



Subsecretaría
de Desarrollo
Regional y
Administrativo

Gobierno de Chile

Extracto del documento
**PLAN REGIONAL
DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL:**
Contenido y Procedimientos

Abril 2011



1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELEVANCIA

En el concierto internacional, es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se comienza a tratar el Ordenamiento Territorial (OT) como una herramienta al servicio de la transformación óptima del espacio. Antes aparecía como un tema más bien sectorial, ligado entre otros al urbanismo o la planificación urbana. En el caso de Chile, el OT es una temática que ha sido incorporada como tal a la agenda pública de manera relativamente reciente. Sin embargo, al igual que en la experiencia internacional, su expresión en el ámbito urbano tiene larga data en nuestro país, lo que permite explicar, en parte, el énfasis en la regulación de los usos del suelo que generalmente ha tenido, y que queda reflejado en los instrumentos reguladores utilizados hasta la fecha.

La importancia del enfoque moderno del OT se inicia, según Gómez Orea¹, a partir de un intento por integrar la planificación socioeconómica con la física, superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y ampliar la reducida escala espacial del planeamiento municipal. Su orientación se dirige a procurar “la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad”. De esta forma, el OT está mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico del territorio.

Este nuevo concepto del OT queda reflejado en la Constitución Política de la República (CPR), al definir ésta que “Chile es un Estado Unitario y su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada”. Así, por mandato constitucional, los órganos de la administración deberán promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas del territorio nacional². En la escala regional, la administración superior queda radicada en el Gobierno Regional (GORE), que tiene como objeto y mandato el desarrollo social, cultural y económico³. También se plantea, tanto para el gobierno como para la administración, que deberán observar como principio básico el desarrollo territorial armónico y equitativo⁴.

El OT corresponde, entonces, a “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (...) cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”⁵. Se trata de objetivos y metas que la sociedad involucrada se propone y desea alcanzar, a la luz de las limitantes y potencialidades del territorio.

¹ Gómez Orea, Domingo, 1994, Ordenación del Territorio: Una Aproximación desde el Medio Físico, ITGME, España.

² C.P.R. de Chile art. 3.

³ C.P.R. de Chile art. 111.

⁴ C.P.R. de Chile art. 115.

⁵ Consejo de Europa, 1983, Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En la búsqueda del desarrollo nacional, regional y local, distintos organismos del Estado han jugado un rol fundamental, ya sea en la localización de la población y de sus actividades, como en las acciones de equipamiento tecnológico, social y económico, intentando resguardar -no siempre con el mismo grado de éxito- el patrimonio natural y cultural del país. Bajo este nuevo contexto conceptual, corresponde hoy a los gobiernos regionales liderar el proceso en cada uno de los territorios bajo su administración.

Muchas veces, ordenar el territorio implica optar entre alternativas y criterios diversos, para lograr los objetivos de desarrollo, cuestión no exenta de conflicto. La toma de decisiones será función tanto de los objetivos que defina la región -a partir de la Estrategia de Desarrollo Regional y las Políticas Públicas Regionales-, como de la capacidad política del Gobierno Regional (GORE) para impulsar, coordinar e implementar las distintas iniciativas. Bajo la lógica del OT, el resultado de las decisiones debe traducirse en la definición de un modelo territorial equilibrado que promueva un desarrollo regional sustentable.

Esto se concreta a partir de la elaboración de un instrumento como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el que busca "orientar y armonizar las acciones de los diversos órganos de la Administración del Estado en la región, así como también informa a los agentes privados el modelo de desarrollo del territorio, lo que comprende tanto su dimensión geográfica como su dimensión de sustentabilidad, referida a la seguridad de que el resultado mantenga su validez en un mediano y largo plazo, dado que el instrumento surge de acuerdos sociales o socialmente construidos"⁶.

Los instrumentos y herramientas de planificación en OT que se apliquen se desprenderán, por consiguiente, del conjunto de valores sociales, de las políticas públicas nacionales y regionales, y de las condiciones económicas y ambientales propias de los territorios a intervenir. Dichos instrumentos deben quedar debidamente reflejados e integrados en el PROT, cuyo objetivo final apunta en la dirección del desarrollo y la equidad territorial.

Tras el principio de equidad territorial se alberga el de equidad social, es decir, el facilitar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de acceso a los recursos y servicios básicos para que todos puedan desarrollar sus potencialidades, independientemente del territorio en el cual residan. La igualdad de oportunidades no se vuelve efectiva hasta que no exista la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo individual y de la comunidad en general. La equidad no implica homogeneidad en los modelos de desarrollo, tan sólo igualdad en las condiciones necesarias para él (satisfacción de necesidades, uso y potenciamiento de capacidades, cumplimiento de expectativas de las personas, etc.). Es por ello que el Estado, junto con tener la responsabilidad de asegurar una mayor equidad social de todos sus habitantes, también debe trabajar para lograr una equidad territorial mínima necesaria que asegure un desarrollo armónico y equitativo de todas las personas, independiente de las regiones, provincias y comunas del país en donde ellas habiten (a esto también se le denomina justicia socio-espacial).

⁶ Gobierno Regional de Aysén, SERPLAC, GTZ, 2005: 11.

A partir de este punto de vista, el OT busca responder a la necesidad de orientar el desarrollo de las actividades humanas, evitando los problemas y desequilibrios que de ello se puedan derivar, optando por lo que se ha dado en llamar equidad territorial y privilegiando un concepto más amplio de calidad de vida.

En términos más operativos, el OT debiera permitir lograr una organización coherente de las actividades en el espacio -de acuerdo a un criterio de eficiencia-, la mejora en la calidad de vida -de acuerdo al principio de equidad e igualdad de oportunidades-, y la integración de los distintos ámbitos territoriales en los ámbitos superiores, en este caso la región -de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad-.

El OT busca, en última instancia, adaptar o adecuar el territorio en función de la resolución de múltiples necesidades. Se trata de un nuevo modo de análisis y de gestión del territorio a nivel regional, que tiene como primer desafío la redefinición del actual instrumento de planificación territorial regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU). Lo que se intenta es pasar de una mirada sectorial urbana a una visión territorial regional, en base a la aplicación de un nuevo instrumento denominado PROT.

El argumento es muy simple, pero fundamental: cualquiera sea la situación particular de una región, el GORE tiene, como una de sus funciones, la de velar por el desarrollo sustentable de su territorio tomado como una totalidad, debiendo integrar los diversos sistemas territoriales bajo un marco orientador único, haciéndose cargo de la diversidad de actores, condiciones y características de ese territorio. Lo anterior constituye el desafío cuyo cumplimiento permitirá avanzar simultáneamente en la dirección del desarrollo regional y la equidad territorial, armonizando los distintos intereses tanto públicos como privados.

2. ELEMENTOS ANALÍTICO-CONCEPTUALES

2.1. Territorio⁷

Como ya se ha mencionado, el OT implica ciertamente un nuevo orden u orden deseado del territorio. Pero lo que se ha de entender por territorio es algo menos obvio de lo que parece. Sin la claridad y acuerdo necesarios respecto de lo que vamos a ordenar, cualquier intento por avanzar en dicha dirección resultará arbitrario e incierto. Esto nos obliga a realizar algunas precisiones.

Lo primero que debemos advertir es que el concepto de territorio está marcado, en sus distintos usos, por un carácter polisémico, lo cual genera importantes controversias al momento de intentar consensuar una definición. No da lo mismo trabajar con un concepto de territorio u otro, ya que la opción que se tome tendrá efectos sobre cómo se habrá de asumir el Ordenamiento Territorial. Esto es especialmente relevante dentro del nuevo marco de atribuciones de los Gobiernos Regionales en la materia.

Si miramos las conceptualizaciones predominantes en torno a lo que se habrá de entender por territorio, tres resultan especialmente relevantes.

En primer lugar, se encuentra aquella que enfatiza varias dimensiones del territorio, en las que se entremezclan aspectos funcionales, de identidad, de administración y de gestión. Así, por ejemplo, el territorio se puede entender como un producto generado a partir del espacio geográfico, por las redes, circuitos y flujos materializados por una sociedad o por los grupos sociales que la componen.

En segundo lugar, se encuentran aquellas definiciones que enfatizan el concepto territorio como correspondencia a un espacio geográfico dado, donde una sociedad tiene jurisdicción (o administración), o a una extensión correspondiente a un espacio específico identificado como tal para efectos de la aplicación de una determinada política pública⁸.

Finalmente, están aquellas conceptualizaciones en las que el territorio es usado como un término para designar una unidad específica de la división administrativa o un espacio que tiene una autoridad competente, lo que lo transforma en un territorio de administración.

Para efectos de este documento, territorio será aquel espacio definido por los límites político-administrativos, en este caso la región, caracterizado por las condiciones geográficas y por las distintas transformaciones resultantes de las intervenciones humanas, y sobre el cual el Gobierno Regional tiene competencias y la responsabilidad de velar por su desarrollo armónico y equitativo.

⁷ Desarrollado por F. Arenas, 22 de junio de 2008. En el marco de la elaboración del presente documento.

⁸ Tal es el caso de las Zonas Saturadas por Contaminación o las Áreas de Desarrollo Indígena.

2.1.1. Incidencia de las condiciones geográficas en el territorio y su desarrollo

Las condiciones geográficas tienen una importante incidencia en la generación de un determinado territorio, por lo cual una misma intervención humana (por acción u omisión) produce resultados distintos según sean dichas condiciones. Esto tiene, a su vez, un impacto diferenciado respecto de los niveles de desarrollo que se puedan alcanzar en una región o parte de ella.

La constatación de que el desarrollo regional no se expresa de manera homogénea en el espacio, ha dado lugar a una serie de aproximaciones teóricas, las que van desde el enfoque centroperiferia, pasando por la teoría de la polarización hasta la teoría de la base económica, entre otras. Lo que se asume es que existirían varios tipos de espacios en un determinado territorio regional (espacios dinámicos, espacios decadentes, espacios abandonados, etc.), los cuales se encontrarían asociados a un desarrollo regional heterogéneo. Se puede afirmar que la ordenación del territorio es más que una identificación y solución –o intento de solución– de los problemas territoriales⁹. A esa visión, un tanto restrictiva, se le deben sumar fenómenos o procesos territoriales que requieren también de acciones de ordenación como es, entre otros, el proceso de redistribución de la población.

Por ejemplo, en un determinado espacio regional se puede dar un círculo vicioso que se inicia por una disminución o ausencia de posibilidades de empleo, seguida por un decrecimiento demográfico que reduce los umbrales de población, lo que lleva a una racionalización y reducción de servicios, esto es, una reducción y eliminación de factores de atracción de un lugar, lo que, a su vez, redundará en una reducción de las posibilidades de empleo, cerrándose así el círculo. El resultado será el de un territorio fuertemente diferenciado, con espacios dinámicos que concentran las oportunidades, los servicios, bien integrados y accesibles, atractivos, conviviendo con otros desintegrados, mal servidos, con estructuras tipo “enclave”, con pocos o nulos factores de atracción, aislados, casi “repulsivos”. Posiblemente, entre los factores explicativos se encuentra el nivel de aislamiento o de accesibilidad espacial, función inversa de la distancia que separa dos puntos, pero sobre todo función directa de la posibilidad de recorrerla, y resultado tanto de la rugosidad de la superficie como de la fricción de la distancia. En efecto, una superficie con gran rugosidad (topografía difícil, rutas en mal estado o características geográfico-físicas que obliguen a combinar dos o más medios de transporte), verá aumentada la fricción de la distancia y, en consecuencia, las condiciones de aislamiento o de enclave. Es importante tener en cuenta, a la vez, que la fricción de la distancia puede variar de manera artificial. Puede ser el resultado, entre otros, de la diferenciación horaria o diaria del precio de los peajes (el aumento del valor del peaje durante los fines de semana aleja artificialmente dos puntos en el mapa, si medimos la distancia como costo y no en kilómetros).

⁹ Pujadas, R.; Font. Jaume; Ordenación y Planificación Territorial, Editorial Síntesis, España, 1998.

Muy probablemente, en este ejemplo, una primera explicación dice relación con la posición relativa de la región en el espacio geográfico chileno. No es igual ser parte de la zona árida o semiárida del país que del denominado Chile mediterráneo o de la Patagonia chilena. En cualquiera de los casos, la influencia de las condiciones geográficas se hará sentir a través de las características climáticas, la presencia y tipo de vegetación (o su ausencia), las condiciones del relieve (a escala macro y micro), entre otras. A lo anterior, se sumará la dotación (o ausencia) de los llamados recursos naturales tanto como las estructuras funcionales resultantes de la presencia humana presente o pasada, todo lo cual dará origen a un “orden” territorial determinado y diferenciado.

El punto es que también se pueden diseñar intervenciones capaces de revertir la influencia negativa de las condiciones geográficas.

Finalmente, no se debe olvidar que tanto las condiciones geográficas del territorio como su situación de desarrollo condicionan, de alguna forma, la medida de riesgo-vulnerabilidad de la población, todo lo cual está también relacionado con las variables del ejemplo anterior.

El sentido del ejemplo es poner de manifiesto la complejidad sistémica que implica la planificación territorial, de la que el PROT deberá hacerse cargo. En términos sintéticos, este instrumento ordenará la región en sus distintas dimensiones, principalmente en lo que se refiere a sus elementos estructurantes, y al establecimiento de zonificaciones a partir de criterios de homogeneidad y funcionalidad del territorio.

2.1.2. Descifrando las estructuras y el funcionamiento de un territorio

¿Cómo podemos entender el funcionamiento de un determinado territorio regional para poder intervenirlo? Varias preguntas de interés ayudan a avanzar en esta materia: ¿qué es lo que realmente define a un territorio? ¿cuáles son sus elementos más distintivos? ¿cuál es la forma en que se organiza? ¿cuáles son sus estructuras básicas? ¿cuáles sus funciones?

Al interior de una región, encontraremos marcos de referencia territoriales o espacios de pertenencia que actúan como verdaderos cajones autocontenidos, que pueden explicar el funcionamiento de esa región desde el punto de vista de las redes y la territorialidad. Se pueden también establecer distintas zonas diferenciadas a partir de criterios específicos de contacto o de diferenciación, del mismo modo que fenómenos de atracción y polarización. Igualmente, es posible determinar las jerarquías que están presentes, esto es, la importancia relativa de ciertos objetos o fenómenos geográficos. En esta misma dirección, es importante descubrir cuáles son los ejes estructurales que atraviesan el espacio regional, los mismos que pueden corresponder a la red de vías de comunicación y la red hídrica, entre otras.

Complementariamente a esas variables más “tradicionales”, en la apreciación de la definición de territorio se valora crecientemente el capital territorial, en el que se reconocen los siguientes elementos: funciones ambientales; información; tecnologías; recursos humanos; gestión regional de desarrollo territorial; base económica; y, cultura, identidad y percepción regional, entre otras.

La línea de trabajo que se utiliza es aquella que considera el ordenamiento territorial como una tarea de coordinación transversal, cuya función fundamental consiste en influenciar la distribución de las funciones territoriales. Por ello, se entenderá que aquellos requerimientos esenciales de los seres humanos hacia su territorio, tienen objetivos de mejoramiento de su calidad de vida y se dan en el marco de un desarrollo sostenible.

De allí que estas funciones dependan del respectivo contexto cultural, del espacio físico concreto y del momento histórico-temporal. En este sentido, se reconocen por lo menos cinco funciones territoriales: identidad (tipo de relaciones), hábitat (el lugar), trabajo (producción), abastecimiento y recreación (reproducción).

El enfoque funcional del territorio tiene un alto valor operacional aplicado al OT, dado que el reconocimiento de las funciones territoriales facilita, por ejemplo, la elaboración de instrumentos y procedimientos técnicos como la zonificación funcional a partir de la identificación de espacios funcionales en el territorio, así como el análisis de compatibilidad de intereses que en él convergen.

En este contexto, el PROT es un instrumento que, sobre la base de los intereses y características físicas de la región, entrega una guía de cómo desarrollarla en un marco de opciones deseables y factibles, que reflejen compatibilidades entre todos los intereses y funciones que se presentan en los diversos sistemas territoriales y entre ellos.

Lo anterior supone la necesidad de generar un conocimiento apropiado del espacio geográfico. Esto implica dimensionar dicho espacio, es decir, “medirlo” a lo menos en dos sentidos: en primer término, respecto de las características cuantificables de los lugares (posición, tamaño, configuración, superficie y distancia relativa, etc.) y el contenido, en cuanto inventario de objetos geográficos (población, climas, formaciones vegetales, unidades fisiográficas, etc.); y, en segundo término, respecto de valores que pueden atribuirse a cada lugar (edad, temperatura, densidad, etc.) y la medición sobre la dinámica entre lugares (flujos, interacción, jerarquías, capacidad de carga, etc.).

La medición es, por lo tanto, una condición importante en cuanto a la “apropiación” y el conocimiento de la estructura y formas de funcionamiento de un territorio, todo lo cual es necesario para cualquier intervención con fines de ordenamiento.

2.2. Planificación regional

Todas las intervenciones humanas (acciones, proyectos, políticas, normas), tienen directa o indirectamente consecuencias territoriales, las que muchas veces son poco o mal percibidas. La suma de los impactos de esas consecuencias da lugar a un orden territorial, probablemente poco satisfactorio desde algunos puntos de vista. En este contexto, el OT corresponde a un intento por “racionalizar” uso, vocación y potencialidad del espacio, en busca de un nuevo orden, de un territorio más equilibrado, a través de una planificación regional.

La planificación regional es un proceso que busca asegurar una mayor coherencia, eficiencia y eficacia de las acciones en un espacio regional. Corresponde a una intervención deliberada que intenta mantener o modificar, en un horizonte de tiempo, un orden territorial existente, esto es, la estructura de un territorio, según sea ésta considerada apropiada o no, respectivamente. Actúa sobre una o más componentes de esa estructura, a partir de ciertos criterios previamente definidos -teniendo en cuenta que criterios exclusivos de rentabilidad económica pueden dar lugar a disparidades territoriales, así como, en el otro extremo, un OT exclusivamente centrado en consideraciones de conservación ambiental, muy probablemente no dará cuenta de las necesidades en materia de crecimiento económico, al hacer una utilización subóptima de los recursos existentes-.

Desde el punto de vista metodológico, la planificación regional se puede servir de todos los instrumentos y formas de planificación disponibles, a condición de que exista claridad respecto a los objetivos regionales que se persigan. Uno de los instrumentos es precisamente el OT.

2.2.1. El territorio como objeto de planificación

Es un hecho que el territorio está organizado de alguna forma, ya sea por defecto o por exceso. El OT expresa la voluntad de corregir los desequilibrios en materias social, económica y ambiental, muchas veces resultantes de los intereses diversos y contradictorios que se expresan en un determinado espacio y que se traducen normalmente en conflictos por el uso de recursos (ya sea a escala nacional, regional o local). El objetivo final de la planificación sería, por consiguiente, proponer las acciones tendientes a establecer un reequilibrio de un espacio dado y la relación con sus recursos. Es esta planificación la que marcará la forma y los medios.

La planificación como base del OT representa la búsqueda de una nueva disposición u organización de los elementos de un espacio dado, un proceso destinado a la consecución de un determinado orden espacial que sea útil a los desafíos de una determinada sociedad en materia de desarrollo y equidad territorial.

Lo anterior genera la necesidad de compatibilizar una plataforma común, basada en ciertos principios de OT que estén suficientemente legitimados para que sean efectivos (ver más adelante, punto 4.1.), reconociendo las funciones territoriales, lo que facilitará la elaboración de instrumentos y procedimientos técnicos tales como la zonificación funcional o el análisis de compatibilidad de intereses que convergen en un mismo espacio. Así, el OT podría centrarse en una adecuada articulación entre las intervenciones humanas y las limitantes del sistema físico-natural, lo que probablemente daría mejor cuenta, por ejemplo, del déficit de recursos o del riesgo de catástrofes naturales, entre otros.

2.2.2. La cuestión institucional

El OT supone una percepción y una concepción de conjunto del territorio regional. Esto plantea el desafío de superar los enfoques marcadamente sectoriales y construir una visión compartida de lo territorial.

El OT exige la construcción de una visión que permita superar aquella concepción sectorial clásica y marcadamente jerárquica, para aproximarnos hacia una visión transversal más horizontal, esto es una mirada nueva de las relaciones entre los distintos sectores que componen la estructura del Estado. La discusión sobre la jerarquía institucional en materia de planificación, exige resolver algunas cuestiones entre los distintos niveles y, a su vez, como regla orientadora para tender hacia un mejor diseño, deberá considerar que en materias de ordenamiento territorial “el nivel superior debe definir contenidos e intervenciones que el nivel inferior no pueda llevar por si mismo adelante”. Es deseable que existan orientaciones hacia las áreas pequeñas (comunidades o grupos de comunas) desde el desarrollo del área mayor (la región, o grupos de regiones o el país) y viceversa. El desarrollo y la ordenación de las áreas de menor tamaño (comunidades) deben adaptarse a los lineamientos definidos en el área de mayor tamaño (región), sin perder su especificidad.

Del mismo modo, es necesario construir una visión compartida de lo territorial, mejorando la capacidad de lectura y evitando sobrevalorar la capacidad de respuesta de algunos de los niveles. Al mismo tiempo, se deben buscar formas de perfeccionamiento de la “geografía institucional”, eliminando o reduciendo la fricción y/o superposición entre instituciones públicas y entre niveles de la administración, buscando la unidad de acción de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCGBAE).

2.3. Ordenamiento territorial

En el marco de este trabajo, entenderemos el Ordenamiento Territorial como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”¹⁰. A partir de esta definición, tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios, que han sido contenidas en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional.

¹⁰ Consejo de Europa, 1983, Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Como ya se ha hecho ver, ordenar el territorio implica optar entre usos, vocaciones y potencialidades, alternativas y criterios para decidir cuál de esas opciones resulta ser la más adecuada, en función de los objetivos que se ha definido la sociedad involucrada y la capacidad política para impulsar la alternativa por la que se ha optado, y que se manifiesta en el modelo de Ordenamiento Territorial.

La contribución específica del OT al cumplimiento de los lineamientos estratégicos y las políticas regionales (plasmados en la ERD) está en la armonización de las demandas sociales y económicas con las funciones y requerimientos ecológicos, para el logro del desarrollo regional sustentable bajo las limitaciones y potencialidades del espacio natural.

En esta concepción del rol del OT como marco orientador de la ERD y las políticas públicas regionales en el territorio, se deberá privilegiar las siguientes acciones generales:

- Reservar territorios para proyectos estratégicos;
- Fortalecer la descentralización y la modernización del Estado;
- Facilitar la ordenación de áreas y grandes espacios para garantizar un desarrollo urbano y territorial, con la protección del medio ambiente;
- Ayudar a la prevención y, cuando eso no es posible, a la solución de conflictos;
- Fortalecer la capacidad de gobierno de los niveles comunal y regional, en la medida que se democratiza el OT.

2.3.1. Modelo de Ordenamiento Territorial

Se considera que un modelo corresponde a una representación de la realidad. Dicha representación se construye a partir de la selección de algunas características y propiedades de un conjunto de cosas del mundo real, y de la exclusión de otras no pertinentes. Un modelo es un esquema teórico, expresado generalmente como una imagen descriptiva y simplificada de un concepto, sistema o proceso de naturaleza compleja -como por ejemplo, el funcionamiento de un sistema administrativo o de gestión de política pública-. Un modelo se elabora para facilitar su comprensión y/o réplica.

Aplicando la definición anterior al caso concreto del OT regional, hay que considerar que siempre se parte de una situación o momento inicial objeto de ordenamiento, al que se denomina genéricamente modelo territorial actual. Secuencialmente, se irá formulando el modelo territorial deseado, por la vía de identificar metas y objetivos de desarrollo territorial. La noción de modelo aplicado al OT facilita la comprensión del proceso circular de la planificación regional.

El desarrollo de un modelo de OT permite avanzar hacia el logro de los siguientes objetivos:

- Contribuir a la transformación de las estructuras en redes o sistemas de relaciones, en los que cada elemento considerado (costero, rural, urbano, cuenca hidrográfica) salga reforzado y enriquecido, contribuyendo activamente a la vertebración de toda la región y a la activación de su capital territorial.

- Fomentar y consolidar las relaciones cooperativas entre y al interior de los diversos sistemas territoriales.
- Dar respuesta a problemas territoriales tales como la insuficiente integración económica, espacial, social y ambiental.
- Servir de referencia para múltiples políticas con incidencia territorial, especialmente aquellas destinadas a organizar en el espacio el acceso de la población a las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos.

Para efectos de establecer algunas definiciones necesarias para entender los modelos de Ordenamiento Territorial, utilizaremos como ejemplo el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, España¹¹, que define una serie de “Referentes Territoriales del Modelo”. Estos referentes son:

1. Sistemas Territoriales: El modelo de OT se centra en aquellas estructuras que se deducen del territorio como, por ejemplo, la red de asentamientos urbanos y rurales, mostrando los vínculos que tienen capacidad determinante para generar, entre los componentes de dicha red, ámbitos de cooperación y de interés regional. El resultado es la organización de un “sistema urbano” entendido como estructuras urbanas de relación, con capacidad de conformar redes o un sistema territorial.

2. Esquema Básico de Articulación del Territorio: La identificación y potenciación de los vínculos de relación entre los diferentes elementos o componentes del territorio, está dirigida hacia el objetivo global de la integración y la cooperación regional. Los componentes del modelo de OT resultan de la identificación en el espacio de esas relaciones, en la medida que ellas tengan capacidad potencial para contribuir a la integración territorial tanto en la escala regional como en la nacional.

3. Dominios Territoriales: Identificado el sistema territorial y sus vinculaciones, se considera la base natural y la historia cultural del territorio como referentes ineludibles del modelo de OT, en cuanto a expresión física de las relaciones entre la sociedad y el medio. Los usos, vocaciones y potencialidades, y las formas de utilización de los recursos naturales constituyen parte de la base económica directa o indirecta del territorio y, por otro lado, han ido generando en el tiempo un conjunto de bienes o “capitales patrimoniales” (naturales, culturales y paisajísticos) que conforman una herencia a ser preservada y potenciada. Así, los dominios territoriales constituyen las grandes piezas geográficas susceptibles de contener las estrategias más globales sobre las opciones factibles del territorio en el marco de la sostenibilidad.

¹¹ Para profundizar más en el Plan, se puede indagar en el web site: http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&e=ordenacion_territorio/plan_ordenacin/index.html&pmsa=4

4. Unidades Territoriales: El modelo aporta un referente de síntesis basado en la zonificación de la región en unidades territoriales. Éstas son el resultado espacial de la integración de los anteriores referentes considerados: los diversos sistemas territoriales junto con sus estructuras y redes; los ejes de articulación física; y la base natural y patrimonial. Las unidades territoriales son áreas continuas definidas por su homogeneidad física y funcional, y por sus problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico y la promoción de sus recursos patrimoniales. Sobre las unidades se hace necesaria una observación más detallada con el objeto de definir las opciones deseadas y factibles al interior de cada sistema.

2.3.2. Componentes de análisis territorial

En la búsqueda del desarrollo sostenible a través del Ordenamiento Territorial, se marcará el énfasis en los complejos procesos espacio-temporales de transformación territorial en su triple dimensión -económica, sociocultural y ambiental-. Existe un amplio consenso a nivel mundial respecto de este enfoque de carácter integral, el cual pretende alcanzar los siguientes objetivos: económicos, ligados a la noción de competitividad o de inserción competitiva de las regiones y el país en la economía global; socioculturales, ligados a la idea de inclusión y cohesión social; y ambientales, vinculados a la idea de sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Con tales propósitos y enfrentados a la complejidad de abordar el ordenamiento territorial de un espacio físico concreto, resulta adecuado identificar unidades del mismo, las que denominaremos componentes de análisis territorial. Por componentes de análisis entenderemos aquellas topologías y/o unidades territoriales -entendiendo el territorio en cuanto génesis humana- que pueden ser constatadas al nivel del país en un gran número de lugares y ámbitos concretos, a diferentes escalas. Ello resulta metodológicamente adecuado, como un método de abordaje más simplificado, que permitiría conocer más precisamente el funcionamiento de cada componente, para luego integrarlos a nivel regional.

Para los efectos del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, se han definido los siguientes componentes de análisis territorial: componente rural, componente urbano, componente costero y componente de cuencas hidrográficas. No cabe duda que podrán existir sub-categorías dentro de éstos, como por ejemplo: espacios lacustres, cuencas urbanas, sub-componente de infraestructura, etc.. Ello será materia de definición regional, en función de las características propias de cada territorio y de las variables de análisis que la región priorice.

- **Componente de Análisis Rural:** Su ordenamiento considerará los desequilibrios territoriales, con el fin de disminuir las externalidades negativas producidas tanto por el crecimiento económico espontáneo como por el deterioro del sistema. Deberá incorporar conceptos físico-socio-económicos del desarrollo sustentable de la población en el medio rural, cuyo manejo permita mejorar el bienestar individual y social, en concordancia con la conservación del patrimonio natural y ecológico.
- **Componente de Análisis Urbano:** En este caso, los procesos de planificación deben incorporar la configuración, articulación y organización del sistema de ciudades y centros poblados, desde una perspectiva dinámico-temporal, de manera de permitir la generación de procesos de crecimiento social, económico y demográfico más eficientes, teniendo en consideración elementos y procesos tanto inter (relaciones) como intra (usos) urbanos.
- **Componente de Análisis Costero:** Se deben definir usos preferentes de la costa, los que se determinarán teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo,

centros poblados próximos y aldeaños, así como definiciones de uso ya establecidas por organismos competentes, todo ello con el objeto de mejorar las condiciones de desarrollo del borde costero.

- **Componente de Análisis de Cuencas Hidrográficas:** El proceso de planificación debe buscar orientar el uso y manejo integrado de recursos naturales de una cuenca, permitiendo procesos de gestión ordenados, articulados e informados, conducentes a optimizar los impactos positivos de las intervenciones, desde el punto de vista social, económico y ambiental, todo ello en pos del bienestar presente y futuro de la sociedad.

En Chile, un elemento básico y predominante en un modelo de OT lo constituye la noción de "sistema urbano". Sin embargo, según se ha venido trabajando en los últimos años, ningún sistema puede ser entendido como desligado del continuo territorial en el que se localiza. El funcionamiento y la sostenibilidad global del territorio están condicionados por un "envolvente" y por el conjunto de relaciones entre sus componentes, tengan éstos origen en los recursos naturales o en constructos humanos (ecológicos, sociales, culturales y ecológicos).

Figura 1: Esquema Sistemas Territoriales

