

JORNADA DE INFORMACIÓN, COORDINACIÓN Y CAPACITACIÓN
PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO (PROT)

CONTEXTUALIZACION CONCEPTUAL Y METODOLOGICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ELABORACION DEL PROT

Federico Arenas
Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

GOBIERNO REGIONAL DE COQUIMBO
La Serena, 30 de junio y 1 de julio de 2011

TEMAS

1. Breve marco conceptual para el PROT.
2. Algunos elementos de contexto.
3. Descifrando el funcionamiento y estructuras del espacio regional.
4. Recomendaciones.

1. Breve marco conceptual
para el PROT.

Recordemos algunos conceptos

- Territorio: producido a partir del espacio geográfico, por las redes, circuitos y flujos proyectados y materializados por los distintos grupos sociales.
- Territorio: Referencia a una división administrativa, un espacio que con una autoridad competente (territorio de administración).
- Territorio (regional): espacio definido por los límites político-administrativos de la Región, caracterizado por las condiciones geográficas y las distintas transformaciones resultantes de las intervenciones humanas y sobre el cuál el GORE tiene atribuciones específicas y la responsabilidad de velar por su desarrollo armónico.

Ordenamiento del territorio

Ordenamiento del territorio: Corresponde a la voluntad de corregir los desequilibrios de un espacio (nacional, regional o local).

Supone una percepción y concepción de conjunto sobre un espacio y la capacidad de dar una mirada prospectiva sobre su evolución.

El *objetivo* final del OT es el reequilibrio de un espacio dado, con un cierto fin (el que marcará la forma y los medios), a través de una *intervención* o *plan*.

Plan de Ordenamiento Territorial

PLANIFICACION TERRITORIAL: Acción o intervención deliberada que busca modificar, en un horizonte de tiempo, la estructura de un territorio por considerarla inadecuada, interviniendo sobre una o más de sus componentes.

Un plan de ordenamiento territorial, como marco orientador del desarrollo territorial, deberá privilegiar:

- ✓ La reserva de territorios para proyectos territoriales estratégicos.
- ✓ 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 grandes conflictos (sobre todo entre usos y de estos con la vocación natural de un espacio o con las amenazas naturales presentes en él).

El OT en la LOCGAR 19.175

- ✓ Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos.
- ✓ Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento.
- ✓ Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente adoptando las medidas adecuadas a la realidad regional con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- ✓ Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte.

El OT en la LOCGAR 19.175

- ✓ Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.
- ✓ Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, los Planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- ✓ Aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planos reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- ✓ Aprobar los planes reguladores comunales y los planos seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan metropolitano o intercomunal.

2. Algunos elementos de contexto.

Elementos positivos:

- ✓ Paso desde MIDEPLAN al GORE de las tareas de planificación.
- ✓ Creación de la División de Planificación y Desarrollo Regional en el GORE.
- ✓ Traspaso desde el MINVU de la tarea de planificación urbana regional (PRDU).
- ✓ Experiencia previa de PRDU.
- ✓ Experiencias de varias generaciones de ERD.
- ✓ Existencia de plataforma representada por Universidades Regionales o centros de investigación.
- ✓ Maduración del tema OT en el discurso público.

Elementos positivos:

- ✓ Continuidad en tema PROT, mas allá del cambio de administración.
- ✓ Acuerdo histórico entre MOP y MINVU para alianza con los GORE e impulso a los PROT.
- ✓ La ocurrencia de catástrofes naturales que han puesto en evidencia la necesidad de un nuevo orden territorial.
- ✓ Petición de mapa a Ministerio de Bienes Nacionales luego de caso de termoeléctrica Barrancones.

Riesgos potenciales:

- ✓ ¿Cambio de enfoque en la relación entre gobierno nacional y gobierno regional?
- ✓ ¿Estancamiento del proceso de descentralización?
- ✓ Transformación del PROT en un fin en si mismo.
- ✓ Ignorar las restricciones de un instrumento definido a una escala 1:250.000/1:750.000, por ejemplo, BC en lugar de ZC.
- ✓ Desconfianza de ciertos actores respecto de la planificación territorial.

A modo de ejemplo:

Discusión durante 2011 del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP) del MMA.

"No permitir bajo ninguna condición que se generen actividades económicas en ciertos territorios puede tener consecuencias nefastas para el país, puesto que excluir territorio del desarrollo y establecer áreas como no aptas para la actividad productiva se asemeja peligrosamente a la planificación territorial". (El subrayado es nuestro).

Biodiversidad y Desarrollo, Temas Públicos, ILD, N° 1.005, 18 de marzo de 2011 pag.11.

http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch4358/deploy/tp-1005-biodiversidad%20y%20desarrollo-18-03-2011.pdf

3. Descifrando el funcionamiento y las estructuras del espacio regional.

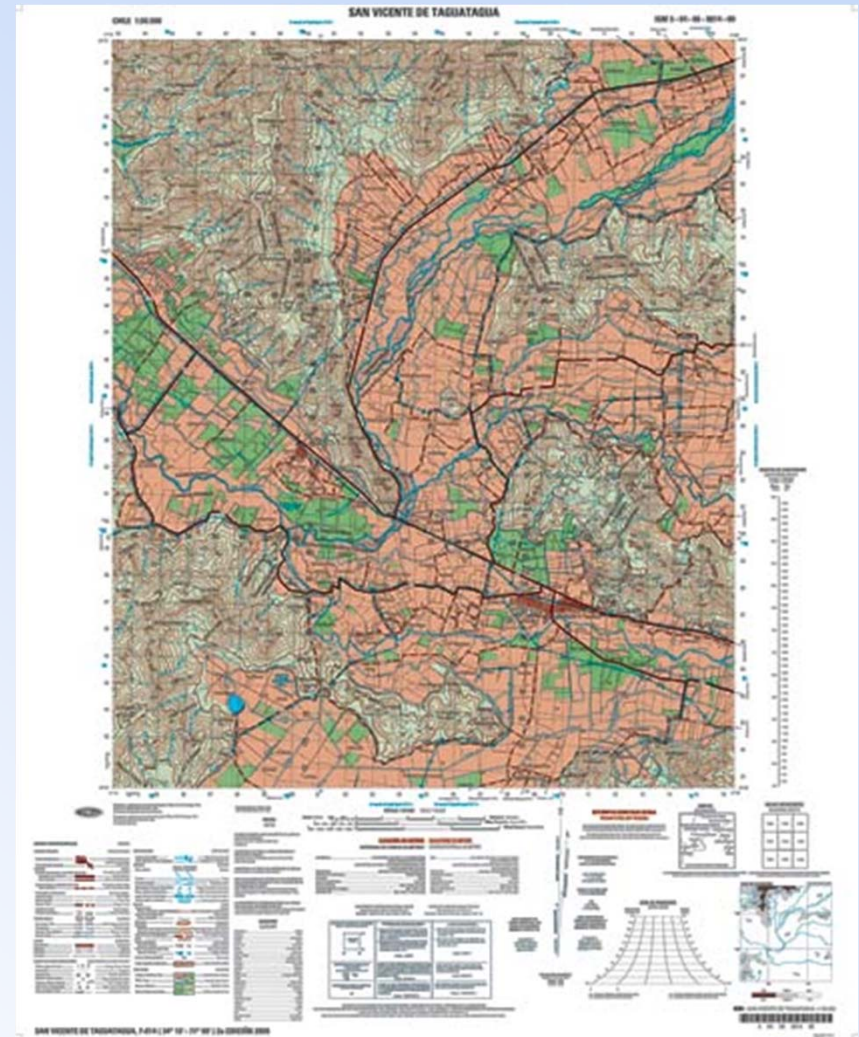
¿Cómo podemos entender mejor el funcionamiento de un determinado espacio (territorio) para intervenirlo?

- ✓ Descifrar la forma en que se organiza.
- ✓ Descubrir sus estructuras básicas (elementales).
- ✓ Descubrir sus principios organizadores.
 - Lectura crítica de cartas.
 - Entrevistas (estructuradas).
 - Trabajo de terreno (de Campo).
 - La Coremática (forma de interpretación y representación que también puede ayudar en este diagnóstico).

Lectura crítica de cartas (IGM 1:50.000)



San Vicente de Tagua-Tagua Escala 1:50.000



¿Qué me ofrece una carta como la de San Vicente de Tagua-Tagua?








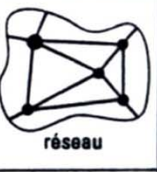

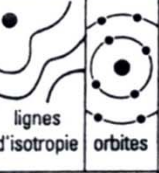


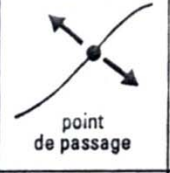
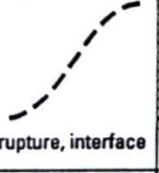

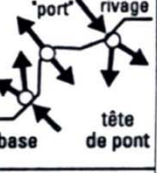


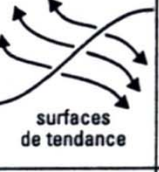

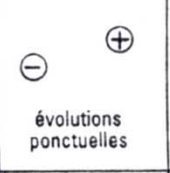

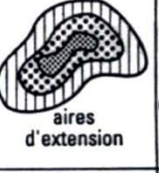

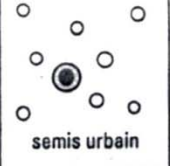

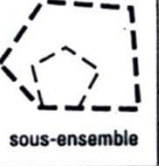

Análisis humano:

- Repartición de la población.
- Identificación de los asentamientos (lugares) principales.
- Determinación de la jerarquía de los distintos lugares.
- Red vial (jerarquía).
- Medición de distancias (entre dos puntos) en línea recta.
- Medición de distancia real entre los mismos dos puntos.
- Calculo de la densidad vial.
- Formas de cultivo.

Análisis físico:

- Red hídrica (organización, densidad y jerarquía).
- Vegetación natural.
- Puntos más bajos en la carta.
- Puntos más altos de la carta.
- Zonas de pendientes pronunciadas.
- Zonas de pendientes suaves.
- Formas del relieve.

« Les vingt-huit chorèmes »

| | Point | Ligne | Aire | Réseau |
|------------------------|--|--|--|---|
| Maillage |  chef-lieu |  limite administrative |  État, région... |  centres, limites et polygones |
| Quadrillage |  tête de réseau, carrefour |  voies de communication |  aire de desserte irrigation, drainage |  réseau |
| Attraction |  points attirés satellites |  lignes d'isotropie orbites |  aire d'attraction |  liaisons préférentielles |
| Contact |  point de passage |  rupture, interface |  aires en contact |  "port" rivage base tête de pont |
| Tropisme |  flux directionnel |  ligne de partage |  surfaces de tendance |  dissymétries |
| Dynamique territoriale |  évolutions ponctuelles |  axes de propagation |  aires d'extension |  tissu du changement |
| Hiérarchie |  semis urbain |  limites administratives |  sous-ensemble |  réseau maillé |

Source : Géographie universelle, Belin-Reclus, 1990.

¿Qué me ofrece la "coremática"?

3

“Los *coremas* son considerados como arquetipos, formas simplificadas a las que se les atribuye un significado, que se transforman cuando se les somete a la prueba de terreno pero dan cuenta de las principales lógicas a las que uno se refiere para conocer la realidad.”

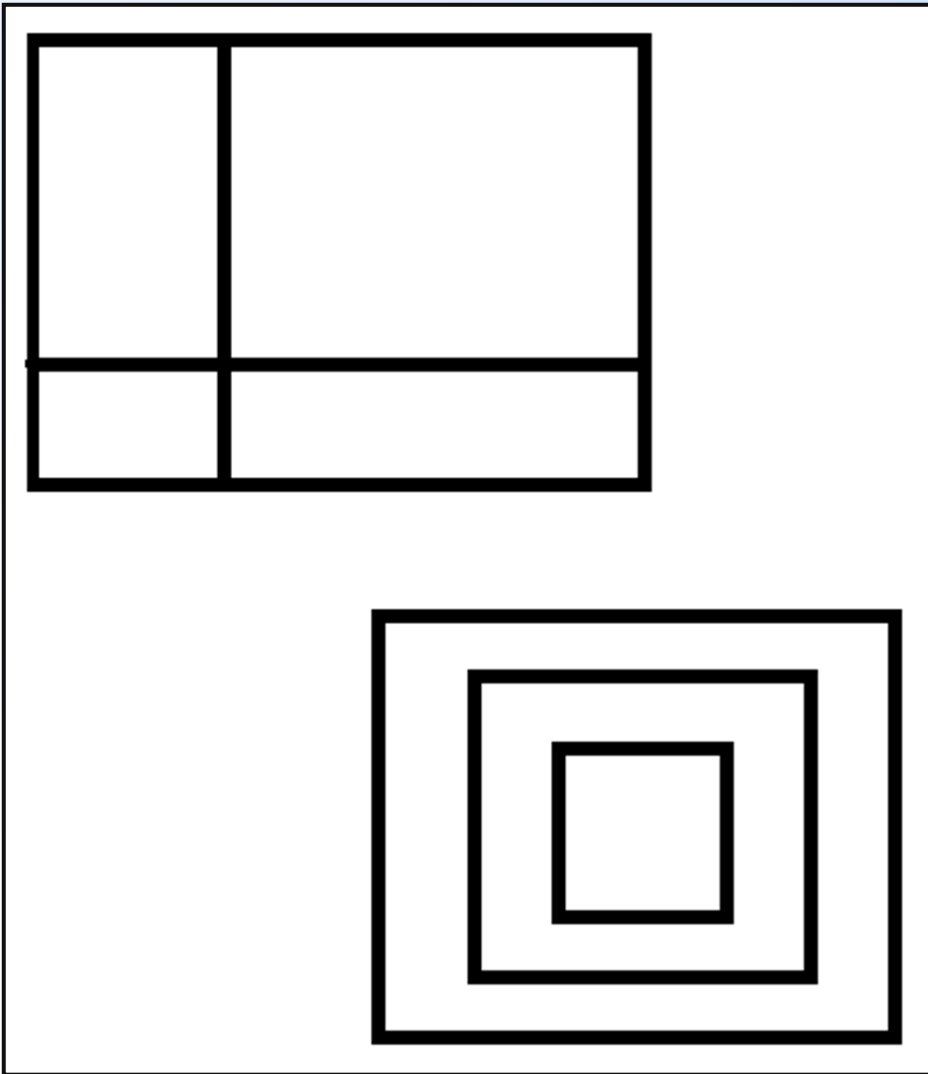
Tomado de: LARDON S., 2003. Usage des chorèmes, graphes et jeux dans le diagnostic de territoire. In Debarbieux B., Lardon S., *Les figures du projet territorial*. Editions de l'Aube, Datar, Collection Bibliothèque des territoires, pp 109 – 129.

- ✓ Un *mapa o carta* simple respeta las formas, la superficie o el tamaño).
- ✓ Un *corema* simplifica o esquematiza (reduce) las formas o los procesos, llevándolos a formas geométricas simplificadas.
- ✓ Un corema corresponde a “una estilización del dibujo cartográfico, de por sí ya simplificado y codificado, con el objeto de anclar en la memoria de los lectores algunas ideas principales”
(Fuente: “Acerca de la organización espacial”. René De Maximy, 1995. *Choremes et chorematique*. En Cambrezy, L. y R. de Maximy, *La cartographie en débat*. Karthala - ORSTOM, pp. 119-128, Paris).

Herramienta para transcribir de manera sintética, bajo la modalidad de representaciones espaciales esquematizadas (inspiradas en la coremática), el *contenido* de diversas fuentes de información utilizadas en la elaboración del diagnóstico de un territorio.

Tomada de: RESOTER. "Representations spatiales et organisation territoriale". In <http://resoter.cirad.fr> 2006.

Enmallado/ territorialidad:



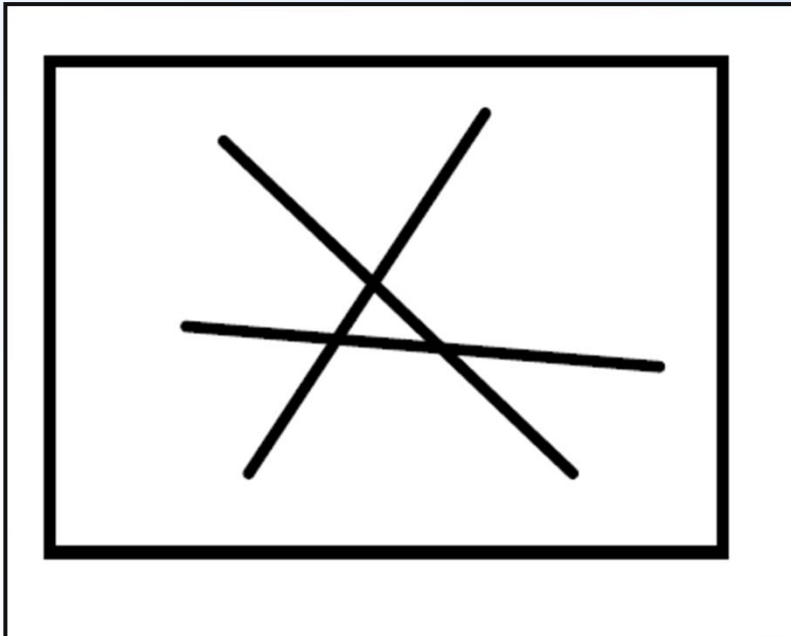
Hace referencia a las mallas (límites administrativos, áreas urbanas, espacios de pertenencia), que influyen o condicionan a los habitantes.

3

- ✓ Esquematización de distintos "territorios". (¿Los territorios de las comunidades agrícolas en la Región de Coquimbo?).
- ✓ Representación de los marcos de referencia territoriales, los traslapos, "encajonamientos", distintas escalas presentes.
- ✓ Unidades resultantes de las propias intervenciones (autopistas urbanas, condominios cerrados en la ciudad).

Enlazado:

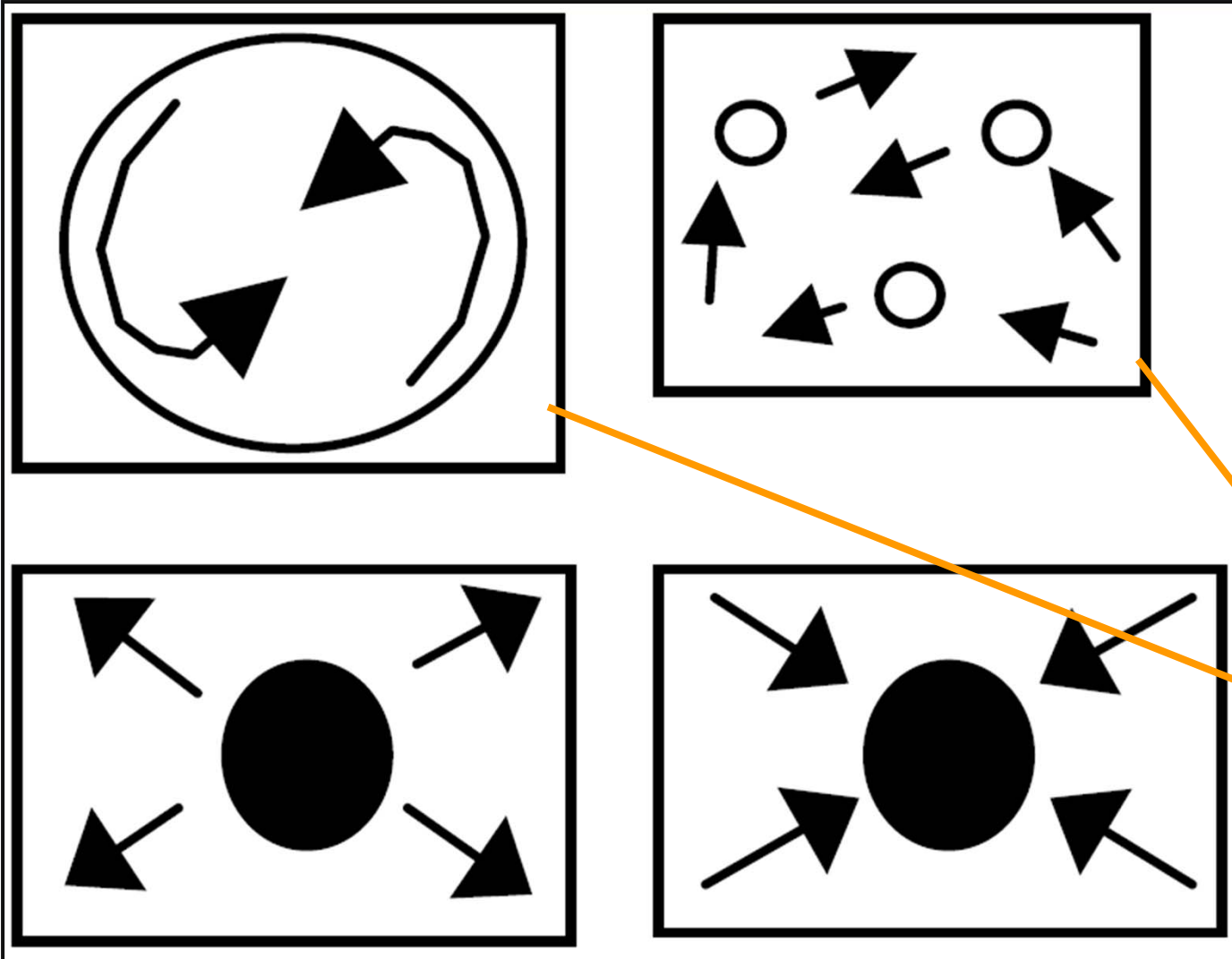
Se refiere a los ejes (vías de comunicación, redes hidrográficas, etc.), que atraviesan el espacio.



✓ Representación de cualquier estructura lineal espacial. Por extensión, puede referirse al tema de transporte cuando este es susceptible de ser representado esquemáticamente.

Atracción/polarización:

Se refiere a la influencia de un centro sobre su periferia.

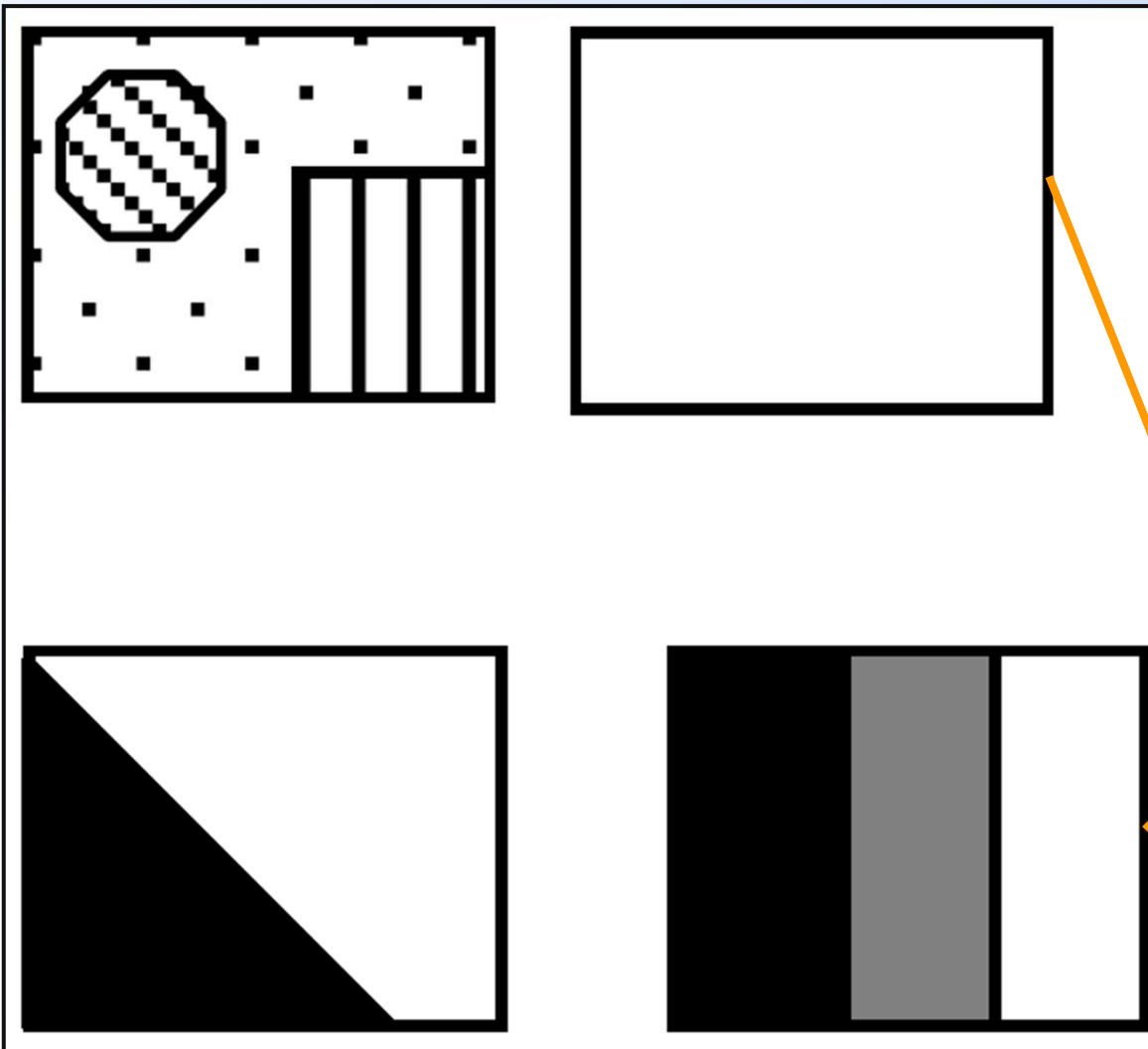


✓ Representación de la atracción o la difusión ligadas a la polarización espacial.

Noción de multipolaridad.

Esquematización de zonas de empleo o de actividades (clusters).

Contacto/diferenciación:



Hace referencia al espacio organizado en zonas de contacto mas o menos diferenciadas (zonas de uso de suelo, unidades de paisaje o físicas, zonas económicas).

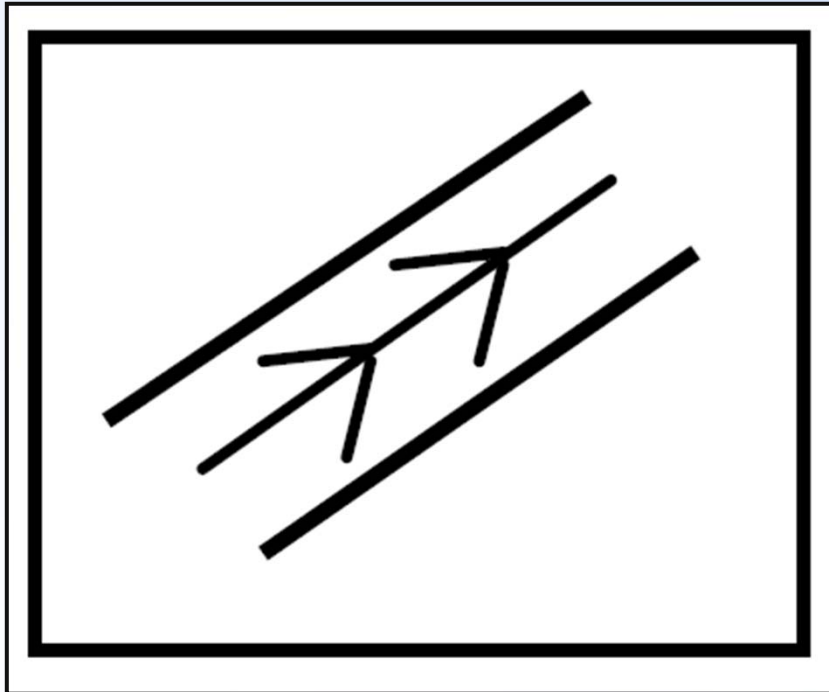
✓ Esquematización de las diferencias resultantes de la caracterización del espacio.

Caracterización no espacialmente diferenciada (idea de homogeneidad).

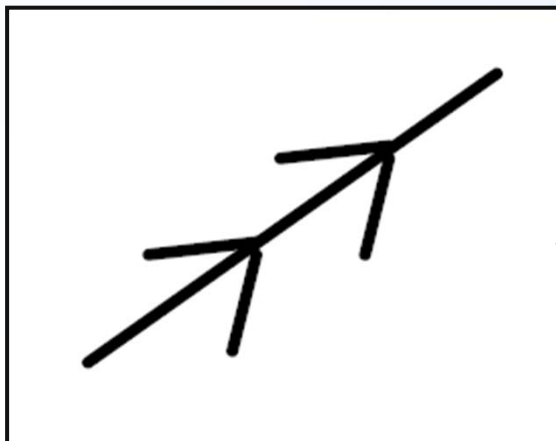
Noción de gradiente o de separación intra-regional.

Tropismo:

Se refiere a los desplazamientos entre dos lugares, flujos de personas, de recursos, de información.



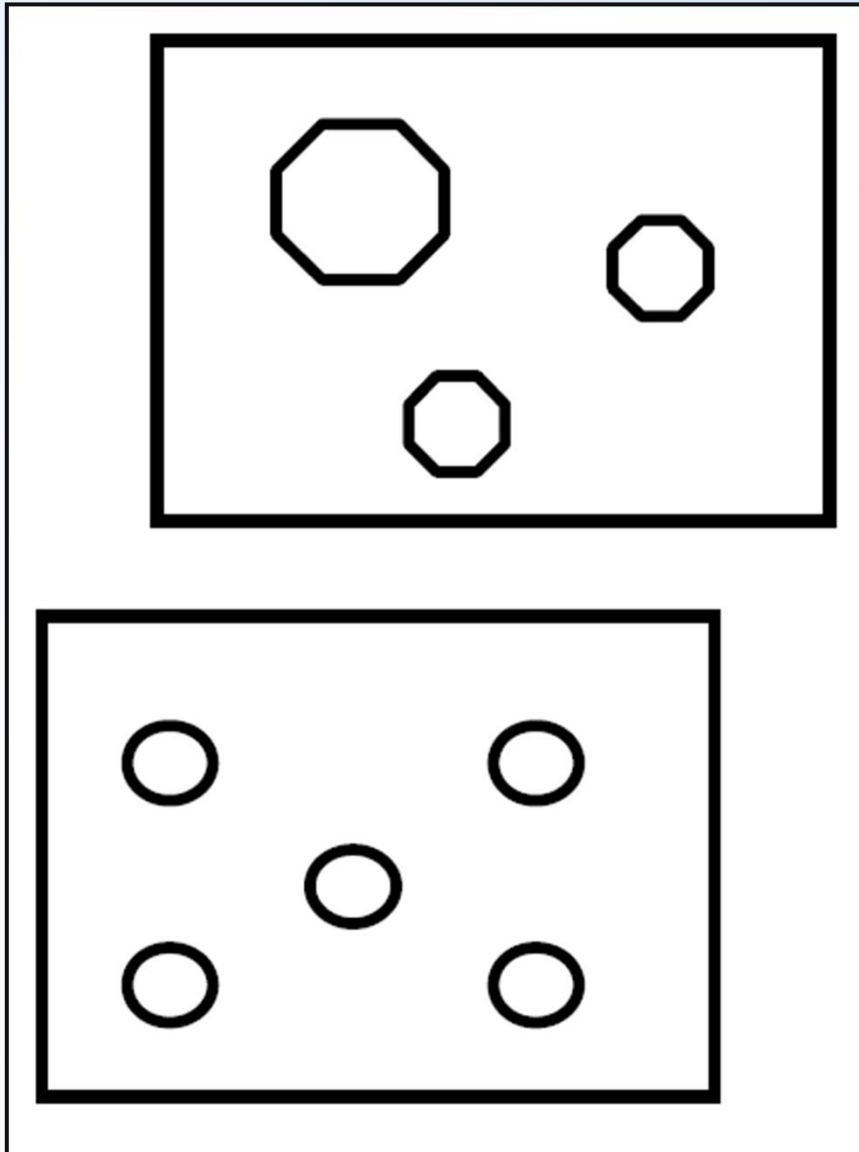
- ✓ Esquematización de la noción de tropismo, para representar flujos, por ejemplo, de población ligados a los desplazamiento pendulares o por necesidades de ocio.
- ✓ Corresponden a desplazamiento con causalidad explícita.



Simboliza los flujos de personas, cosas o información.

RAE: Biol. Movimiento de orientación de un organismo sésil (sujeto al sustrato), como respuesta a un estímulo.

Jerarquía:



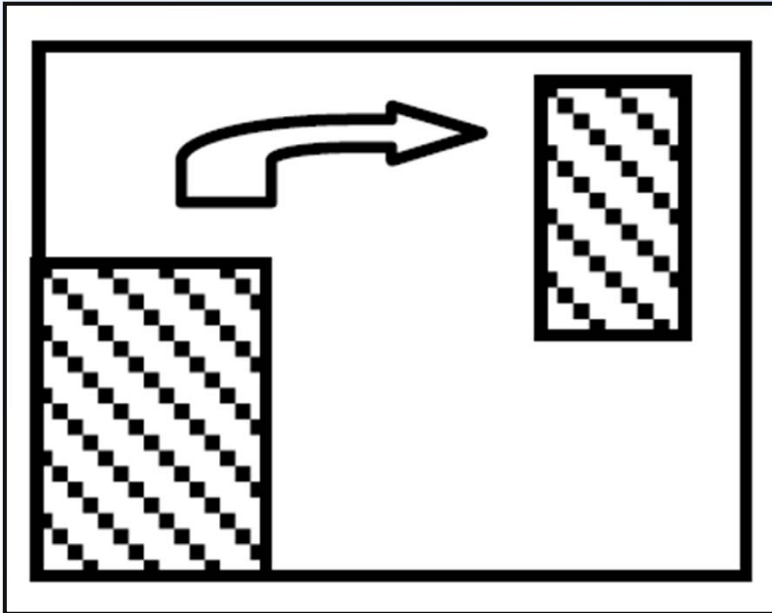
Se relaciona con la importancia relativa de objetos (cruces, ciudades, empresas, lugares de intercambio).

✓ Esquematización de una jerarquía o de la ausencia de jerarquía.

3

Principios organizadores del territorio

Dinamismo territorial:



Se refiere a las transformaciones (mutaciones) del territorio.

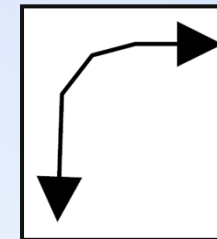
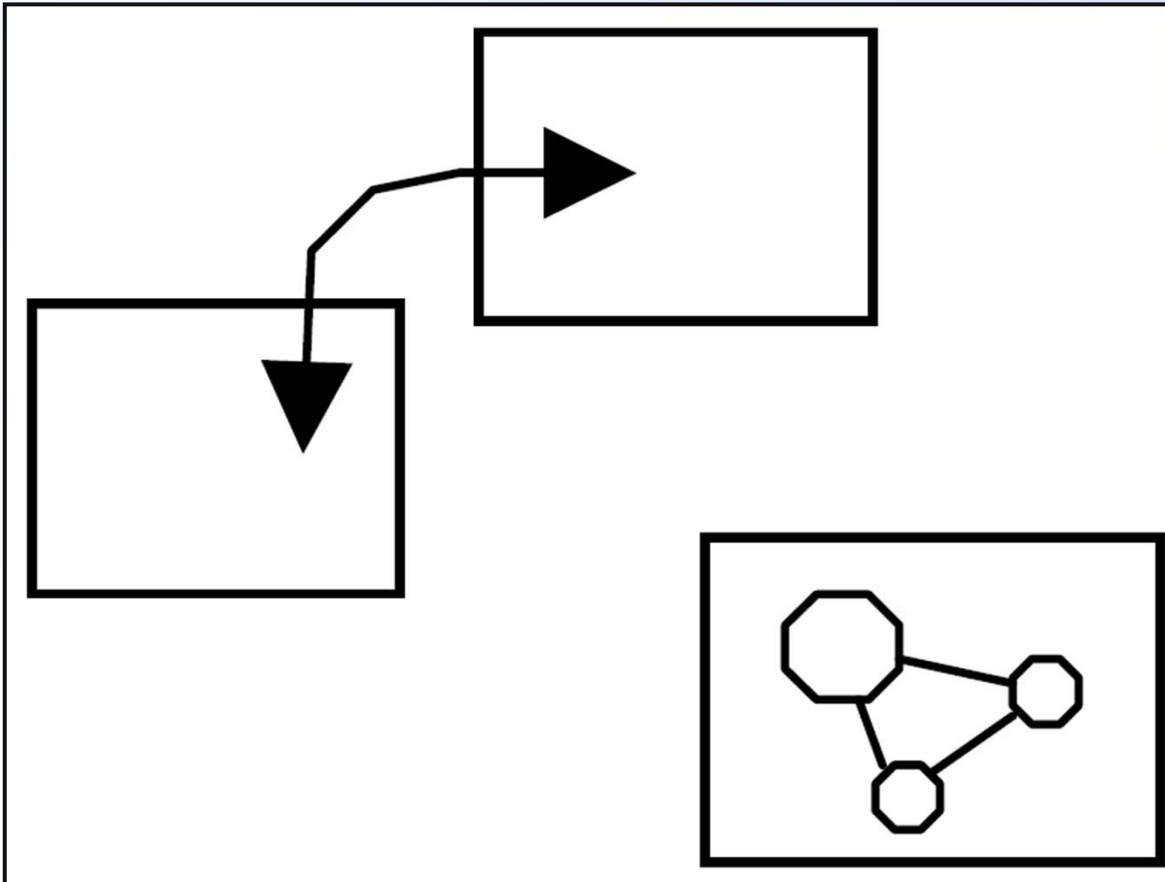
✓ Referencia a las dinámicas espaciales y a los procesos en curso en los territorios, tales como la apertura de procesos de urbanización en espacios periurbanos (avance del frente urbano).

Simboliza dinámicas o procesos territoriales.

Relaciones funcionales:

Concierne a las relaciones del territorio con sus vecinos. Las estructuras y las dinámicas espaciales llevan al surgimiento de relaciones entre territorios y a la conformación de redes.

✓ Referencia al aspecto relacional entre espacios, incluyendo temas de colaboración y solidaridad.

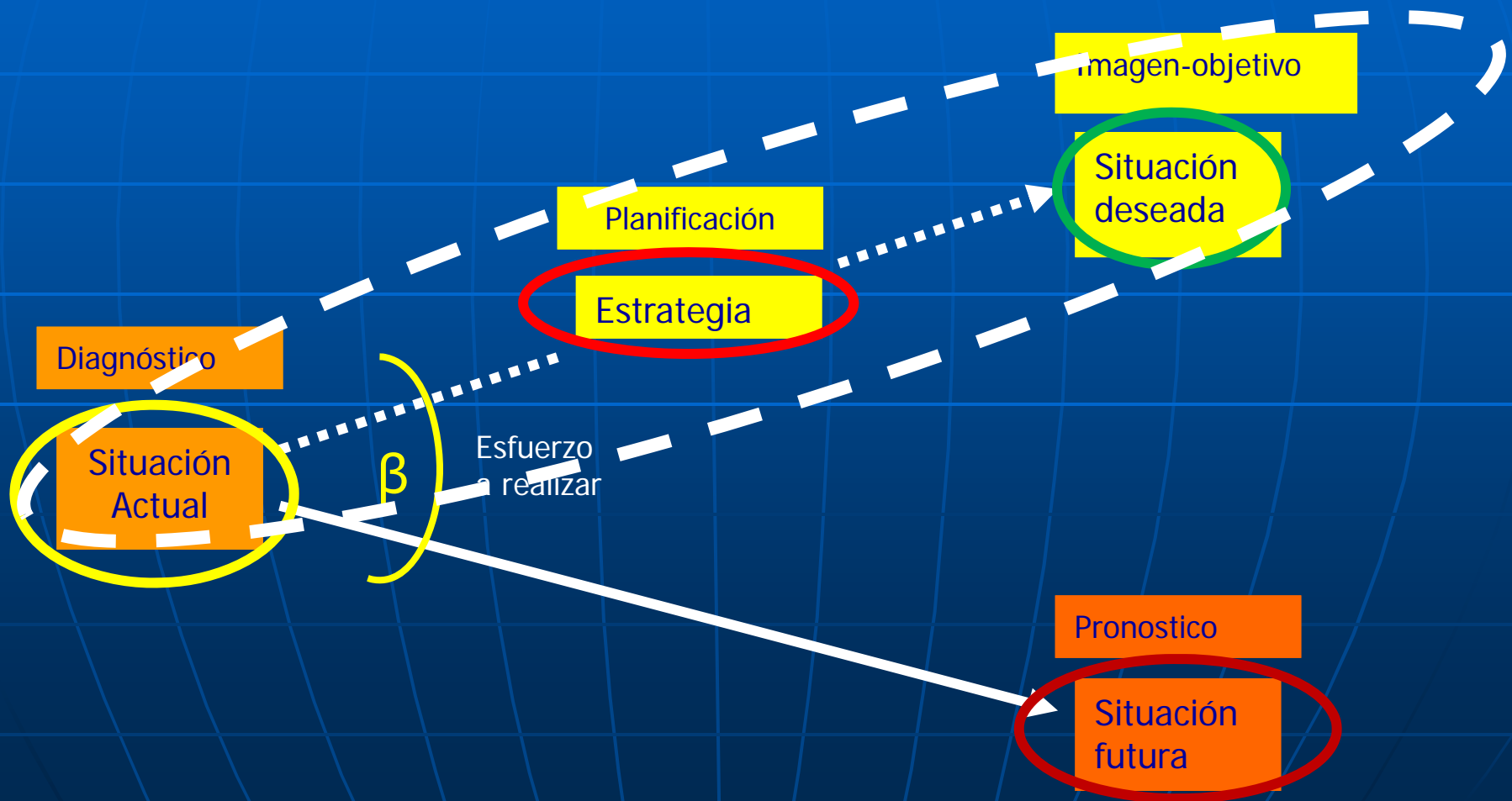


Simboliza las relaciones entre entidades, la colaboración, la solidaridad.

Fuente:

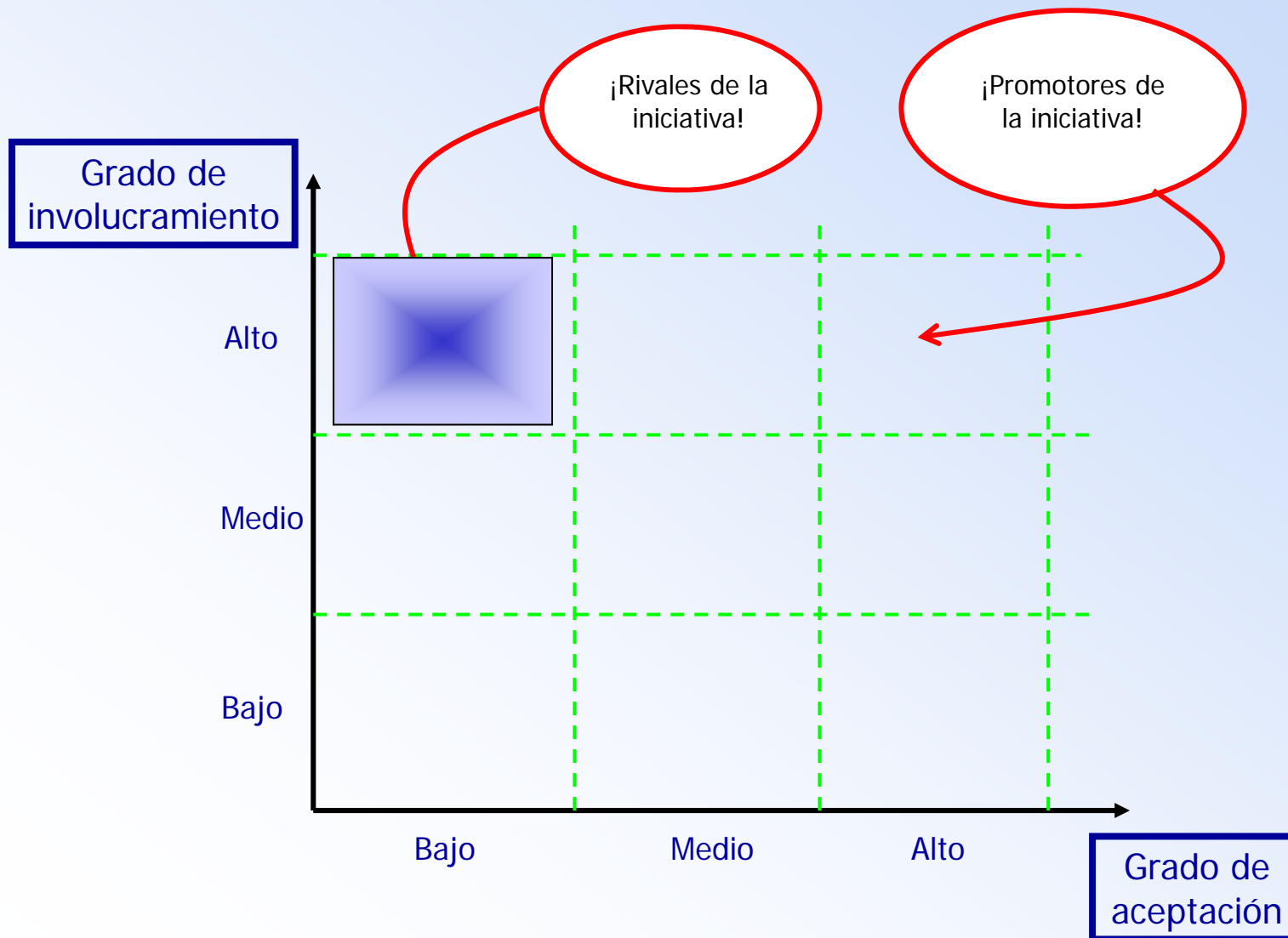
- LARDON S., PIVETEAU V., WARROT G., MAHE C., 2003. Entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels : l'organisation spatiale des territoires de projet. *Colloque "territoires institutionnels, territoires fonctionnels"*, Macon 25-27 Septembre 2003. 10p.
- WARROT G., 2003. L'utilisation des tableaux chorématiques à dire d'acteurs, in. *Les figures du projet territorial*, Debarbieux B. et Lardon S. dir., Ed. De l'aube-Datar, pp 193-202.

La PT (y el PROT en particular), ante un presente considerado inadecuado y/o un pronóstico negativo, permite imaginar un escenario futuro (deseado), y dibujar una alternativa estratégica.

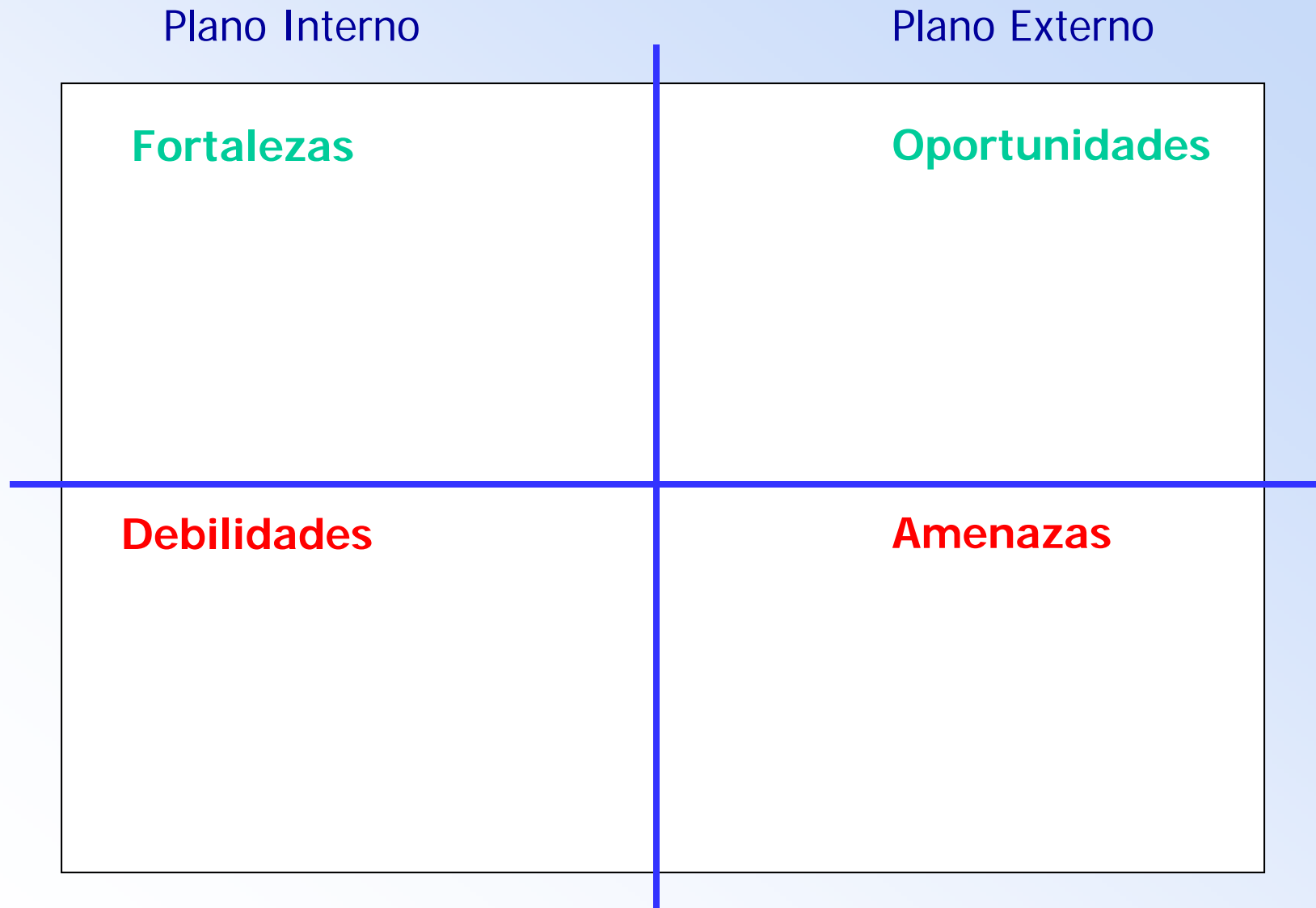


LA IMPORTANCIA DE LOS ACTORES

3



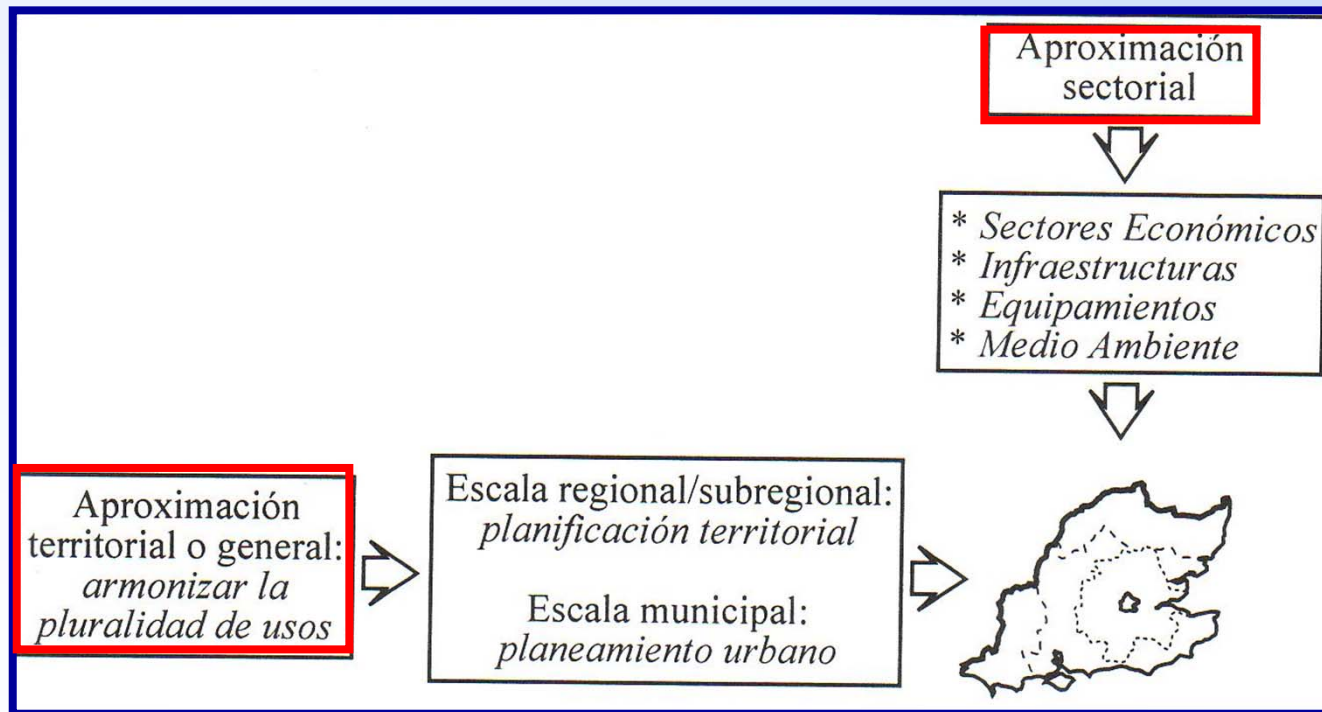
Precaución con uso del Método FODA



Si se usa el Método FODA

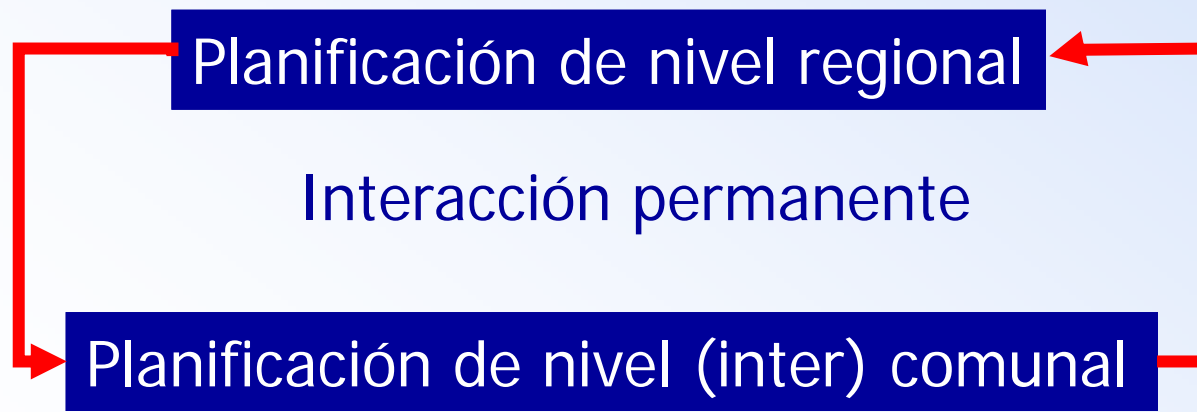
- Definir claramente cual será el sujeto de planificación (no da lo mismo una institución o empresa que un determinado espacio o "territorio").
- Diferenciar nítidamente el plano interno del externo (no puedo intervenir en este último).
- Quienes definen las FODA son actores relevantes del sistema (empresa, institución o "territorio" que se analiza), reunidos o consultados bajo alguna modalidad (talleres o Delphi).
- Se miden o estiman las FODA para un determinado fin u objetivo (la mezcla o complejidad de objetivos atenta contra la claridad del análisis).
- Importancia de horizonte temporal bien definido.

- ✓ PROT: articulación entre una aproximación territorial con la aproximación sectorial (clásica).



Fuente: Pujadas y Font,
pp. 33, 1998

- ✓ Regla fundamental: el nivel superior solamente debe definir contenidos e intervenciones que el nivel inferior no pueda concretizar.
- ✓ Es deseable que existan impulsos hacia las áreas de nivel inferior (comunas o grupos de comunas) desde el desarrollo del área mayor (región, grupos de regiones o país) y viceversa.
- ✓ El desarrollo y la ordenación de las áreas de nivel inferior (comunas o intercomunas) debe adaptarse a los lineamientos definidos en el área de nivel superior (región), sin perder su especificidad.



4. Recomendaciones.

- Valorar la experiencia de los PRDU y de las ERD.
- Valorar la existencia de UR y centros de estudio.
- Construir una visión compartida respecto de la función del instrumento.
- Superar la “poligonización”/zonificación, la que puede ser un tipo de resultado, junto a otros más.
- Definir si zonificación será para prohibir/permitir o para “inducir”.
- Superar la DPA para acercarse a los territorios reales.
- Mejorar la capacidad de lectura (diagnóstico situacional) y no sobrevalorar la capacidad de respuesta (ojo con los planes perfectos pero irrealizables).

- Apuntar a un PROT efectivo.



- Finalmente, la región no debe desaprovechar la posibilidad de tener un buen PROT.

¡Muchas gracias!