMINISTRATIVA

nadas condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales, que le confieren características comunes.

Por tanto, la cuenca, ya sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad

territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad. Informe final, Santiago, Chile 2003. p.319.

A pesar de lo anterior, las divisiones político administrativas del país (regiones, provincias, comunas y otras) no coinciden con los límites geográficos de los territorios que ocupa una cuenca. El ciclo hidrológico, el aprovechamiento del agua y los habitantes de una cuenca hidrográfica, inciden en el desarrollo de ésta, sin dejar de lado las interrelaciones que se llevan a cabo en el contexto de este sistema integrado, así como también, las consecuencias que tiene el drenaje del agua de la cuenca en las franjas costeras y el mar<sup>19</sup>.

Un ejemplo de lo mencionado lo constituye la experiencia desarrollada en la Provincia de Colchagua. En el año 2004 se creó una corporación sin fines de lucro que se denominó “Aguas Limpias para Colchagua” lo que permitió actuar con mayor autonomía frente a los sectores públicos y privados para generar proyectos que aseguren en el tiempo la mejor disposición de las aguas que irrigan la cuenca productiva del valle y dar una proyección de calidad al cuidado del medioambiente de la zona. Se abocó a trabajar entre otras temáticas relevantes, en el ordenamiento territorial de la cuenca del Río Tinguiririca y del Estero Zamorano a partir de una visión sustentable de la misma y en coordinación con otros sectores<sup>20</sup>. Tuvo un impacto altamente significativo por su agenda de difusión, capacitación y sensibilización a nivel provincial, con los diversos usuarios sobre la calidad de aguas necesarias para las diversas actividades productivas y recreacionales en torno al río. Este proyecto, a su vez diagnosticó el estado actual de la cuenca tomando en cuenta la geografía, geología, hidrología y la geomorfología, la demografía, la flora y fauna del entorno; lo que ha permitido destacar los atractivos turísticos naturales y culturales, desarrollándose así un turismo naturalista y otro asociado a la producción vitivinícola del valle de Colchagua lo que ha incentivado además la gastronomía zonal y local.

Este es un ejemplo digno de imitar, donde el recurso hídrico contenido en la cuenca y los productores y habitantes

que dependían de él, se organizaron para su cuidado, preservación y manejo sustentable. Esta experiencia ilumina un camino para resolver el endémico problema del agua que, expendiéndose cada vez más desde el norte, aqueja cada año con más fuerza a importantes sectores de la región central de nuestro país.

## CONCLUSIONES

El Ordenamiento Territorial debe fundamentarse, principalmente, en regular un uso adecuado a partir de un aprovechamiento económico coherente, amalgamado a su configuración geográfica, cuidado del medio ambiente y recursos energéticos, encauzando la equidad social y política y preservando sus patrimonios tangibles e intangibles, poniendo así en valor su identidad. Con no menos de esto podríamos tener territorios integralmente sustentables.

Es importante que el territorio –que es el que acoge los diferentes procesos de interacción social y económica de los residentes– cuente, en sus distritos políticos electorales, las particularidades preexistentes de los contextos físicos, productivos y sociales del hábitat residencial del mismo, vinculados a las características específicas de sus integrantes. Esto porque el diseño de una configuración distrital en particular, puede influir en algún grado en facilitar o dificultar las expectativas de desarrollo de los residentes para con sus territorios, con lo que esta creación regulatoria de la representación política que se les asigne, será en definitiva la que optimizará o no las interacciones posibles de la inversión pública en concordancia con la aspiración de una mejor calidad de vida a partir de la equidad económica y social del país.

El caso de la experiencia desarrollada en Colchagua (ver capítulo 3), señala que en dicho proceso se han dado las decisiones políticas y administrativas correctas, que respetaron las inquietudes, aspiraciones y decisiones de sus actores, lo que provocó una serie de intervenciones exitosas y coherentes con el territorio, lo que avala que pueda intervenir con normativas que hagan sustentables estas intervencio-

19 Melo, Vial 2005, p. 14

20 CONAMA O'Higgins 2004, p. 1.



des considerando los riesgos naturales y en un contexto de multifuncionalidad para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan, sea en la región de O'Higgins, como en todo el país.

El actual ordenamiento político-administrativo es producto de una regionalización pensada en otro contexto y su desconcentración... *“sólo ha sido aparente, en cuanto únicamente ha modificado de forma superficial los flujos de poder desde el centro a los ámbitos subnacionales. Esto es coherente con la distribución del poder dominante desde el último tercio del siglo pasado, cuya lógica ha sido predominantemente top-down (de arriba-abajo) y no bottom-up (de abajo-arriba); esto último involucraría considerar a las regiones no como meros polos de desarrollo estratégicos, sino como auténticos sujetos políticos”*<sup>21</sup>.

¿Qué pierde Chile por no profundizar más en la descentralización?

Según señalara Alan Angell, hace ya más de 17 años<sup>22</sup>, en Chile existen tres problemas relacionados con esa pregunta.

1. *Primero, una baja adscripción al modelo por no resolver el problema del “desarrollo con equidad” y que la distribución del ingreso sigue siendo muy desigual lo que hace crecer problemas de **legitimidad** del modelo al percibirse injusto. Más aún si entra en crisis.*
2. *Segundo, una baja **eficiencia** por ser el modelo muy centralizado y vertical, poniendo mas énfasis en procesos que en resultados.*
3. *Tercero, un problema de **sostenibilidad** en el tiempo pues existe una baja calificación de la mano de obra, en un modelo exportador de productos primarios, demasiado vulnerable en una economía globalizada. La inversión en educación es imprescindible, sobre todo que requerimientos medioambientales se comenzarán a presentar.*

No deja de sorprender –a veces– la lucidez histórica de algunos analistas sobre la importancia de hacer algunos cambios y la dificultad existente en lograr implementarlos; tarea que mayoritaria e inevitablemente recae en los partidos políticos. Probablemente el enfrascamiento en los dilemas políticos cotidianos impide levantar las miradas y lograr aunar voluntades en torno a las tareas nacionales, las que postergándose, terminan por pasar la cuenta cuando las contradicciones se hacen insalvables.

En definitiva “la ordenación territorial ha de ser democrática, 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 ciencias regionales; y prospectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio*” (Gómez Orea; 1994, 2).

Es necesario tener en consideración que para poder definir una estructura de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, a modo de “Política”, es preciso establecer que es lo que se entiende por territorio o por sistema territorial. En este sentido el sistema territorial es una **construcción social** que representa el estilo de desarrollo de una sociedad. Es un sistema que se ha formado desde tiempos antiguos y se seguirá formando en el futuro mediante las actividades que las sociedades practican y desarrollan sobre el medio físico y las interacciones que producen entre ellas a través de los canales de relación que le otorgan funcionalidad al sistema.

Por último “los canales de relación” son los que estructuran y organizan a la población en grupos de interés, y generan instituciones que la vertebran así como normas legales; las que, junto a las propias de todo sistema, definen las reglas del juego gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio, y en suma, a la permanencia, objetivo final de todo sistema.

En síntesis, ésa es la tarea: consensuar nuestra concepción del territorio y definir los canales de relación que han de hacerlo funcionar equilibradamente en el tiempo.

21 <http://rodrigojcarcamohun.blogspot.cl/2013/08/comision-descentralizacion-ced.html> (01 09 2016)

22 Alan Angell, Revista Instituciones y Desarrollo N° 3, abril 1999.



## BIBLIOGRAFÍA

Angell, Alan. Revista Instituciones y Desarrollo N° 3. Abril 1999.

Aránguiz A., Ivonne, 2002. La Meta en la Ruralidad. Capítulo del libro Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, ISBN 956-8250-00-X.

Ayuntamiento de Granada, Consejo Económico y Social de la ciudad y Fundación Metrópolis, España 2002. Granada siglo XXI, Bases para la elaboración del Plan Estratégico de Granada.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, España.

Comisión Nacional del Medio Ambiente. 2004. Diagnóstico y plan de gestión para las aguas del Río Tinguiririca y Estero Zamorano. Región de O'Higgins Resumen ejecutivo, 5 pp.

Comunicación del 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+) Ref. 2000/C139/05

Dourojeanni, Axel. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable aplicadas a microregiones y cuencas. Documento 89/05. Serie Ensayos ILPES – CEPAL. Santiago, Chile 1993.

Durán Bastos, Diana. Comarcalización rural y análisis territorial. Una propuesta metodológica para un área de serranía deprimida. Capítulo del libro Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, ISBN 956-8250-00-X. 995pp.

Ferreira Mendes, J. L. Regional planning as a decision-making process: lessons from European experience and perspectives to fourth development plan in Portugal. Editorial The Hague, 1971.

Gastó, Juan y otros, 2002. Ordenación Territorial rural en escala comunal: bases conceptuales y metodología. Capítulo del libro Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, ISBN 956-8250-00-X. 995pp.

Gastó, Juan; Gálvez, Consuelo; Guzmán, Dagoberto y Retamal, Alejandra. Uso múltiple sostenido en la ordenación territorial comunal y predial. Capítulo del libro Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, ISBN 956-8250-00-X. 995pp.

Gastó, Juan y otros, 2002. Uso múltiple sostenido en la ordenación territorial comunal y predial. Capítulo del libro Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, ISBN 956-8250-00-X.

Gómez, Domingo. (1994). Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico. Instituto Tecnológico Geo Minero de España, Editorial Agrícola Española. I.S.B.N.: 84-85441-29-X. España. 238 páginas.

González Romero, Daniel. Rupturas, imaginarios y utopías: contribución a la visión crítica de la Arquitectura y la ciudad. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. División de Artes y Humanidades. Universidad de Guadalajara. ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno, año III, N° 7, junio 2008.

Gutman, Pablo. Interacción entre productores rurales y ambiente natural: apuntes para una tipología. CEPAL – PNUMA. Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina. Naciones Unidas, Santiago, Chile 1985.

Iniciativa Comunitaria Leader Plus Andalucía, PRODER de Andalucía. ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA. España 2006

Ley 19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional de la República de Chile.

Melo Jara, Ovidio; Vial Recabarren, José. 2005. Gestión Integrada de los recursos hídricos y algunas experiencias de organizaciones de usuarios del agua. Departamento de Recursos Hídricos de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de Concepción. 44 pp.

Mossé, Claude. Histoire d'une démocratie, Editions du Seuil, 1971, pagina 11.

Muñoz Parra, Carlos. Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible CF+S N° 42-43, Simposio Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad. Colchagua, un paisaje ordenándose en torno al vino. Universidad Politécnica de Madrid, edición marzo 2010, Madrid, España.

Muñoz, C.; Dziekonski, M.; Lamilla, N.; Soto, G.; (2010). "Hábitat y territorio: Coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la Provincia de Colchagua, Chile". Revista INVI N°70, Volumen N°25. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. ISSN 0718-1299. Santiago de Chile. Páginas 119 a 150.

Naciones Unidas, Conferencia sobre el Medio Humano. Principio 25. Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3 al 14 de junio de 1992.

Navia, Patricio; Rojas, Priscila. 2005. Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988-2004. Escuela de ciencia política, Universidad Diego Portales. Documentos de trabajo ICISO, número 1, año 1, julio, Santiago de Chile. 25 páginas.

Torres Ruiz, Francisco. La filosofía de los territorios inteligentes como marco de referencia; Jaén, plan de desarrollo turístico. España 2008.

Zanzzí, Fabricio. La División Territorial político administrativa con base en la participación ciudadana. Universidad Estatal de Milagro, Ecuador, 2007.









ESCUELA DE ARQUITECTURA  
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

ISBN: 978-956-303-324-3



9 789563 033243