

MODULO II  
METODOS Y TECNICAS DE PLANIFICACION  
INSTITUCIONALIDAD E INSTRUMENTOS

## MARCO CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Federico Arenas  
Instituto de Geografía  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Iquique, 6 de junio de 2008

## TEMAS

1. Hablar de territorio.
2. ¿Cómo inciden las condiciones geográficas?
3. Hipótesis del desarrollo territorial diferenciado.
4. Descifrando funcionamiento y estructuras.
5. Las posibilidades de intervenir.
6. ¿Conclusiones?

## 1. Hablar de territorio.

1

¿En que sentido estamos utilizando la palabra territorio?

“El territorio a muerto. Vivan los territorios” (Benoit Antheame; Frédéric Giraut).

El “fin de los territorios” (Bertrand Badie).

“La batalla del territorio” (Jacques Beauchard).

El mito de la “desterritorialización”.

“De la desterritorialización a la multiterritorialidad” (Rogerio Haesbaert).

“Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo”. (Eds. Joaquín Farinós y Joan Romero). PUV, Universidad de Valencia, 2007.

## ¿LOS TERRITORIOS CHILENOS?

1

Chile Emprende: 39 territorios en el país (4 territorios en la Araucanía).

Los ocho territorios de Gonzalo Falabella:

- Territorios de crisis prolongada.
- Zonas de desencadenamiento campesino de mercados.
- Territorios de encadenamiento potencial.
- Territorios emergentes.
- Zonas de encadenamientos.
- Zonas de sinergias y agregación de valor.
- Territorios de enclaves o "Company town".
- Desarrollo dual.

Los territorios político-administrativos (el Estado como fábrica de territorios más que demandas de colectividades territoriales propiamente tal).

## La polisemia del concepto:

1

- Territorio: producido a partir del espacio geográfico, por las redes, circuitos y flujos proyectados y materializados por los grupos sociales.
- Territorio: corresponde a un espacio geográfico donde una sociedad tiene jurisdicción.
- Territorio: una extensión que corresponde a un espacio específico para efectos de la aplicación de políticas públicas.
- Territorio: usado como término para designar una división administrativa, un espacio que tiene una autoridad competente (territorio de administración).

## Otros conceptos asociados a territorio

- Territorialidad: Enraizamiento o amarre de una población al espacio de vida (o territorio). Necesidad de espacio que tienen los individuos y los grupos, por razones de identidad, seguridad y estímulo.
- Extraterritorialidad: ?
- Identidad territorial: ?

A propósito del libro Geo-grafías de Carlos Porto (Siglo XXI Editores, año 2001) ¿A qué correspondería el territorio de una ADI?

¿Territorio en el sentido de espacio socializado, apropiado, transformado?

¿Territorio político administrativo?

¿Un territorio especial con fines de política pública?

¿Perímetro de intervención pública?

(¿Los temporeros chilenos estarían en el polo opuesto de los seringueiros, desde el punto de vista de la territorialidad?).

## 2. ¿Cómo inciden las condiciones geográficas?

### ¿Cómo inciden las condiciones geográficas?

2

La producción del territorio:

Las distintas *intervenciones humanas* (por acción u omisión), sumadas a las *condiciones geográficas* van *modelando, (des)ordenando* el territorio:

El resultado suele ser un ***territorio diferenciado***, con espacios dinámicos, donde se concentran las oportunidades, bien integrados y accesibles, conviviendo con otros desintegrados, aislados, mal servidos, con estructuras tipo enclave, etc.

2

### ¿Cómo inciden las condiciones geográficas?

(AL condenada por la geografía).

*La accesibilidad espacial* es una función inversa de la distancia que separa dos puntos, pero sobre todo una función directa de la posibilidad de recorrerla.

Tanto la *rugosidad* como *la fricción de la distancia* explican la accesibilidad de un determinado territorio

En consecuencia, entre las causas del aislamiento de un territorio se puede mencionar *la rugosidad*, relacionada con el estado de la superficie, o desde el punto de vista geográfico más precisamente con las condiciones de la topografía.

2

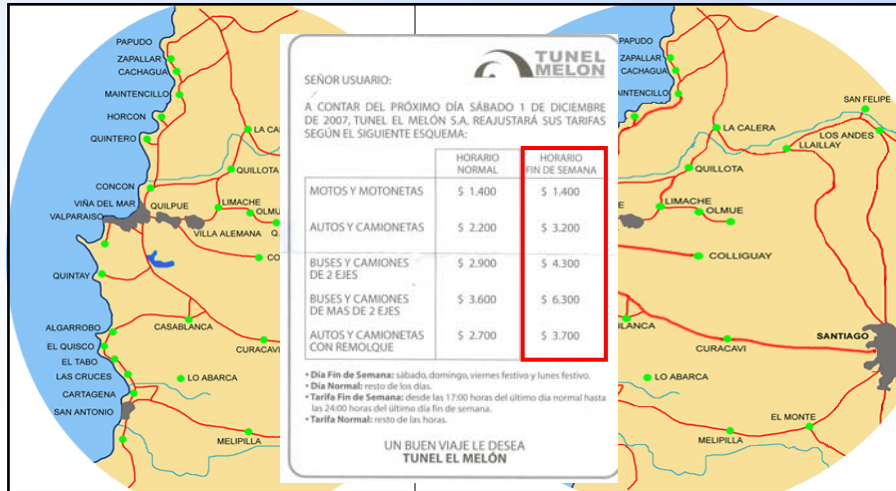
### ¿Cómo inciden las condiciones geográficas?

*La fricción de la distancia*: una superficie con gran rugosidad (topografía difícil), pero además con una red de rutas en muy mal estado o con características geográfico-físicas que obliguen a combinar dos o más modos de transporte, aumenta la fricción de la distancia y, en consecuencia, las condiciones de aislamiento o de enclave.

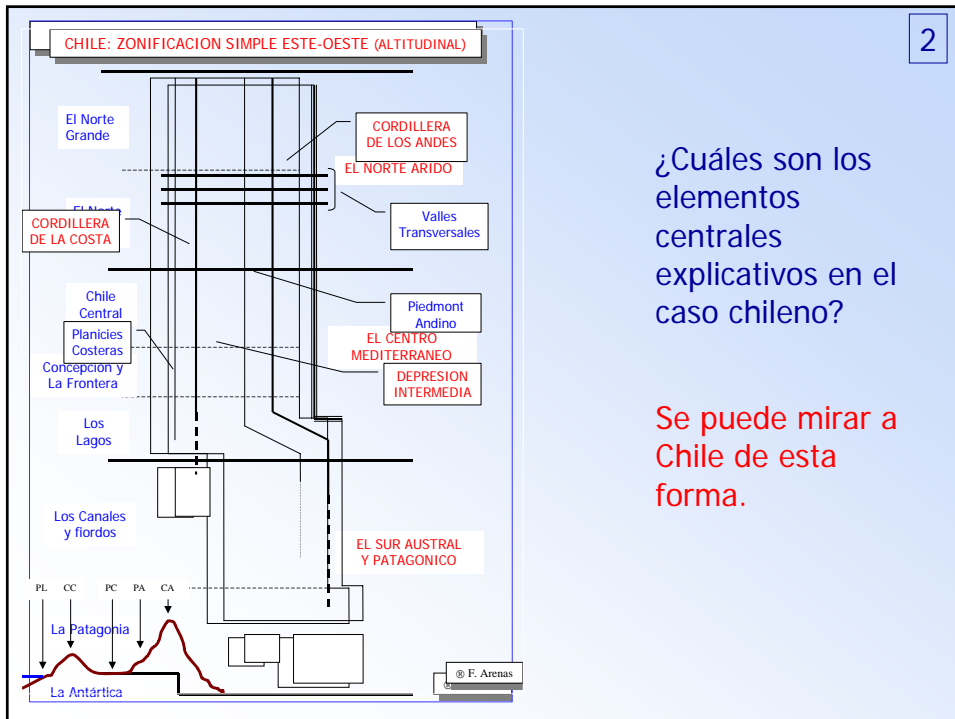
La fricción de la distancia varía también de manera artificial:

## ¿Condiciones geográficas artificiales?

2



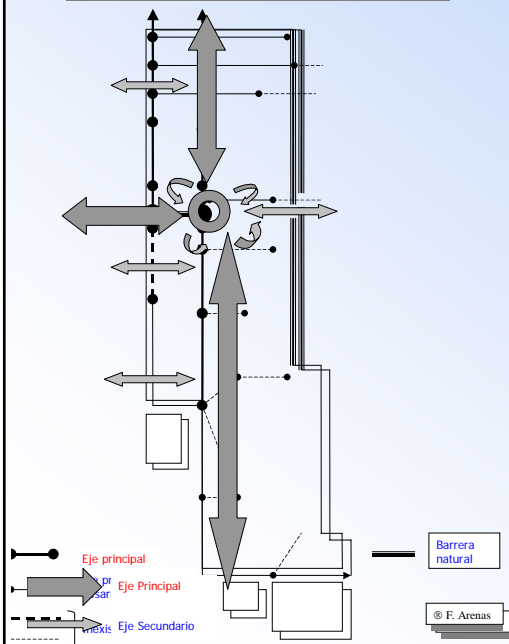
## ¿Consecuencias del peaje diferenciado?



2

¿Cuáles son los elementos centrales explicativos en el caso chileno?

Se puede mirar a Chile de esta forma.

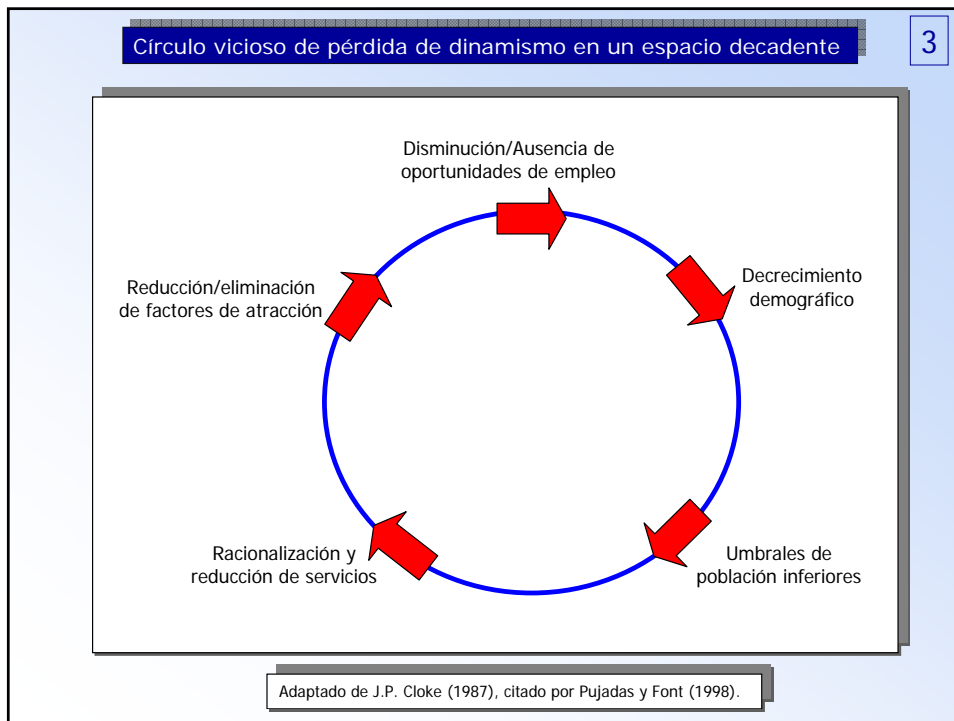


¿Cuáles son los elementos estructurales en el caso chileno?

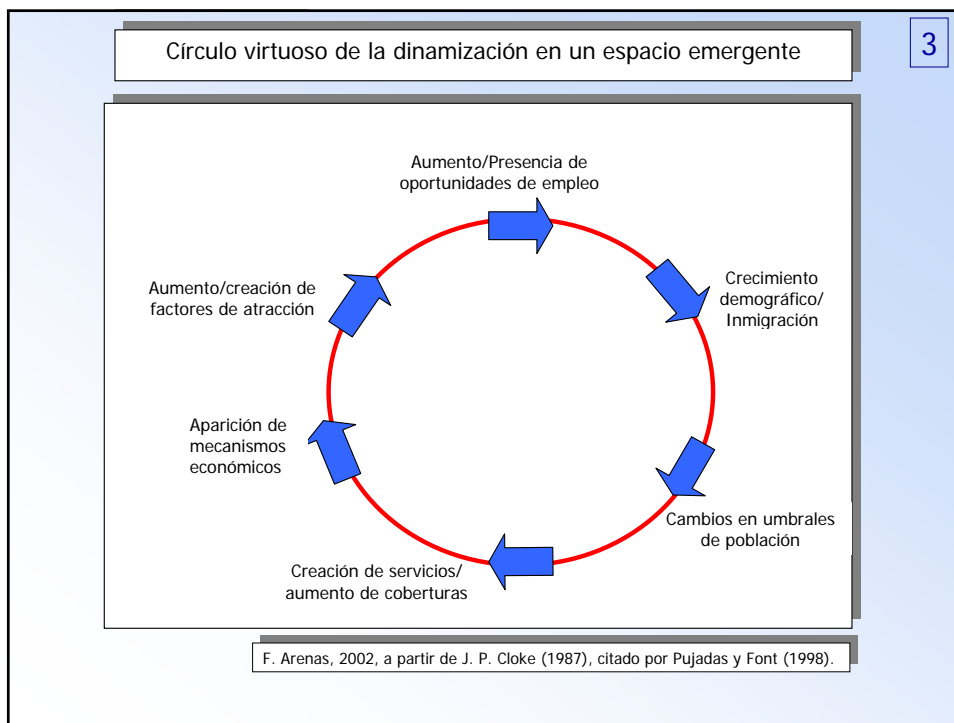
También se puede mirar a Chile de esta forma.

### 3. Hipótesis del desarrollo territorial diferenciado.

<b>Espacios dinámicos</b>	<div style="text-align: right; border: 1px solid black; padding: 2px;">3</div> <p>A modo de hipótesis:</p> <p>✓ Tipología del espacio geográfico</p> <p>Habría que ver como se dibujan estos tipos de espacio en la realidad</p>
<p>Espacios totalmente incorporados a la dinámica económica, con una estructura equilibrada y una capacidad creciente de generación de circuitos y flujos que aseguran su sustentabilidad</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios dinámicos emergentes</b></p>	
<p>Espacios que salen de otra categoría y que son incorporados por la valorización en el sistema de su base de recursos</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios dinámicos decadentes</b></p>	
<p>Espacios que pierden sustancia económica y que entran en una espiral de deterioro que fragiliza sus estructuras fundamentales</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios enclaves</b></p>	
<p>Espacios cuyo sistema es casi enteramente dinamizado por el exterior y cuyo anclaje en el país o la región es a la vez sectorial y territorialmente muy delimitado (generalmente primario-exportador).</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios abandonados</b></p>	
<p>Espacios ubicados al otro extremo de la escala de integración al exterior. El mejor ejemplo las comunidades agrícolas de subsistencia con ecosistemas frágiles explotados y deteriorados.</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios en destrucción (deterioro)</b></p>	
<p>Espacios sometidos a una acción mas bien predato-utilitaria, bajo una relación "tipo leasing"</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios reserva</b></p>	
<p>Espacios que podrían constituir en un futuro más o menos cercano y según la coyuntura nacional o internacional, las bases territoriales de nuevos enclaves forestales, turísticos, mineros o agroexportadores. Se consideran "fronteras" de recursos potenciales.</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios refugio</b></p>	
<p>Ciertos espacios que ofrecen la posibilidad de soluciones transitorias dados los niveles de concentración de inversiones públicas orientadas a subsanar problemas de pobreza.</p>	



<b>Espacios dinámicos</b>	<div style="text-align: right; border: 1px solid black; padding: 2px; width: 20px; margin: 0 auto;">3</div> <p style="font-size: 1.2em; margin-top: 10px;">A modo de hipótesis:</p> <p style="font-size: 1.2em; margin-top: 10px;">✓ Tipología del espacio geográfico</p>
<p>Espacios totalmente incorporados a la dinámica económica, con una estructura equilibrada y una capacidad creciente de generación de circuitos y flujos que aseguran su sostenibilidad</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios dinámicos emergentes</b></p>	
<p>Espacios que salen de otra categoría y que son incorporados por la valorización en el sistema de su base de recursos</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios dinámicos decadentes</b></p>	
<p>Espacios que pierden sustancia económica y que entran en una espiral de deterioro que fragiliza sus estructuras fundamentales</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios enclaves</b></p>	
<p>Espacios cuyo sistema es casi enteramente dinamizado por el exterior y cuyo anclaje en el país o la región es a la vez sectorial y territorialmente muy delimitado (generalmente primario-exportador).</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios abandonados</b></p>	
<p>Espacios ubicados al otro extremo de la escala de integración al exterior. El mejor ejemplo las comunidades agrícolas de subsistencia con ecosistemas frágiles explotados y deteriorados.</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios en destrucción (deterioro)</b></p>	
<p>Espacios sometidos a una acción mas bien predato-utilitaria, bajo una relación "tipo leasing"</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios reserva</b></p>	
<p>Espacios que podrían constituir en un futuro más o menos cercano y según la coyuntura nacional o internacional, las bases territoriales de nuevos enclaves forestales, turísticos, mineros o agroexportadores. Se consideran "fronteras" de recursos potenciales.</p> <p style="text-align: center;"><b>Espacios refugio</b></p>	
<p>Ciertos espacios que ofrecen la posibilidad de soluciones transitorias dados los niveles de concentración de inversiones públicas orientadas a subsanar problemas de pobreza.</p>	



3

**CHILE: ESQUEMA DE ATRACCION Y REPULSION**

¿Cómo sería un mapa de Chile que refleje esta manera de ver las cosas?

Se puede mirar a Chile de esta forma.

3

## LA MEDICIÓN: UN FUNDAMENTO DEL ANALISIS ESPACIAL

El conocimiento de espacio geográfico supone la capacidad de dimensionarlo, "medirlo", a lo menos en tres sentidos:

- Características cuantificables* de los lugares (posición, tamaño, configuración, superficie y distancia relativa).
- Contenido*, en cuanto a inventariar objetos geográficos tales como población, climas, formaciones vegetales, unidades fisiográficas. Medición de valores que pueden atribuirse a cada lugar: edad, temperatura, densidad, etc.
- Mediciones sobre la dinámica* entre lugares: flujos, interacción, jerarquías, etc.

La medición es una condición importante para la apropiación y ordenamiento del espacio.

## 4. Descifrando funcionamiento y estructuras.

4

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

- ✓ Descifrar la forma en que se organiza.
- ✓ Descubrir sus estructuras básicas (elementales).
- ✓ Descubrir sus principios organizadores.

La *coremática* como forma de representación puede ayudarnos en esta tarea:

« Les vingt-huit chorèmes »

	Point	Ligne	Aire	Réseau
Maillage	chef-lieu	limite administrative	Etat, 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'attraction, orbites	aire d'attraction	liaisons préférentielles
Contact	point de passage	rupture, interface	aires en contact	tête de pont, base
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.

4

“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.

4

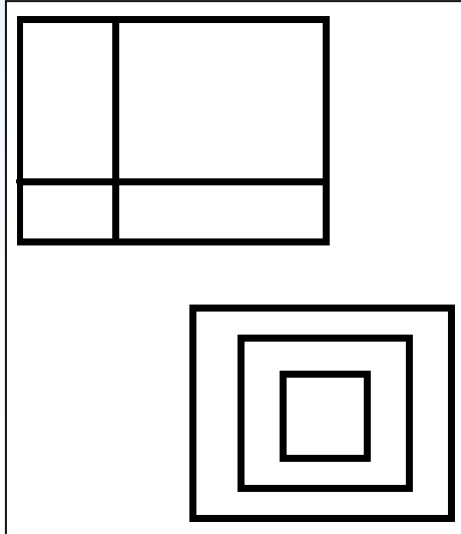
- ✓ Un *mapa o carta* simple respeta las formas naturales, o la superficie o tamaño).
- ✓ Un *corema* simplifica o esquematiza (reduce) las formas naturales o los procesos, a formas geométricas simplificadas.
- ✓ Un *corema* corresponde a “una estilización del dibujo cartográfico, de por si ya simplificado y codificado, con el objeto de anclar en la memoria de los lectores algunas ideas principales” (Acercas 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.

## PROPUESTA: PRINCIPIOS ORGANIZADORES DEL TERRITORIO

### Enmallado/ territorialidad:

4



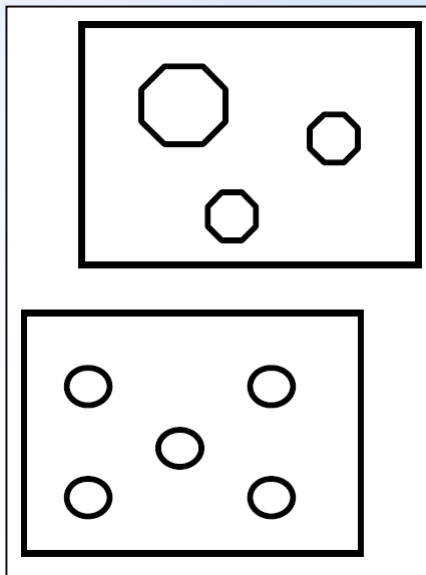
Hace referencia a las mallas (límites administrativos, áreas urbanas), que constituyen espacio de pertenencia.

- ✓ Esquematización de los "territorios".
- ✓ Representación de los marcos de referencia territoriales, los traslajos, "encajonamientos", ajustes de las escalas.
- ✓ Unidades resultantes de las propias intervenciones (autopistas, condominios)

## Principios organizadores del territorio

### Jerarquía:

4

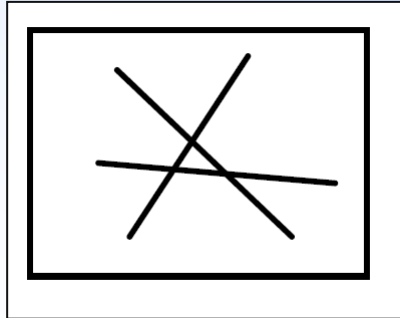


Se relaciona con la importancia relativa objetos (cruces, ciudades, empresas, lugares de intercambio).

- ✓ Esquematización de una jerarquía o de su ausencia.

**Enlazado:**

Se refiere a los ejes que atraviesan el espacio.

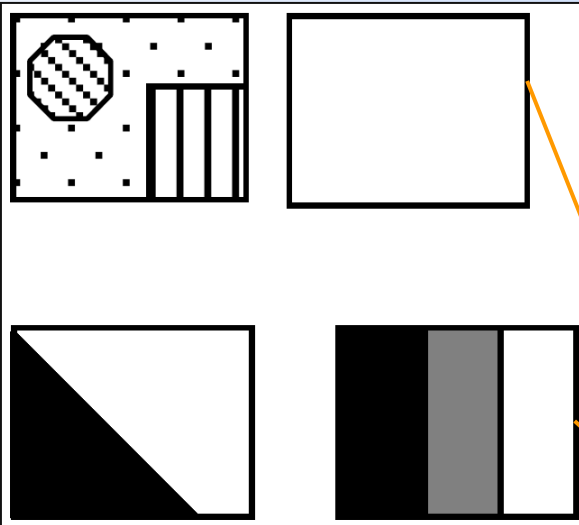


✓ Representación de las vías de comunicación y de cualquier otra estructura lineal espacial. Por extensión, del tema de transporte cuando este es susceptible de ser representado esquemáticamente.

**Contacto/diferenciación:**

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

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



Caracterización no espacialmente diferenciada (idea de homogeneidad).

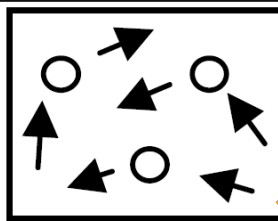
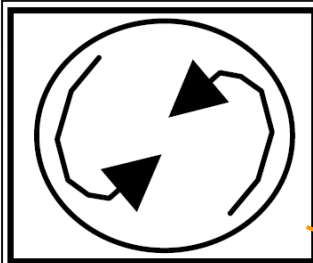
Noción de gradiente

4

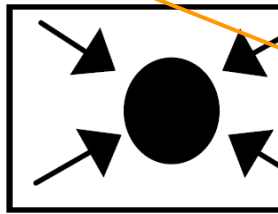
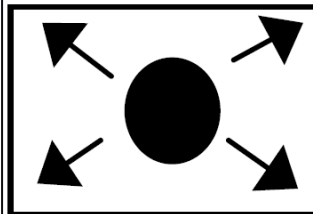
## Principios organizadores del territorio

### 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 multi-polaridad.

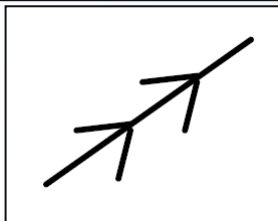
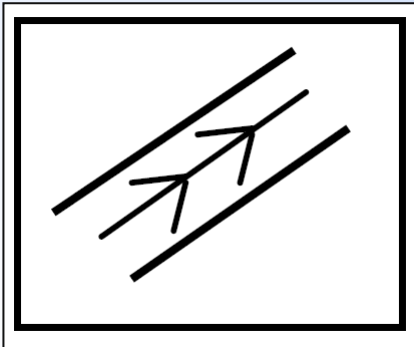
Esquematización de zonas de empleo o de actividades (clusters).

4

## Principios organizadores del territorio

### 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, flujos de población ligados a los desplazamiento pendulares o por necesidades de ocio.  
✓ Corresponden a desplazamiento con causalidad explícita.

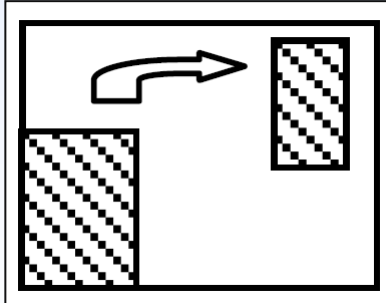
Simboliza los flujos de personas, cosas o información.

4

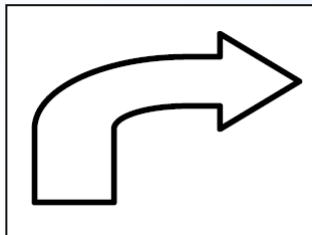
## Principios organizadores del territorio

### 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.



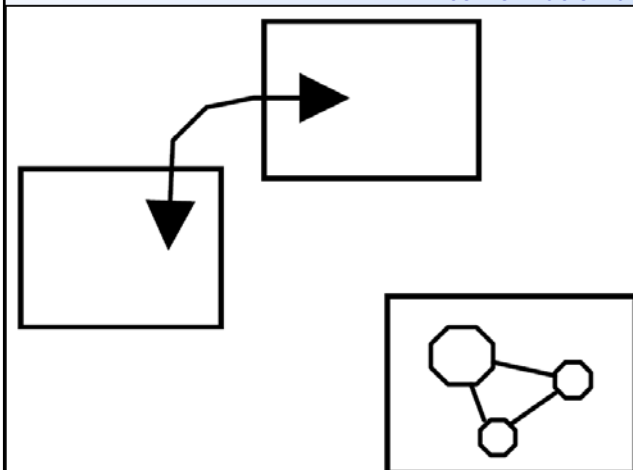
Simboliza dinámicas o procesos territoriales.

4

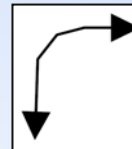
## Principios organizadores del territorio

### Relaciones funcionales:

Conciernen 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.



✓ Aspecto relacional entre espacios, incluyendo temas de colaboración y solidaridad.

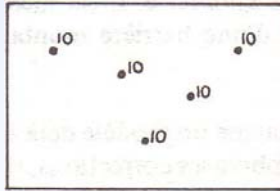


Simboliza las relaciones entre entidades, la colaboración, la solidaridad.

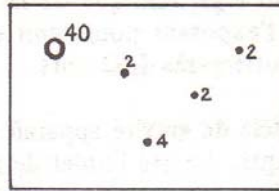
## La importancia de las unidades de análisis:

4

MEDIA Y DENSIDAD IDENTICAS, CONCENTRACION DIFERENTE

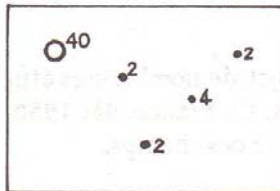


Situación A

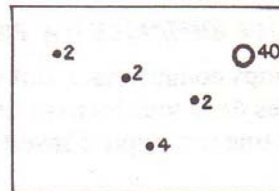


Situación B

CONCENTRACION, MEDIA Y DENSIDAD IDENTICAS, FORMA DIFERENTE



A'



B'

La concentración o dispersión y la forma de la distribución pueden tener gran importancia en términos del costo para la prestación de servicios públicos y del combate a las disparidades sociales y/o territoriales.

## 5. Las posibilidades de intervenir.

## Ordenamiento del territorio

*Ordenamiento del territorio:* normalmente corresponde a la voluntad de corregir los desequilibrios de un espacio nacional, regional o local. Supone una percepción y una concepción de conjunto de un territorio y un análisis prospectivo.

El *objetivo* final del OT es el reequilibrio de un espacio dado, con un cierto fin (es éste el que marcará la forma y los medios).

¿Se puede intervenir (ordenar) el territorio?

**¡OT genera controversias!**

- ✓ Mas burocracia y alteración de las reglas del juego. Solución a casi todo y necesidad ineludible.
- ✓ OT tema complejo (transversal, emergente), y supone análisis territorial.
- ✓ Existen muchos juicios de valor en materia de OT. A veces, poco valor para emitir juicios de fondo.
- ✓ Todos somos especialistas en OT o en una parte de él.

## Las dificultades del OT

- ✓ Intereses diversos y contradictorios = **conflictos** por el uso del suelo.
- ✓ Necesidad de compatibilizar una plataforma común (política o principios de política de OT suficientemente legitimados para que sean efectivos).
- ✓ El OT tiene expresión concreta por encima de lo que hagamos o dejemos de hacer. Es un hecho que el territorio esta organizado de alguna forma (por defecto o por excesos).

## El territorio como objeto de planificación

Todas las intervenciones humanas (acciones, proyectos, políticas, normas), tienen directamente o indirectamente *consecuencias territoriales*, las que muchas veces son poco o mal percibidas.

La suma de los impactos de esas consecuencias territoriales da lugar a un *orden territorial*, probablemente poco satisfactorio desde nuestro punto de vista.

En este contexto, el ordenamiento territorial concebido como una política pública corresponde a un intento por "racionalizar" el uso del espacio, en busca de un nuevo orden, de un territorio mas equilibrado.

## El territorio como objeto de planificación

ORDENAR: disponer de los elementos que conforman un sistema, de manera específica para la consecución de un objetivo.

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO (OT): representa un objetivo social. No se trata de cualquier "orden" (cualquier disposición u organización de los elementos). Se trata de un orden, una disposición, una organización "con un fin social". Se trata de un ordenamiento "deseado".

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.

## El territorio como objeto de planificación

El ordenamiento del espacio resultante de la aplicación de criterios exclusivos de **rentabilidad económica** puede dar lugar a disparidades territoriales inaceptables.

En el otro extremo, un ordenamiento territorial exclusivamente centrado en **consideraciones de conservación y preservación ambiental**, probablemente no daría cuenta de las necesidades en materia de crecimiento y desarrollo económico.

Un ordenamiento territorial puede centrarse en una **adecuada articulación entre las intervenciones humanas y las limitantes del sistema físico-natural**, lo que probablemente daría mejor cuenta del tema del riesgo de catástrofes naturales.

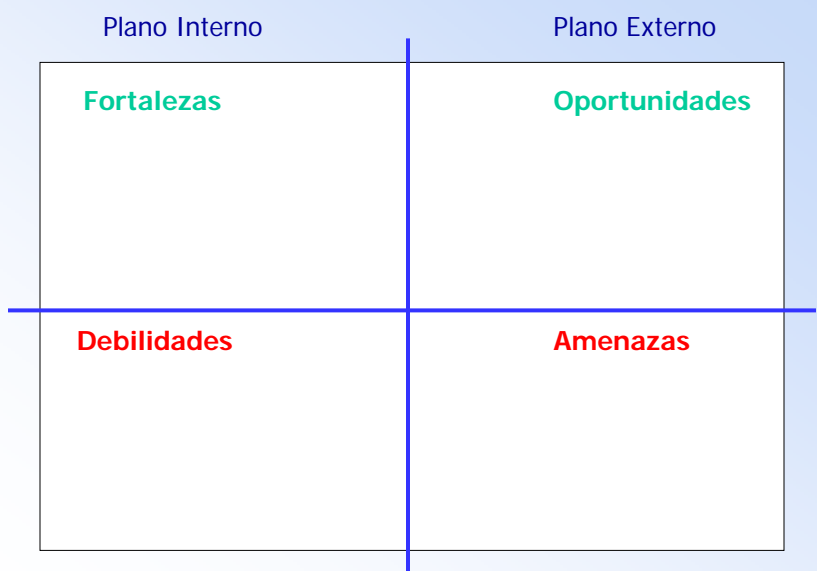
## La planificación territorial

La planificación territorial consiste en las estrategias y las acciones diseñadas y puestas en marcha para conseguir modificar un orden territorial existente.

**Para retener:**

Desde el punto de vista metodológico, la planificación territorial se puede servir de todos los instrumentos y formas de planificación, sólo tomando las debidas precauciones, debido a la complejidad del tema (por ejemplo, ciertos aspectos de la planificación estratégica, específicamente del análisis FODA, se prestan mal al análisis del territorio).

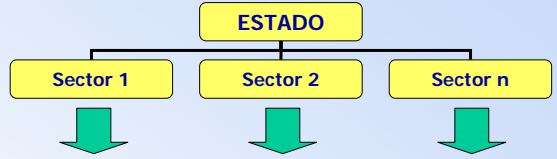
### Método FODA Consideraciones iniciales de planificación



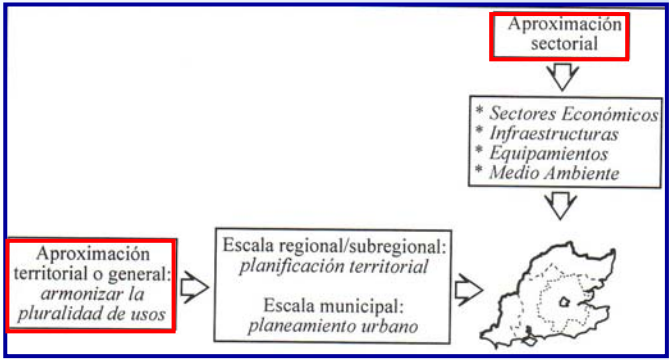
### Método FODA Consideraciones iniciales de planificación

- Definir claramente cual será el sujeto de planificación (no da lo mismo una institución o empresa que un determinado espacio o "territorio").
- Hacer la diferencia nítida entre el plano interno y el 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).
- Es importante tener un horizonte temporal definido.

### ✓ La cuestión institucional



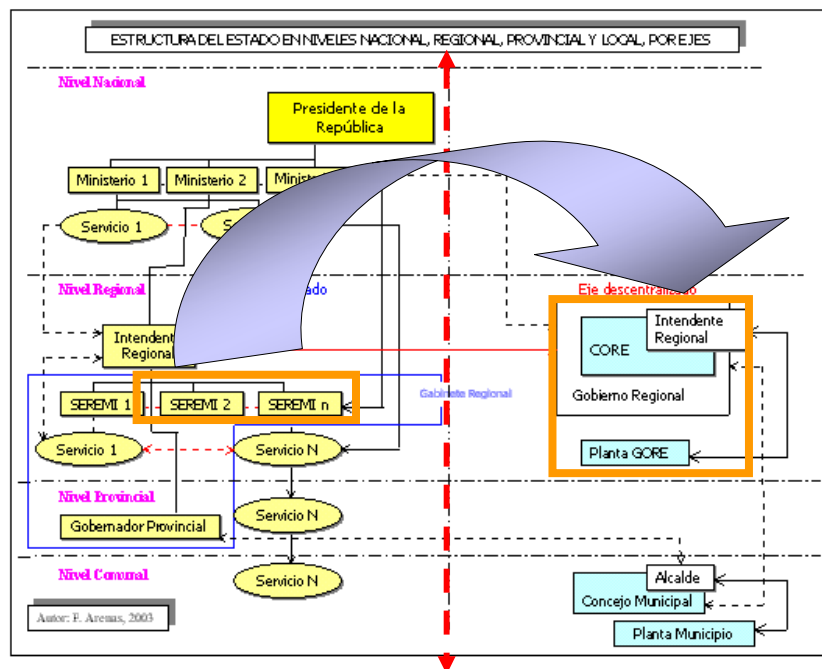
### ✓ ¿La aproximación sectorial (clásica) y/o una aproximación territorial?



Fuente: Pujadas y Font, pp. 33, 1998

## ¿Mejoras en curso?

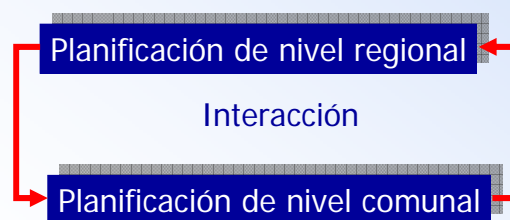
5



## RELACION ENTRE NIVELES: ¿JERARQUIA DE PLANIFICACION?

5

- ✓ Regla fundamental: el nivel superior solamente puede definir contenidos e intervenciones que el nivel inferior no pueda concretizar.
- ✓ Es deseable que existan impulsos hacia las áreas pequeñas (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 menor tamaño (comunas) debe adaptarse a los lineamientos definidos en el área de mayor tamaño (región), sin perder su especificidad.



¿Falsa dicotomía entre la ciudad y entorno?



Fuente: El Mercurio

¿Visión común entre el MINVU y el MINAGRI?

✓ ¿La institucionalidad actual da cuenta del territorio real?



¿La modernización del Estado?: desde instrumentos o procedimientos simples a una reingeniería mayor.

## 6. ¿Conclusiones?

6

- ✓ Construir una visión compartida de lo territorial.
- ✓ Superar la DPA para acercarse a los territorios reales.
- ✓ Mejorar la capacidad de lectura y no sobrevalorar la capacidad de respuesta (ojo con la "alotopía").
- ✓ Establecer prioridades.
- ✓ Seguir avanzando en la modificación de la "geografía institucional", buscando eliminar o reducir la fricción y/o superposición entre instituciones públicas y entre niveles de la administración.
- ✓ Iniciar el trabajo que viene en materia de OT a velocidades diferenciadas (experiencia piloto).