

Curso-Taller "Gestión Estratégica de los Humedales de Tarapacá"

01 de diciembre de 2009, Iquique

Ordenamiento Territorial (OT) como herramienta de apoyo para la gestión de humedales

Carmen Schlotfeldt L.
Investigadora Asociada CED



índice de contenidos

1) Marco directriz de la gestión de humedales

- a. La convención RAMSAR
- b. De los instrumentos de Planificación Territorial vigentes

2) Marco directriz conceptual

- a. Desarrollo sustentable o sostenible
- b. El territorio; renovada visión
- c. El enfoque territorial sustentable
- d. La gestión y la Planificación Sustentable

3) El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestión

- a. Aproximación conceptual del OT
- b. La visión de futuro y sus enfoques

4) Algunos Elementos de Reflexión



índice de contenidos

- 1) **Marco directriz de la gestión de humedales**
 - a. La convención RAMSAR
 - b. De los instrumentos de Planificación Territorial vigentes
 - c. Situación Actual y Deseada

- 2) Marco directriz conceptual
 - a. Desarrollo sustentable o sostenible
 - b. El territorio; renovada visión
 - c. El enfoque territorial sustentable
 - d. La gestión y la Planificación Sustentable

- 3) El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestión
 - a. Aproximación conceptual del OT
 - b. Los IPT's y sus limitaciones
 - c. La visión de futuro y sus enfoques

- 4) Algunos Elementos de Reflexión



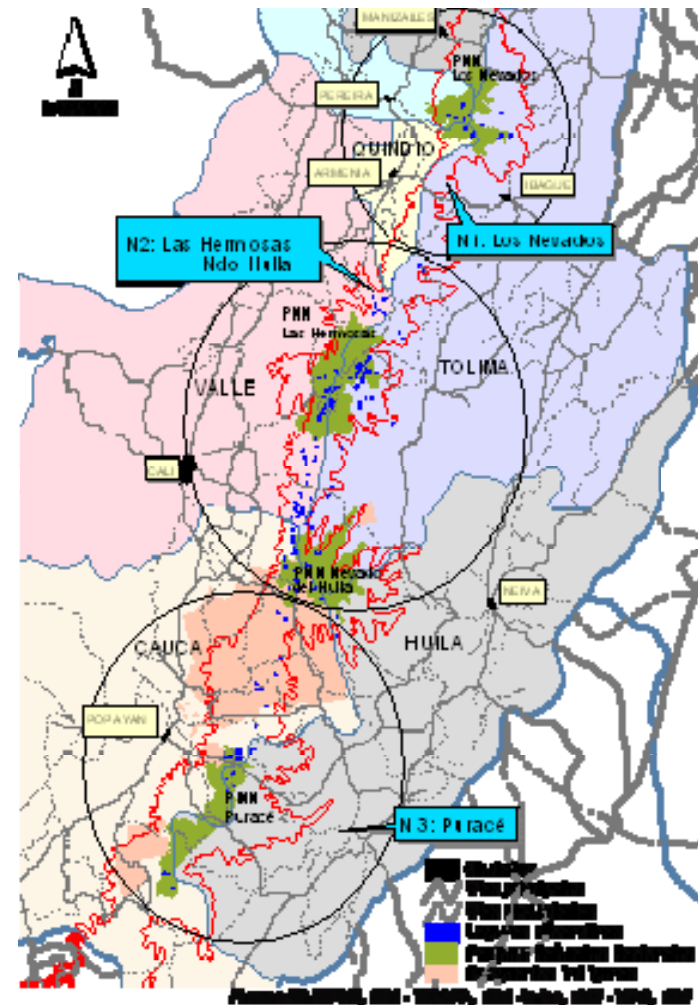
1.a) La Convención Ramsar



- se "deberá **elaborar y aplicar la planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales**, ...y en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio". (artículo 3.1)
- El "Uso Racional" de humedales "consiste en **su uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del sistema**"
- el concepto de "Uso Racional" **debe tenerse en cuenta en la planificación general que afecte los humedales...**" (Directrices para la Aplicación del Concepto de Uso Racional Recomendación 4.10 y las Orientaciones Adicionales para la Aplicación de Concepto de Uso Racional Resolución 5.6).

1.a) La Convención Ramsar;

En este sentido las estrategias, líneas programáticas y acciones propuestas, tienen como propósito **considerar a los humedales dentro de los procesos de planificación y ordenamiento ambiental territorial del país**, con el fin de garantizar su conservación y uso racional



1.a) La Convención Ramsar

Estrategia Nacional de Humedales; un segundo elemento

- Incorporar los **mecanismos de planificación de los humedales** en el desarrollo de los **instrumentos de planificación territorial**, a nivel comunal, regional y nacional.
- La adecuada valoración de las funciones y beneficios de los humedales y la necesidad de establecer modelos sustentables de manejo y aprovechamiento de los mismos, deben ser relevados en las diferentes instancias relacionadas con la planificación y administración territorial, particularmente en los **planes reguladores comunales e intercomunales, PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL específicos a nivel regional, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACION TERRITORIAL SECTORIAL**

Fuente: Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile, Diciembre 2005) Líneas de Acción 3; apartado 5.9;



1. b) De los instrumentos de Planificación Territorial Vigentes

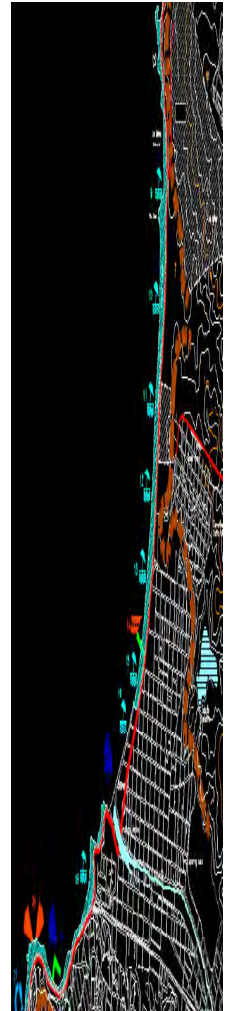
- Asimismo, los Planes Reguladores Intercomunales, indistintamente, con los Planes Reguladores Comunales, podrán establecer, en su respectivo ámbito territorial, fundadamente a través de estudios, lo siguiente:

a) La determinación de áreas de riesgo, por constituir un peligro para los asentamientos humanos (artículo 2.1.17.)

b) La determinación de áreas de protección ambiental de recursos de valor natural, en conformidad al artículo 2.1.18. de este mismo Capítulo.

- Con todo, mediante estudios de mayor detalle, los Planes Reguladores Comunales podrán precisar o disminuir las áreas afectas a riesgo o de protección ambiental señaladas en las letras a) y b) anteriores.

Fuente: OGUC, Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Capítulo de los instrumentos de Planificación Territorial



1. b) De los instrumentos de Planificación Territorial Vigentes

SI BIEN SE DEFINEN COMO:

- Instrumentos para la **coordinación en el territorio de las políticas sectoriales**, los planes, programas y proyectos;
- Instrumentos que contribuyen a la **inserción armónica de los asentamientos humanos** en su entorno;
- **Agilizan la toma de decisiones en materia de inversiones**;
- Permiten **mitigar efectos no deseados**
- Ofrece un **instrumento para consensuar el desarrollo deseado** y posible de la respectiva unidad territorial
- Permite **prever conflictos de intereses** en el territorio
- Ofrece un instrumento para defender los derechos de la comunidad
- Permite respetar la diversidad y los contextos culturales
- Fortalece el ejercicio de la democracia,

1. b) De los instrumentos de Planificación Territorial Vigentes



DEBILIDADES:

- **Escasos procedimientos y capacidades para incorporar la variable ambiental desde la génesis del instrumento,**
- **Los IPT ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando ya están ejecutados y como si fueran proyectos**
- **Las unidades político administrativas de los IPT no corresponden a otras unidades territoriales**
- **No cubren todo el Territorio (no existen instrumentos normativos más allá del territorio urbano y su expansión y el borde costero**

1. b) De los instrumentos de Planificación Territorial Vigentes

OTROS INSTRUMENTOS DE INGERENCIA TERRITORIAL

- **Política Nacional de Desarrollo Urbano** (existió, hoy no existe)
- **Ley General de Urbanismo y Construcciones**
- **Política Ambiental del Gobierno de Chile**
- **Áreas Silvestres Protegidas del Estado**
- **Áreas Silvestres Protegidas Privadas**
- **Reservas Marinas y Áreas de Manejo**
- **Concesiones de Acuicultura**
- **Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República**
- **Distritos de Conservación de Suelo y Aguas**
- **Comunidades Agrícolas**
- **Pequeña Propiedad Raíz**
- **Predios Rústicos**
- **Cambio de Uso de Suelo**
- **Zonas o Centros de Interés Turístico Nacional**
- **Planes de Ordenamiento de las Zonas y Centros de Interés Turístico**
- **Áreas de Desarrollo Indígena**
- **Terrenos con Aptitud Preferentemente Forestal**
- **Autorización de Actividad Minera**
- **Extracción de áridos**
- **Concesiones de Tierras Fiscales**
- **Planes Directores para la Gestión de los Recursos Hídricos**
- **Planes de Descontaminación y Zonas Saturadas**
- **Protección de la Agricultura**
- **Ley de Bosques Planes de Inversión Vial**
- **Código de Aguas**

1. b) De los instrumentos de Planificación Territorial Vigentes; LOGCAR

- La SUBDERE se encuentra en un proceso de recuperar desde las instituciones públicas, la capacidad de planificar sobre todo a nivel territorial.
- Ello ha sido fruto de una decisión política de transferencia la planificación y la ordenación territorial a los gobiernos regionales
- Ello ha permitido ir construyendo un conjunto de instrumentos para que los puedan utilizar los gobiernos regionales (desde la construcción de la ERD, la construcción de políticas públicas regionales y su posterior programación plurianual) todos lo cuales permitirán establecer planes de inversión en el mediano plazo, en función de objetivos claros y metas definidas
- Es un proceso que en términos de decisión política ha invertido desde el 2007 alrededor de 10 millones de dólares, con el objeto de instalar estas capacidades al interior de los GORES
- Ello está amparado en el Art. 17 de la LOGCAR que establece las funciones en materia de Ordenamiento Territorial y donde el PROT será la “espacialización” de la ERD.

índice de contenidos

- 1) Marco directriz de la gestión de humedales
 - a. La convención RAMSAR
 - b. De los instrumentos de Planificación Territorial vigentes

- 2) Marco directriz conceptual**
 - a. Desarrollo sustentable o sostenible
 - b. El territorio; renovada visión
 - c. El enfoque territorial sustentable
 - d. La gestión y la Planificación Sustentable

- 3) El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestión
 - a. Aproximación conceptual del OT
 - b. La visión de futuro y sus enfoques

- 4) Algunos Elementos de Reflexión



2. b) El Territorio; renovada visión

Es “*noción concreta*”,
es **donde se
materializan acciones**,
planes, programas,
proyectos

(F. Di Castri, 1995)



La “tierra” es “superficie **pura**”,
“**lugar de genesis**”, en tanto el
territorio es “**fundación**”, y por ello
“**representación**”, “**apropiación**”,
“**manejo**”, “**organización**”, “**cierre**”.
Es “**demarcación**”. Lo jurídico
acompaña siempre el nacimiento
del territorio. (C. Villa, 1995)

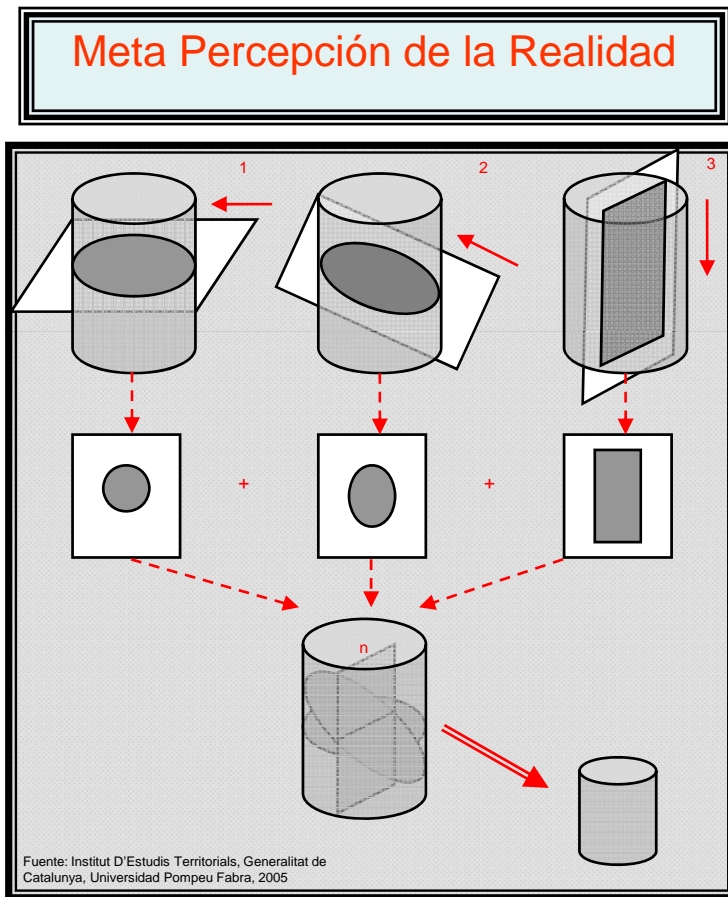
2. b) El Territorio; renovada visión

• A partir de una visión holística y sistémica de la relación sociedad-naturaleza, territorio es el **espacio de interacción de los subsistemas natural, construido y social**, subsistemas que componen el medio ambiente nacional, regional y local, estableciéndose una relación de complementariedad entre los conceptos de territorio y medio ambiente. (Gross, 1998)



Territorio es “**sujeto**” y “**objeto**” del desarrollo; es entorno físico donde se enmarca la vida, y también, la actividad del hombre que modifica este espacio (Boisier, 1998)

2. b) El Territorio como Ente Aglutinador



- Cada una de los sectores (actores y disciplinas) otorgan un ámbito de análisis y una visión particular del *todo*.

- Estas visiones parciales son, todas ellas, *verdad*, y construyen, a partir de sus postulados – o criterios de acción-, una singular imagen sectorial o de posicionamiento.

- Ninguna en forma aislada, es más importante o explicativa que la otra; lo es, solo en su propia aproximación.

- **Cabe entonces inclinarse hacia un posicionamiento sistémico, que trate de generar una meta percepción, resultado de considerar todos los puntos de vista disponibles.**

EL TERRITORIO es elemento aglutinador de disciplinas, de corrientes de pensamiento; el lugar común a cualquiera que tenga la intención de sintetizar, formular estrategias, medir, e instrumentar el desarrollo sostenible. NO EXISTE UNA UNICA DEFINICIÓN DE TERRITORIO

2. b) El Territorio como Sistema Complejo

“...no es un espacio físico objetivamente existente, sino una **construcción social**... como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una **identidad** y un sentido de **propósitos compartidos** por múltiples agentes **públicos y privados**” (Schetman y Berdegú, 2003)



TERRITORIO COMO SISTEMA COMPLEJO





2. c) El enfoque territorial sustentable

ENFOQUE TERRITORIAL ES:

- Una **alternativa metodológica** que permite plantear políticas sociales de carácter diferenciado a partir de las capacidades y características del territorio.
- Bajo este enfoque se hace más evidente la necesidad de **articular acciones** diversas a través de la coordinación interinstitucional para lograr un desarrollo nacional (regional-local) equilibrado.

IMPLICA:

- Diferenciación y explicitación de las **POLITICAS** (por qué y para qué hacer qué?)
- La construcción o readecuación de una **INSTITUCIONALIDAD**
- Potenciación/construcción de **DEMOCRACIA**/ participación ciudadana

2. c) El enfoque territorial sustentable

Todas las intervenciones humanas (acciones, proyectos, políticas, normas) tienen directa o indirectamente consecuencias territoriales las que muchas veces son poco o mal percibidas y que fueron no planificadas o imprevistas

La suma de los impactos de esas consecuencias territoriales da lugar a un orden territorial probablemente poco satisfactorio desde el punto de vista del desarrollo sustentable.

En este contexto el OT concebido como una POLITICA PUBLICA, corresponde a un intento por “racionalizar” el uso del espacio, en busca de un nuevo orden, de un territorio más equilibrado



2. c) El enfoque territorial sustentable



2. c) El enfoque territorial sustentable

LA GESTION SUSTENTABLE

La gestión es un **proceso cíclico** de planificación, implantación, revisión y mejora de los procedimientos y acciones que lleva a cabo una “organización” para realizar su actividad garantizando el cumplimiento de sus **objetivos tendientes a la sustentabilidad del TERRITORIO**

SE CONSTITUYE EN LO QUE SE DENOMINA **SISTEMA**: UN CONJUNTO ORDENADO DE PROCEDIMIENTOS QUE CONTRIBUYEN A ALCANZAR UN FIN

La **PLANIFICACIÓN ES UN INSTRUMENTO PAR LA GESTION**
EL **ORDENAMIENTO TERRITORIAL ES UN INSTRUMENTO DE LA PLANIFICACIÓN SUSTENTABLE**

La mayoría de los sistemas de gestión ambiental están contruidos bajo el modelo:

Planificar

Hacer

Comprobar

Actuar

incluyendo los aspectos ambientales y estableciendo los objetivos y las metas a conseguir

implementando la formación y los controles operacionales necesarios

obteniendo los resultados del seguimiento y corrigiendo las desviaciones observadas

revisando el progreso obtenido y efectuando los cambios necesarios para la mejora del sistema

índice de contenidos

- 1) Marco directriz de la gestión de humedales
 - a. La convención RAMSAR
 - b. De los instrumentos de Planificación Territorial vigentes

- 2) Marco directriz conceptual
 - a. Desarrollo sustentable o sostenible
 - b. El territorio; renovada visión
 - c. El enfoque territorial sustentable
 - d. La gestión y la Planificación Sustentable

- 3) El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestión**
 - a. Aproximación conceptual del OT
 - b. La visión de futuro y sus enfoques

- 4) Algunos Elementos de Reflexión



3. a) El enfoque territorial Aproximación conceptual del OT

- **Ordenar**: disponer de los elementos que conforman un sistema, de manera específica para la consecución de un objetivo
- **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”
- **Planificación territorial**: Acción o intervención deliberada que busca modificar, en un horizonte de tiempo, la estructura de un territorio por considerarla inadecuada, interviniendo sobre uno o más de sus componentes.
- **El ordenamiento territorial puede tener distintos objetivos**: rentabilidad económica, conservación y preservación ambiental y sus interrelaciones; por ejemplo: articulación construida-natural para evitar riesgos naturales

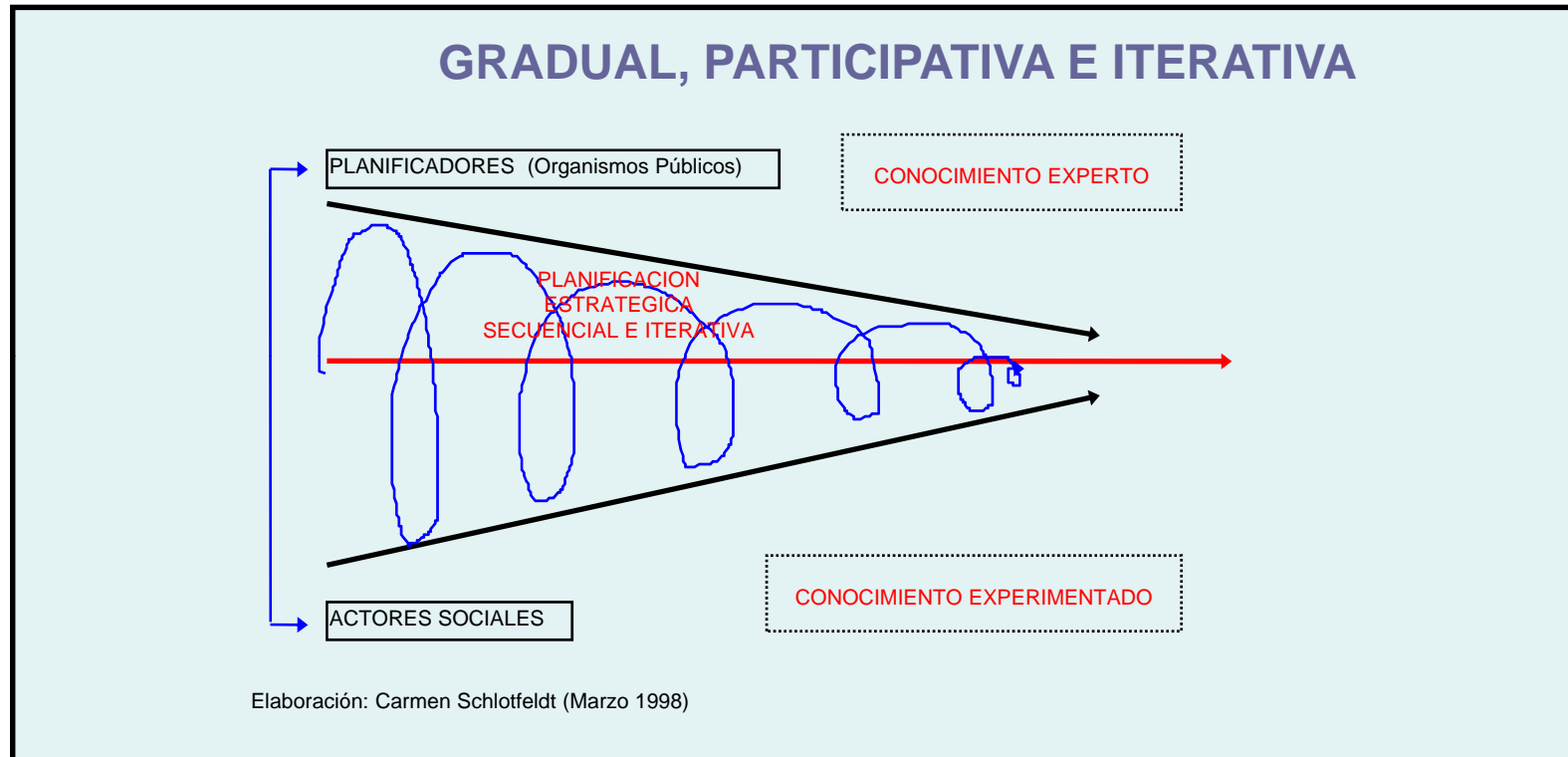
EL DESAFIO ES CÓMO CONSTRUIR UNA VISION COMPARTIDA EN EL TERRITORIO CON METAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La herramienta: El ordenamiento Territorial

3. a) El enfoque territorial Aproximación conceptual del OT

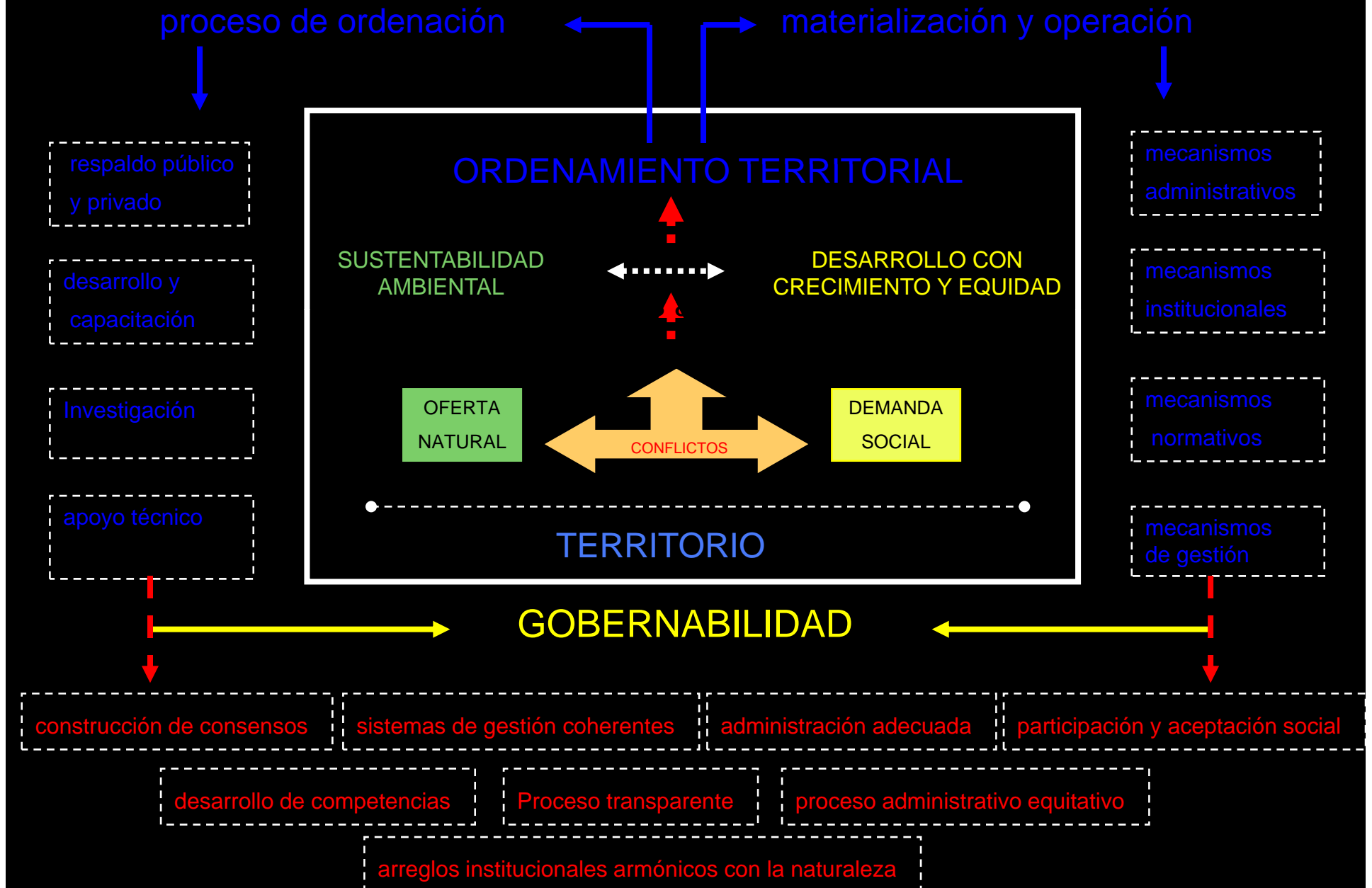
- “El ordenamiento territorial es la **expresión espacial** de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo **es una disciplina científica**, un **proceder administrativo** y por ende **una acción política**. Actúa como una **práctica interdisciplinaria** en el orden científico, con base en **una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado**” (Carta Europea de Ordenamiento Territorial 1992)
- “Entendemos por ordenamiento territorial un **conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos** buscando su **desarrollo socioeconómico**, teniendo en cuenta las **necesidades e intereses de la población**, las **potencialidades del territorio** considerado y la **armonía con el medio ambiente** (Comisión de Ordenamiento Territorial Constitucional de Colombia, 1996)
- ✓ **La primera definición es pasiva, en tanto que la segunda es activa: el ordenamiento territorial puede “estar dado” o “pueda ser buscado”; la diferencia está dada por el papel del estado, la sociedad civil y la política**

3. a) El enfoque territorial Aproximación conceptual del OT



Es un proceso continuo y dinámico de toma de decisiones sobre el uso del suelo, cuya base técnica es la zonificación de usos con criterios ecológicos, económicos, sociales y culturales.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA IMPLEMENTAR PROCESOS DE GOVERNABILIDAD



3. b) La visión de futuro y sus enfoques

- Todas las intervenciones humanas tienen directa o indirectamente consecuencias en el territorio, las que a veces no son bien o suficientemente percibidas
- La suma de los impactos de esas consecuencias da lugar a un “orden territorial”, probablemente poco satisfactorio desde “nuestro” punto de vista
- Los impactos pueden ser de varios tipos y estos no siempre se “suman”: directos, indirectos, sinérgicos, acumulativos, etc.)
- En ese contexto, el OT concebido como una política pública corresponde a un esfuerzo por “racionalizar” el uso del espacio, en busca de un “nuevo” orden, un orden “deseado”, de un territorio mas “equilibrado”

3. b) La visión de futuro y sus enfoques

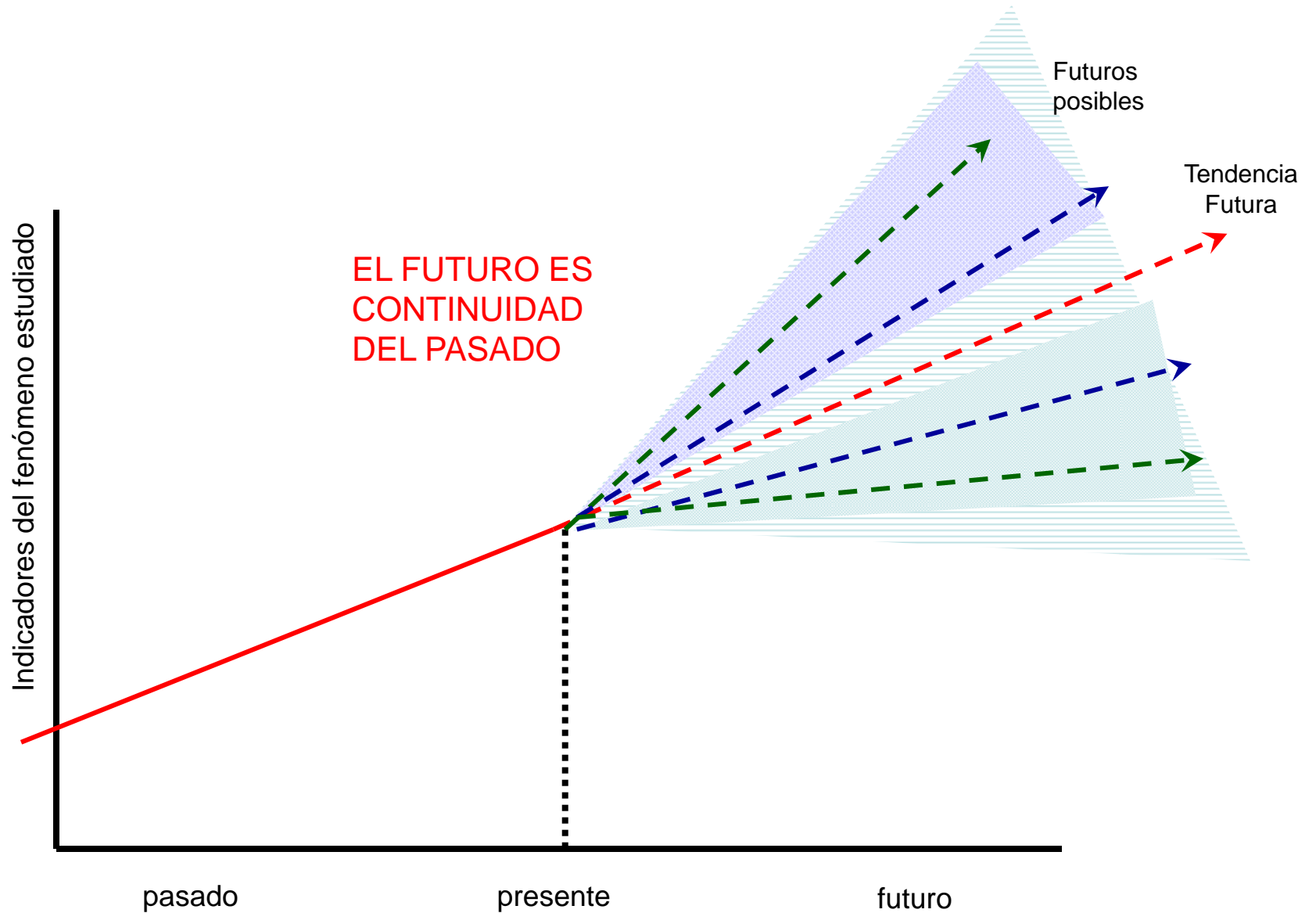
CARACTERISTICAS CLAVES DEL OT

- Visión integral del territorio
- Multi-dimensionalidad de las políticas y Planes
- Énfasis en la planificación física espacial
- Existencia de directrices jerarquizadas: nacional, regional, subregional y local
- Sólida organización Institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de entidades del aparato publico
- Orientación y coordinación horizontal y vertical de las políticas y planes sectoriales y territoriales
- Alta participación social y concertación de los actores en el diseño de escenarios futuros
- **Visión prospectiva** de los planes y continuidad en el tiempo
- Disponibilidad (o generación) de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de información geográfica/territorial
- Divulgación amplia de los planes entre los ciudadanos
- Preocupación por la educación en el tema

3. b) La visión de futuro y sus enfoques



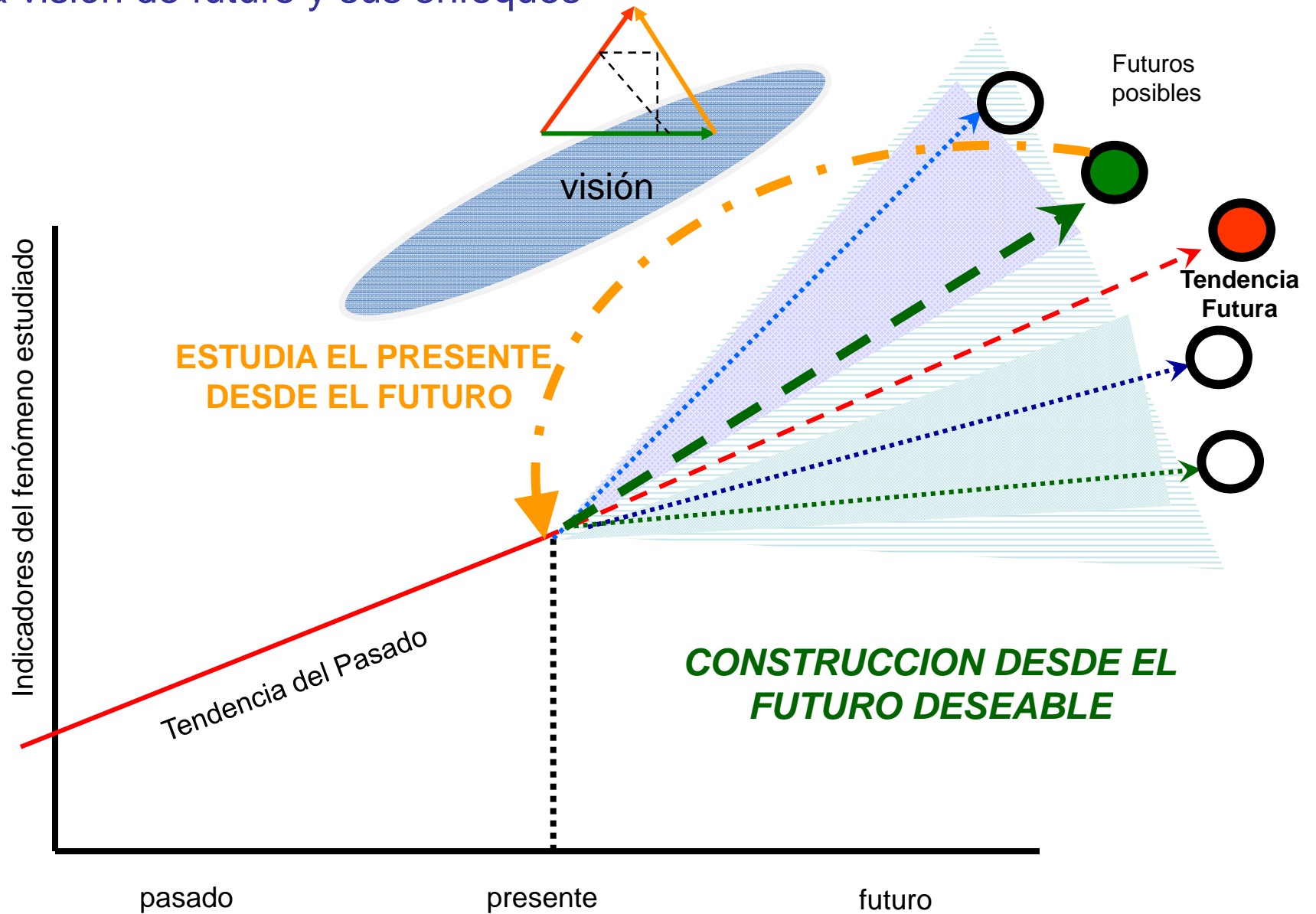
3. b) La visión de futuro y sus enfoques



Fuente: Cereceda M., Carlos; Métodos y Técnicas de Prospectiva

Enfoque Anglosajón FORESIGHT (pensamiento crítico-debate – diseño de futuro)

3. b) La visión de futuro y sus enfoques



ENFOQUE FRANCES PROSPECTIVO

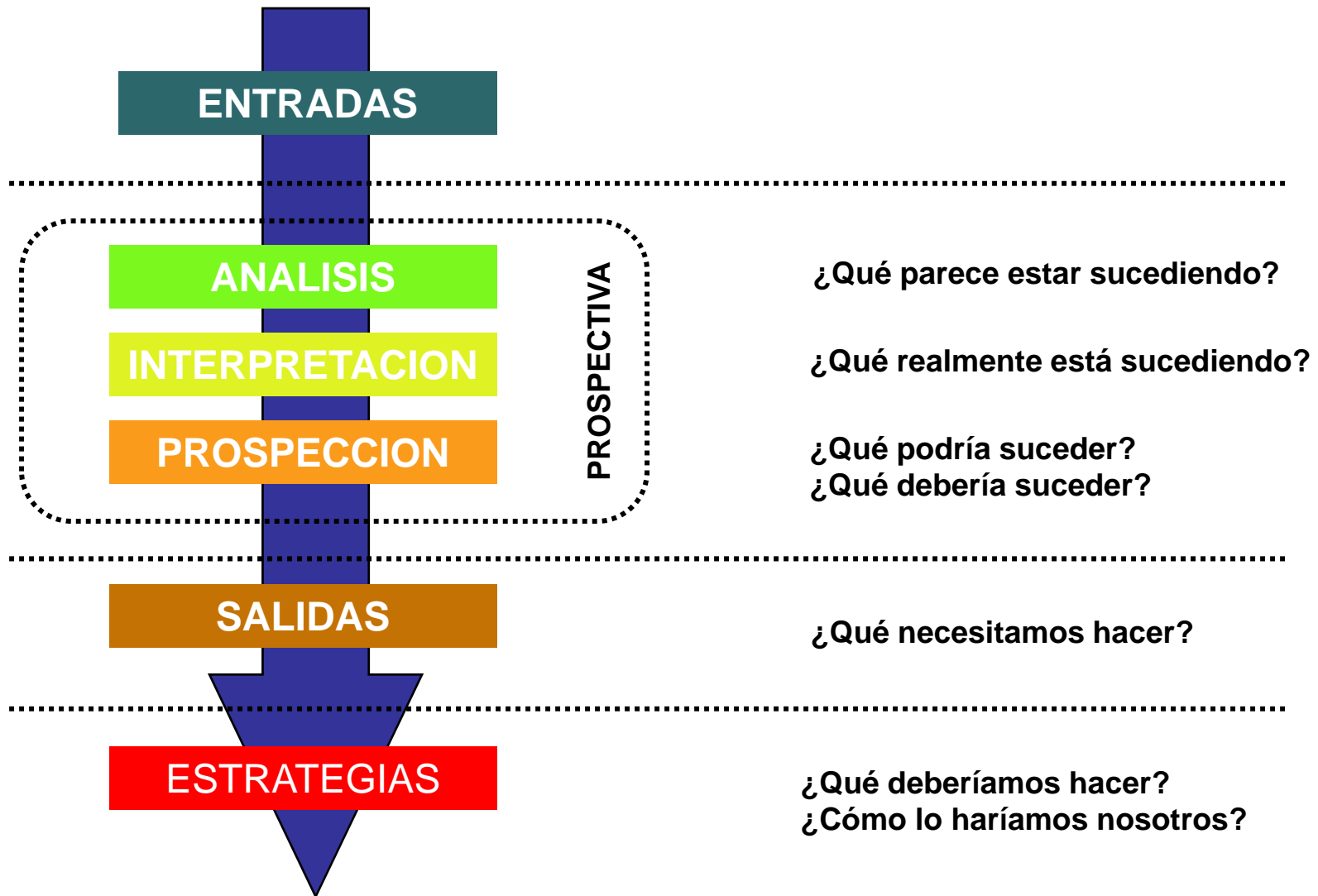
Fuente: Adaptado de: Cereceda M., Carlos; Métodos y Técnicas de Prospectiva

3. b) La visión de futuro y sus enfoques

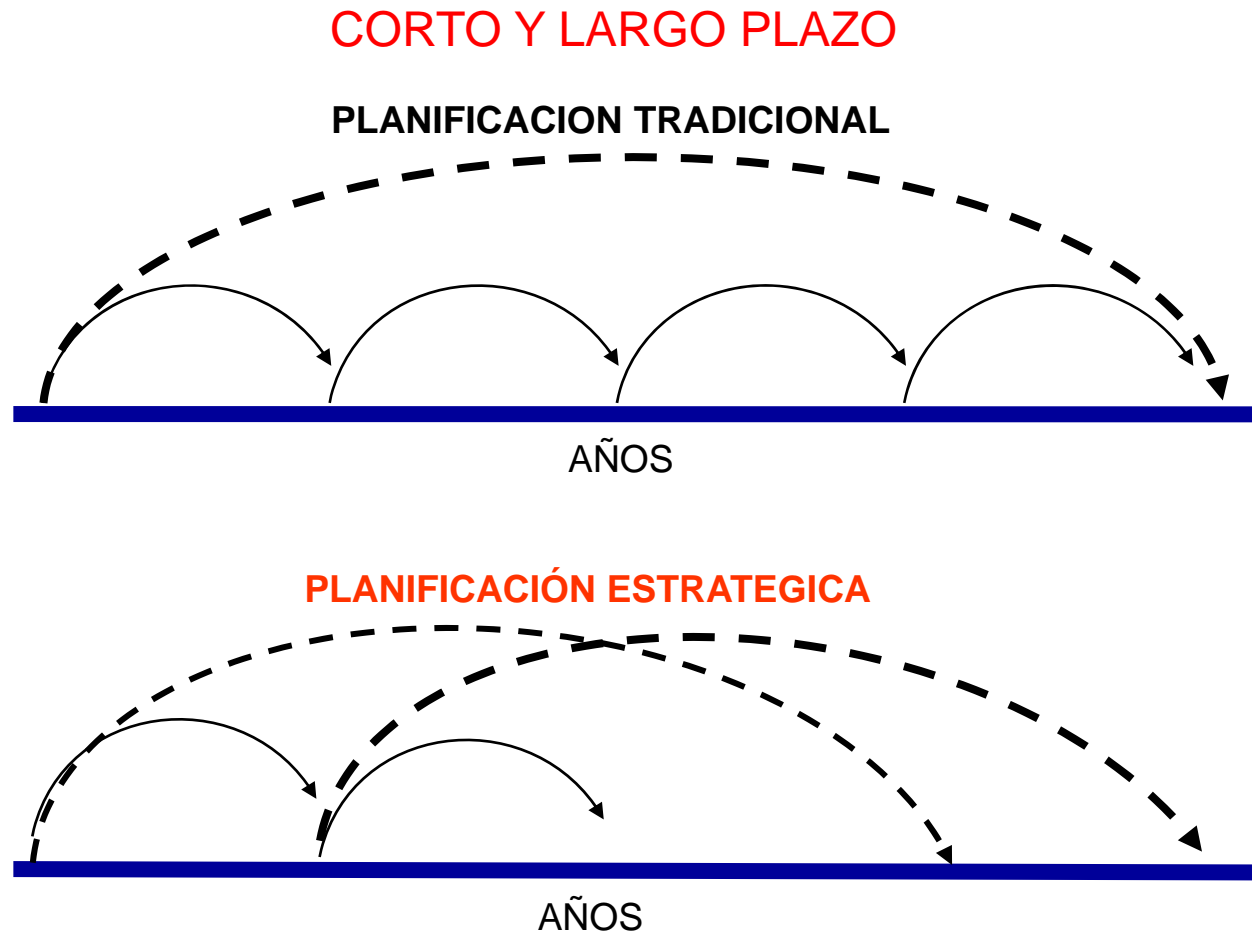
LA VISION PROSPECTIVA

- Anticipación para aclarar la acción presente
- Disciplina intelectual que se ocupa de: ver lejos, largo, profundo, en conjunto
- Ver la realidad “de otra manera”
- Construye el futuro como una visión retrospectiva

3. b) La visión de futuro y sus enfoques



3. b) La visión de futuro y sus enfoques



"El propósito de la planificación **no es el futuro sino el presente**. El cálculo sobre el futuro sólo es un medio para darle racionalidad al cálculo sobre las decisiones presentes. Ambos cálculos se complementan. El cálculo sobre el futuro es dominante en el plano de la eficacia direccional; el cálculo sobre el presente es dominante en el plano de la acción concreta que cambia las situaciones. Así podremos rescatar el sentido práctico de la planificación". (Matus, Carlos, 1988)

índice de contenidos

- 1) Marco directriz de la gestión de humedales
 - a. La convención RAMSAR
 - b. De los instrumentos de Planificación Territorial vigentes
- 2) Marco directriz conceptual
 - a. Desarrollo sustentable o sostenible
 - b. El territorio; renovada visión
 - c. El enfoque territorial sustentable
 - d. La gestión y la Planificación Sustentable
- 3) El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestión
 - a. Aproximación conceptual del OT
 - b. La visión de futuro y sus enfoques
- 4) Algunos Elementos de Reflexión**



ALGUNOS FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN la implementación el OT en HUMEDALES

- Se cuenta con un marco directriz para la gestión de humedales a través de herramientas de OT
- Los humedales **no han sido considerados tradicionalmente y en forma específica en los instrumentos de OT.** (Su manejo sostenible y protección se ha dado vía su inclusión más bien en unidades de protección, entretanto ello ha demostrado ser insuficiente para las necesidades de “manejo racional y protección” establecidos en la Convención Ramsar)
- Se otorga así el espacio -necesario- para compatibilizar-consensuar una plataforma común: principios de política (actuación) suficientemente legitimados y efectivos

ALGUNOS FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN la implementación el OT en HUMEDALES

- Los procesos de cambio y las presiones que se ejercen actualmente sobre los ecosistemas de humedales, exigen establecer directrices claras dirigidas a su conservación, manejo y restauración, en el marco de los procesos de planificación de uso del espacio, la tierra y los recursos naturales y en especial en el marco de la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, y otros procesos sectoriales de planificación.
- En este sentido, la conservación y uso racional de los humedales debe concebirse como un propósito social que debe ponerse en práctica mediante acciones variadas, dependiendo del contexto de cada sitio y en estrecha relación con las autoridades administrativas regionales y locales, y los sectores productivos.
- Para alcanzar lo anterior, es indispensable contar con la información sobre el estado, composición y funcionamiento de los ecosistemas de humedal o conocimiento sobre los mismos.



Muchas gracias por su atención