

Condiciones de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

BIBLIOGRAFÍA

GASTÓ, J., F. COSIO Y D. PANARIO. 1993. Sistema de clasificación de ecorregiones. Manual de aplicación a municipios y predios rurales. Pp.33-42.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

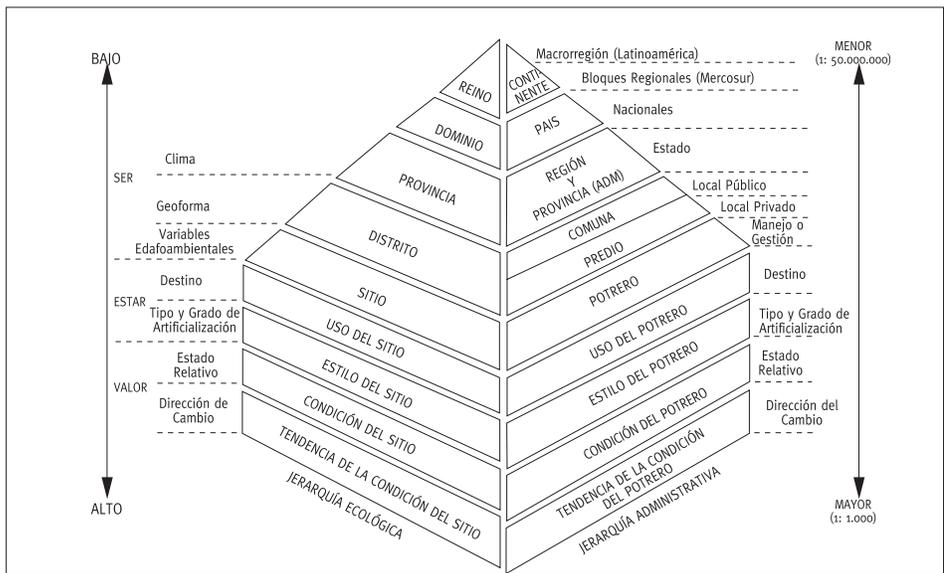
Clasifica al territorio en categorías jerárquicas administrativas que van desde los mayores a nivel mundial hasta lo local. Además permite relacionar lo administrativo con las ecorregiones.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

El sistema de clasificación administrativo de los espacios ecorregionales consta de diez categorías o niveles que se ordenan de mayor a menor permanencia de acuerdo a las variables que los definen y corresponden a los siguientes:

1. Región (mundial)
2. País
3. Provincia
4. Municipio
5. Predio
6. Cercado o Potrero
7. Uso
8. Estilo
9. Condición
10. Tendencia

Cada categoría se define por las variables determinantes. Su clasificación se establece por los restantes atributos administrativos que corresponden a los organismos regionales, nacionales, locales o privados que organizan y administran cada espacio.



Esquema de la correspondencia entre las categorías ecológicas y administrativas del sistema. (Gastó, Silva y Cosío, 1990; adaptación).

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Características fundamentales del sistema de clasificación administrativa de ecorregiones

Jerarquía y Permanencia	Categoría Administrativa	Variables Determinantes	Clasificación	Nivel Ecológico de Resolución Equivalente	Escala Cartográfica Aproximada
Alta	Región	Proximidad Continental	Proximidad espacial y relaciones de flujo en grandes zonas o continentes	Reino	1:50.000.000
	País	Autonomía	Espacio administrado por un estado autónomo	Dominio	1:10.000.000
	Provincia	Local	Administración local del estado	Provincia	1:2.000.000
	Municipio	Local-Recursos	Administración pública de recursos	Distrito-Sitio	1:100.000
	Predio	Recursos-privados	Administración privada de los recursos	Distrito-Sitio	1:10.000
	Cercado	Gestión	Gestión del recurso natural del predio	Sitio	1:10.000
	Uso	Propósito	Propósito antrópico o destino	Uso	1:10.000
	Estilo	Artificialización	Tecnología. Tipo y grado de artificialización (Gallardo y Gastó, 1987)	Estilo	1:10.000
	Condición	Estado	Estado relativo en relación a un patrón de optimalidad	Condición	1:10.000
Baja	Tendencia	Cambio instantáneo de estado	Dirección instantánea del cambio	Tendencia	1:10.000

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

En Chile en escala nacional, regional, provincial, comunal y predial.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

SISTEMA CLASIFICACIÓN ECORREGIONES

BIBLIOGRAFÍA

GASTÓ, J.,F. COSIO Y D. PANARIO. 1993. Sistema de clasificación de ecorregiones. Manual de aplicación a municipios y predios rurales.pp.2-32

SUPUESTOS QUE ASUME

Desde el punto de vista ecológico, un territorio puede ser clasificado en categorías ecosistémicas representadas como ecorregiones. Una ecorregión es un ámbito territorial que presenta ciertas características definidas, las cuales se agrupan sistemáticamente y se repiten y presentan en diversos lugares del globo.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

La caracterización ecorregional de cualquier territorio del globo. Esto permite comparar zonas homólogas localizadas en lugares diferentes que además presentan historias, grados de desarrollo, paisajes y culturas diferentes de manera de que a través de estas contrastaciones sea factible incorporar otros argumentos análogos a la planificación.

Las ecorregiones con categorías jerárquicas descriptivas del territorio se aplican en escalas mundiales a locales. Están representados distintos niveles jerárquicos, descritos por clima, geomorfa, suelos, uso, estilo, condición y tendencia. Permite cambiar simultáneamente de escalas y de variables. Las ecorregiones pueden además ser codificadas.

El sistema comprende de mayor a menor cinco categorías permanentes: Reino, Dominio, Provincia, Distrito y Sitio. Dos categorías circunstanciales: Uso y Estilo. Una categoría de juicio de valores: Condición y una categoría de dinámica del sistema: Tendencia.

Cada categoría y clase, además de la variable que las definen, se caracteriza por las restantes propiedades o atributos ecosistémicos, sea clima (Köppen,

1923, 1948) geoforma (Murphy, 1967), ambiente edáfico, artificialización, entre otros, según corresponda.

En el nivel de generalización pertinente a la categoría y las clases en que se subdivide, están determinadas por una variable ecosistémica, de acuerdo al sistema de clasificación. Una categoría corresponde a un determinado nivel de resolución, en el cual son válidas las decisiones que se tomen.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

El nivel de resolución de una determinada categoría, tiene una escala cartográfica en que puede ser representada la ubicación y delimitación espacial o geográfica de las unidades taxonómicas, y toda la información que con tenga, factible de representar en una carta.

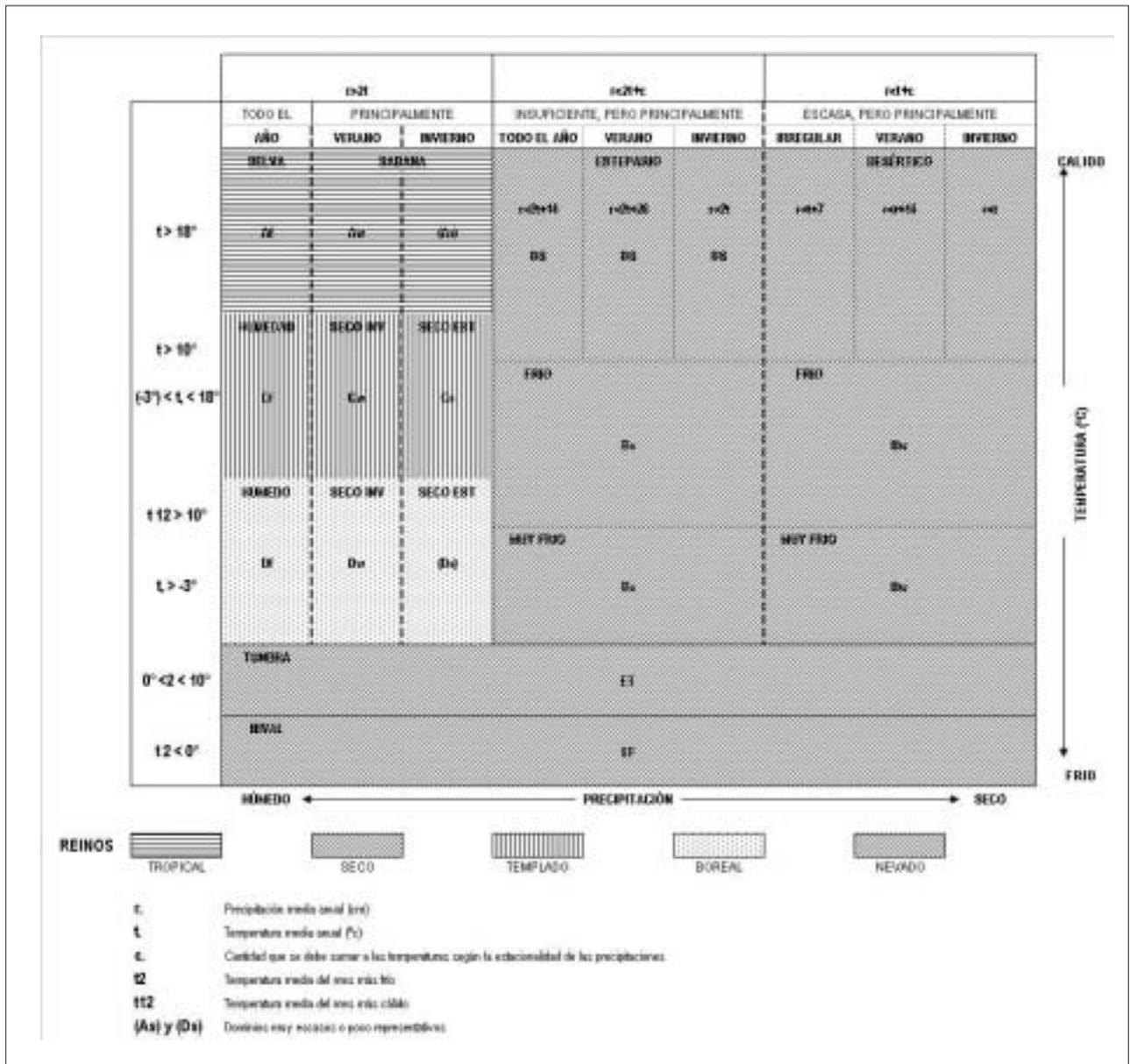
ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Características fundamentales del sistema de clasificación ecológica de ecorregiones (Gallardo y Gastó, 1985; Gastó, Silva y Cosío, 1990)

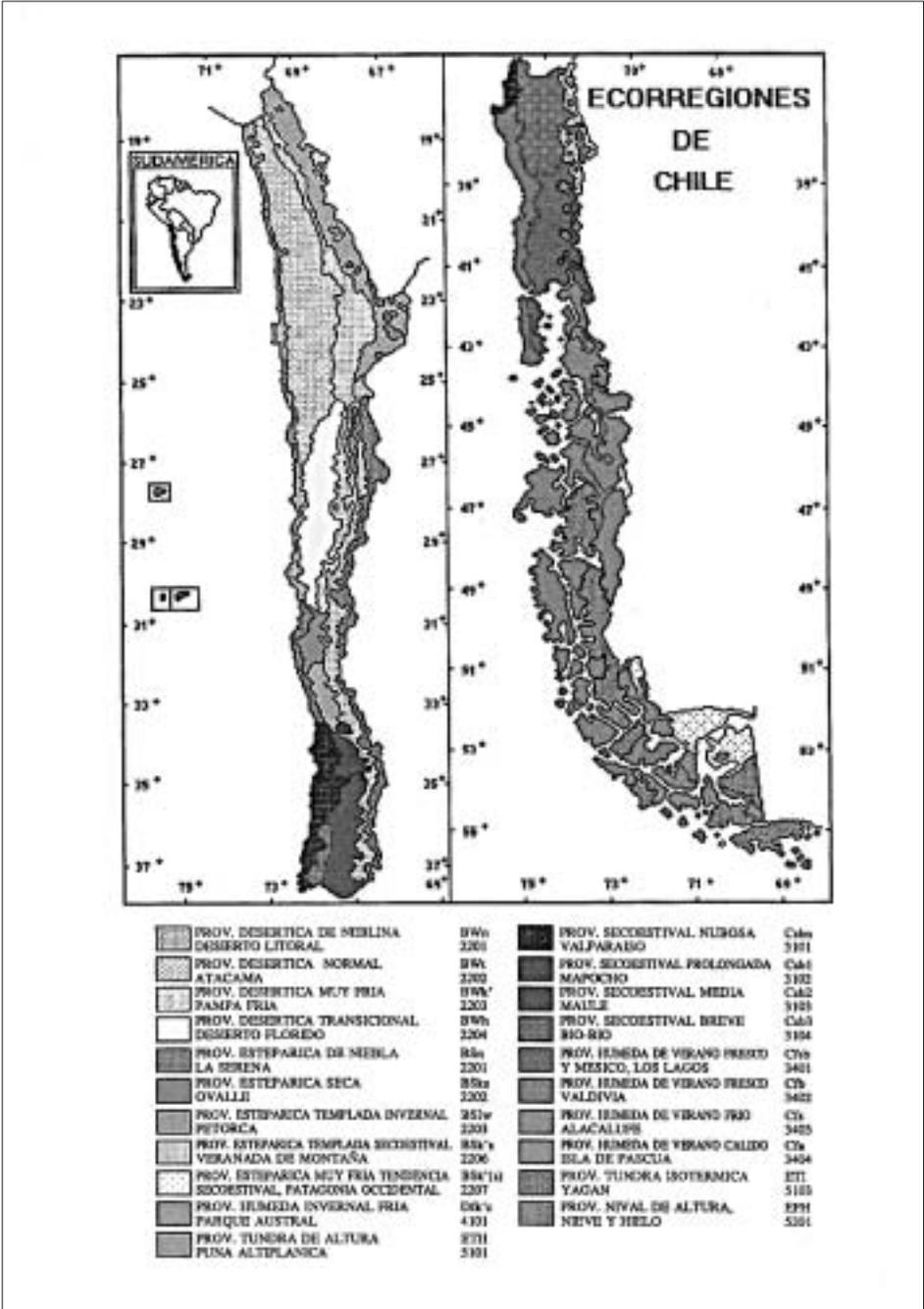
<i>Jerarquía de Permanencia</i>	<i>Agrupaciones de categorías</i>	<i>Categoría ecológica</i>	<i>Variables determinantes</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Nivel administrativo equivalente de Resolución</i>	<i>Escala cartográfica aproximada</i>
Alta	Ser o niveles más permanentes del sistema	Reino	Climática	Zonas Fundamentales de Copen (1923).	Región	1:50.000.000
		Dominio	Climática	Tipos Fundamentales de Copen (1923).	País	1:10.000.000
		Provincia	Climática	Variedades Específicas, Variedades Generales y Alternativas Generales de Copen (1923).	Provincia (administrativa)	1:2.000.000
		Distrito	Geomorfológico	Regiones Topográficas de Murphy (1967, 1968). Pendiente (Canario et al, 1987).	Municipio, predio	1:250.000
		Sitio	Edafoambiental	Textura, profundidad, hidromorfismo y variables adicionales (Dyksterhuis, 1949; Canario et al, 1987).	Predio, cercado	1:10.000
Baja	Estar o estados circunstanciales del sistema	Uso	Propósito antrópico del uso	Usos de la tierra (Forest Service, 1965; Mc Ardle, 1960; Gallardo y Gastó, 1987).	Uso	1:10.000
		Estilo	Tipo y grado de artificialización	Estilos de Agricultura (Gallardo y Gastó, 1987).	Estilo	1:10.000
	Juicio de valores del estado real con relación al ideal	Condición	Estado del ecosistema	Estado estimado según escala relativa desde excelente a muy pobre (Dyksterhuis, 1949).	Condición	1:10.000
Tendencia		Cambio instantáneo de estado	Estabilidad y dirección del cambio (Bailey, 1945).	Tendencia	1:10.000	

PRINCIPALES EXPERIENCIAS APLICADAS

Países de América del Sur y Europa.



Esquema de la relación entre temperatura y humedad que caracteriza a los Reinos y Dominios (basado en Köppen, 1948; Peña y Schneider, 1982, modificado por los autores).



Carta de ECORREGIONES de Chile

Condicionantes de la Planificación Territorial

FICHA 3

Encuadre

DENOMINACIÓN

ECORREGIONES DE EE.UU.

BIBLIOGRAFÍA

BAILEY R., R. FISTON Y J HENDERSON, 1978. Nature of land and resource classification. *Journal of Forestry* 76 (10).

BAILEY. R. 1980. Integrated approaches to classifying land as ecosystem. En: *Proceedings of the work shop of the I UFRO / ISSS*. Wageningen, Holand. pp. 95-109

SUPUESTOS QUE ASUME

Es una aproximación que intenta reconciliar las definiciones bióticas y abióticas en clases geográficas relativamente objetivas, ordenadas jerárquicamente. En la clarificación se utilizan criterios bioclimáticos para determinar los rangos superiores de la jerarquía y en los niveles inferiores se utilizan criterios geológicos y geomorfológicos.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Caracteriza al territorio en ecoclases ordenadas en una sistemática de multivariadas que van cambiando de acuerdo a la jerarquía y a la escala. Cuenta, además, con una visión regional de los ecosistemas para la toma de decisiones.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN

Los fundamentos del concepto de ecorregión propuestos originalmente por Crowley en 1967, consideran como base el concepto de regionalización que corresponde a un proceso de regionalización que corresponde a un proceso de subdivisión o agrupación de objetos sobre una base de relaciones especiales más que solamente en la similitud de propiedades taxonómicas. Existe un número diferente de tipos o de regiones dependiendo de los objetivos o propósitos. Conceptos similares han sido empleados tales como región fisiográfica, paisaje, región natural, unidad biofísica, zona biogeoclimática, sistema de tierra y región de sitio. Bailey utiliza el término ecorregión para designar unidades biográficas de cualquier tamaño o lugar.

Esquema jerárquico de clasificación propuesto por Bailey

Una Jerarquía para Ecosistemas (adaptado de Crowley, 1967 y Werz y Arnold, 1972; en Bailey, 1976). Este cuadro no intenta definir los niveles en forma precisa, sino solamente indicar el carácter general de la clasificación.

Jerarquía	Nombre	Definida considerando:
1.	Dominio	Área subcontinental de climas relacionados.
2.	División	Clima regional individual en el nivel de los tipos de Köppen (Trewartha, 1943).
3.	Provincia	Región amplia de vegetación con el mismo tipo o tipos de suelos zonales.
4.	Sección	Climax climático en el nivel de tipos de vegetación de Kùchler (1964).
5.	Distrito	Partes de una sección que tienen geomorfología uniforme en el nivel de regiones de geoformas de Hammond (1964).
6.	Asociaciones de tipo de paisaje (Landtype)	Grupo de paisajes vecinos con patrones recurrentes de geoformas, litología, suelo y asociaciones de vegetación.
7.	Tipo de paisaje (Landtype)	Grupo de fases vecinas con series similares de suelo o familias con comunidades similares de plantas en el nivel de los tipos de hábitat de Daubenmire (1968).
8.	Fase de paisaje	Grupo de suelos vecinos que pertenecen a un mismo suelo; series con tipos de hábitat estrechamente relacionados.
9.	Sitio	Tipo o fase de suelo individual y tipo o fase de hábitat individual.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Se aplica utilizando criterios bioclimáticos para los rangos superiores de la jerarquía, en tanto que en los inferiores se utilizan criterios geológicos y geomorfológicos. Existen variados sistemas de unidades ecológicas de clasificación de paisajes.

Sistemas de unidades ecológicas de clasificación de paisajes (Bailey, 1980).				
Enfoque Australiano de investigaciones de paisaje	Enfoque Británico de unidades de paisaje	Clasificación Canadiense ecológica del paisaje	Enfoque paisajista de la Unión Soviética	Enfoque ecosistémico del sistema de tierras de los Estados Unidos
	Zona de paisaje		Zona	Dominio / División
	Región de paisaje	Ecoregión	Provincia	Provincia
	Distrito de paisaje	Ecodistrito		Sección
Sistema de paisaje	Sistema de paisaje	Ecosección		Distrito
Unidad de paisaje	Tipo de paisaje	Ecositio	Urochishincha	Asociación de paisaje
Tipo de paisaje	Fase de paisaje			Tipo de paisaje
Sitio		Ecoelemento	Facia	Fase de paisaje
				Sitio

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Mapa de ecorregiones de los EE.UU., en las cuatro categorías superiores: dominio, división, provincia y sección.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

ENCUADRE TERRITORIAL CORTEGANA

BIBLIOGRAFÍA

JUNTA DE ANDALUCÍA, 1996: Información y diagnóstico territorial y urbanístico para el Ámbito Básico de Cortegana. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla. pp: 13 – 18.

SUPUESTOS QUE ASUME

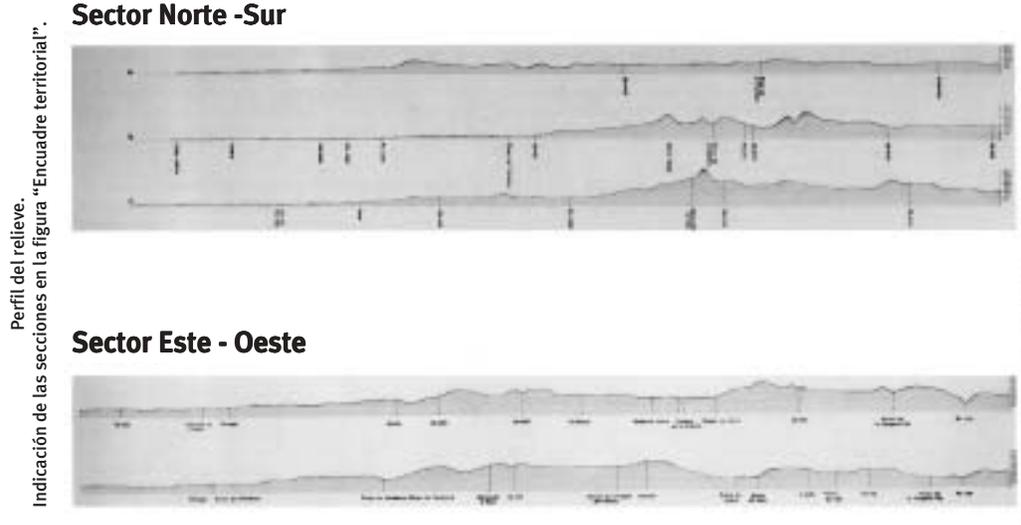
Supuestos que asume El punto de partida en todo análisis territorial debe ser el encuadre territorial, que corresponde a su localización y límites que separan los componentes interiores de los exteriores. Las características y atributos del territorio se deben expresar en función de ello.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Fue concebida para la actuación en ámbitos rurales de Andalucía con características homogéneas y con la necesidad de mejorar su planeamiento territorial. Se analiza la localización y deslindes del ámbito básico de la comarca de Cortegana en el extremo noroccidental occidental de la provincia de Huelva. Abarca una superficie total de 1.741,9 Km² y estando constituida por los municipios de Almodóvar la Real, Avodre, Cortegana, Cumbres de Enmedio, Cumbres de San Bartolomé, Cumbres Mayores, Encinada, Jabugo, La Nava y Rosal de la Frontera, con una población de 20.567 habitantes.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

1. En la primera etapa debe acotarse el territorio en estudio, considerado como una unidad con una cierta identidad.
2. La unidad territorial en estudio está contenida en otra mayor cuyos límites se determinan en cada caso.
3. A su vez, dentro de esta unidad, se insertan otras unidades menores contenidas en ella.
4. La unidad territorial encuadrada se conecta con las unidades externas e internas representadas por sus conectores y grado de accesibilidad.
5. El encuadre interior incluye los perfiles geomorfológicos y fotográficos.



6. Incluye metodologías de cartografía básica
- Comunicación y conexión con el exterior
 - Perfiles del territorio.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Una comarca subregional de la Provincia andaluza de Huelva. En principio puede ampliarse a zonas más extensas tales como Provincia o Región, o bien de mayor detalle tal como comunas.

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Comarca de Cortegana.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

ESCALA TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, FAO 1999: The future of our land. Facing the challenge. Guidelines for planning for sustainable management of land resources FAO – UNEP. Rome.pp.37- 71.

SUPUESTOS QUE ASUME

La representación cartográfica de un territorio debe hacerse en la escala correspondiente al nivel de la categoría administrativa representada.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Determina la proporcionalidad que debe existir entre el tamaño del fenómeno en el territorio, y su relación con su representación en la carta.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

La escala cartográfica de un territorio está relacionada con el grado de representatividad del problema. Las variables territoriales que se representan en un territorio dado varían de acuerdo al nivel administrativo que se trate tal como: nacional, subnacional, local o predial.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Se aplica a niveles extremos de representación desde nacional pasando por subnacional, hasta local y predial. Sus unidades administrativas son por lo tanto país, región, provincia, distrito, subdistrito, villorio, comunidad y fundo o parcela.

Niveles de Planificación y escalas cartográficas recomendadas

Nivel	Unidad Administrativa	Escala Cartográfica	
Nacional	País	Grande: 1:5.000.000 Mediana: 1:1.000.00 Pequeña: 1:250.00	
Subnacional (meso)	Región, Provincia, Distrito	Grande: 1:1.000.000 Mediana: 1:250.000 Pequeña: 1:100.000	
Local	Subdistrito, Villorrio, Comunidad	Grande: 1:50.000 Mediana: 1:25.000 Pequeña: 1:10.000	
Predio	Fundo, parcela, estancia, quinta	Grande: 1:10.000 Mediana: 1:5.000 Pequeña: 1:1.000	

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS
APLICADAS

En proyectos internacionales de todos los continentes.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

INFORMACIÓN A ESCALA

BIBLIOGRAFÍA

GASTÓ, J., P.RODRIGO, I. ARÁNGUIZ Y C. URRUTIA. 2002. Ordenación territorial rural en escala comunal. Bases conceptuales y metodológicas: 5-60. En: Gastó, J., P.Rodrigo, I. Aránguiz. Ordenación territorial. Desarrollo de predios y comunas rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones. Santiago, Chile. pp.1000.

SUPUESTOS QUE ASUME

La calidad de información que existe en las diversas instituciones es variable y se ajusta a los niveles de resolución requeridos por sus programas de acción.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Los problemas que aborda la información disponible se ajustan a las funciones del organismo que genera esa información tal como económica, vida silvestre, planificación nacional, urbana, etc.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

El ámbito de estudio se relaciona a los problemas que debe resolver y la escala al nivel de resolución requerido para describir los componentes territoriales relativos al problema de acuerdo a la categoría administrativo de que se trate.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

La información existente en relación con la ordenación territorial a nivel de escala administrativa se expresa en el cuadro siguiente:

Nivel jerárquico	Categoría administrativa	Información en relación con la ordenación e instituciones	Valores de escala cartográfica*1
1	Mundo	Sí (ONU, Banco Mundial, WWF, UICN, otros)	1:50.000.000
2	Latinoamérica	Sí (CEPAL, BID, CPPS, OMM, otros)	(escala menor)
3	Bloques regionales	Sin información	Desde
4	País (Chile)	Sí (MIDEPLAN, Min. Vivienda, CONAMA, CIREN, otros)	
5	Región	Algo (CROT)	
6	Provincia	Pocos (CONAF, SAG, SEREMI de la Vivienda, otros)	
7	Municipio	Sólo en lo urbano	1:1.000
8	Predio	Ordenación ocasional	escala mayores
9	Potrero	Desarrollo de tecnologías específicas.	

*Los valores de escala cartográfica son aproximados y han sido tomados del Manual de Clasificación de Ecorregiones y Determinación de Sitio y Condición (Gastó, Cosío y Panario, 1993).

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS
APLICADAS

NU, Banco Mundial, WWF, UICN, CEPAL, BID, CPPS, OMM, MIDEPLAN, CONAMA, CIREN, CROT, SAG, CONAF, SEREMI, Predios, Potreros.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

FACTORES CLAVES APROXIMACIÓN INTEGRAL

BIBLIOGRAFÍA

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME., FAO 1999: The future of our land. Facing the challenge. Guidelines for planning for sustainable management of land resources FAO – UNEP. Rome 71p. pp. 17 – 18.

SUPUESTOS QUE ASUME

La planificación de uso del territorio es una etapa esencial en el camino hacia el uso sostenible del recurso. La Planificación del uso del territorio no debe ser solo un procedimiento de arriba hacia abajo (*top-down*), sino que un mecanismo de soporte que permita seleccionar el mejor uso, de acuerdo a los objetivos.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

La planificación de la gestión sostenible de los recursos se lleva a cabo en forma integrada e interactiva.

- De manera integrada: combina procedimientos bidireccionales abajo – arriba (*bottom-up*) y de arriba – abajo (*top-down*). Considera, además, las variables biofísicas y socioeconómicas que determinan el uso del sistema territorial. Considera también, los aspectos institucionales y legales.
- De manera Interactiva: Es un proceso de negociación entre los actores y los especialistas. Relaciona además, los diversos niveles desde el supranacional al local.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Se basa en el intercambio y flujo de conocimientos, ligamientos y acciones del desarrollo interactivo. Es una estructura de cuatro niveles que conduce al desarrollo basado en la autodeterminación y al fortalecimiento de los ligamientos entre las instituciones gubernamentales y los actores.

- Un programa dinámico de acción de los actores sociales al nivel básico local que constituye la fuerza propulsora hacia las jerarquías más altas del gobierno.
- Un mecanismo eficiente de información hacia las autoridades de las prioridades y necesidades sentidas por los actores en la asignación de recursos y evaluación institucional.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Se aplica al desarrollo rural interactivo.

<i>Ligamiento Nivel</i>	<i>Políticas</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Información</i>
<i>Internacional</i> ↕	<i>Convenciones (Agenda 21, CCD CBD)</i> ↕	<i>Fuerzas Internacionales de trabajo (Ej. FAO)</i> ↕	<i>Perspectivas del Estudio (Agricultura hacia el 2010)</i> ↕
<i>Nacional</i> ↕	<i>Política de uso territorial</i> ↕	<i>Fuerza Nacional de trabajo (Ej. Directorio, Comité). - Descentralización - Fortalecimiento Institucional - Percatarse</i> ↕	<i>Respuesta a demandas nacionales (Economía, Política, Medioambiente, etc.). Toma de decisiones</i> ↕
<i>Meso (distritos)</i> ↕	<i>Uso del territorio de Distrito Planes, Políticas</i> ↕	<i>Comités Distritales - Propiedad - Responsabilidad - Directrices</i> ↕	<i>Demandas, conocimiento técnico y asistencia. Toma de decisiones</i> ↕
<i>Comunidad</i>	<i>Planes de uso del Villorrio</i>	<i>Recursos Territoriales Grupos de Gestión</i>	<i>Conocimiento local Toma de decisiones Demandas Necesidades</i>

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Proyecto de FAO, UNEP, en varios continentes, a nivel mundial.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

INFORMACIÓN BÁSICA. LOCALIZACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

GASTÓ J., P. RODRIGO, I. ARÁNGUIZ Y C. GÁLVEZ. 2002. Análisis territorial para la ordenación de municipios rurales. El caso de la comuna de Santo Domingo. En: Gastó J., P. Rodrigo, e I. Aránguiz. Ordenación territorial. Desarrollo de predios y comunas rurales: 367 – 405. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones. Santiago de Chile. pp. 368 – 375.

SUPUESTOS QUE ASUME

La primera etapa en el análisis de un territorio consiste en identificar el ente con el cual se trabaja. Dado que el objetivo primario es caracterizar el territorio, debe determinarse su localización en todas las dimensiones referidas al encuadre y delimitarse los lindes de manera de establecer dos conjuntos mutuamente excluyentes, el interior y el exterior.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Siendo el territorio el tema central de la planificación, aborda:

- La georreferenciación del área en estudio, lo cual se representa en su porción geográfica referida a latitud, longitud y altitud.
- Lindes, que corresponde a la línea divisoria que delimita el territorio que está siendo planificado, separándolo de los del entorno presentando el esquicio de la zona.
- Carta geográfica con los lugares aledaños locales y sus conexiones con el exterior. Establece su localización administrativa, referida al sistema jerárquico de categorías administrativas, tal como: macroregión, país, región, provincia, comuna, predio.
- Localiza ecorregionalmente la o las zonas contenidas en el territorio desde Reino a sitio.
- Caracteriza la o las escalas territoriales en las que se presenta el encuadre.
- Caracteriza, además, la o las escalas temporales del fenómeno.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Por ser el territorio un fenómeno físico, ecológico y administrativo, debe localizarse de manera de identificarse y distinguirse de otros fenómenos análogos, localizados en otros contextos. Su localización no es solo cartográfica, abarca también: tiempo, espacio y jerarquías ecológicas y administrativas. Establece una relación entre las herramientas empleadas, el fenómeno analizado y la información generada.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Se aplica en este caso específicamente a la comuna. De manera implícita se plantea que puede aplicarse, además, en forma genérica, a otras categorías administrativas.



PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Comuna de Santo Domingo, Quinta Región y otras comunas.

Condicionantes de la Planificación Territorial

 FICHA **9**

Encuadre

DENOMINACIÓN

TIEMPO EN EL ECOSISTEMA

BIBLIOGRAFÍA

ERLWEIN A. y J. GASTÓ, 2002. El tiempo en el ecosistema predial y comunal: 235 – 248. En: Gastó J., P. Rodrigo, I. Aránguiz. Ordenación territorial. Desarrollo de predios y comunas rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM ediciones. Santiago, Chile.

SUPUESTOS QUE ASUME

Se asume que distintas escalas de tiempo representan a los diversos componentes del ecosistema tales como: físico, astronómico, geológico, geomorfológico, biológico, ecológico, económico y político. El territorio integra y combina a todos estos tiempos. A su vez, el hombre es un interlocutor e integrante del ecosistema. Se hace referencia a la escala humana del tiempo.

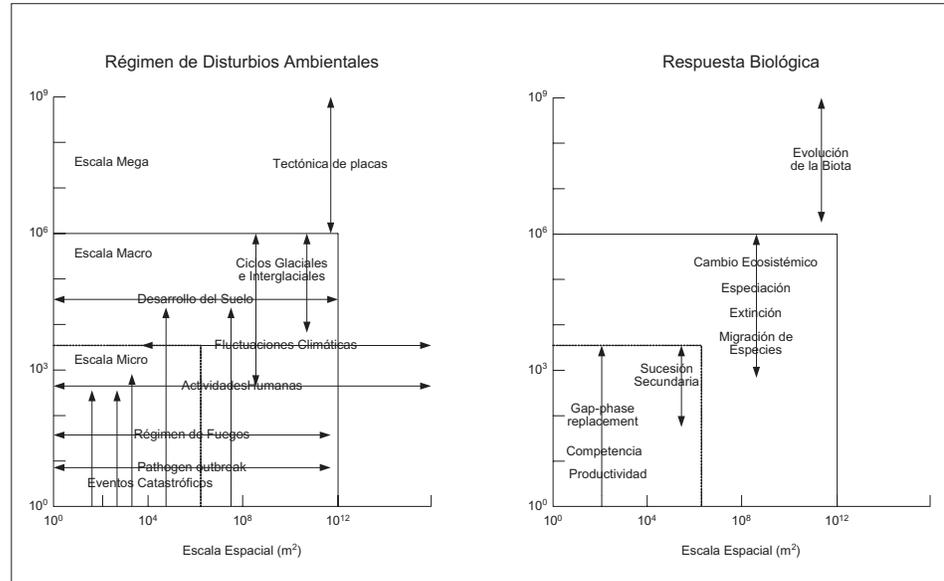
PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Toda fenomenología del territorio se da en el dominio de cinco conceptos: Tiempo, espacio, materia, energía e información. El hombre y la sociedad se desenvuelven en un rango de tiempo determinado por los ciclos vitales de la especie, el que va desde generaciones, años, días, horas hasta segundos. La percepción para un ser humano está acotada a estos rangos de tiempo e incapacitada frente a rangos demasiado pequeños como la mayoría de las reacciones químicas o demasiado grandes como la deriva continental. El tiempo es la dimensión a través de la cual se realizan movimientos o cambios en la materia, energía e información.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Independientemente de su naturaleza real o ideal, el tiempo es la medida de cambio, en este caso del territorio y, por ende, implica movimientos o sucesos que pueden medirse con otros sucesos. En la escala humana se debe considerar e interactuar con las demás escalas de tiempo que simultáneamente ocurren en el territorio. Se tiene en esta forma: instante, lapso, escala, sincronización, diacronización, ritmo (diarios, estacionales, mareas, solares, etc.) y dirección. En las diversas culturas y ciencias existen distintas visiones

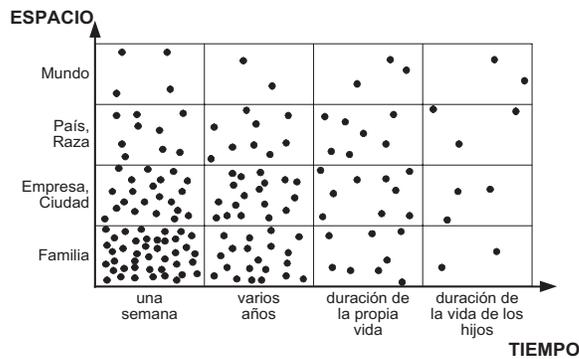
del tiempo. Escala espacio-tiempo en los disturbios ambientales y respuesta ecosistémica a éstos (Delcourt, Delcourt y Webb, 1983)



ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Se aplica al territorio en las más amplias escalas espaciales y al tiempo en todas sus escalas. Unidades de tiempo relevantes a cada nivel jerárquico

Territorio	Unidad de Tiempo
Potrero	Días a meses
Predio	Meses a años
Comuna (Municipio)	Años a décadas
Región o Provincia	Años a décadas
País	Décadas a siglos
Planeta	Siglos a millones de años



Relación espacio-tiempo en función de las preocupaciones de la humanidad (Meadows, 1974)

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Cotidianamente. Estudios regionales, comunales, prediales y empresariales en todos los continentes.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Encuadre

DENOMINACIÓN

VARIABLES JERÁRQUICAS

BIBLIOGRAFÍA

GASTÓ J., P. RODRIGO, I. ARÁNGUIZ y C. URRUTIA. 2002. Ordenación territorial rural en escala comunal. Bases conceptuales y metodología: 5 – 60. En Gastó J., P. Rodrigo e I. Aránguiz, Ordenación territorial. Desarrollo de predios y comunas rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM ediciones. Santiago, Chile. pp. 10.

SUPUESTOS QUE ASUME

Las variables necesarias para localizar el problema se definen de acuerdo con la jerarquía administrativa de que se trate y a la naturaleza del fenómeno.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Se determinan las variables que representan a los fenómenos territoriales en cualquiera de las jerarquías administrativas, y se las identifica. Se establece una matriz de doble entrada entre variables específicas y categorías jerárquicas.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN

Tanto las categorías ecológicas como las administrativas están definidas por variables determinantes respectivas, las cuales se deben considerar para identificar, clasificar y ordenar el territorio. Tales variables se definen para cada tipo de jerarquía, por lo que es necesario puntualizar los diversos parámetros que son de interés para obtener capas de información que permita una articulación de escalas. Este planteamiento jerárquico en el que se integran múltiples escalas de información entre las distintas categorías, ya sea desde el nivel superior hacia el inferior o viceversa, es un enfoque de trascendental importancia en el diseño de un sistema de información territorial

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Macrorregiones	País	Región o Provincia	Comuna (Municipio)	Predio
<ul style="list-style-type: none"> • Tratados de Libre Comercio • Aranceles • Balanza de Pago 	<ul style="list-style-type: none"> • Producto Geográfico Bruto • Cuentas Patrimoniales • Obras Civiles • Leyes • Decretos 	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones y atribuciones de los gobiernos regionales (Ley Orgánica Constitucional) • Tipo de explotación: agrícola, forestal, ganadera, pesca, recreación y protección • Vivienda • Fragmentación del suelo agrícola • Centros de acopio • Puertos • Mercados • Incendios forestales, erosión, contaminación acuífera 	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización física • Distrito-Sitio • Vegetación-Fauna • Hidroestructura • Biogeoestructura • Tecnoestructura • Borde costero y aguas interiores • Espacios • Uso: producción y desechos • Vulnerabilidad y riesgos • Catastro de predios • Sociedad y cultura • Patrimonio rural • Valoración del territorio • Escenarios comunales • Toma de decisiones • Proyectos de inversión • Capacitación de actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación y Superficie • Estructura Interna • Biogeoestructura • Hidroestructura Tecnoestructura • Espacios • Usos de los Sitios: cultivos, frutales, ganadero, forestal, minero, área natural protegida • Nivel de productividad • Estado de la Condición del Sitio

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Cualquier categoría jerárquica administrativa desde macrorregión a predio.

Condicionantes de la Planificación Territorial

Variables Físicas

DENOMINACIÓN

ANÁLISIS Y DIAGNOSTICO DEL SISTEMA TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

GÓMEZ O., DOMINGO 1994: Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico. Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.pp.59-137.

SUPUESTOS QUE ASUME

El análisis territorial o información y diagnóstico sobre el sistema objeto de estudio, implica el conocimiento y la interpretación de la realidad para detectar problemas, oportunidades y condicionantes.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

En la planificación la simple recogida de la información no es suficiente sino que debe pasar algunos filtros para comprobar su validez, traducirla a índices o parámetros complejos de aplicación más o menos directa, disponerla en soporte más o menos utilizable y homogenizarla, en terminos de escalas y grado de concreción, para hacer comparable la corresponde aspectos temáticos diferentes. El diagnóstico consiste en la valoración de la situación actual del sistema desde el punto de vista de su trayectoria histórica y de su evolución previsible. Concretándose en una relación estructurada de problemas(actuales y potenciales), amenazas, aspiraciones de la población y oportunidades, implicando causas y agentes implicados.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

El análisis y diagnóstico es una primera aproximación al conocimiento de la zona y a su valoración en terminos de los grandes problemas. En este contexto el sistema territorial se refiere al conjunto de todos los elementos y procesos naturales y artificiales existentes en el territorio. Su estudio se aproxima a través de un enfoque de sistemas y subsistemas. Los cuales son analizados de la siguiente forma:

1. Sistema territorial y subsistemas

2. El subsistema físico natural

- Los bloques de información y diagnóstico del medio físico
- Los bloques de información y diagnóstico
- Opciones metodológicas para determinar la capacidad de acogida del territorio
- Relación, tipología y definición de actividades a regular/ ordenar en el plan.
- La fase de prospección. Inventario del medio físico
 - o factores climáticos
 - o la calidad del aire
 - o El agua
 - o Materiales, procesos y formas del medio ambiente
 - o El patrimonio geológico
 - o El suelo, soporte y despensa de plantas
 - o el medio biótico: vegetación y fauna
 - o Medio perceptual: el paisaje
- Afecciones normativas del suelo y previsiones de planificación
- Degradaciones y amenazas
- Tratamiento de la información, determinación de la capacidad de acogida del territorio
 - o Integración al principio del proceso: unidades de integración
 - o Integración al final del proceso
 - o Alternativas de capacidad de acogida: el modelo global de ordenación del medio físico

3. El subsistema población y actividades

- La población como recurso: el potencial productivo
- La demanda de equipamientos y servicios de la población
- La población y sus actividades de relación: estructura y sistema de valores sociales

Las actividades productivas. Base económica.

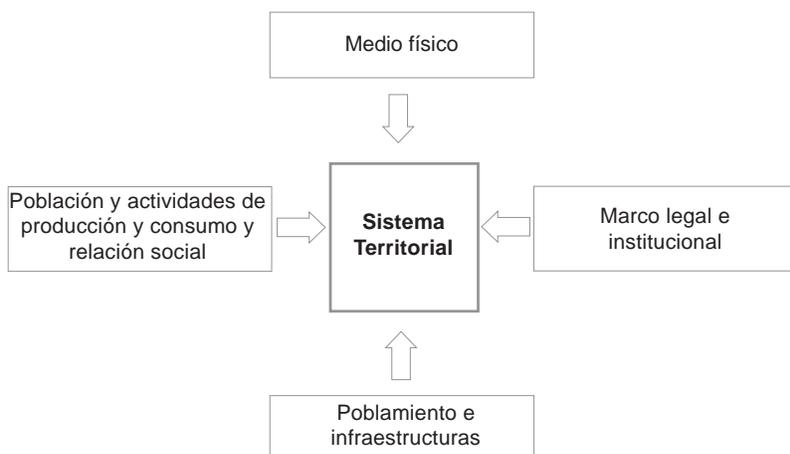
- o Diagnóstico de población y actividades
- o Las áreas de diagnóstico

4. Analisis del sistema de asentamientos

- Objetivos del análisis del sistema de asentamientos
- Metodología de análisis
- Diagnóstico del subsistema de núcleos
- Definición del modelo territorial actual: situación de la estructura económica de desarrollo y de las estructuras territoriales actuales

5. Marco legal e Institucional

6. Síntesis de la problemática. Diagnóstico integrado.



**ÁMBITOS DE
APLICACIÓN**

En los estudios dirigidos a la planificación del uso del territorio y sus recursos, logrando una aproximación a la ordenación del territorio desde el medio físico. Su ámbito de aplicación es nacional, regional, y local.

**PRINCIPALES
EXPERIENCIAS**

Comunidad Europea.

Condicionantes de la Planificación Territorial

VARIABLES FÍSICAS

DENOMINACIÓN

INVENTARIO

BIBLIOGRAFÍA

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. 1992: Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología. Madrid, España. Editores: Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones Ministerio de Obras Públicas y Transporte. pp. 47-78.

SUPUESTOS QUE ASUME

Gran parte de la solución a los problemas del territorio, sobre el cual se actúa, reside en conocer sus características, sus aptitudes, su vulnerabilidad, su reacción ante las actividades a emprender en él.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

En la planificación del uso del territorio la preparación y desarrollo de inventarios del medio constituyen el primer eslabón técnico sobre el que se sustentarán las distintas fases de un plan o estudio del medio físico de un territorio. La idea que rige la realización de un inventario es su representación físico-biológica, es decir, recoger información de manera de alcanzar una representación de la realidad biofísica del territorio que resulte ser significativa en orden a la consecución de los objetivos planteados por la planificación del territorio.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

En la realización del inventario se debe tener en cuenta que la última fase de esta etapa es la cartografía de todos y cada uno de los elementos del medio analizados, así como la elaboración de listados o fichas de aquellos aspectos que así lo requieran. Toda inventario, para ser válido y manejable los trabajos, debe cumplir con una serie de requisitos:

- La prospección debe considerar el carácter integrador del tratamiento posterior de la información y ser realizada por un equipo interdisciplinario de especialistas. El carácter integrador viene impuesto por la aceptación del hecho que el potencial de uso de un área determinada no se define por factores aislados, sino por las interacciones de éstos, formando parte de un sistema.

- La información a manejar debe ser exacta, correcta y representativa de la realidad que se está describiendo.
- Que la información se pueda traspasar a un soporte cartográfico representativo del territorio estudiado.

En la etapa de inventariación hay que diferenciar las fases consecutivas siguientes:

- Definición del nivel de detalle al que hay que realizar la prospección.
- Elección de las variables del medio a inventariar.
- Recogida de la información y toma de datos.
- Cartografía y representación de la información.

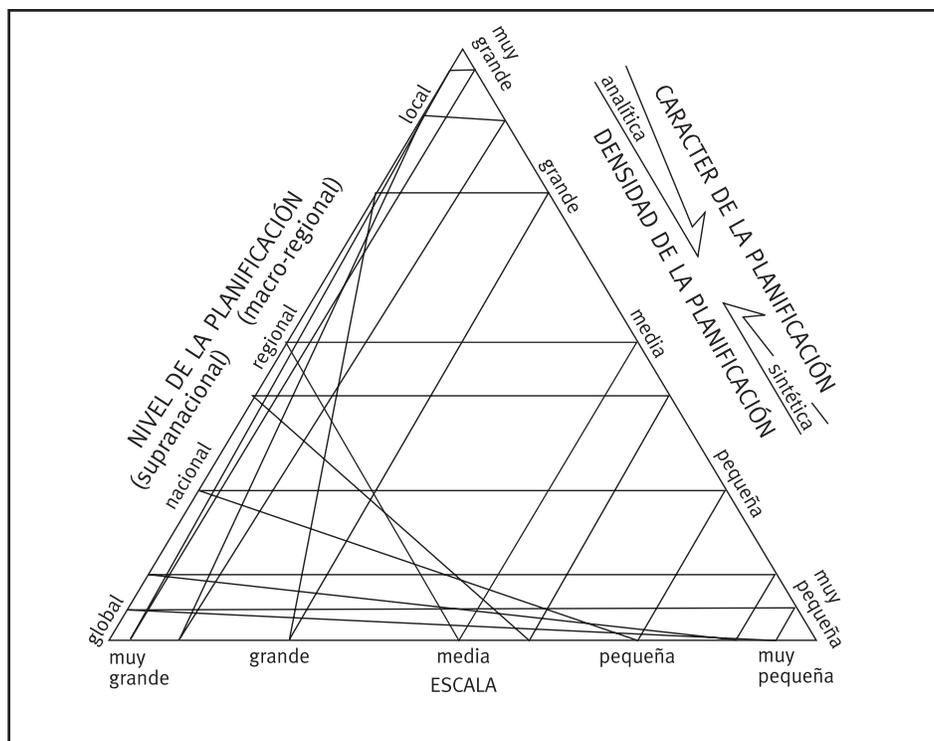
El nivel de detalle de la información, está relacionado con una serie de aspectos:

- Los distintos tipos de trabajo que pueden realizarse sobre el medio físico.
- Disponibilidad de datos. Si la cantidad de datos que existe sobre la zona es grande, el nivel de prospección puede ser más profundo.
- Escala gráfica exigida. Indica el nivel de detalle que hay que alcanzar.
- Tiempo disponible para la realización del estudio. A mayor tiempo, más se puede dedicar a la realización del inventario, lo que puede suponer una mayor profundidad en los datos.
- Presupuesto económico disponible. Este proceso es costoso en tiempo, trabajo y dinero, por ello el nivel de detalle que consigue alcanzar el trabajo lo marca el presupuesto económico destinado para este.
- Ámbito del estudio. En un principio los datos requeridos a nivel local son más detallados que a nivel regional o nacional.
- La diversidad del ámbito de estudio. En general áreas más diversas exigen un mayor nivel de prospección que las que no lo son.
- Las características económicas del área de estudio. Zonas estables con poca tendencia al cambio, precisan de menor nivel detalle que aquellas sometidas a fuertes presiones de crecimiento.

Existen cuatro diferentes niveles de trabajo, grados de detalle en los objetivos y en la inventariación en la realización de cualquier estudio del medio físico:

- El nivel o General es aquel que busca el planteamiento de políticas coherentes de uso del territorio. Presentan objetivos muy generales, como maximización de recursos que definen directrices medioambientales, de manera tal que junto a los aspectos sociales y económicos formen parte de los planes de ordenamiento del territorio (escala 1:400.000- 1:200.000).

- II Nivel de prospección de planificación física, debe contar con objetivos claros y fijados de antemano, de manera de llegar a determinar cuales son las decisiones necesarias y el tipo de información que falta. El ámbito de acción que abarca puede variar desde términos provinciales hasta municipales. Los datos físicos y biológicos que se manejan son diversos, proviniendo algunos de la fase de recopilación de la información, otras se deducen de la interpretación de planos topográficos y las restantes provienen de la toma de datos y trabajos de campo que se realiza en la etapa de inventariación. Se usan escalas gráficas que varían entre 1:100.000 y 1: 25.000 en función de las características de la zona, los objetivos a estudiar y la superficie abarcada.
- III Nivel de detalle o nivel de anteproyecto, cuando se requiere tomar decisiones concretas acerca de localizaciones de actividades y/o desarrollo de planes de ordenación. Tienen objetivos concretos, el ámbito territorial es acotado, la información que se obtiene del trabajo es in situ. Utiliza escalas gráficas que van de 1:25.000 a 1: 5.000.
- IV Nivel de prospección o nivel de proyecto, en el cual la ubicación es delimitada y determinada, los datos que se inventarían en un proyecto son específicos, y usan parámetros medibles bien caracterizados, con técnicas que no admitan errores. Usan escalas de 1:500 a 1:1000.



ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

En los estudios dirigidos a la planificación del uso del territorio y sus recursos, el inventario se dirige al conocimiento de las características de aquellos aspectos que permiten realizar un diagnóstico del estado del medio, del valor de los recursos, de sus potencialidades y vulnerabilidad ante las acciones presentes o futuras. En los estudios de impacto, los objetivos de un inventario son informar sobre aspectos condicionantes de medidas de corrección. En estudios dirigidos a restauración de zonas degradadas o alteradas, el inventario se centra en el conocimiento de características de los factores que influyen en las acciones a realizar para restaurar y de las características del entorno que pueden condicionarlos.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Europa y América.

Variables Físicas

DENOMINACIÓN

ESTUDIO DEL MEDIO FÍSICO EN LA COMUNA DE SANTO DOMINGO.

BIBLIOGRAFÍA

GASTÓ, J., P. RODRIGO, I. ARÁNGUIZ Y C. GÁLVEZ. 2002: Análisis territorial para la ordenación de municipios rurales. El caso de la comuna de Santo Domingo. En: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones. Santiago, Chile Pág. 376-379.

SUPUESTOS QUE ASUME

El primer paso que se debe dar en la planificación del territorio debe ser, necesariamente, conocer en detalle el territorio y su población. Para lo cual se realiza un examen exhaustivo de los componentes apropiados que permitan construir una imagen numérica y valorativa de la comuna, sin la cual no es posible hacer un diagnóstico y llevar a cabo las diversas etapas que conducen finalmente a su organización y desarrollo.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

La información a recolectar debe satisfacer las necesidades de un plan de ordenamiento territorial, como son la modelación de escenarios y la toma de decisiones.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Se utiliza el Sistema de Clasificación de Ecorregiones para hacer una descripción climática de las 53.000 hectáreas que abarca la comuna de Santo Domingo. El relieve y la altitud son representados por las curvas de nivel expresándolas en cartas de topografía. Los procesos geomorfológicos, caracterizados por agrupar los rangos de pendiente en distritos. Los distritos son clasificados en:

- Montano, son montañas con pendientes dominantes iguales o mayores de 66,5%.
- Cerrano, corresponden a cerros con pendientes iguales o mayores de 34,5% a 66,4%.

- Ondulado, son colinas con pendientes iguales o mayores de 10,5% a 34,4%.
- Plano, son sectores con pendientes iguales o mayores de 0% a 10,4%.
- Depresional, presenta pendientes de 0% ó menores, formando depresiones abiertas o cerradas.

Se utiliza la clasificación del *Soil Survey Staff* para describir las series de suelos de la comuna. Las clases de tierras presentes se describen a través de los Sitios. Se hace una descripción de la estructura hídrica de la comuna en el acápite de hidroestructura.

La vegetación es descrita a través de comunidades vegetales y al Estudio de la Vegetación de los Recursos Naturales Nativos de Chile, realizado por CONAF en 1997.

Las comunidades animales presentes en la comuna son el resultado de las características del ambiente ecológico que la rodea.

Por tratarse de una comuna ubicada en una zona localizada en una franja contigua a mar, el estudio realiza un análisis exhaustivo del borde costero.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Se estudia de manera acabada una comuna de la V región de Chile, Santo Domingo.

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Estudio a nivel comunal en la V región de Chile.

VARIABLES DE USO

DENOMINACIÓN

RIESGOS NATURALES

BIBLIOGRAFÍA

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. 1992: Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y metodología. Madrid, España. Editores: Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones Ministerio de Obras Públicas y Transporte. pp. 549-622

SUPUESTOS QUE ASUME

Todo estudio del medio físico tiene que cubrir una serie de etapas fundamentales para llegar a clasificar el territorio objeto de estudio, una de estas son los riesgos.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

El riesgo natural es la mayor o menor probabilidad de que se produzca una catástrofe social en una zona, debido a la actividad de un proceso natural. Sin embargo, siempre existen interferencias potenciales entre los procesos naturales y sociales.

El análisis de riesgos puede ser definido en términos de peligrosidad, interferencia, daño o catástrofe social, se comprende como un método de confrontación probabilístico entre procesos naturales y sociales, mediante el cual tratan de deducirse los cambios de valor, o la modificación de las cualidades, que pueden producirse en el medio social debido al normal desarrollo de procesos naturales.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

La evaluación de riesgos debe considerar tres parámetros fundamentales: la casuística del proceso natural, es decir, sus características en cuanto a modalidad y funcionalidad con las cuales se trata de establecer el tipo de proceso, sus leyes físicas, de manera de intentar predecir sus variables espaciales y temporales (localización geográfica, ocurrencia, magnitud, recurrencia, etc.) así como su intensidad transformadora o peligrosidad intrínseca.

La diferencia entre un sistema físico (aporta los datos sobre modalidad, energía, repetición, etc.) y uno geológico o histórico (define los parámetros evolutivos) es fundamental para poder predecir ocurrencias, lo que incide directamente en teorías globales sobre ritmicidad, ciclos evolutivos etc. (caso de sistemas estables, inestables, evolución gradual o catastrófica, etc.).

Otro parámetro es el área afectada por el proceso natural, es decir, su repartición espacial. Para ello es preciso conocer el producto asociado a cada proceso (llanura aluvial, cono volcánico, franja sistemotectónica, etc.), su morfología o fisiografía, en suma la geografía del mismo. Punto fundamental en la generación de cartografías de riesgos naturales.

Por último la implicación social, es decir, repercusiones concretas de dichos procesos en la actividad social.

Las implicancias sociales son el fundamento básico de las medidas preventivas y de restauración de daños.

En resumen la conjunción de estos tres parámetros, posibilita evaluar riesgos naturales.

Dependiendo del proceso del cual se trate y el tipo de riesgo y el grado en que se asume se definen seis tipos de zonas de riesgo:

- **Zona libre de riesgo.** Se entiende que es una zona teórica, pues no está libre de riesgos inducidos.
- **Zona con riesgo muy bajo.** Normalmente asumible, se deben establecer medidas preventivas, y las actividades deben ser planificadas, de manera de evitar riesgos inducidos.
- **Zona con riesgo bajo asumible.** Se requiere de medidas preventivas a nivel de planificación de manera de evitar riesgos inducidos, que son muy probables en la zona.
- **Zona de riesgo medio.** Solo asumible con medidas preventivas disuasorias, en el tipo de actividad y localización, que eviten riesgos inducidos y zonas críticas.
- **Zona de riesgo alto.** Solo asumible con medidas preventivas activas y pasivas. Requieren de medidas disuasorias en el tipo de actividad, localización y densidad de ocupación, es decir medidas preventivas de carácter activo. Estas últimas son necesarias en el control de zonas críticas mediante correcciones, redes de alerta, planes evacuación y restauración de posibles daños.
- **Zona de riesgo muy alto.** No asumible bajo ningún supuesto. Este tipo de evaluación implica una zonificación territorial que define aptitudes de uso.

Los riesgos se clasifican según su modalidad de procesos en:

- Riesgos naturales
- Riesgos sociales o tecnológicos
- Riesgos inducidos

En el campo de los riesgos naturales se clasifican según el tipo de agente que los produce en:

- Riesgos Físicos
 - Riesgos biológicos
 - Riesgos geológicos
- Dentro de cada clase se pueden subdividir según la actividad o acción principal (volcanes, sismos, procesos fluviales, glaciares, etc.).

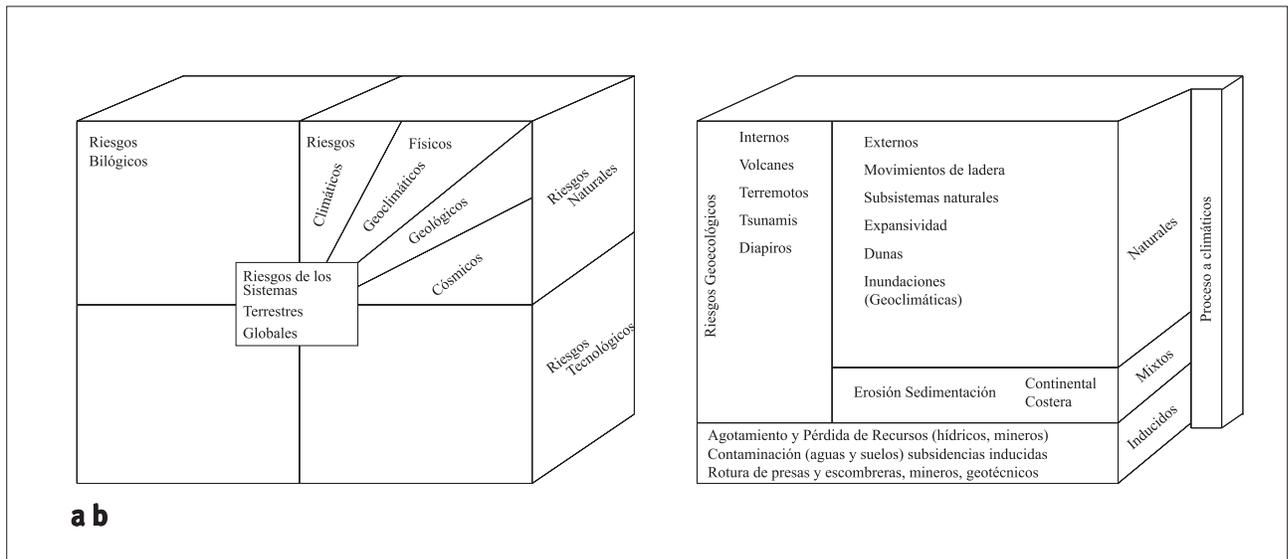


Figura.
a Riesgos Geológicos en el conjunto de los riesgos y
b Clasificación de riesgos Geológicos (Ayala, 1988)

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

El estudio incorpora una gran cantidad de metodologías, aplicables a diferentes ámbitos, desde el nacional, hasta el predial.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Estudio del departamento de proyectos y Planificación Rural de la E.T.S. de Ingenieros de Montes de Madrid, conjuntamente con el departamento de Geodinámica externa de la Facultad de Geología de la Universidad Complutense de Madrid y del Departamento de Estadística e Investigación Operativa de la E.T.S. de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid. Se presenta como guía para realizar estudios del medio físico, siendo utilizada en diversos estudios de Europa y América.

Marco Legal Internacional

Administración Jurídica Alemana

DENOMINACIÓN

EL SISTEMA JURÍDICO ALEMÁN DE GESTIÓN TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

MASSIRIS C. A. 2002: Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. Revista Perspectiva Geográfica, N°4, Bogotá, Colombia.

SUPUESTOS QUE ASUME

El marco Jurídico alemán para los distintos ámbitos territoriales se basa y concentra en:

- Armonización entre el desarrollo económico y el bienestar social en el contexto de la Unión Europea.
- Estimulo del desarrollo regional.
- Definición de estrategias territoriales.
- Distribución espacial de las actividades económicas y de la utilización del suelo en todo el territorio.
- Inserción de consideraciones ambientales en la toma de decisiones.o Planificación de las redes de transporte.
- Coordinación entre los distintos niveles territoriales.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

La normativa jurídica vigente aborda la problemática siguiente:

- Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad.
- Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales.
- Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.
- Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
- Expansión urbana desordenada.

- Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.
- Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
- Desequilibrios de la organización urbano-regional .
- Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural y sus interdependencias.
- Elevación de la competitividad territorial.

**PRINCIPIOS QUE
SUSTENTAN SUS
PLANTEAMIENTOS**

Tal como lo describe HILDENBRAND (1995) una de las características destacables de la política alemana de la gestión del territorio su descentralización. En este sentido las regiones representan un papel protagónico. No existen planes nacionales, sino programas mediante los cuales el estado nacional y los estados federales orientan los planes regionales, provinciales y municipales. La gestión del territorio se entiende en el sentido de planificación física espacial con un fuerte énfasis ambiental. La formulación y ejecución de estos planes se sustenta en un marco normativo sistemático y completo, con un cubrimiento total del país, a partir de planes y programas de nivel regional y subregional y amplia participación social en el proceso ordenador. Es notable, además, la estrecha coordinación entre las políticas ambientales y gestión del territorio que se manifiesta en la integración de ambas políticas en un único ministerio, el fuerte peso de los temas ambientales en los contenidos de los planes territoriales regionales y subregionales y la exigencia de evaluación de impacto territorial (EIT) como un primer nivel de evaluación de impacto ambiental (EIA) de las obras y proyectos de inversión que se realicen.

El principal soporte legal de la política alemana de gestión del territorio lo constituye, en el nivel internacional, la Carta Europea de gestión del territorio y, en el nivel nacional, la Ley de Ordenamiento Territorial de la República Federal. Las directrices de estas normas se concretan en los planes regionales, provinciales y municipales, cuya formulación y ejecución se realiza a partir de una organización administrativa jerárquica que incluye los siguientes niveles: nacional (federal), estatal, regional, subregional y municipal.

En el nivel federal, la organización administrativa del gestión del territorio parte de dos organismos de tipo político: la «Comisión Delegada de Gobierno para la Ordenación del Territorio» y la «Comisión de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo» del parlamento y un organismo ejecutor: el «Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo» encargado de la coordinación y evaluación de las actuaciones de los ministerios sectoriales federales y estatales frente a las regiones y la representación de la posición alemana en el ordenamiento europeo.

Para la coordinación intersectorial el ministerio se apoya en la «Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio», la cual tiene asiento en la «Co-

misión Interministerial de Política Económica Regional». La coordinación vertical entre la federación y los estados es realizada por la «Conferencia de Ministros Estatales Responsables de la Ordenación del Territorio» integrada por el Ministro Federal de gestión del territorio y sus 16 colegas de los estados.

Existen, además, varios organismos con funciones de asesoramiento científico al Ministerio: se destacan la «Agencia Federal de Ordenación del Territorio», el «Consejo Asesor de Ordenación del Territorio», la «Academia para la Investigación y Planificación Territorial de Hannover» y el «Instituto Central de Planificación Territorial» de la Universidad de Münster. En este sentido, existe en Alemania un vínculo entre las decisiones políticas relativas a la gestión del territorio y la producción académica y científica. Es decir la política de gestión del territorio tiene un sentido técnico-político.

Según HILDENBRAND (1995), en el nivel estatal no existe uniformidad en el sistema de gestión del ordenamiento territorial y su relación con la política ambiental. Sin embargo, predomina la visión de que entre la política de gestión del territorio y la de medio ambiente existen elementos comunes como el carácter plurisectorial de ambas políticas, su enfoque sistémico o integral, de largo plazo y la preservación de los recursos naturales; lo que ha llevado que en 9 de los 16 estados ambas políticas sean manejadas por un mismo ministerio. En otros, la gestión del territorio se adscribe a ministerios como los de economía, interior o ministerios específicos de Ordenamiento territorial integrado con urbanismo y vivienda. Cada estado elabora programas de gestión del territorio, generalmente a 10 años, a través de los cuales se concretan las directrices nacionales y establecen directrices para las regiones.

El nivel regional es el más importante del sistema alemán de gestión del territorio. Allí confluyen y se confrontan las políticas nacionales, estatales y municipales. Cada región posee un «Consejo Regional de gestión del territorio» en donde tienen representación sus distritos y municipios. Algunos estados por ser muy pequeños no poseen nivel regional. En éstos los niveles estatal y regional coinciden, son los casos de Berlín, Bremen, Hamburgo y Saarland.

En el nivel subregional se destacan las mancomunidades de planificación territorial que existen en seis estados, las cuales elaboran y ejecutan, de manera autónoma, planes subregionales de gestión del territorio, que integran municipios próximos con problemas comunes. En otros estados, son las autoridades de planificación territorial estatal las que elaboran los planes subregionales, con participación de los entes locales. Las subregiones se delimitan a partir de criterios de funcionalidad espacial, expresada en relaciones funcionales y económicas equilibradas, las cuales, por lo general, coinciden con las regiones funcionales de las ciudades de nivel subregional.

Dentro de este nivel existen, también, las áreas metropolitanas creadas para manejar conjuntamente las exigencias de transporte y servicios que plantean las grandes aglomeraciones urbanas (conurbaciones).

Finalmente el nivel local (municipal), cuenta para la gestión ordenadora con una oficina de planeación que puede ser pública o privada y un concejo municipal.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Nacional, regional y local

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Alemania.

Administración Jurídica Francesa

DENOMINACIÓN

EL SISTEMA JURÍDICO FRANCÉS DE GESTIÓN TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

MASSIRIS C. A. 2002: Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. Revista Perspectiva Geográfica, N°4, Bogotá, Colombia.

SUPUESTOS QUE ASUME

Con base en la descripción que realiza HILDENBRAND (1995), se destacan las como características sobresalientes de la política de gestión territorial francés, las siguientes:

- El ordenamiento territorial se entiende como estrategia para el desarrollo económico, social y territorial integral, centrada en el desarrollo económico y en la planificación de infraestructuras y equipamientos.
- Predominio de la posición fuerte del Estado central en la planificación económica, el ordenamiento territorial y el urbanismo.
- Gran atención en el ordenamiento territorial a los cambios y tendencias de desarrollo económicos, tecnológicos y sociales de Europa.
- Poco protagonismo de los temas ambientales en los planes.
- Amplia organización institucional. Diferencia clara entre la planificación espacial y la planificación sectorial.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

El sistema enfrenta las situaciones siguientes:

- El desarrollo de las infraestructuras y telecomunicaciones para convertir a Francia en un nudo de comunicaciones dentro de Europa.
- La distribución equilibrada de las actividades en el territorio y mejora de la accesibilidad y la centralidad de las ciudades.

- La distribución equitativa de la infraestructura y el equipamiento en todo el territorio.
- La promoción del desarrollo de áreas industriales en declive y de las actividades económicas rurales.
- La reducción de las desigualdades del desarrollo y promoción de la solidaridad y complementariedad del espacio nacional.
- La promoción de una nueva dinámica de creación y distribución de actividades y oportunidades de empleo.

**PRINCIPIOS QUE
SUSTENTAN SUS
PLANTEAMIENTOS**

El Fundamento jurídico del ordenamiento territorial (OT) francés se inició en 1967 con la «Ley de Orientación del Suelo» y continuó con la «Ley de Montaña» de 1985. En 1995 se aprobó la Ley 95-115 sobre «Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio» que constituye el principal soporte legal actual. En este mismo año la DATAR elaboró el documento «Diseñar la Francia del año 2015».

La Ley 95-115 creó el «Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial» y tres instrumentos más: El «Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio», Los «Esquemas Sectoriales» y las «Directrices Territoriales de Ordenación».

El Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio es presidido por el Primer Ministro. Formula sugerencias sobre políticas de OT y participa en la elaboración, revisión y evaluación del Esquema Nacional de OT y de los Esquemas Sectoriales. El esquema Nacional fija las orientaciones fundamentales en materia de OT, medio ambiente y desarrollo sostenible. Establece los principios que han de regir la localización de las grandes infraestructuras de transporte y de los grandes equipamientos y servicios colectivos de interés nacional. Las Directrices territoriales de OT, por su parte, constituyen esquemas específicos para determinadas partes del territorio.

Un instrumento esencial de concertación y coordinación de la política de desarrollo y ordenamiento territorial de Francia lo constituyen los denominados «contratos», los cuales se realizan, especialmente, entre el Estado central y las regiones. Los contratos definen las acciones que el Estado y la respectiva región se comprometen a realizar y financiar conjuntamente durante el periodo de duración del plan. También se celebran contratos entre el Estado central o regiones con empresas públicas y privadas o con ciudades o entre regiones fronterizas.

En el nivel regional, las regiones tienen la competencia para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural, científico y la ordenación del territorio orientado a asegurar la preservación de su identidad dentro del respeto de la integridad, la autonomía y atribuciones de los departamentos y

municipios. Las regiones participan en la elaboración e implementación del plan nacional de desarrollo y formulan y ejecutan sus propios planes de desarrollo y de OT. En tal sentido, elaboran el «Plan Regional de Desarrollo Económico y Social», el «Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio» y los planes y «Esquemas Regionales para Políticas Sectoriales» con incidencia territorial. Poseen una «Conferencia Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial» que examina la puesta en práctica del Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial.

El Plan Regional de Desarrollo Económico y Social fija las prioridades quinquenales que han de ser implementadas para la realización del Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio. Los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo del Territorio formulan una estrategia de largo plazo para el OT regional, su contenido se orienta al desarrollo sostenible, infraestructuras de transporte, equipamientos y servicios regionales. Deben observar los lineamientos nacionales y los proyectos de inversión sectorial de incidencia territorial. En su elaboración participan los departamentos y los municipios mayores de 20.000 habitantes.

En el nivel subregional, los departamentos no formulan planes. Sus competencias en materia de OT se limitan al medio rural, a partir de planes sectoriales con incidencia territorial, especialmente relacionados con el equipamiento rural, el transporte intermunicipal y la protección, gestión y apertura al público de espacios naturales sensibles. Además del Departamento, el nivel subregional incluye las mancomunidades o agrupaciones voluntarias de municipios, las áreas metropolitanas, distritos y comunidades urbanas, los cuales elaboran «Programas Intermunicipales de Desarrollo y Ordenación del Territorio» y «Esquemas Directores de OT».

Los esquemas Directores definen las perspectivas, a mediano plazo, del desarrollo económico, social y cultural y la organización y funcionamiento de equipamiento y servicios públicos, especialmente en las áreas rurales. Se utilizan para la planificación física del ámbito supramunicipal, especialmente en las áreas metropolitanas. Sus contenidos son considerados en los planes regionales y son vinculantes para los niveles inferiores. Su horizonte de tiempo es de 15 a 20 años y la escala de representación cartográfica es por lo general 1:50.000. La elaboración de estos planes es voluntaria y, en ocasiones, obligada por el Estado central, que siempre participa en dicha elaboración. La aprobación la realiza la mancomunidad intermunicipal, previa concertación. El proceso de elaboración y aprobación puede tardar entre 3 y 9 años.

En el nivel local, las leyes de descentralización de los años ochenta transfirieron a los municipios competencias en materia de infraestructura local, urbanismo y conservación ambiental, concesión de licencias de construcción,

pero guardando armonía con la planificación sectorial. Dentro de este contexto, los municipios elaboran «Planes de Ocupación del Suelo» -POS-, los cuales definen las reglas y prescripciones para los usos específicos del suelo y las características urbanísticas correspondientes a las distintas zonas urbanas.

El horizonte temporal de los POS es de 10 a 12 años y la escala de representación cartográfica es por lo general de 1:5.000. Aunque su elaboración no es obligatoria, los municipios solos pueden otorgar licencias de construcción cuando tienen un POS vinculante. Además de los POS, los municipios elaboran «Planes de Salvaguardia y Valorización para la Renovación Urbana», el «Plan de Ordenación de Zona para la Edificación» y las «Zonas Ambientales Protegidas».

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Nacional, regional y local.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Francia.

Marco Legal Internacional

FICHA 17

Administración Jurídica Española

DENOMINACIÓN

EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL DE GESTIÓN TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

MASSIRIS C. A. 2002: Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. Revista Perspectiva Geográfica, N°4, Bogotá, Colombia.

SUPUESTOS QUE ASUME

La legislación jurídica para el territorio, vigente en España, asume los supuestos siguientes:

- Armonización entre el desarrollo económico y el bienestar social en el contexto de la Unión Europea.
- Estímulo del desarrollo regional.
- Definición de estrategias territoriales.
- Distribución espacial de las actividades económicas y de la utilización del suelo en todo el territorio.
- Inserción de consideraciones ambientales en la toma de decisiones.
- Planificación de las redes de transporte.
- Coordinación entre los distintos niveles territoriales.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

- Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad.
- Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales.
- Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.
- Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
- Expansión urbana desordenada.
- Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.

- Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
- Desequilibrios de la organización urbano-regional.
- Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural y sus interdependencias.
- Elevación de la competitividad territorial.

**PRINCIPIOS QUE
SUSTENTAN SUS
PLANTEAMIENTOS**

España al igual que los otros países europeos maneja sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional). De este modo, define su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas.

En el contexto internacional, el ordenamiento territorial europeo es guiado por la «Carta Europea de Ordenación del Territorio», suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La última carta de la cual se tiene referencia data de 1993. En ésta la Ordenación del Territorio (OT) se define como «la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio». Este concepto se reproduce en todos los países europeos adaptado a las condiciones y objetivos específicos de sus políticas nacionales.

La gestión del ordenamiento territorial en España se realiza a partir de cuatro niveles territoriales: nacional, regional, subregional y local. El origen de la política de OT se remonta a 1956 con la Ley del Suelo, la cual fue reformada en 1975 y 1990. Esta Ley prevé un marco normativo general para el territorio y una estructura jerárquica de planes que va desde el Plan nacional, planes directores territoriales de coordinación, planes generales municipales y planes especiales, entre los más destacados.

En el nivel nacional la base legal actual del sistema de OT, la constituye la «Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, la cual reúne toda la normatividad anterior sobre planificación urbana y los instrumentos propuestos por las diferentes regiones. Esta Ley autoriza la elaboración de un Plan Nacional orientador de los planes regionales, el cual nunca se ha hecho ni está en proyecto realizarlo.

El ordenamiento territorial español está descentralizado en el nivel regional, como efecto de la Constitución de 1978, que transfirió las competencias de

OT a las distintas instancias regionales. En consecuencia, las regiones establecen sus propias leyes sobre ordenación del territorio, planificación y urbanización, sin menoscabo de las competencias de la nación. Esta situación hace difícil hablar de un sistema nacional de OT, pues en los actuales sistemas regionales se encuentra mucha variabilidad en cuanto a objetivos, instituciones e instrumentos, como reflejo de variabilidad territorial y de los distintos niveles de desarrollo de la planificación. HILDENBRAND (1995:89) realiza una relación de las principales normas de las comunidades autónomas españolas, hasta 1995, que incluye:

Andalucía: Ley de OT (1/94)

Aragón: Ley de OT (11/92)

Asturias: Ley de Coordinación y Ordenación Territorial (1/87)

Baleares: Ley de OT (8/87)

Canarias: Ley Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (1/87) y Ley de Disciplina Urbanística y Territorial (7/90)

Cantabria: Ley de OT (7/90)

Cataluña: Ley de Política Territorial (23/83)

Galicia: Ley de OT (10/95)

Valencia: Ley de OT (6/89)

Madrid: Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (9/95)

Murcia: Ley de Ordenación y Protección del Territorio (4/92)

Navarra: Ley de OT y Urbanismo (10/94)

País Vasco: Ley de OT (4/90)

Generalmente los planes regionales definen medidas de protección del medio ambiente, determinan las infraestructuras, establecen mecanismos de integración de las políticas sectoriales (transporte, carreteras, abastecimiento de agua) y los planes locales de ordenamiento y desarrollo.

En el nivel subregional, las provincias representan un papel subsidiario en el ordenamiento territorial.

En el nivel local, los municipios tienen la competencia de la planificación de los usos del suelo, en cuanto a su ocupación y uso, así como la reglamentación de la construcción. El proceso de elaboración de un plan municipal puede tardar entre 1 y 3 años, generalmente se formulan para ser revisados cada cuatro años. Tienen fuerza de Ley y son de obligatorio cumplimiento.

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Nacional, regional y local.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

España.

Marco Legal Internacional

Administración Jurídica Española Andaluza

DENOMINACIÓN

EL SISTEMA ESPAÑOL DE ANDALUCIA DE GESTIÓN TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE. 1999. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias. Sevilla. España.

SUPUESTOS QUE ASUME

El propósito del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es de:

Construcción del territorio, desde su Gobierno, como un espacio político, social y económico, en el horizonte de los desafíos de generar u Territorio cohesionado que ampare y promueva un desarrollo equilibrado y sostenible.

Asume los supuestos siguientes:

- El territorio como un factor de desarrollo.
- El desarrollo sostenible.
- El papel que Andalucía juega en el contexto geoestratégico y geoeconómico.
- Integración económica y la cohesión social.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

- Desarrollar la articulación física del territorio.
- Favorecer el desarrollo económico, solidario, equilibrado y sostenible.
- Mejorar la calidad de vida, el bienestar social y el uso sostenible de los recursos naturales y culturales.
- Contribuir al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios del conjunto de la región y de cada una de sus partes.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Andalucía al igual que España maneja sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (región) como externo (país y Europa). De este modo, define su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas.

De sus leyes sobre el territorio se destaca: La **Ley 1/94 del 11 de Enero**, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Andaluza, que define, en su Disposición que el Consejo de Gobierno acordará la formulación del Plan de Andalucía, el que establecerá los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad, siendo el marco de referencia para los demás planes locales, así como para la acción pública en general.

Con anterioridad, el Consejo de Gobierno había aprobado las Bases para la Ordenación del Territorio Andaluz que han supuesto una influencia y mejora en las actuaciones departamentales, avanzando en la planificación territorial. Por otra parte con la entrada en vigencia del Tratado de la Unión Europea se están impulsando políticas orientadas al logro de un espacio comunitario cohesionado económica y socialmente. Andalucía no debe quedar ajena al proceso de integración y su desarrollo ha de estar firmemente vinculado a las opciones que se generen.

Los artículos principales del **Decreto 83/1995**, por el cual se acuerda la formulación del Plan del Territorio de Andalucía son:

Artículo 1

Se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuya elaboración y aprobación se realizará conforme a las determinaciones de los artículos 6 al 9 de La Ley 1/1994, del 11 de enero.

Artículo 2

El objetivo del Plan será definir una organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía adecuadas a las actuales necesidades y potencialidades de la región.

Artículo 3

El Plan deberá incluir los contenidos siguientes: Objetivos y Criterios de Ordenación, Estructura del Territorio, Política y Programas de intervención Territorial y Seguimiento y Gestión.

Artículo 4

Documentación que contendrá el Plan: Memoria de Análisis y Diagnóstico, Documento de Objetivos, Bases y Estrategias. Memoria de Propuestas y Determinaciones, Documentación Cartográfica, Estudios Complementarios y Anexos.

Artículo 5

Constitución de Comisión Redactora del Plan, integrantes.

Artículo 6

Constitución de Comisión Técnica que se incorpore a la Comisión Redactora del Plan, integrantes.

Artículo 7

Participación de la Sociedad Civil.

Artículo 8

Plazos de elaboración del Plan, adecuación e informes finales.

Artículo 9

Aprobación del Plan por la Sociedad Civil, Parlamento y Gobierno regional, y promulgación pública

Disposición Final

Se faculta al Consejero de Obras Públicas y Transporte para dictar las normas necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto, que entrará en vigencia una vez publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

El Decreto 103/1999, del 4 de Mayo por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía incluye todas las disposiciones del Decreto anterior ya ejecutadas incorpora:

Artículo 1

Se aprueba el documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Artículo 2

Las Bases y Estrategias orientaran el desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en su conjunto.

Disposición Final

El presente Decreto entrara en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Regional y local.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Andalucía, España.

Marco Legal Internacional

Administración Jurídica Venezolana

DENOMINACIÓN

EL SISTEMA JURÍDICO VENEZOLANO DE GESTIÓN TERRITORIAL

BIBLIOGRAFÍA

MASSIRIS C. A. 2002: Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. Revista Perspectiva Geográfica, N°4, Bogotá, Colombia.

SUPUESTOS QUE ASUME

En Latinoamérica, el ordenamiento territorial es una experiencia reciente, son muy pocos los países en donde estos procesos ya están consolidados. El primero, del que se tienen referencia, en aprobar su Ley Orgánica de OT fue Venezuela, en 1983.

Su legislación asume la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Las finalidades del ordenamiento territorial (OT) que establece la Ley, son:

- Definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- Establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y limitaciones ecológicas.
- Mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
- Desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras.

- Desarrollo agrícola y ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y favorecer las actividades agropecuarias.
- Desconcentración urbana, a partir de la reorientación de los flujos migratorios.
- Desconcentración y localización industrial para el desarrollo económico espacialmente equilibrado y aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Definición de corredores viales y grandes redes de transporte.

Tanto la definición como los alcances planteados, precisan como interés fundamental del OT venezolano, la búsqueda del «desarrollo integral», entendido desde el punto de vista del mayor bienestar de la población, la protección y valorización del ambiente y la seguridad y defensa nacional.

**PRINCIPIOS QUE
SUSTENTAN SUS
PLANTEAMIENTOS**

La legislación venezolana sobre el territorio, evidencia la concepción integral del OT. Integridad que articula las políticas sectoriales de desarrollo, las políticas ambientales y las políticas de planificación espacial.

La gestión del ordenamiento territorial venezolano se realiza a partir de cuatro niveles, a saber: nacional, regional estatal y municipal.

En el ámbito nacional se define una estrategia, una política y un plan nacional de OT que constituyen marcos de referencia para las niveles regional, estatal y municipal.

Tanto la estrategia como la política de OT nacional se concretan en un Plan Nacional de OT -PNOT- concebido a 15-20 años, el cual constituye un marco de referencia para el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social -PNDES- también de largo plazo (15-20 años) y los planes quinquenales de desarrollo. Del mismo modo, el Plan Nacional de OT constituye un marco de referencia espacial para el plan Nacional Ambiental -PNA- y para los planes nacionales sectoriales. El PNOT regula y promueve la localización de actividades y el desarrollo físico-espacial armónico en la búsqueda del bienestar de la población, el uso óptimo de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente.

Las directrices que establece el Plan Nacional de OT, según la Ley Orgánica, se refieren a (VENEZUELA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1983: 9):

- Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia, de acuerdo a las potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas.
- La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios.
- Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades.

- El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos.
- El señalamiento de las áreas en las cuales se deben establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan.
- Las políticas para la administración de los recursos naturales.
- La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera.
- El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y áreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas, etc.
- Los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte.
- La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos.

La organización institucional para la gestión ordenadora tiene en la Comisión Nacional de OT su máxima expresión. En ella están representados el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los ministerios de Relaciones Interiores, de la Defensa, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones y de Desarrollo Urbano.

Dentro de las competencias de la Comisión Nacional se destacan:

- Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de OT.
- Conocer, revisar y aprobar el proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
- Asegurar la adecuación de los planes territoriales y sectoriales previstos con las previsiones del Plan Nacional.
- Someter el Plan Nacional a un proceso de consulta con representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales.
- Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de OT.

En el ámbito regional y estatal, las regiones y estados constituyen espacios básicos de la planificación del desarrollo económico y social y del ordenamiento territorial. El ámbito regional puede no coincidir con las entidades federales. No obstante, en su delimitación predomina las regiones conformadas a partir de la unión de estados. Las regiones pueden elaborar planes regionales de OT. Antes de ser aprobados, los planes regionales y estatales son sometidos al conocimiento público. La comunidad organizada podrá enriquecerlos con sus aportes. En cada Estado existe una Comisión Regional o Estatal de OT, máxima autoridad del ordenamiento en este ámbito territorial. Las competencias de las comisiones regionales y estatales son las mismas de la Comisión Nacional pero circunscritas a su ámbito territorial.

La estrategia regional y estatal de OT se fundamenta en la estructuración de un sistema urbano-regional equilibrado, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la determinación y manejo de áreas bajo régimen de administración especial, medidas tendientes a minimizar la contaminación por desechos sólidos en las áreas urbanas y periurbanas, los problemas de ocupación de áreas críticas por amenazas naturales o desarrollos urbanos marginales y aspectos de política fronteriza, el caso de las regiones o estados fronterizos.

Los planes regionales y estatales se conciben a largo plazo y desarrollan las directrices del plan nacional en su ámbito territorial. La escala de trabajo para los planes estatales generalmente es de 1:250.000. Una vez aprobados, son de obligatorio cumplimiento para las distintas entidades.

En el ámbito municipal, según la Ley Orgánica de OT, los municipios elaboran planes de ordenación urbanística, los cuales deben someterse a un período de audiencia pública de 60 días continuos. La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las “áreas de expansión, corresponde mediante resolución conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los municipios respectivos. Los planes de ordenación urbanística incluyen:

- Delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades.
- Definición del uso del suelo urbano y sus densidades.
- Determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental.
- Localización de los edificios o instalaciones públicas y, en especial, los destinados a servicios de abastecimientos, educativos, deportivos, asistenciales, recreativos y otros.
- Sistema de vialidad urbana, sistema de transporte colectivo y las principales rutas.
- Sistema de drenaje primario.
- Precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización. La determinación de los mínimos de dotación para los servicios culturales, educativos, deportivos y recreativos.

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Nacional, regional y local.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Venezuela.

Marco Legal



Organización Territorial del Estado Chileno

DENOMINACIÓN

LEY 19.175. ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL.

BIBLIOGRAFÍA

SAA R., V. HERMOSILLA y A. ROVIRA: 2003. Marco Legal del Ordenamiento Territorial. Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de La Región Metropolitana. Pp.15-16.

SUPUESTOS QUE ASUME

Los Gobiernos Regionales poseen diversas atribuciones jurídicas respecto al tema del Ordenamiento Territorial, lo que deberá quedar plasmado en las Estrategias Regionales de Desarrollo. Estas atribuciones se originan en la Ley 19.175, que regula su orgánica constitucional y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

De conformidad al artículo 17 de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, al Gobierno Regional le corresponde, en materia de OT, establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

La Ley autoriza a los Gobiernos Regionales a tomar parte activa sobre problemas relacionados con:

- Proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento de la región.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región y supeditadas a las normas legales que rigen la materia.
- Procurar la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, para fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas en la región.

De acuerdo a esta Ley, los Gobiernos Regionales, deben también tomar parte, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento de la región. También se indica como atribución la de fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región y su-peditadas a las normas legales que rigen la materia.

Un tema importante en el OT, de competencia de los Gobiernos Regionales, es que les corresponde procurar la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, para fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas en la región.

En el ámbito de la planificación urbana, el artículo 20 letra f) y 36 letra c), de la Ley 19.175, dispone que es facultad de los Gobiernos Regionales aprobar los planes reguladores comunales o intercomunales. En este mismo ámbito de problemas, dentro de la Ordenanza General de Urbanismo, se encuentra una serie de atribuciones específicas de los Gobiernos Regionales, entre las cuales se encuentran, el informar los planes seccionales respecto de las «Zonas de Remodelación», fijadas por los Municipios que tengan plan regulador y el proyecto de declaratoria de «Zonas de Construcción Obligatoria», que debe ser propuesto al Ministerio de Vivienda por la Municipalidad respectiva. Así mismo, es facultad de las Intendencias pronunciarse respecto del Plan Seccional relativo a las “Zonas de Remodelación”, cuando ellas sean fijadas por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda.

Los Intendentes y Gobernadores reciben además el mandato contenido en el artículo 6º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que estipula que les corresponderá “supervigilar” que los bienes nacionales de uso público se conserven como tales, impedir su ocupación con otros fines y exigir su restitución, en su caso, conforme a sus facultades”.

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Regional.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Chile.

Marco Legal

Organización Territorial del Estado Chileno

DENOMINACIÓN

LEY 18.695. ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES

BIBLIOGRAFÍA

SAA R., V. HERMOSILLA y A. ROVIRA: 2003. Marco Legal del Ordenamiento Territorial. Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de La Región Metropolitana. Pp.16-17.

SUPUESTOS QUE ASUME

La planificación y regulación de la comuna y la elaboración del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes. Además de aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, ciñéndose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

De acuerdo a la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, es función privativa de las municipalidades:

- la planificación y regulación de la comuna y la elaboración del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, ciñéndose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Según la Ley, Las Municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la urbanización. En este ámbito de competencias, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, encomienda a las Municipalidades, establecer las normas técnicas y reglamentos relacionados con la planificación urbana, la urbanización y la construcción, así como, también las compromete a pronunciarse respecto del plan regulador intercomunal que confeccione la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda de la Región correspondiente. Del mismo modo, es responsabilidad de los Municipios, elaborar y actualizar el Plan Regulador Comunal.

Por otra parte, son los organismos encargados, además, de controlar y aprobar la subdivisión, loteo o urbanización de terrenos fiscales en áreas urbanas.

Disponiendo de Plan Regulador, las Municipalidades pueden fijar «zonas de remodelación», establecer una política de renovación urbana y proponer la declaración de «zonas de construcción obligatoria», para sitios eriazos o inmuebles declarados insalubres. Por otro lado, deben desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de poblaciones deterioradas o insalubres, así como para la erradicación de poblaciones con problemas de emplazamiento, con riesgos de inundación o respecto de las cuales exista imposibilidad de dotarlas de la infraestructura sanitaria mínima. Para estos últimos fines, deben coordinarse con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Dentro de la estructura orgánica del Municipio, la Dirección de Obras es la depositaria de la mayor parte de las atribuciones que tienen relación con la urbanización. Así por ejemplo, esta Dirección debe otorgar los permisos para la subdivisión, el loteo, el crecimiento urbano por densificación y las aperturas de nuevas vías de tránsito público.

**ÁMBITOS DE
APLICACIÓN**

Comunal.

**PRINCIPALES
EXPERIENCIAS**

Chile.
Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Marco Legal

Instrumentos de Ordenación del Territorio Urbano

DENOMINACIÓN

LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

BIBLIOGRAFÍA

SAA R., V. HERMOSILLA y A. ROVIRA: 2003. Marco Legal del Ordenamiento Territorial. Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de La Región Metropolitana. Pp.17- 18.

SUPUESTOS QUE ASUME

La Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones son las normas más importantes de que dispone el Estado de Chile para la gestión del territorio urbano. Para ello la Ley define cuatro niveles de planificación: nacional, regional, intercomunal y comunal. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el órgano del Estado encargado de ejecutar sus instrucciones y de supervisar la aplicación de sus normas. Esta responsabilidad la ejerce a través de la División de Desarrollo Urbano, que es la encargada de la planificación del desarrollo urbano a escala nacional, para lo cual se apoya en dos instrumentos, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con su Ordenanza y Normas Técnicas y la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

El MINVU es el encargado de establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificación de los instrumentos por los cuales se aplique la planificación del territorio urbano, en los cuatro niveles indicados anteriormente. Un aspecto muy importante a considerar es que estos instrumentos, debidamente sancionados por la autoridad que corresponda en cada caso, tienen fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones de carácter público.

**PROBLEMAS QUE
ABORDA O ENFRENTA**

La Ley General de Urbanismo y Construcciones contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y normas que rigen a los organismos, profesionales, funcionarios y particulares, en las acciones relacionadas con la planificación urbana, la urbanización y la construcción. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones por su parte, contiene las disposiciones reglamentarias de la Ley General y regula los procedimientos de carácter administrativo en el proceso de planificación urbana, de urbanización y de construcción, así como todo lo relativo a los estándares técnicos de diseño y construcción.

El otro instrumento relevante en la planificación urbana a esta escala nacional, la constituye la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la cual contiene básicamente una definición de objetivos y estrategias que definen el grado de intervención que le corresponde a las autoridades en el control del proceso de construcción y urbanización.

Un segundo nivel de planificación urbana que tiene relevancia para la ordenación del territorio (OT), es el nivel regional, cuya responsabilidad está en manos de las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que son entidades territorialmente desconcentradas del Ministerio. La planificación urbana de escala regional se materializa en el Plan Regional de Desarrollo Urbano, cuya misión es la de orientar el desarrollo de los asentamientos humanos en la Región, junto con el tema de la ocupación del territorio por las actividades económicas de la Región.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, establece un conjunto de funciones y atribuciones para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y para sus divisiones y servicios, centrales y regionales. Según este cuerpo legal, le corresponde al Ministerio ejercer sus atribuciones y responsabilidades en los siguientes temas de importancia para el OT:

**PRINCIPIOS QUE
SUSTENTAN SUS
PLANTEAMIENTOS**

- La aprobación, mediante Decreto Supremo, de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Intercomunales.
- La planificación del desarrollo urbano en el ámbito nacional y el establecimiento de normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificación de los instrumentos legales referidos a la planificación urbana en los niveles nacional, regional, intercomunal y comunal.
- Informar al Ministerio de Obras Públicas, las solicitudes de apertura de nuevos caminos o calles que desemboquen en los caminos de carácter nacional o regional, cuando ellos incidan en las áreas de los planes reguladores intercomunales.

- La aprobación, mediante Decreto Supremo, de la declaración de zona de remodelación y declaración de zonas de construcción obligatoria a propuesta o en consulta a la Municipalidad.

Por otra parte, el mismo cuerpo legal define las funciones que le corresponde cumplir a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda (SEREMI) y que se resumen en las siguientes:

- Elaborar el Plan Regional de Desarrollo Urbano, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico
- Confeccionar el Plan Regulador Intercomunal, con consulta a las Municipalidades correspondientes e instituciones fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el área metropolitana.
- Calificar, en cada caso:
 - las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal,
 - las comunas que, para los efectos de la confección del Plan Regulador Comunal, estén sujetas a la aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal.
- Determinar los centros poblados de una comuna que deben contar con Plan Regulador Comunal.
- Revisar el Plan Regulador Comunal y aprobarlo mediante resolución del Secretario Regional Ministerial.
- Calificar las comunas en las cuales será obligatorio la confección de Planes Seccionales.
- Cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación Urbana Regional.

En este mismo sentido, se especifica que las construcciones industriales, de equipamiento, con fines de turismo y las poblaciones, emplazadas fuera de los límites urbanos, requerirán, previo a la aprobación de la Dirección de Obras de la Municipalidad respectiva, del informe favorable de la SEREMI de Vivienda y del SAG regional. Esta norma es particularmente importante debido a las actuales estrategias de expansión de las áreas urbanas.

- Fijar de oficio, en determinadas condiciones, «zonas de remodelación», de acuerdo a sus facultades.

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Nacional, Regional y local.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Chile.

Marco Legal

FICHA 23

Organización Administrativa de la Planificación Territorial

DENOMINACIÓN

LEY DE BASES DEL MEDIO AMBIENTE

BIBLIOGRAFÍA

VALDIVIA R. 1999. Marco Jurídico e Institucional de la Gestión Ambiental en Chile. En La Función del Municipio en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental. División de Organizaciones Sociales. Ministerio del Interior. Santiago. Chile.

SUPUESTOS QUE ASUME

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la Protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley; sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.

PROBLEMAS QUE ABORDA O ENFRENTA

Se hace cargo de la problemática ambiental desde una perspectiva global, enfrentando los desafíos más importantes para una gestión ambiental moderna, fija los términos de referencia consensuados de un desafío nacional que compromete a todos los ciudadanos chilenos. Antes de esta Ley, Chile no disponía de un cuerpo jurídico específico para la gestión ambiental, con sus articulados, disposiciones, instrumentos y normas específicos para la gestión ambiental. Además con esta Ley se institucionaliza y coordina la dimensión ambiental en la gestión pública.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN SUS PLANTEAMIENTOS

Esta Ley es un cuerpo legal instrumental, en un doble alcance:

- Instrumental - Operacional, dado que contiene instrumentos y definiciones del artículo 2°: el procedimiento para dictar normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, artículos 32 y 40, se respalda en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado; la educación e investigación ambiental; los planes de manejo, prevención y descontaminación, además de crear el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental entre los artículos 8 al 25.

- Instrumental- Institucional, por la estructura de gestión que establece, se constata en tanto se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como servicio público, descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio, sometido al Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Su función principal es coordinar la gestión ambiental desarrollada por los organismos del Estado, los que mantienen sus competencias ambientales, ejerciéndolas en plenitud, pero enmarcadas dentro del contexto global fijado por la política ambiental, cuya conducción general emana de la CONAMA.

Esta Ley, a su vez crea y desarrolla una institucionalidad descentralizada, CONAMA, cuya función es proponer e implementar políticas ambientales, coordinar el aparato público para una acertada gestión de las políticas ambientales, promover la participación del sector privado en la gestión ambiental y la participación de la ciudadanía.

La tarea principal de CONAMA es conjugar los tres aspectos del desarrollo: el económico, el social y el ambiental. Sin embargo para alcanzarlo, es necesario que el sistema normativo ambiental sea mejorado y complementado.

ÁMBITOS DE
APLICACIÓN

Regional y local.

PRINCIPALES
EXPERIENCIAS

Texto de La Ley Nº 19.300, Ley De Base Del Medio Ambiente, Publicada en El Diario Oficial de 9 de Marzo de 1994.