

## **Nuevas perspectivas metodológicas abiertas por la planificación territorial: avances y desafíos en el caso de Chile**

**Gustavo Rayo Urrutia**

### Introducción

La sectorialidad ha caracterizado el desarrollo de la política pública desde los años 20 del siglo pasado. Definimos en este caso como sector un universo normativo y una trama de relaciones público – privado, cuyo propósito es gestionar una esfera de interés público sobre bases profesionales (JOBERT y MULLER, 1985). Lo habitual es que la expansión sector esté muy relacionada con la gravitación alcanzada por los cuadros profesionales que dominan las competencias técnicas asociadas a la provisión del servicio, en otros términos, se trata de profesiones que han logrado definir la vocación y las mediaciones técnicas legítimas del sector. Ejemplos de eficacia hegemónica mayor son el profesional médico en el sector de salud, o los institutos armados en la política de defensa.

Sin embargo la emergencia de nuevas temáticas como la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la preservación del medio ambiente, la gestión de grandes centro urbanos, los propios procesos de globalización, entre otras materias, demandan una visión bastante más transversal capaz de integrar múltiples variables intervinientes. Ello ha sido un factor crucial en la priorización del territorio como unidad de análisis, de planificación y de gestión, tanto de las entidades públicas, como en muchos casos, de las empresas privadas.

Este ensayo tiene como propósito ilustrar al lector sobre enfoques y metodologías de planificación y ordenamiento territorial implementadas en nuestro país en los años recientes. Abordaremos en primer lugar el documento marco denominado Estrategia Regional de Desarrollo, el cual tiene como finalidad orientar los demás instrumentos regionales y locales de ordenamiento territorial, como así también las políticas y programas orientados al desarrollo integral de la región. Enseguida nos referiremos al Plan Regional de Desarrollo Urbano, el cual ofrece una visión territorializada de las orientaciones generales consensuadas en la Estrategia Regional de Desarrollo. Ambos instrumentos deben ser aprobados por el Consejo Regional respectivo. A su vez el Plan Regional de Desarrollo Urbano constituye el marco de referencia a seguir por los planes reguladores comunales e intercomunales como por los planes seccionales.

En tercer lugar, focalizaremos nuestra atención en aquellas experiencias metodológicas que la División de Planificación Regional del Ministerio de Planificación ha venido abordando en su plan estratégico 2003 – 2006, a través de estudios externalizados, y que se refieren específicamente, al uso de las metodologías de planificación prospectiva en la construcción de planes de desarrollo comunal. En cuarto lugar, nos referiremos sucintamente a las experiencias protagonizadas por nuestras secretarías regionales y programas especiales (Más Región y Orígenes) en materia de zonificación de bordes costeros y gestión de cuencas, así como en la concepción y sanción de las áreas de desarrollo indígena.

### Visiones de Territorio en las Estrategias Regionales de Desarrollo

Las estrategias regionales de desarrollo definen una visión del territorio regional y un conjunto de orientaciones de política pública que permitirían viabilizar dicha aspiración. Diversas políticas sectoriales, así como los planes regionales territoriales urbanos, han ido incorporando progresivamente

las orientaciones de políticas consensuadas en las estrategias. Un estudio reciente de la División de Planificación Regional de MIDEPLAN, revisó sistemáticamente el conjunto de estrategias regionales, y su incidencia en los demás instrumentos de planificación territorial y sectorial (MIDEPLAN y A&C, 2004).

Una de las conclusiones que pienso pertinente a abordar en esta sección se refiere, a la escasa territorialidad de la estrategia regional de desarrollo en la mayoría de las regiones del país, esto es la ausencia de una visión regional singular, diferente a la explicitación de aspiraciones o referentes político – culturales comunes al conjunto de la nación, a saber: crecimiento económico, inclusión social, lucha contra la pobreza, respeto a la diversidad, sustentabilidad ambiental, participación ciudadana, etc. Ello fue particularmente notorio en los primeros documentos de la década del 90 (período 1990 – 1994). Algunas regiones sí lograron consensuar una imagen territorial definida. Fue el caso, por ejemplo, de la Región de La Araucanía, justamente, privilegiando la imagen de región puente intercultural, entre la población chilena y la cultura mapuche, o Valparaíso como portal del Cono Sur de América al Sudeste Asiático y a Oceanía.

Sólo en seis de las siete regiones, existen referencias territoriales subregionales explícitas, y hubo por cierto un abordaje disímil entre todas ellas. En el caso de la región de Tarapacá, ello significó ordenar el análisis según provincias, comunas y ciudades. En el caso de Atacama, la territorialidad surge al momento de enunciar el Plan Regional de Inversiones. En Valparaíso la territorialidad es abordada en relación a las escalas de los centros urbanos y su relación de autonomía dependencia de su centro: la ciudad de Valparaíso. Bio-Bío, por su parte, incorpora en su Estrategia Regional de Desarrollo la noción de territorios de planificación, definiendo 14 unidades territoriales.

Con todo, la estrategia regional de desarrollo ha contribuido a legitimar una visión con mayor pertinencia territorial del desarrollo, como del rol de la política pública en ella. Ha resaltado la diversidad de los territorios regionales, ha permitido dar mayor visibilidad a las problemáticas específicas de cada región, ha contribuido a construir y proyectar una identidad regional. La sucesión de tres ejercicios de definición estratégica desde el año 1990, ha reconocido avances importantes, tanto desde punto de vista metodológico, como en cuanto a su incidencia en la política pública regional. Las principales carencias en el proceso de construcción e implementación de las estrategias, a juicio de los expertos consultados, están directamente relacionadas con las insuficiencias de la regionalización chilena. Podríamos sintetizarlos en una única afirmación: la debilidad y muy escasa autonomía de los actores regionales respecto del nivel central. Esta situación es igualmente válida para los actores políticos y funcionarios públicos, como para los empresarios regionales.

Únicamente tres regiones han utilizado alguna metodología prospectiva para construir una visión y una misión regional, han sido los casos de las regiones de Atacama, Libertador Bernardo O'Higgins y Bio-Bío. En este último caso, fueron contratados seis estudios prospectivos en las áreas de ciencia y tecnología; economía y empleo; sistemas naturales claves, desarrollo energético; infraestructura estratégica; identidad y cultura regional.

En cuanto al nivel de participación que encierra esta visión compartida del desarrollo regional, el panorama es también diverso. En la Tabla N°1 hemos registrado las diferentes modalidades de participación empleadas en la construcción de las estrategias regionales. En cuatro de las 13 regiones, hubo algún tipo de estudio orientado a consultas de la opinión pública, ya sea mediante encuestas domiciliarias, entrevistas a actores políticos, directivos del sector público y privado, etc. Llama la atención que en la casi totalidad de los casos la participación de los parlamentarios fue poco significativa; únicamente en dos regiones, los consejeros regionales se involucraron a lo largo de todo

el proceso. En cambio, en once de las trece regiones, la participación de los actores sociales ha sido calificada como activa o muy activa. En el caso de los empresarios, ella fue activa o muy activa en ocho regiones, y en cinco fue poco significativa (MIDEPLAN, 2004:59).

La interrogante a menudo planteada en nuestro país en relación a este documento estratégico, dice relación con su verdadera incidencia en la política pública regional. El tema fue abordado en este estudio de MIDEPLAN. En seis regiones se ha venido desarrollando un seguimiento relativamente sistemático de la estrategia 2000 – 2006. En algunos casos a través de la cuenta anual del Intendente Regional. La Región de Atacama adoptó un sistema de seguimiento y control de la gestión pública orientada a la materialización de la estrategia regional de desarrollo. Los gobiernos regionales de Bio-Bío y Valparaíso, Magallanes han realizado estudios específicos de evaluación sobre el grado de cumplimiento de las diferentes líneas estratégicas a través del examen de programas e inversiones regionales y sectoriales. En cuanto a su difusión pública, seis regiones declararon mantener políticas en tal sentido, en la mayoría de los casos a través de la cuenta pública del Intendente Regional.

La región del Bio-Bío a través de sus territorios de planificación ha continuado labrando este vínculo entre una visión regional del desarrollo con expresiones debidamente acotadas en el espacio. De este modo han definido el concepto de desarrollo territorial como “la expansión de las capacidades y condiciones asociada a una área geográfica en donde viven personas que comparten una historia, cultura, aspiraciones, medios productivos, etc.” (Gobierno Regional Bio-Bío, s/f:2). El territorio es aquí definido **como eje y apoyo de la estrategia de desarrollo**. Bajo este concepto, la participación social constituye un paso obligado en la construcción del proyecto de territorio, “un campo de experimentación – sostienen – de herramientas de animación que faciliten la expresión de los puntos de vista y expectativas de los actores locales” (Gobierno Regional Bio-Bío, s/f: 4). Por último, la región del Bio-Bío busca privilegiar el Convenio Marco Regional y sus respectivos convenios de programación como mecanismos de territorialización de su estrategia regional.

#### La territorialidad a través de los planes regionales de desarrollo urbano

Los planes regionales de desarrollo urbano y territorial permiten proyectar y profundizar territorialmente las estrategias regionales. Este es definido en sus bases técnicas como un instrumento de planificación que orienta el desarrollo de los centros poblados y la ocupación del territorio por las diversas actividades de una región. Conforme a Ley General de Urbanismo y Construcciones vigente, y su ordenanza, el Plan Regional de Desarrollo Urbano es confeccionado por las respectivas Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo. Las bases técnicas que orientaron la licitación de los estudios, señalan expresamente, que el plan debe recoger y adecuarse al la Estrategia Regional, como a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como a las propuestas de modificación de la misma, que aún debate el Congreso. Entre otras modificaciones al plan, debía adquirir centralidad en su diseño, la dimensión ambiental, como la participación ciudadana. En efecto, el Plan Regional de Desarrollo Urbano debe ser aprobado por la Comisión Regional de Medio Ambiente, por lo que su formulación debe adaptarse a las exigencias del sistema de evaluación de impacto ambiental.

Es así como en el caso de la Región del Maule, por ejemplo, la formulación de dicho plan amplió su campo de observación al ordenamiento territorial del conjunto de la región – en sus áreas urbanas y rurales - buscando operacionalizar los objetivos de la estrategia regional, explicitar los objetivos sectoriales (vialidad, vías ferroviarias, puertos aéreos y marítimos, puestos fronterizos, telecomunicaciones, infraestructura sanitaria y energética, etc.) y orientar los planes de uso del suelo en el ámbito comunal e intercomunal. Abarcó entre otros aspectos el sistema de asentamientos humanos,

el sistema vial y sus ejes de desarrollo; sus sistemas socio-productivos; y el sistema físico ambiental. Se sugería para estos efectos realizar el análisis ambiental a partir de modelos basados en la teoría de cuencas, más que sujetos a los límites político-administrativos del territorio regional. En su formulación, se pedía incluso, que el Plan no quedase desvinculado de las regiones vecinas, ni tampoco de las consideraciones de nivel nacional e internacional.

Señalábamos poco antes que es objeto de debate actualmente en el congreso un proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Dicho proyecto precisa los ámbitos de competencia de cada uno de los instrumentos de planificación urbanística, desde el ámbito regional al local. Se busca evitar con ello duplicidades que creen conflictos entre decisiones regionales y comunales o vulneren las decisiones de la comunidad. Asimismo se crean mecanismos que permiten evitar vacíos normativos por la falta de instrumentos en un determinado nivel. Por otra parte, este proyecto de ley, busca dar más espacios de decisión a las instancias regionales y locales, habida consideración de la diversidad de cada región y comuna del país. Lo cierto es que, sobre el particular, este proyecto de ley viene a compatibilizar la Ley General de Urbanismo y Construcciones con los procesos de descentralización que el país inició en los años 90'. En efecto, los gobiernos regionales fueron investidos de competencias y atribuciones en materia de planificación y ordenamiento territorial. De lo cual se deduce que es una función del gobierno regional, el establecer políticas y programas para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes. Para ello, cuenta entre sus atribuciones, la aprobación de los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales.

El plan regional de desarrollo urbanístico es definido en este proyecto de ley como “la expresión de la estrategia de ordenamiento de las distintas formas de asentamiento humano surgida de los planes y políticas de desarrollo regional definidos por cada Gobierno Regional”. Este plan será elaborado por Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con una amplia coordinación entre los diversos organismos con competencias territoriales y otros actores de la comunidad regional. La elaboración de este proyecto estuvo caracterizada por numerosos debates en el seno del Ejecutivo, básicamente por el conflicto de competencias entre las carteras de Obras Públicas y Vivienda, Agricultura y, en menor medida, con el propio Ministerio de Planificación. Originalmente, la denominación de este instrumento de planificación regional urbana, incorporaba el concepto “territorial”, figura que fue interpretada como un intento de capturar supremacía sectorial en materia de ordenamiento territorial. La reforma a Ley General de Construcciones y Urbanismo, busca asimismo perfeccionar los mecanismos de coordinación intersectorial, incorporando a los organismos competentes desde las primeras etapas del proceso de elaboración de los instrumentos ordenamiento territorial. El proyecto, por último, anticipa los mecanismos de participación de la ciudadanía.

La mayoría de las regiones han iniciado esta nueva generación de planes regionales urbanos, algunas ya los concluyeron. El Plan Regional de Desarrollo Urbano busca integrar aspectos físicos, históricos, sociales, territoriales, económicos, equipamiento y vivienda, entre otros; considerar los antecedentes normativos e institucionales en relación con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en general; y, comprender la trama, jerarquía y los sistemas urbanos desde la óptica del desarrollo urbano, caracterizando los diferentes asentamientos humanos en la actualidad y sus proyecciones futuras.

### Territorialidad de la política indígena

Una de las áreas de la política pública de mayor sensibilidad territorial es ciertamente la temática indígena o de los pueblos originarios. Las áreas de desarrollo indígena, constituyen unidades socio

territoriales sancionadas por los poderes públicos donde el Estado ha de focalizar sus programas e inversiones a fin de viabilizar estrategias pertinentes de desarrollo. De acuerdo al Reglamento Operativo del programa son las ADI son "espacios territoriales en los cuales han vivido ancestralmente los pueblos indígenas y donde los organismos de la administración del Estado deben focalizar su acción de manera adecuada y mancomunada en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades, determinados por decreto supremo de MIDEPLAN."

Corresponde a la Corporación Nacional Indígena proponer al Ministerio de Planificación el establecimiento de áreas de desarrollo indígena. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), es un servicio público funcionalmente descentralizado, que administrativamente depende del Ministerio de Planificación. De acuerdo con la Ley Indígena, CONADI tiene como atribuciones en el ámbito de los pueblos originarios, el estudio, la planificación y la coordinación de planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas<sup>1</sup>.

Los criterios establecidos por la Ley Indígena para la constitución de las ADI son la pertenencia territorial de los grupos étnicos, densidad de población indígena, homogeneidad ecológica, y dependencia de recursos naturales para el equilibrio ecológico de dichos territorios. Existen 7 áreas de desarrollo indígenas declaradas, en más de un caso no sin dificultades, puesto que la definición de límites territoriales pudo significar en algunas situaciones, la exclusión de comunidades, con el riesgo para el Estado de introducir nuevos quiebres entre ellas, u opciones de desarrollo desiguales para unas y otras.

El Programa Orígenes del Ministerio de Planificación ha venido trabajando con un enfoque de planificación participativa las materias de desarrollo comunitario. El Plan de Desarrollo Comunitario o Plan de Desarrollo Territorial, su actual denominación desde el año 2002, es un documento elaborado por los miembros de la comunidad, con la asistencia técnica del programa. Busca definir una ruta de mediano plazo en materias de fortalecimiento de las comunidades, desarrollo productivo, educación y cultura y salud intercultural. Sin embargo, no obstante la relevancia que adquiere en la concepción del plan, el sentir de las comunidades sobre sus propias necesidades, se exige al mismo tiempo de este documento plan, que sea coherente con las políticas y estrategias de desarrollo definidas en el nivel local, regional e incluso nacional. La evaluación encargada por la Dirección de Presupuestos en junio 2004, concluía que la gestión de este componente del Programa Orígenes adolecía de indicadores que permitieran evaluar la participación efectiva de la comunidad en las distintas etapas del plan (formulación, gestión y evaluación) como también la calidad técnica del plan (Dirección de Presupuestos, 2004).

Es interesante destacar que la transición experimentada por el programa desde planes comunitarios a planes territoriales de desarrollo, por una parte, obedeció a la necesidad de fortalecer la pertinencia de las intervenciones del programa en los territorios culturalmente definidos por las etnias, y por otra, el evitar una importante fuente de conflictos al trabajar con comunidades individuales (creación jurídica del Estado chileno)

En el área del Lago Budi, el Gobierno Regional de la Araucanía y MIDEPLAN, con el apoyo técnico de GTZ Alemania, materializaron en el año 2003 un modelo de zonificación territorial con visión

---

<sup>1</sup> Ley Indígena N° 19.253, artículo 27

mapuche<sup>2</sup>. Dicho territorio comprende una zona de aproximadamente 19.000 hectáreas, las que abarcan una fracción de la comuna de Teodoro Schmidt y Puerto Saavedra en la Región de la Araucanía. En total, son noventa y una las comunidades indígenas que forman parte de esta área territorial, aproximadamente 9.000 personas. La zonificación tuvo como objetivo específico proporcionar insumos al plan de desarrollo territorial del Área de Desarrollo Indígena del Lago Budi. El ejercicio consistió básicamente en establecer cuáles eran las áreas de especial significación ambiental; identificar las áreas de riesgo y vulnerabilidad natural: hidrológico, tectónico y movimientos en masa; localizar las áreas de producción económica: agricultura, pecuaria, pesquera, forestal, turística; conocer las expectativas de producción de cultivos nuevos y su localización, como también la predisposición de los habitantes a forestar zonas degradadas del Budi. La zonificación permitió delimitar asimismo el patrimonio histórico, cultural y religioso (áreas sagradas mapuches) (Hess-Kalcher y Obando, 2002). El ordenamiento territorial del ADI Lago Budi tuvo como objetivo fundamental el organizar y articular el territorio, atendiendo sus condicionantes y potencialidades biofísicas, socio económicas, culturales, políticas e institucionales y ambientales.

La metodología empleada por el proyecto reconoce 6 principios, a saber: a) **integralidad**, en el sentido de una aproximación multidimensional que ha considerado una multiplicidad de hipótesis en relación al territorio, la cultura, la economía local, el medio ambiente, el hábitat rural, la vida asociativa, etc.; b) **participación** entendida como el protagonismo de los actores sociales en el proceso, en particular las comunidades (mapuche-lakuenche); c) **subsidiariedad**, expresada en la descentralización del proceso de ordenamiento territorial, para ser radicada en cada una de las administraciones municipales y en el gobierno regional de La Araucanía; d) **equidad** en el acceso a los recursos productivos públicos, financieros y no financieros; e) **principio precautorio**, toda vez que el ordenamiento territorial busca regular el uso y aprovechamiento del territorio, cuando existen indicios de prácticas que pueden generar daños graves o irreversibles; f) **prevalencia del interés general**, de modo que el aprovechamiento del territorio beneficie el interés general, en caso de existir colisión de intereses (Hess-Kalcher y Obando, 2002).

En términos generales la planificación estratégica para el desarrollo de las ADI gira en torno a cinco ejes: a) *tierra-territorio y aguas indígenas* (regularización de la tenencia de estas y mejoramiento productivo); b) *promoción de la identidad y de la cultura indígena*; c) *fomento productivo y comercialización* como modo de incrementar recursos económicos; d) *la protección de las riquezas naturales y el desarrollo sustentable* en base a reconocimiento de los conocimientos ancestrales; y por último, c) el mejoramiento de una *calidad de vida indígena, siendo “los propios indígenas quienes determinen el tipo de necesidades y las condiciones adecuadas a sus particulares perspectivas etnoculturales.”* (Velasco, 2001)

### Planes Regionales de Desarrollo de los Sectores Turismo, Pesca y Zona Costera

El Programa Más Región en la Región de Coquimbo (Gobierno Regional – Mideplan – Unión Europea)<sup>3</sup> profundizó en diversos aspectos metodológicos relacionados con la planificación en los territorios. Uno de sus componentes estuvo al origen de un plan consensuado localmente en dos áreas claves del desarrollo regional, como lo son la pesca y el turismo, y con ellos la zona costera. Dicho plan buscó plasmar territorialmente las directrices generales de la Estrategia Regional de Desarrollo. Se trata

---

<sup>2</sup> Proyecto materializado por GTZ y MIDEPLAN en el marco del programa de cooperación técnica Chile-Alemania

<sup>3</sup> El Programa Más Región es un programa multisectorial radicado en la región de Coquimbo, y que forma parte de los acuerdos de cooperación técnica entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile. MIDEPLAN cofinancia y actúa como organismo técnico tutor del Gobierno de Chile.

de una experiencia piloto que vino a materializar para la región de Coquimbo, la Política Nacional de Uso del Borde Costero, que incluye en lo inmediato, el definir una zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero del litoral de la República, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por la Subsecretaría de Marina.

El borde costero constituye un espacio territorial en el que convergen diversas vocaciones de uso, ya sean productivos, recreativos o paisajísticos. A menudo las definiciones legales o fácticas de vocaciones de uso del borde costero – en medio de fuertes tensiones - ha carecido de un análisis ponderado de los antecedentes y de una debida atención a la tríada virtuosa: productividad, sustentabilidad y equidad. La zonificación del borde costero, formulada por el Comisión Regional de Uso de Borde Costero de Coquimbo, con el respaldo del Programa Más Región, siguió una metodología que combinaba el trabajo técnico de gabinete, con la participación de todos los grupos de interés vinculados al tema (Ver Esquema 1).

El componente técnico consistió en la evacuación de diversos estudios de evaluación de la zona costera, como de los dos sectores productivos asociados al programa: turismo y pesca. Fue responsabilidad del equipo técnico, realizar los estudios de la normativa legal como de los instrumentos normativos e indicativos que rigen a los sectores y a la zona costera. Por su parte, el componente participativo permitió recoger la opinión de los distintos actores locales sobre su entorno como sobre su respectivo sector de producción. Mediante un análisis FODA, pudo obtenerse una visión acerca de las potencialidades, desafíos, limitantes y riesgos de cada sector como de la zona costera en su conjunto. Luego, esta visión fue contrastada con la Estrategia Regional de Desarrollo, a objeto de establecer las complementariedades y disimilitudes entre ambas visiones. En el caso del sector turismo hubo una gran coincidencia entre ambas visiones, en los casos del sector pesca y zona costera, el programa Más Región permitió dar contenidos bastante más específicos a las orientaciones generales Estrategia Regional de Desarrollo, como también un locus territorial definido.

Así, las Líneas de Acción formuladas para el Sector Pesca son *i*) Integración de los subsectores de acuicultura, pesca artesanal y pesca industrial en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial; *ii*) Desarrollar Programas orientados a potenciar y capacitar el capital humano tanto del sector de la pesca artesanal como del sector acuícola; *iii*) Desarrollar Programas para la regularización de títulos de dominio en caletas pesqueras rurales y/o en asentamientos precarios; *iv*) Estimular la consolidación de las actividades relacionadas con la pesca artesanal, pesca industrial y actividad acuícola; *v*) Fortalecer la competitividad tanto en los mercados nacionales como internacionales de los subsectores acuícola, pesca artesanal y pesca industrial; *vi*) Adecuar el marco normativo a la actual realidad nacional y a las nuevas exigencias de aquellos mercados con los que han suscrito Tratados de Libre Comercio; *vii*) Promover y apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías que apunten a la diversificación de la producción y la incorporación de nuevas pesquerías y áreas de trabajo; y, *viii*) Promover el uso responsable de los recursos naturales, más específicamente, de los recursos marinos, a fin de contribuir a un desarrollo sustentable en lo económico, social y ambiental (Matus, 2003).

La zonificación costera, por su parte, permitió establecer siete zonas tipo, a saber: *i*) zonas multiuso (usos múltiples); *ii*) zonas de caletas de pescadores; *iii*) zonas de restricción y protección; *iv*) zonas de usos variables; *v*) zonas de restricción ecológica; *vi*) zonas de protección legal; y, *vii*) zonas de pesca artesanal e industrial (Matus, 2003). Ulteriormente, para cada una de estas zonas el ejercicio identificó las principales políticas a ser adoptadas por las autoridades públicas a fin de materializar los lineamientos estratégicos definidos por la Estrategia Regional de Desarrollo 2000 – 2006. A partir de junio de 2003, habiéndose concluido la macrozonificación regional, equipos técnicos comunales inician

el ejercicio de microzonificación... Diez meses después, se contaba ya con la aprobación de la microzonificación comunal en 5 de seis concejos municipales costeros.

La evaluación de este componente del programa Más Región, pudo identificar algunos problemas tipo que caracterizaron la implementación de la zonificación regional costera. En primer lugar, la implementación del proceso estuvo marcada por una insuficiente fluidez y colaboración entre los equipos técnicos y las instancias de decisión política municipal y regional. Ello se tradujo en demoras en la entrega de observaciones, muy pocos aportes, y omisiones en los procesos, por parte de las entidades políticas territoriales. En segundo lugar, subyacen latentes algunos conflictos entre distintos instrumentos de planificación territorial, específicamente entre la microzonificación costera y los planes reguladores comunales, los que aparentemente, no fueron resueltos en los procesos de aprobación de la microzonificación local. Un tercer problema dice relación con un tratamiento insuficiente a la *integración tierra-mar*. Se lamenta en este sentido la ausencia de visiones funcionales prospectivas de la franja territorial costera, y menos ancladas en los actuales usos del territorio. En tercer lugar, el componente participativo, no logró plasmarse suficientemente en el curso del proceso, en especial entre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones territoriales (Willumsen, 2005). Una opinión diferente fluye, sin embargo, de la evaluación de Pedro Lira (2005) quien examinó la cartera de observaciones recibidas a la propuesta de zonificación levantada por el equipo técnico.

#### La experiencia de zonificación de uso del borde costero de la Región de Aysén

Una experiencia pionera en nuestro país ha sido la macrozonificación regional de uso del borde costero de Aysén. De hecho, ella es la única macrozonificación que ya se ha traducido en decreto supremo del Gobierno de Chile, luego de su toma de razón por parte de la Contraloría general de la República. El decreto supremo establece, en consecuencia, cinco zonas de uso preferente: turismo, extracción de recursos bentónicos, acuicultura, conservación y preservación.

La zonificación de usos del borde costero se hizo en el marco del proceso de ordenamiento territorial encomendado por el Gobierno Regional de Aysén a la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC). La zonificación se justificó además en la necesidad de establecer un instrumento de ordenamiento espacial que permitiera gobernar las enormes presiones y conflictos de uso del litoral costero en esta vasta y privilegiada costa. Aysén, conjuntamente con la región de Los Lagos, ha aportado el espacio costero: marítimo y lacustre, que hizo posible la expansión de los cultivos de salmones, y que llevó a Chile al segundo lugar mundial de producción de este apetecido alimento.

La zonificación de usos reconoce dos momentos metodológicos principales: planificación inicial y mesas ciudadanas. La planificación inicial contó a su vez con tres pasos metodológicos. En primer lugar, fueron identificados cartográficamente las áreas de intervención de los poderes públicos en el territorio. En segundo lugar, se identificó y analizó a través de una matriz de doble entrada, las áreas potenciales de conflicto entre diferentes intereses de uso del territorio. En tercer lugar, se hizo una representación cartográfica de las áreas de conflicto potencial. En cuarto lugar, por último, se procedió a diseñar una primera propuesta de zonificación de usos del borde costero, tal que permitiese evitar o limitar conflictos potenciales y a la vez priorizar las opciones de desarrollo sustentable de la región. Una vez concluida esta propuesta, pudo darse inicio a las mesas ciudadanas.

Los actores sociales fueron individualizados en base a criterios de representatividad social, sectorial y territorial. Convocados aquellos, fueron definidas las reglas del juego, el rol que correspondería a la presidencia y a la secretaría técnica de la mesa, la frecuencia de reuniones, los términos de acceso a la

información, como el manejo de las relaciones públicas (SERPLAC Aysén). En total, hubo seis sesiones de la mesa de trabajo, entre febrero y mayo 2001, correspondiendo a esta última la formalización del acuerdo final sobre zonificación de usos del borde costero. En paralelo, la mesa de trabajo fue entrenada en la negociación y manejo de conflictos. Por último el acuerdo fue traducido a una cartografía definitiva por la Comisión Técnica Regional de Uso del Borde Costero.

### Estudios prospectivos orientados a la definición de estrategias de desarrollo regional y comunal

A partir del año 2002, a lo largo del país, se implementaron más de ocho estudios de análisis prospectivo en diversas temáticas y subsistemas regionales. De tal suerte, se trató el tema de sistema hídrico en zonas desérticas en el norte; el desarrollo tecnológico y educacional en el cluster minero de la región más cuprífera de Chile y, cerrando el ciclo en la zona norte del país, subsistemas pesquero y acuicultor en las regiones de Coquimbo y Atacama, respectivamente.

En el caso de las regiones más septentrionales, se abordaron temáticas sistémicas asociadas a sectores emergentes de la economía de los últimos años como es el turismo, en dos regiones, y el sector maderero en una tercera. De igual forma, y zona emblemática de la historia nacional, se realizó un análisis prospectivo referido a la transformación de una provincia, Valdivia, a otra que le arrogara las facultades de región. Posteriormente, pero casi en paralelo, también se aplicó esta técnica de análisis prospectivo a uno de los capítulos del plan de zonificación territorial de Aysén, que arriba venimos de mencionar.

En la actualidad, a parte de la recepción y análisis de datos de un estudio de carácter local, nos encontramos en proceso de testear la factibilidad técnica de introducir algunos módulos de la técnica de análisis prospectivo al desarrollo de la nueva generación de Estrategias Regionales de Desarrollo. Esto, además, en la misma región que cobija a esta localidad de Chol-Chol, que en detalle a continuación presentamos.

Recientemente hemos licitado un estudio prospectivo a fin de apoyar un proceso de planificación de desarrollo endógeno en la comuna de Chol Chol. Se trata de una comuna muy nueva, que recuperó una condición que ostentara muy brevemente en los años 20 del siglo pasado. El objetivo de este estudio fue concebir una propuesta político-técnica de desarrollo local de largo plazo, basado en el método de construcción de escenarios futuros deseados. Para ello, el estudio buscó establecer las redes de relaciones entre los actores internos y externos e la comuna de Chol Chol; enseguida, sistematizó variada información, tanto de observadores expertos como de fuentes de información secundaria, y formuló un conjunto de hipótesis postulando distintos escenarios de futuro posibles, considerando las tendencias económico – sociales. Luego, como tercer paso metodológico, procuró establecer los niveles de consistencias entre las decisiones del nivel regional, como de los actores políticos y económicos locales, con escenarios proyectados. Las conclusiones finalmente han sido discutidas con los mismos actores y cuadros profesionales del nivel local.

El análisis preliminar del sistema territorial sigue las reglas del diagnóstico sistémico, y sus cuatro ejes estratégicos, a saber: a) la dinámica política, referida a las reglas del juego político verificables en el territorio, y sus relaciones con los niveles supralocales; b) la dinámica económica regional, que incluye básicamente, por una parte, las características de la economía sectorial e intersectorial, sus mercados locales, regionales y globales, y por otra el sistema empresarial local, sus redes y posibles encadenamientos; c) la dinámica socio cultural, en lo que es denominado como la memoria histórica del sistema, que configuran la identidad específica de los actores, sus organizaciones y políticas en el

territorio y los principales problemas socio culturales que “arrastra” el territorio; d) la dinámica territorial, entendida como la jerarquización y división social del espacio, sus principales características geográficas y ambientales.

Luego el examen de “tendencias pesadas” del territorio, según la terminología de Michel Godet (1996), así como el análisis de sus influencias de presente, darán origen al árbol de competencias. Dicho árbol de competencias grafica tres niveles de análisis: las raíces, que identifican las tendencias pesadas en lo económico, lo socio-cultural, lo político y lo territorial (es el “saber hacer” del territorio); el tronco, que grafica la organización del territorio; por último: las ramas, que constituyen las líneas de productos y los mercados del territorio. La pregunta fundamental que aquí se plantea, es la siguiente: ¿Qué tendencias (económicas, políticas, socioculturales y territoriales) se encuentran la base del territorio (su saber hacer), condicionan su organización, y definen sus líneas de producto o acciones, y que proviniendo del pasado, se encuentran en el presente y por tanto, aportan a la comprensión de posibles futuros? (MIDEPLAN, 2005)

Como resultado de este ejercicio la comuna de Chol Chol ha levantado cuatro hipótesis de desarrollo futuro, que aportan valiosos antecedentes para la concepción de los instrumentos de planificación comunal y sectorial. Hubo seis temas relevantes para el territorio, amén de una variable transversal: desarrollo productivo, participación de la comunidad, problemas sociales, mejoramiento de la educación, inversión y fomento productivo. La variable transversal de análisis fue justamente la interculturalidad de esta comuna de prevalencia mapuche. Ejercicios similares se proyectan en diversas comunas y regiones del país.

En síntesis, y para rescatar el sentido final que posee la aplicación de esta técnica de estudio a la planificación territorial, lo que pretende el análisis prospectivo es llevar a cabo una “**reflexión para la acción**” (Godet, 2001). Pero no cualquier reflexión, sino aquella emanada de la voz de expertos y actores pertenecientes al sistema en estudio, por tanto, una **reflexión participativa**. Se trata, entonces, de sistematizar y reducir, a partir de la opinión de estos expertos y actores, el nivel de incertidumbre que los posibles futuros poseen y que se manifiestan de manera tendencia como parte de la estructura misma de dicho sistema.

Esta opinión de expertos y actores, que es sometida a procesamientos matemáticos de reducción de la incertidumbre, entrega el movimiento y comportamiento de las variables que, si bien son conocidas por dichas personas, no obstante son imposibles de ser visualizadas y proyectas en un horizonte cualquiera de posibles futuros. Lo que ellos pueden proveer, y que es casi un ochenta por ciento lo que todos saben, es la dinámica y la historicidad del sistema expresado en variables a ser intervenidas.

Es en este sentido que se dice que el análisis prospectivo es una reflexión para la acción. Es decir, en la medida que identifica posibles futuros de ocurrencia, expresados como diferentes combinaciones de variables las cuales conforman distintos escenarios, lo que se hace es entregar elementos a la toma de decisión de manera de prever y potenciar las intervenciones deseadas para orientar o inhibir el desarrollo de tal o cual de los escenarios propuestos.

### Bibliografía

DIPRES (2004): “Informe de Evaluación del Programa Orígenes”, Santiago Chile

Godet, Michel (1996): “La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuadernos del LIPS. París, Francia

- Gobierno Regional Bio Bío: Aplicación de Programa de Desarrollo Territorial en la región del Bio-Bío”, Código BIP 20176932-0, página 2, s/f
- Hess-Kalcher, Susana y Obando, Luis (Julio, 2002): “Salida a Terreno: Área de Desarrollo Indígena del Lago Budi” en *Proyecto Gestión Ambiental Regional. Gobierno Regional de la Araucanía – GTZ*, Temuco, Chile
- Hess-Kalcher, Susana y Obando, Luis (Junio, 2002): “Para la elaboración de la estrategia de ordenamiento territorial con visión mapuche” en *Proyecto Gestión Ambiental Regional, Gobierno Regional de la Araucanía – GTZ, Serie Documentos*
- Matus, Nancy y otros (2003): “Planes Regionales de Desarrollo Sectores Pesca, Turismo y Zona Costera Región de Coquimbo”, página 4. Programa Más Región.
- MIDEPLAN e IDER (2005): “Estudio prospectivo de un sistema territorial de la Región de la Araucanía. Construyendo escenarios de futuro para Chol Chol” (Informe Final)
- MIDEPLAN y A&C (2004): “Sistematización en el diseño y aplicación de los instrumentos de planificación”, Santiago Chile
- SERPLAC AYSÉN (s/f): Memoria de Zonificación del Borde Costero de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo”
- Velasco, Luisa (2001): “Áreas de Desarrollo Indígena y Distritos Municipales Indígenas. El Desarrollo Indígena desde las Políticas de Chile y Bolivia” *Revista MAD*. No.4.
- Willumsen, Hans (2005): “Reflexión y análisis de experiencia piloto en ordenamiento de borde costero de la Región de Coquimbo. Informe Final”, Programa Más Región, Concepción, Chile

#### Reseña Biográfica:

Gustavo Rayo Urrutia: Administrador Público de la Universidad de Chile, Estudios de Sociología en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Ciencias Administrativas y Doctor en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de Grenoble (Francia). Actualmente se desempeña como Jefe de la División de Planificación Regional del Ministerio de Planificación y ejerce docencia en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

**Tabla N°1****Metodologías de Participación empleadas en la construcción de las Estrategias Regionales de Desarrollo**

<b>Región</b>	<b>Metodología de participación</b>
Tarapacá	Reuniones expositivas y consultivas.
Antofagasta	Primera ERD, se recogió opiniones de talleres que luego se sistematizaron
Atacama	Metodología de análisis multi criterio
Coquimbo	Talleres utilizando el método ZOPP, Construcción de árboles de problemas y objetivos, Grupos de discusión.
Valparaíso	Talleres de participación coordinados y con debate para el consenso.
Metropolitana	Talleres temáticos y panel de expertos
O´Higgins	Encuesta de opinión Taller sobre imagen de futuro, basado en los fundamentos conceptuales de la Ontología del Lenguaje
Maule	S/R
Bío-Bío	Planificación Estratégica ("Talleres FODA") Propuestas técnicas y validación en "talleres participativos" "Estudios Prospectivos" al 2010, en áreas temáticas relevantes Focus group de validación con actores claves (expertos)
Araucanía	Priorización de demandas por comuna hasta llegar a tener consenso en estas a nivel más agregado en cuanto a temáticas y territorios Entrevistas en profundidad a líderes de opinión. Encuesta domiciliaria que se distribuyó en la comuna de Temuco junto a la cuenta de luz
Los Lagos	Talleres provinciales de amplia convocatoria, donde se buscó consensos.
Aysén	Talleres participativos en la formulación y validación.
Magallanes	Funcionamiento por comisión, Focus Group.

Fuente: A&amp;C Consultoría, Mideplan Diciembre 2004

# Esquema 1

## “Más Región”

### ESQUEMA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN (PRD)

