



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Muñoz Parra, Carlos; Dziekoski Rüchardt, Matías Antonio; Soto Villalón, Gabriela; Lamilla, Ninoska  
HÁBITAT Y TERRITORIO: COHERENCIA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. EL CASO DE  
LA PROVINCIA DE COLCHAGUA, CHILE

Revista INVI, vol. 25, núm. 70, noviembre, 2010, pp. 119-149  
Universidad de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25816626004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **HÁBITAT Y TERRITORIO: COHERENCIA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El caso de la provincia de Colchagua, Chile**

Carlos Muñoz Parra<sup>1</sup>

Matías Antonio Dziekoński Rüchardt<sup>2</sup>

Gabriela Soto Villalón<sup>3</sup>

Ninoska Lamilla<sup>4</sup>

## **Resumen**

Requiriéndose en Chile de un ordenamiento territorial que armonicé los distintos usos del territorio, carecemos de éste. La división político – administrativa no contribuye en esta tarea, y los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) llevados a cabo responden fundamentalmente a requerimientos sectoriales.

Se extraña un eje conductor de los diferentes instrumentos sectoriales que regule los usos del territorio. Esto aunque en la actualidad, para hacer una aproximación sustentable, se sugiere que son los territorios y no los productos los que compiten en los mercados.

La idea de constatar la efectividad del enfoque planificador de abajo hacia arriba, valoriza la participación de los actores y sus características con los territorios

# **HABITAT AND TERRITORY: COHERENT TOWN PLANNING. The case of Colchagua province, Chile**

Carlos Muñoz Parra<sup>1</sup>

Matías Antonio Dziekoński Rüchardt<sup>2</sup>

Gabriela Soto Villalón<sup>3</sup>

Ninoska Lamilla<sup>4</sup>

## **Abstract**

*There is no land planning intended to harmonize the different land use in Chile. The political-administrative division does not contribute to this subject and the Instruments for Spatial Planning (ISP) are oriented towards sectoral demands.*

*In order to regulate land use, an element designed to control the different sectoral instruments is needed. However, before adopting a sustainable approach, it is suggested that territories and not products compete in the markets.*

*The idea of verifying the effectiveness of a bottom-up planning approach values the participation of actors and their characteristics in public and*

en que se desarrollan, tanto privados como públicos. Esto se llevó a cabo en Colchagua, y ha permitido lograr un ordenamiento territorial sustentable, aún careciendo de un marco normativo, y sólo gracias a intervenciones sectoriales con perspectiva territorial.

Para validar lo señalado hemos revisado ejemplos interesantes por sus fortalezas, dado que reconocen las características, las identidades y los actores de los territorios, como lo han sido los programas “Smartland” y “Leader+”, los cuales de cierta manera nos hacen comprender lo que se ha producido en el ordenamiento del valle de Colchagua.

**PALABRAS CLAVES: TERRITORIOS SUSTENTABLES, ORDENAMIENTO TERRITORIAL INTEGRADO, VALLE DE COLCHAGUA.**

Fecha de recepción: 15.06.2010.

Fecha de aceptación: 30.10.2010.

- 
- 1 Chile. Arquitecto. Doctor en Arquitectura en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Profesor Titular Escuela de Arquitectura Universidad de Santiago de Chile.  
Correo electrónico: [cmparquitecto@yahoo.es](mailto:cmparquitecto@yahoo.es)
  - 2 Chile. Arquitecto. Magíster Universidad de Santiago de Chile. Académico Escuela de Arquitectura Universidad de Santiago de Chile.  
Correo electrónico: [matias.dziekonski@usach.cl](mailto:matias.dziekonski@usach.cl)
  - 3 Chile. Arquitecto. Ayudante de Investigación Escuela de Arquitectura Universidad de Santiago de Chile.  
Correo electrónico: [gsotov@dularquitectos.cl](mailto:gsotov@dularquitectos.cl)
  - 4 Chile. Arquitecto. Magíster. Ayudante de Investigación Escuela de Arquitectura Universidad de Santiago de Chile.  
Correo electrónico: [ninoska.lamilla@gmail.com](mailto:ninoska.lamilla@gmail.com)

*private territories. This task was carried out in Colchagua, and, through territorial-oriented sectoral interventions, and despite lacking a regulatory framework, it was possible to achieve a sustainable town planning.*

*In order to validate the aforementioned result, this article examines the “Smartland” and “Leader+” software, as these initiatives know the characteristics, identities and the people these projects benefited. “Smartland” and “Leader+” are useful to understand the town planning process in the Colchagua Valley.*

**KEYWORDS: SUSTAINABLE TERRITORIES, INTEGRATED TOWN PLANNING, COLCHAGUA VALLEY**

Received: 15.06.2010.

Accepted: 30.10.2010.

- 
- 1 Chilean, Architect. Ph.D. in Architecture, Higher Technical School of Architecture, Universidad Politécnica de Madrid. Professor, School of Architecture, Universidad de Santiago de Chile.  
Email: [cmparquitecto@yahoo.es](mailto:cmparquitecto@yahoo.es)
  - 2 Chilean, Architect. Master, Universidad de Santiago de Chile. Professor, School of Architecture, Universidad de Santiago de Chile.  
Email: [matias.dziekonski@usach.cl](mailto:matias.dziekonski@usach.cl)
  - 3 Chilean, Architect. Assistant Researcher, School of Architecture, Universidad de Santiago de Chile.  
Email: [gsotov@dularquitectos.cl](mailto:gsotov@dularquitectos.cl)
  - 4 Chilean, Architect. Master, Assistant Researcher, School of Architecture, Universidad de Santiago de Chile.  
Email: [ninoska.lamilla@gmail.com](mailto:ninoska.lamilla@gmail.com)

# Introducción

El terremoto del 27 de febrero inevitablemente nos hace interrogarnos respecto de nuestra visión y conceptos en relación con la geografía y el territorio. Nada será igual para muchos a partir de esa fecha, y las preguntas que han surgido tanto en nuestras conciencias como en la prensa respecto de cómo hemos de ocupar el borde marítimo no dejan de enfrentarnos a una suerte de vacío.

¿Hemos de rehacer lo existente? ¿Hemos de trasladar los asentamientos humanos involucrados? ¿Cuánto protagonismo ha de tener la comunidad local? ¿Ha de tener alguno o esto es un tema de expertos y técnicos en materias complejas? ¿Esto fue simplemente un desastre u ofrece realmente oportunidades en materia de planificación territorial como señalan algunos con cierto optimismo? ¿Cuáles son éstas? ¿Qué lecciones podemos sacar de todo esto? ¿Qué hemos de hacer con la laguna sísmica del norte grande que sabemos nos amenaza pero no sabemos cuándo nos golpeará? ¿Cómo hemos de enfrentarnos a este territorio? –que de estático nada tiene– que se estira, encoge y contonea de este a oeste y de arriba abajo como si

estuviera bailando a ritmos diversos, normalmente inaudibles, pero que se hacen sentir súbita y dramáticamente de manera intermitente en el tiempo.

En un Seminario de ICARE<sup>5</sup> (Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas) uno de los expositores hacía ver, a una apretada audiencia empresarial y a una incómoda ministra, que dado que en el caso de Chaitén<sup>6</sup>, habríamos fallado en resolverlo –era *una* localidad y 1.500 viviendas–, ¿cómo haremos con 900 localidades de tamaño diverso y 190.000 viviendas?

Poduje (2010) definió el problema planteado en cuatro puntos:

- La reconstrucción será lenta, compleja y tomará como mínimo 10 años y 3 gobiernos.
- Los plazos y las expectativas de cambio deben aterrizar: ¿Nuevas ciudades o reponer casas?
- La Malla institucional impedirá abordar este mega-desafío pues agregará plazos y costos, por lo tanto debe reformarse.

<sup>5</sup> Foro Empresarial Ciudad y Desarrollo Inmobiliario “Terremoto: Consecuencias, Aprendizajes, Correcciones”, viernes 14 de mayo de 2010 en Casa Piedra, Vitacura.

<sup>6</sup> Se refiere al caso de la localidad de Chaitén en la Región de Los Lagos en el sur de Chile, afectada en mayo del 2008 producto de la erupción del volcán del mismo nombre.

- De no haber cambios en la manera de proceder de los organismos de Estado existe un riesgo de repetir Transantiago<sup>7</sup> o Nueva Chaitén<sup>8</sup>.

Terminó su intervención definiendo cuatro claves para enfrentar el mega desafío:

- La verdadera innovación hoy pasa por reconstruir barrios, generar empleo y reducir la vulnerabilidad social existente.
- La descentralización es fundamental: el Gobierno Nacional no puede liderar el proceso y los actores claves son las Intendencias, las Alcaldías y las comunidades afectadas, tal como se efectuó en Kobe, Japón<sup>9</sup>.
- Es necesario desarrollar la Inter - sectorialidad: las obras y viviendas son insuficientes, y deben complementarse con fomento productivo y trabajo social coordinadamente.
- La Participación Ciudadana es un proceso fundamental y de alta complejidad de manejo –y si se quiere ser exitoso– no es posible evitarla.

7 Transantiago es un proyecto que buscaba mejorar la cobertura del transporte público de Santiago, puesto en marcha en febrero del 2007.

8 Proyecto no concretado de relocalización de la antigua localidad de Chaitén.

9 Se refiere al caso de reconstrucción post terremoto efectuado en Kobe, Japón. El terremoto fue en 1995, tuvo una intensidad de 7,2° Escala de Richter, 6.434 muertos, 108.000 viviendas destruidas, 300.000 viviendas dañadas y pérdidas estimadas en U.S. \$ 102.000 millones.

Ahora bien, no pretendemos opinar sobre la coyuntura. Otros pueden y deben hacerlo. Queremos ayudar en la reflexión a mediano plazo –y dicho en los términos del expositor en comento de ICA-RE– al menos a diez años. Estamos pensando en la “reconstrucción mejorada<sup>10</sup>” pues los “ires y venires” de la coyuntura, sus urgencias, no permitirán hacer grandes modificaciones. Todo lo contrario. Quizá entorpezcan lo que es dable hacer con los instrumentos y mecanismos existentes.

El artículo que se presenta a continuación es parte de una investigación denominada “La Planificación Territorial Integrada en Chile, un análisis de las experiencias de aproximación sectorial en la región de O’Higgins durante el período 2001 al 2006, para generar las bases de un futuro instrumento normativo de planificación territorial sustentable integralmente”, la que se lleva a cabo por el Programa DICYT de investigaciones de la Universidad de Santiago de Chile. Así se pretende aportar en ese sentido y lo que se quiere es invitarlos a reflexionar, por el momento, sobre el ordena-

10 El expositor señaló que, de acuerdo a estudios realizados sobre procesos de recuperación de zonas siniestradas, existe la llamada Ley de Kates & Colten que incluye cuatro etapas: Emergencia, Restauración, Reconstrucción y Reconstrucción Mejorada. La experiencia indicaría que si la Emergencia duró un tiempo T, las etapas siguientes duran 10 veces T, 100 veces T y un T Variable, respectivamente.

miento territorial con la experiencia de lo pasado en Chile con Colchagua, a la luz de la experiencia de algunos países que tienen más “camino recorrido” en esta materia que nosotros. A futuro se pretende profundizar en algunas experiencias que se han desarrollado en nuestro país y que presentan una asombrosa convergencia y parecido a lo que creemos necesario y que se están desarrollando en otras latitudes. Vamos por parte.

## ¿Políticas de ordenamiento territorial en Chile?

Cuando nos referimos a los contextos espaciales que están más allá de los límites urbanos, el concepto del “hábitat” no debe ceñirse sólo al espacio habitado de las poblaciones localizadas en aquellas comunas de preeminencia rural. Se debe abarcar sobre todo el espacio que la sociedad ha organizado para vivir y ejercer las actividades necesarias para el conjunto de sus requerimientos espirituales y materiales, para el desarrollo sustentable de su comunidad. Dicho de otro modo, difícilmente es posible hoy pensar que el concepto de “hábitat” se refiere a aquellas áreas del territorio donde se localiza vivienda o actividad humana dada la interdependencia de los diferentes sistemas, sobre todo si miramos el territorio desde una perspectiva

ecológica. Cuando hablamos de “hábitat” hoy hablamos –de hecho– del territorio en su conjunto.

Según Ferreira Méndez, la organización de la vida social de un habitante moderno del medio rural deberá señalarse por tres elementos: la estructura, la función y la cultura. Esto nos da lineamientos base para acercarnos a ciertas características que de considerarse, pueden ser de relevancia para establecer parámetros de ordenamiento del hábitat rural contemporáneo, las que se explicitan como:

- La estructura es un término utilizado para definir cómo un grupo se constituye.
- La función se designa a los efectos de las actividades del grupo sobre sí mismo, sobre sus miembros individualmente o sobre la sociedad en su conjunto.
- La cultura para designar la herencia material y global de una colectividad dada, es decir, sus creencias, sus ideales, sus tradiciones, sus conocimientos, sus costumbres, su folclore, sus técnicas y su patrimonio histórico-cultural.

Estos componentes de organización de los actores del hábitat en el contexto territorial rural, quedan plenamente integrados a la declaración de Río de Janeiro (junio de 1992) cuando se sostiene que “*La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.*”<sup>11</sup>

11 Naciones Unidas, 1992.

En el concepto de lo rural, desde la perspectiva tradicional con que se ha observado, es posible señalar que contiene una serie de características muy vinculadas entre sí. Estas son:

- aspectos demográficos,
- actividad productiva predominante, y
- patrones culturales distintivos.

La primera característica revela la baja densidad poblacional que es propia de estos sectores. La segunda, está vinculada al predominio de lo silvoagropecuario y otras actividades primarias. Y la tercera, simplificando, alude a una serie de patrones socio culturales que diferencian a los habitantes de la ruralidad con los de los centros urbanos.<sup>12</sup>

Desde esta perspectiva, y a partir de un trabajo de campo desarrollado a fines de los años 90, se identificaron aspectos desde la base de los actores rurales, donde se detectó que los requerimientos mínimos a considerar para el ordenamiento territorial en el ámbito rural, deben contar al menos con los siguientes factores que constituyen lo esencial para una calidad de vida satisfactoria:

- Habitabilidad. El hábitat rural requiere estar dotado de todos los servicios básicos como

agua potable, electricidad, sistema de eliminación de excretas, equipamiento doméstico.

- Vialidad, conectividad y acceso. Los asentamientos humanos de localidades rurales, requieren de una estructura vial eficiente, evitando el aislamiento en el contexto nacional, que permitan la conectividad a lo largo de todo el año.
- Derechos y servicios básicos e infraestructura. Los habitantes de los asentamientos humanos rurales, deben tener facilidad de acceso a servicios tales como salud, educación, seguridad ciudadana y cuidado de sus derechos civiles y penales.
- Medioambiente rural y calidad de vida. Se hace imprescindible que cualquier localización de un asentamiento humano rural nuevo, contemple la sustentabilidad del entorno, respetando la biodiversidad existente y recuperando zonas degradadas, protegiendo así el patrimonio rural.
- Participación, organización y gestión. Un último factor a considerar –que si bien no es una intervención física, incide en éstas– es la capacidad de organización del habitante rural, que permite una gestión coherente con las aspiraciones de obtener un mejor hábitat en su propio medio y una mejor calidad de vida al tener control sobre sus territorios y sus decisiones en cuanto al tipo de desarrollo que desean.<sup>13</sup>

---

12 Cárcamo, 2005, p. 4.

---

13 Muñoz, 2000, p. 66, 67.

Sin embargo, tenemos que la ordenación del territorio, como instrumento para armonizar distintos usos, no existe en Chile. En la práctica tenemos que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que lleva a cabo la elaboración de sus Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), donde se reconocen únicamente a los asentamientos urbanos como segmentos planificables de un sistema regional, siendo también el mismo componente percibido como planificable en el sistema nacional. Es de esta manera que se intenta actualmente resolver los requerimientos de planificación del territorio, es decir, sólo desde un sector ministerial –sin coordinación con sus otros pares– y sólo desde lo urbano<sup>14</sup>.

Por otra parte, si pensamos el ordenamiento del territorio como una puesta en escena integralmente sustentable, donde al menos se conjugan los aspectos medioambientales, de producción de energía y de eficiencia energética, los socioculturales y los económicos productivos, se nos presenta una debilidad.

Tenemos el caso de una reciente decisión con desastre medioambiental a la vista, y por tanto, de no poder garantizar la sustentabilidad de nuestros

territorios, que se personificó en la aprobación de la central termoeléctrica Barrancones en las inmediaciones de una zona plena de biodiversidad como lo es la localidad de Punta de Choros en la Región de Coquimbo. Afortunadamente y dada la reacción de diferentes sectores de la comunidad, finalmente una decisión Presidencial frenó este desacuerdo. Como si fuera poco, nos damos un tiro en los pies al aprobar otra central de este tipo, Castillo, la cual aumentará en un 8% la producción nacional de CO<sub>2</sub>, lo que deja con una pesada carga negativa al país.

¿Qué está ocurriendo?... simple, se está cobrando la factura de no contar con un sistema de Planificación Territorial Integrado de carácter normativo.<sup>15</sup> Esto se corrobora cuando el propio Presidente de la República a propósito de su decisión de que se cambiara de localización la central de Barrancones en Punta de Choros, declara: *“demuestra que nuestra legislación ambiental requiere perfeccionamiento y por eso he instruido a la ministra de Bienes Nacionales para hacer un proceso de planificación territorial, de manera de establecer las áreas aptas para las centrales eléctricas y las áreas que*

---

14 Gastó, 2002, p. 40.

15 Extracto de un artículo publicado por Carlos Muñoz P. en su Blog “Hábitat Integrado” (<http://carlosmunozparra.blogspot.com/>), el 24 de agosto del 2010.

*deben ser protegidas para que sean santuario de la naturaleza*<sup>16</sup>.

Esto hace referencia a una de las carencias que se puede constatar en la enseñanza de las teorías económicas en los centros de educación superior de nuestro país, que es su falta de referente territorial<sup>17</sup>. Es decir, existe una suerte de “burbuja” metafísica donde opera el estudio de la disciplina en un nivel de abstracción tal que el territorio –como hecho físico-geográfico con todos sus componentes– parece ser un mero insumo o variable de lo estudiado y no el soporte donde el fenómeno económico sucede y es posible.

Esta situación contrasta, sin embargo, con la experiencia actual, la cual sugiere que son los territorios –y no solamente las empresas– los que compiten en los mercados, esto en el contexto de la denominada *competitividad estructural* o también denominada *competitividad sistémica*. Esto ha generado un nuevo interés por incorporar los aspectos vinculados a los territorios en la búsqueda de los fundamentos para el desarrollo y la generación de competitividad de los países, donde se destaca la función protagónica de sus municipios y regiones.

16 Declaraciones a la prensa emitidas por S.E. el Presidente de la República el 26 de agosto del 2010 con motivo de su decisión respecto a la relocalización de la central termoeléctrica Barrancos. ([http://www.cooperativa.cl/prontus\\_nots/site/artic/20100826/pags/20100826112734.html?comentpage=18&ts\\_artic=20100826112734#inicio\\_lista](http://www.cooperativa.cl/prontus_nots/site/artic/20100826/pags/20100826112734.html?comentpage=18&ts_artic=20100826112734#inicio_lista)).

17 Durán, 2002, p. 816.

## El principio del uso múltiple sostenido

Esta toma de conciencia no es algo reciente en el concierto globalizado de la gestión del hábitat en el territorio. En junio de 1960, en EEUU, se promulgó la Ley de Uso Múltiple Sostenido<sup>18</sup>, como un mecanismo que permitiera hacer la mejor combinación de uso de las tierras y satisfacer plenamente las necesidades de la población. Esto sin que necesariamente el valor de los recursos fuese menoscabado por la mayor rentabilidad a obtener de ellos. Desde esta perspectiva se tiene que *el principio del uso múltiple* está basado en dos postulados fundamentales:

- Existe un gran número de tipos de ámbitos y ecosistemas agrícolas, y cada uno de ellos es diferente a los otros en sus distintas limitaciones y potencialidades.
- Hay variados requerimientos de la población que pueden ser atendidos por intermedio de la utilización y capacidad de producción de la tierra.

18 Gastó, 2002, p. 28.

La visión que plantea estos principios, se ha ido desarrollando desde su introducción, lo que ha implicado la incorporación de técnicas y metodologías científicas para resolver aspectos no solucionados en un comienzo. Esto ha implicado involucrar la eficiencia y la equidad en lo económico; integrar los sistemas de pensamientos; incorporar los aspectos medioambientales; establecer las necesidades sociales básicas y ajustar los aspectos culturales implícitos en las sociedades.

Dada esta perspectiva, resulta difícil pensar que una nación moderna tenga las capacidades para lograr su pleno desarrollo sin integrar esta dimensión de la ordenación de sus territorios.

No obstante, a pesar del estadio de desarrollo en que se encuentra el país, tenemos que el concepto de *uso múltiple sostenido* en el territorio, más allá de sus límites urbanos y su hábitat, ha estado ausente del debate. Se tiene que en la actualidad predomina la especialización del uso de la tierra, la globalización, la economía agraria y el negocio agrícola e inmobiliario. La multifuncionalidad está ausente, y los municipios no intervienen en la ordenación del espacio que está más allá de sus límites urbanos.

En este contexto de funcionalidad simple o sectorialista, podemos revisar que existen en el país algunas normas relevantes que están disponibles para su utilización, como lo son:

- Regulación del Bosque (Ley 4.363, D.L. 701);
- Cambio de Uso del Suelo (Ley 3.516; Ley 18.693);
- Borde Costero (D.S. 296 Y D.S. 884);
- Fomento Obras de Riego (Ley 18.459);
- Tierras Indígenas (Ley 19.253);
- Áreas Silvestres Protegidas (Ley 18.362);
- Áreas de Humedales (D.S. 971);
- Regulación de Actividad Agrícola (Ley 18.378);
- Ley Orgánica Municipal (Ley 18.695);
- Protección del Patrimonio Arqueológico (Ley 17.288);
- Protección del Paisaje Rural (D.S. 660 y D.S. 439);
- Saneamiento de Títulos (Ley 1.939);
- Desarrollo Territorial Armónico y Equitativo (Constitución Política);
- Medio Ambiente (Ley 19.300);
- División de Predios Rústicos (D.L. 3.516, D.S. 718 y D.L. 1.305) y
- Áreas de Importancia Turística (D.S. 718).

Esta aplicación del concepto del *uso múltiple*, es más bien reciente en la cultura occidental, y se funda en dos postulados básicos: la diversidad de ámbitos y ecosistemas que existen en el espacio no urbano y las múltiples necesidades y expectativas de los actores humanos en su hábitat<sup>19</sup>. Bajo

<sup>19</sup> Gastó, 2002, p. 445.

la perspectiva de utilización del concepto del uso múltiple, en la toma de decisiones para la planificación del territorio, en primer lugar, se requiere establecer el estado - meta que se desea alcanzar. La meta es el fin último al que se dirigen el o los actores de una sociedad.

Teniendo en cuenta que esto es el producto de una sistematización de la puesta en valor de las oportunidades y el contexto, a partir de la utilización de tecnologías disponibles para este efecto –como las bases de datos, sensores remotos, la fotografía aérea y las imágenes satelitales– es también necesario comprender que el estado final de un sistema puede alcanzarse en forma natural o espontánea, sin que necesariamente se produzca una intervención planificada para lograrlo.

La herramienta esencial para dar curso a un ordenamiento espacio-temporal de los territorios, es *el uso múltiple* del mismo. Este considera una serie de *ejes estratégicos* y de propuestas que es necesario tener en consideración para elegir los posibles escenarios de desarrollo a futuro, los que se pueden agrupar en tres tipos e identificar como:

- Ejes estratégicos característicos del Territorio:
  - a. recursos del territorio,
  - b. uso vigente y potencialidades del territorio, y
  - c. administración y gestión del territorio.

- Ejes estratégicos característicos de sus Habitantes:
  - a. composición estructural de los habitantes,
  - b. imagen de los comportamientos y aspiraciones de los habitantes y
  - c. las instalaciones de hábitat humanos en ese territorio.
- Ejes estratégicos característicos de sus Potencialidades y Vocaciones:
  - a. componentes tecnológico - estructurales,
  - b. estado del arte de la economía del territorio, e
  - c. institucionalidad vigente en el territorio<sup>20</sup>.

La representación que se haga de un territorio debe ser tal que contenga la información, modelación y estructuración de bases de datos que permitan eventualmente determinar la meta y lograr llevar a cabo las etapas para alcanzar el estado de uso múltiple del territorio. Para esto se señala que se deben cumplir al menos cuatro aspectos relevantes<sup>21</sup>, a saber:

- Aspectos físicos del territorio, en que se incluyen la superficie y capacidad de incorporación de tecnología.
- Capacidad de raciocinio de las autoridades y de la sociedad, a partir de la capacidad de per-

---

20 Gastó, 2002, p. 474.

21 Aránguiz, 2002, p. 441.

cibir sus necesidades, funciones y aspiraciones coyunturales.

- Aplicación de tecnologías, condicionada por los dos aspectos anteriores.
- Capacidad de desarrollar las actividades que conduzcan a la aproximación del estado-meta que se intenta alcanzar.

Al establecerse la meta y los objetivos relativos al ordenamiento territorial se debe, por lo tanto, considerar que el espacio es heterogéneo y que existe una multiplicidad de necesidades de la población. Sin embargo, **los primeros problemas para obtener una planificación territorial consistente** con las metas establecidas –que puedan surgir a partir de las consideraciones de integración de sus diferentes aspectos, sean estos morfológicos, productivos, sociales, medioambientales y fenomenológicos– **están en la recurrente discordancia de las divisiones político-administrativas con los contextos objetivos de identidad de esos territorios**. Para explicitar de una manera práctica la concordancia o no de la identidad territorial con la división política administrativa, revisaremos el caso de Colchagua en la perspectiva de un territorio con intervención participativa de sus actores.

## La división político – administrativa en el valle de Colchagua

Hay autores que ya han visto que no necesariamente –en el caso de Colchagua– se ha dado una coincidencia en los territorios diseñados por el aparato público<sup>22</sup> y lo que objetivamente se ha ido desarrollando en el contexto del proceso de armonizar el desarrollo productivo y los asentamientos humanos en el territorio. Fundamentalmente podemos hablar que se genera una suerte de dicotomía entre el territorio predefinido administrativamente como Provincia de Colchagua y lo que en la práctica se ha ido conformando a partir del involucramiento de los actores en el buen uso, en el entendido del bien común, de los territorios que los acogen. (Ver figura 1).

Así, el proceso de consolidación de la industria vitivinícola, seguido a continuación por la industria del enoturismo, fue configurando un mapa territorial que se extiende más allá de los límites administrativos y que, como se ha señalado, involucra comunas y sectores de las provincias aledañas, como las de Cardenal Caro y Cachapoal. En la práctica, han sido más relevantes las coherencias productivas –a partir de la cuenca del Río Tingu-

22 Muñoz, 2010, p. 3.

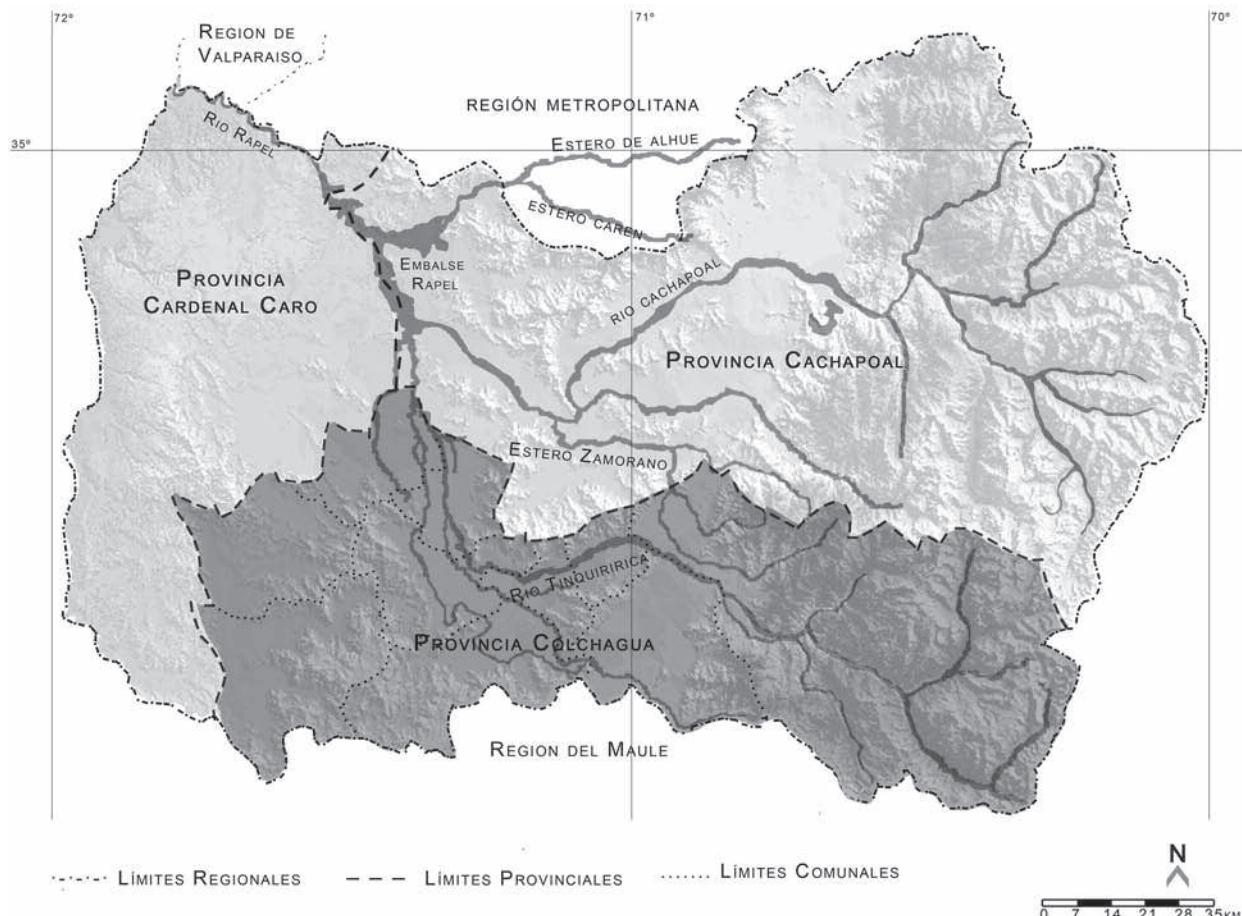


FIGURA 1. Límites político-administrativos de la Región de O'Higgins y de sus provincias –Cardenal Caro, Cachapoal y Colchagua– confrontados a la cuenca hidrográfica del Rapel. Se aprecia el que esteros tributarios de la cuenca del Rapel provienen de la Región Metropolitana y que el Estero Zamorano, originado en la Provincia de Colchagua, deriva a la Provincia de Cachapoal. Fuente: Gobierno Regional, Región de O'Higgins.

ririca-, las que se han extendido en el territorio produciendo, además, una identidad con el habitante y empoderándose de un espacio económico, ambiental y social donde discurre el hábitat. O sea, por un proceso de involucramiento empírico de los actores con el entorno físico que los acoge y que a partir de la acción cotidiana, van generando más que límites, áreas de interacción.

Estas situaciones ya las identifica Fabricio Zanzzi, quien señala que cuando una nación ya no puede operar de manera coherente con su territorio a partir de la división política administrativa que detenta, se hace conveniente hacer un análisis profundo a fin de proponer alternativas de solución a sus posibles causas de estancamiento en el desarrollo, vinculados a su desconcentración y descentralización<sup>23</sup>. Esto, ya que finalmente son los ciudadanos los que pueden validar de manera efectiva la demarcación administrativa a partir de sus propios intereses y aspiraciones. Si bien Zanzzi (op. cit.) hace un paralelo con la situación que implica lo que acontece en su país, Ecuador, no deja de ser válida su hipótesis al trasladar la reinterpretación del problema a lo que acontece en nuestras propias regiones.

Es así como señala, que la división Político Administrativa no obedece a patrones contemporáneos

comprendibles dado que seguramente arrastran divisiones administrativo territoriales heredadas de tiempos pretéritos y actualmente obsoletas dados todos los cambios generados en las últimas décadas. Esto, efectivamente lo podemos visualizar con el caso de la denominada Provincia de Colchagua, en relación con la cuenca hidrográfica y los procesos productivos encadenados que en este territorio se desarrollan (Ver figura 2). Así, con las jerarquías en la división impuesta, podrían aparecer inequidades en la redistribución de la riqueza e ingresos nacionales, puesto que se segregan las posibilidades de acceder a estos recursos.

En términos prácticos, no se generan economías de escala ni sinergias entre las áreas que conforman el territorio reconocido por los actores y el legalmente establecido, ya que para algún proyecto específico que demande financiamiento, por ejemplo, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, éste debería presentarse simultáneamente para dos o tres provincias, segmentándolo proporcionalmente al área de cobertura en cada una de ellas, y así de este modo obtener una financiación integral a los requerimientos del proyecto.

Todo esto es desgastante, y además, de sumo engorroso, y los procesos clásicos de negociación entre

23 Los aparatos públicos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del lugar en que tiene su sede el poder ejecutivo.

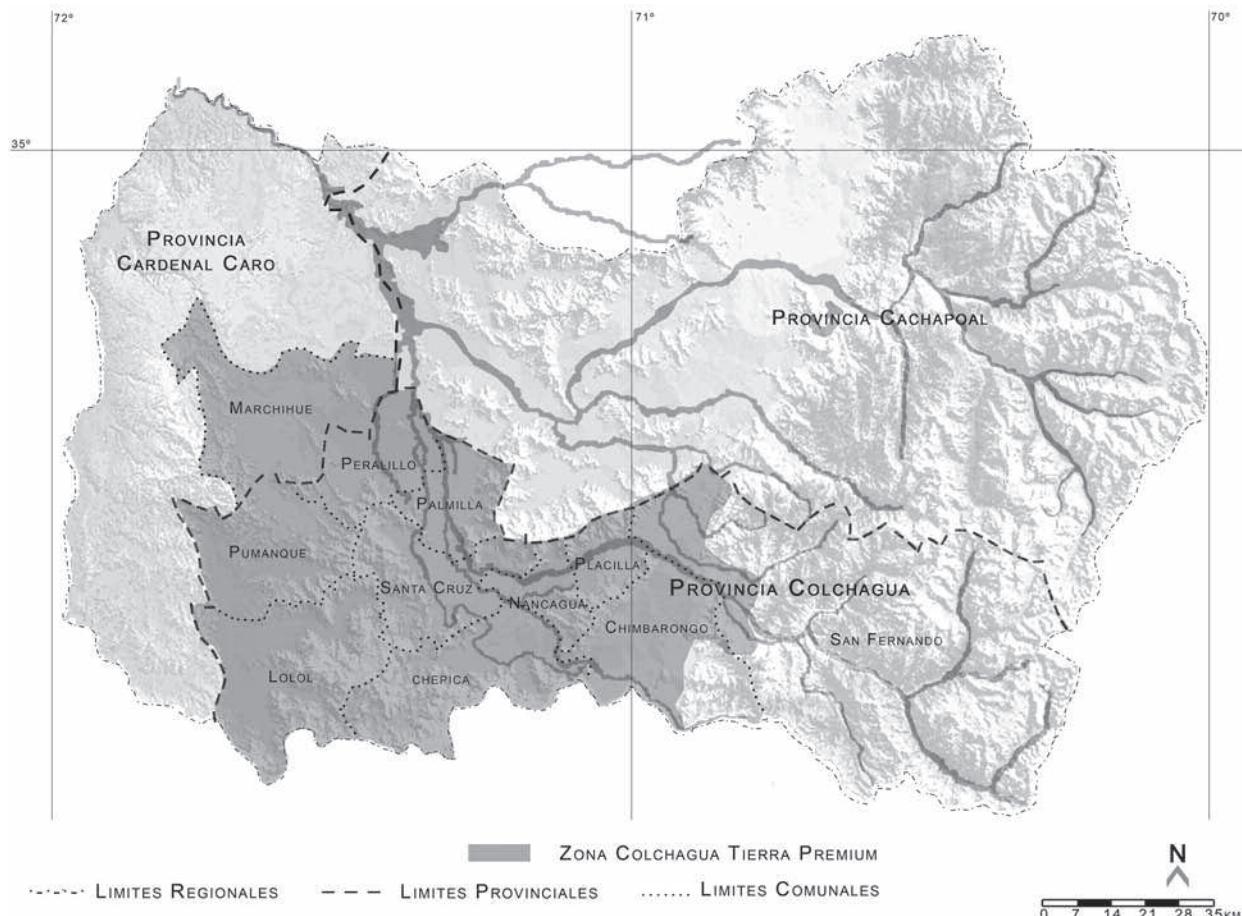


FIGURA 2. La Provincia de Colchagua, dentro de límites político administrativos de la Región de O'Higgins, y se puede apreciar de qué manera la "Zona Colchagua Tierra Premium" y el Área Enoturística, generada en la subcuenca del Río Tinguiririca, ha sido desarrollada por sus actores. Fuente: Sistema de Gestión Territorial Integrada de O'Higgins y Plan de Manejo de Cuencas, CONAMA O'Higgins.

los integrantes de los Consejos Regionales –que son en definitiva quienes aprueban estos recursos contra la presentación de proyectos– devienen prácticamente inconducentes.

La sensibilidad del financiamiento con externalidades no deseadas surge a partir de los mecanismos de aprobación del mismo, el cual está íntimamente ligado a decisiones colegiadas por entes de origen no técnico –que con representación indirecta<sup>24</sup>, como es el caso de los Concejos Regionales– toman las decisiones de su validez o no, como regulación de la aplicabilidad de recursos a una porción específica del territorio. ¿Y si el territorio en cuestión no obedece a los patrones clásicos de la administración? Ya podremos imaginar entonces los problemas que esto generará.

Esta inequidad en los procesos de financiamiento de proyectos para ciertos territorios, podrá redundar en que, en muchos casos, se está financiando en exceso a territorios que cuentan, por ejemplo, con menos población que otros, en desmedro de los habitantes que quedan atrapados en esta maraña administrativa del territorio, generándose en los hechos una gestión no integrada de los recursos públicos.

La supuesta redistribución de recursos –realizada en los actuales marcos político-administrativos no vinculados a las realidades geográfico-ambienta-

les– desde el nivel superior hacia la comunidad, no es posible mantenerla en el largo plazo en un proceso de desarrollo local sostenido. Dichas políticas de administración de recursos, son finalmente menos eficaces que las que se detienen a detectar las verdaderas necesidades de los actores de un territorio dado, y así, la generación de iniciativas sube desde la base territorializada hacia los niveles superiores de la estructura de la organización pública. El desarrollo económico del país, es la consecuencia lógica del desarrollo económico local sostenido<sup>25</sup>.

Este desarrollo de carácter local –en el caso del Valle de Colchagua– se ha ido gestando desde la acción por los propios actores de este territorio, donde tenemos el caso del Programa Territorial Integrado (PTI) “Colchagua Tierra Premium”, propuesto por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) al sector privado y público, cuyo fin era desarrollar los potenciales vitivinícolas y turísticos de esta zona. El área de aplicación del programa estaba vinculado a aspectos productivos del vino y de potenciales turísticos relacionados, lo cual no era coincidente con el área de la Provincia de Colchagua.

Hubo otra propuesta similar para el tema hortofrutícola por parte de CORFO, entidad mencionada previamente, que se instalaba bajo similares

---

24 Ley 19.175, artículo 25.

25 Ferreira, 1971, p. 23.

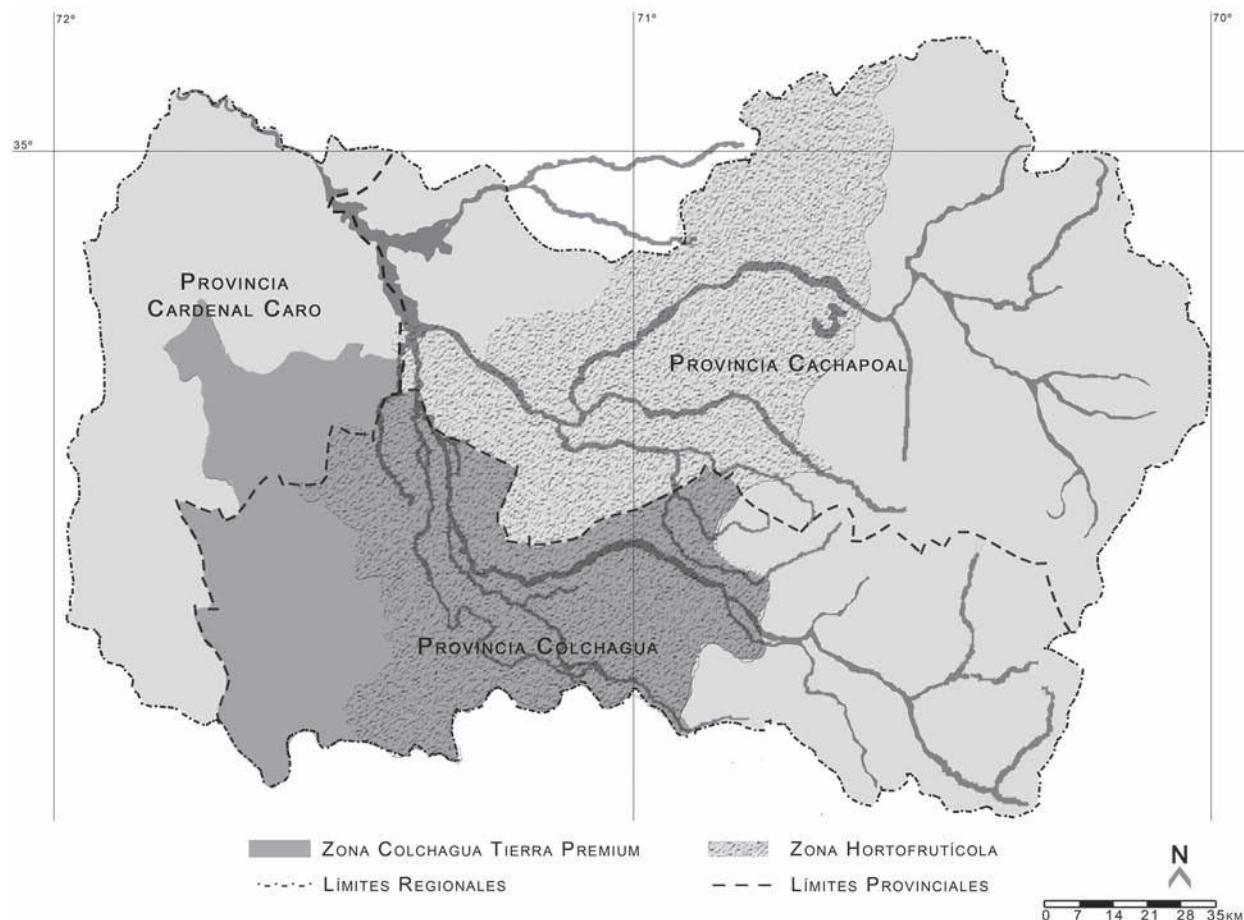


FIGURA 3. La cuenca hidrográfica del Rapel, la “Zona Colchagua Tierra Premium” y “Zona Hortofruticola”. Se aprecia la “intersección” de estas dos últimas. Se constata que ninguna de estas tres entidades es coherente con la actual división político-administrativa. Fuente: Sistema de Gestión Territorial Integrada de O’Higgins y Plan de Manejo de Cuencas, CONAMA O’Higgins.

fundamentos que el PTI vitivinícola, pero asocia-  
do fundamentalmente a la producción de frutas y  
hortalizas de exportación, área que se extendía por  
parte de la Provincia de Cachapoal y la de Colchagua.  
Asimismo, se tiene la cuenca del Río Rapel,  
que se extiende más allá de los límites de la Región  
de O'Higgins, ingresando en la Región Metropolitana.  
Es decir, ni las áreas configuradas por el in-  
terés del desarrollo productivo, ni las configuradas  
por la propia naturaleza geográfica, coinciden con  
las divisiones político administrativas en vigencia  
(Ver figura 3).

Nadie mejor que los propios actores de un terri-  
torio conoce sus problemas, por lo tanto, lo lógico  
es proceder a encausarlos para buscar atenderlos.  
No procede por tanto entregar soluciones desde  
la cumbre de la pirámide organizacional sin tener  
el sustento real de los requerimientos de la base,  
donde lo más probable es que se comience a tener  
intervenciones descontextualizadas en todos los  
ámbitos de la realidad del medio.

Entonces, ¿qué ocurre con la división político ad-  
ministrativa? Pues que, desafortunadamente, no  
está siendo planificada bajo la cabal protección  
del bien común, con antecedentes técnicos que  
contengan las suficientes fortalezas como para en-  
frentar sin claudicaciones las arremetidas de los  
denominados poderes fácticos, evitando así que  
la negociación de mirada corta y mezquina, sea la

línea que dibuje el trazado de nuestros territorios  
urbanos, periurbanos y rurales.

La actual división surgió del ODEPLAN<sup>26</sup> de los  
años 60 en el marco de un proceso y *modelo de de-  
sarrollo de sustitución de importaciones* y que fue  
impuesta luego del golpe del 73, antes incluso de  
que se implementara el actual modelo de economía  
social de mercado, donde las regiones deben desa-  
rrollar sus ventajas comparativas. Como ejemplo  
está lo que pasa con la gobernación de la provincia  
de Santiago que no se nombra y no tiene ni siquie-  
ra una oficina pues puede opacar al intendente.

Lamentablemente, este fenómeno de sensación de  
pérdida del control por parte de los profesionales  
y ciudadanos sobre la configuración de los lími-  
tes administrativos del territorio, con una base de  
sustentabilidad en diferentes ámbitos –como lo  
ambiental, energético, social, cultural y económico  
que configura una planificación territorial integra-  
da que soporta los valores del bien común–, se re-  
plica en otras latitudes.

Tenemos el caso de lo señalado en México por  
Daniel González respecto a esta situación: “Ultra-  
modernidad que revela sin embargo el creciente  
hincapié en el impacto económico de la conserva-  
ción del patrimonio, en criterios de rentabilidad  
directa o indirecta en el seno de una esfera antaño  
animada por el culto a la Nación y al espíritu de

---

26 Oficina de Planificación Nacional.

la utilidad pública. La consagración de calles y el levantamiento de estatuas han sido reemplazados por conmemoraciones explotadas por empresas<sup>27</sup>.

Esto se expresa en definitiva en que la globalización, al potenciar, fomentar y promover el desarrollo de las “ventajas comparativas” de cada territorio, lo que hace es que al producirse dicho fenómeno realmente, este proceso entra a chocar con el cascarón administrativo concebido en otro tiempo y bajo otras condiciones y visiones de desarrollo y del territorio.

Recién se están dando algunos pasos en la búsqueda de validación de las decisiones en torno a la configuración del territorio urbano, recogiendo la visión del ciudadano que vive en estos territorios. Es así como el MINVU encargó el proyecto “Formulación de un inventario de Metodologías para la Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano” a un centro de Educación Superior de Santiago, y en cuyo marco se desarrolló un seminario en marzo de 2008. Esto es un signo tácito del reconocimiento del grave problema que aqueja a nuestros Instrumentos de Planificación Territorial que no consagran de manera decisiva la participación directa de la población involucrada en la ordenación de sus territorios.

Se hace necesario, entonces, encontrar mecanismos que aseguren la generación de territorios eco-

nómicamente viables en el largo plazo, ambientalmente coherentes y socialmente equitativos<sup>28</sup>. Por ejemplo, para tal aspiración deben converger de manera expedita las visiones técnicas de las potenciales vocaciones y de las debilidades territoriales en conjunto con la expresión ciudadana más directa y amplia posible respecto a estas materias en beneficio del bien común.

## Ordenando el territorio, ¿enfoque ascendente o descendente?

Estos instrumentos normativos por sí solos no son suficientes como para poder llevar a cabo una política de ordenación territorial. Para tal efecto, como nos señala Juan Gastó<sup>29</sup>, se requiere al menos de los siguientes objetivos:

- Generación de bases de datos con georeferenciación, permitiendo establecer una imagen territorial que compile todas las intervenciones que en él se lleven a cabo.
- Permitir la articulación de la información levantada en una base de datos compartida con el Instrumento de Planificación Territorial concordante.

27 González, 2008. p. 7.

28 Que sean socialmente equitativos es que impere en ellos la equidad. Equidad: Disposición del ánimo que move a dar a cada uno lo que merece (RAE).

29 Gastó, 2002, p. 44.

- Permitir la participación de los actores del territorio en el contexto analizado para que expresen de manera vinculante sus opciones de las intervenciones que en este ámbito se desarrollen.
- Generación de planes de ordenación territorial con cobertura comunal, estableciéndose las zonas con aptitud de uso múltiple en el contexto rural del territorio.
- Realizar programas de formación y capacitación que involucren a los habitantes del territorio y los funcionarios relacionados con éste.

Esta visión nos está permitiendo observar una puesta en valor de un sistema ordenador desde abajo hacia arriba, conocido como “bottom-up” (enfoque ascendente, método de abajo hacia arriba). Dicha perspectiva empodera a los actores y las funcionalidades de los territorios de una forma absolutamente distinta del clásico *sombrero de regulaciones* puesto desde las autoridades centrales, que no contemplan la voluntad de los actores sociales ni sus contextos, también conocida como el clásico sistema “top-down” (enfoque descendente, perspectiva de arriba-abajo).

Los actores sociales son fundamentales a la hora de establecer lineamientos de ordenamiento sustentable en sus ámbitos físicos de acción, los cuales pueden ser identificados por diferentes vías según lo señalan algunos autores, como los criterios elegidos por Gutman (1985), que están referidos al

tipo de vinculación con la tierra, sus productos, mercados de destino, disponibilidad de explotación del territorio, intensidad de uso del territorio, tecnologías utilizadas y disponibilidad de capital. Por otra parte, está la identificación realizada a partir de cinco estudios de caso que hace Dourojeanni (1993), donde los actores se clasifican por su grado de receptividad e interés para llevar a cabo prácticas productivas, por la capacidad e interés de incorporación en proyectos, por sus niveles socioeconómicos, por su capacidad de participación comunal y por su poder de intervención en los procesos de gestión del hábitat o la producción.

Los problemas que se presentan con el uso del territorio y la coherencia con el hábitat, tienen que ver con la creciente importancia del concepto del *uso múltiple* en el desarrollo de los espacios que están fuera de los límites urbanos y, consecuentemente, con la ordenación territorial.

## El caso de los programas europeos con visión territorial

### LOS TERRITORIOS INTELIGENTES

Ahora bien, ¿y cómo serían esos territorios desde la perspectiva de sus actores? De alguna manera esto ya ha sido visualizado empíricamente en el análisis de lo llevado a cabo en Colchagua. Sin embargo, para entenderlo de una forma más siste-

mática desde el ámbito del desarrollo turístico, se puede revisar una perspectiva interesante, que es la denominada “Territorios Inteligentes” y que de manera muy comprensible es expuesta por Francisco Torres Ruiz, cuando plantea un plan de desarrollo turístico para Jaén, en España.

Con este concepto se hace referencia a los “Smart-lands”, que se han estudiado en profundidad particularmente en Europa. Así, estos denominados territorios y/o ciudades inteligentes, son aquellos que buscan de manera activa un equilibrio entre los aspectos de la competitividad en la actividad económica, sustentabilidad medioambiental y cultural y cohesión social, y su desarrollo, de tal manera de generar las bases para el progreso de una industria moderna como lo es el turismo. Las características que se identifican en esta perspectiva, son aquellas que direccionan sus aspiraciones, deseos y motivaciones, conjuntamente consensuados con los actores de estas ciudades y territorios, las cuales se resumen a continuación<sup>30</sup>:

- **Sensibilidad y Responsabilidad Ambiental:** Los territorios inteligentes asumen una nueva filosofía con respecto al medio ambiente, que intenta compatibilizar el modelo urbano y territorial con su propia preservación. Esto constituye un avance más en la importancia extendida de cómo evitar impactos ambientalmente

negativos, asumiendo una postura más ambiciosa al poner en valor el territorio: pro-actividad en el cuidado, restauración de ecosistemas naturales y, fundamentalmente, recuperación de áreas físicas deterioradas, social y económico. Esto no sólo con el fin de mejorar la calidad del entorno de la población involucrada, sino de propiciar aspectos competitivos en estas áreas, generando singularidades, todo esto cohesionado con lo social, a partir de que la calidad ambiental del territorio intervenido beneficia al contexto de sus habitantes. Todo ello se podría resumir como la creación de un legado a las futuras generaciones, con un profundo compromiso de las presentes.

- **Capaces de crear ventajas competitivas:** Se asume que el atractivo de un territorio no sólo es dado por sus características, sino que además por la capacidad de generar de manera inteligente un proyecto para el devenir. En la actualidad el desarrollo de cualquier territorio depende fundamentalmente de sus actores, de sus capacidades innovativas, de emprendimiento y de autoconfianza en las potencialidades que contempla su entorno físico, social, ambiental y económico.
- **Cohesión y desarrollo social:** Para el desarrollo de los territorios inteligentes, son claves la cohesión, el desarrollo y el equilibrio social. Se busca la participación activa y la inclusión de

30 Ayuntamiento de Granada, 2002.

todos los grupos de ciudadanos, es una instancia aspiracional relevante, por tanto el intentar limitar la auto exclusión y las diferencias que separan a los actores, es una meta fundamental. Es relevante potenciar los esfuerzos que benefician a todos los actores del territorio involucrado, como la actualización de las intervenciones urbanas, la calidad del medio ambiente, la imagen ciudadana, la utilización del espacio urbano con estándares de calidad, todos estos son aspectos importantes en la consecución de esta cohesión. Se busca así, fomentar la identidad y el sentimiento de pertenencia.

- **Estructuras coherentes del gobierno del territorio:** La permanente elaboración de pactos de colaboración interinstitucional coherentes para diseñar y construir el futuro de estos territorios, es característica de ellos. También lo es la búsqueda de una estructura eficiente en lo político y administrativo, así como la generación de organismos adecuados para el desarrollo de proyectos concretos.
- **Diálogo con el entorno:** Los territorios inteligentes con frecuencia encuentran la clave para el desarrollo de proyectos inteligentes en su contexto específico y singular, producto de sus características, historia y condicionantes. Es así, como en un contexto globalizado, algunos de estos territorios, que podemos enmarcar como ciudades, han desarrollado funciones que

las convierten en singulares e identificables a nivel global –Florencia como epicentro artístico de Europa y centro del enoturismo de la Toscana, Burdeos como el referente obligado de la vitivinicultura o Miami como punto de encuentro de EEUU con Latinoamérica–. La posibilidad de interrelacionarse con otras ciudades del entorno, facilita asimismo las oportunidades de complementariedad, el fortalecimiento de las relaciones interurbanas y/o el desarrollo de funciones que van más allá de la organización administrativa local. En definitiva, los smart-lands, en relación a su contexto, son capaces de establecer un perfil propio e inteligente.

- **Innovación:** De la misma forma que cualquier organización exitosa, las ciudades inteligentes basan su desarrollo en el diseño de estrategias innovadoras y en la investigación. Apuestan por la investigación de sus singularidades y oportunidades, aprendiendo de su propia experiencia así como de la experiencia e investigación de las demás. Escapan de la autocomplacencia, del estancamiento, de quedar estáticas, porque comprenden que es la forma más eficiente de crear ventajas competitivas. El fomento y la creación de centros y equipos de investigación e innovación y, sobre todo, la existencia e implicación de los actores ciudadanos con elevado nivel de formación, son, en este sentido, la base para la creación de una cultura de innovación.

La atracción de intelectuales, empresas y trabajadores calificados, así como la búsqueda de una infraestructura educativa y de investigación son la clave para desarrollar proyectos de futuro.

- **Conexiones:** El aislamiento es sinónimo de fracaso en un mundo globalizado. Formar parte de redes de cooperación con otros territorios es lo que buscan los territorios inteligentes, sobre la base de que el enriquecimiento y beneficio de todos es la clave del desarrollo individual. La capacidad de tejer las redes necesarias para participar de forma activa con conexiones de importancia estratégica es lo que se busca. Estas conexiones entre territorios facilitan el desarrollo de intercambios económicos, sociales y culturales, así como el acceso a innovaciones y experiencias en ámbitos específicos.

La síntesis aquí explicitada de algunas de las características de los smartlands o territorios inteligentes que se han elaborado y aplicado exitosamente en algunas zonas de España, como en los planes estratégicos de desarrollo de Granada y Jaén, serán los referentes para futuras investigaciones.

## PROGRAMA LEADER

Este programa es un acercamiento al ordenamiento del territorio con clara puesta en valor de aspectos vinculados al potencial de la naturaleza en

los mismos. Se puede complementar de manera sustantiva con nuestra visión del ordenamiento territorial vinculado a los aspectos productivos y sus actores, lo que se evidencia en la exitosa experiencia que se está llevando a cabo para alcanzar el desarrollo integral de las zonas rurales en Europa. Esta experiencia se denomina “Programa Leader”, y se realiza desde hace algunos años en la Comunidad Europea, con diferentes etapas de evolución, las que se han ido forjando de la propia experiencia adquirida en su aplicación. Ella nos dará, sin lugar a dudas, lineamientos relevantes de sistemas de intervención territorial, dado que los objetivos de este programa europeo son<sup>31</sup>:

- Fomento de las actividades innovadoras transferibles a otras zonas.
- Intercambio de experiencias dinamizando la red rural de desarrollo, iniciativa que trasciende lo nacional.
- Generación de apoyo técnico al desarrollo rural.
- Apoyo a la formación profesional, apoyo al turismo rural.
- Apoyo a las Pymes.
- Valoración en el territorio y comercialización de productos.
- Conservación y mejoramiento del medioambiente y contexto físico de los territorios.

---

31 Gastó y otros, 2002, p. 8.

Dichos objetivos constituyen una línea relevante a tener en consideración para el planeamiento sistemático de territorios rurales, con visión de desarrollo integral, que es la tendencia seguida por las más desarrolladas y última en operar, la “Iniciativa Leader Plus”<sup>32</sup> de la Comunidad Europea. En ella se fijan las orientaciones sobre la aplicación de esta Iniciativa en sus territorios rurales.

Los distintos enfoques de desarrollo rural experimentados por la Comunidad Europea hasta los años 80 se desarrollaron fundamentalmente en un concepto sectorial de las ayudas, incorporando postulados “descendentes” (“top-down”, “adoptados desde arriba”) y que solamente ayudaban a los “beneficiarios”, en lugar de animar a los actores locales, a los “promotores de proyectos” a aprender las competencias apropiadas para aplicarlas como “actores-autores” del devenir de su territorio.

Este enfoque inicial que tuvo la Comunidad Europea hasta los años 80, es prácticamente el mismo que hemos tenido en Chile hasta principios de los años 2000. Donde se había privilegiado una visión más bien centralista y paternalista del proceso de aplicación de políticas de desarrollo hacia los territorios rurales, las cuales se concretaban físicamente con su enraizamiento en éstos de forma administrativa y no consensuada con sus actores, y menos coherentes con las particularidades tanto

físicas, climatológicas, productivas o sociales de los mismos.

Desde esta situación percibida por la Comunidad Europea, se tuvo la necesidad de repensar las bases y los objetivos de estas políticas, y pasar de una lógica de crecimiento a una lógica de desarrollo local sustentable, teniendo en consideración la perspectiva medioambiental, económica, social y cultural de los territorios rurales. Esta nueva forma de percibir el desarrollo rural dio lugar a la aparición de propuestas innovadoras, siendo LEADER una de las probadas con mayores logros.

De esta manera, la comunicación de la Comisión Europea sobre “El Futuro del mundo rural” de 1988 (COM (88) 501 final) fue la primera ratificación de la necesidad de la existencia de una política europea de desarrollo rural, poniendo en valor los requerimientos de experimentar nuevas perspectivas de desarrollo e involucrar a las comunidades rurales para que buscan soluciones apropiadas.

Desde ese momento, la Comisión Europea aplica una política de cohesión económica y social que pasó a llamarse “integrada”, lo que implicaba que había que destinarla a usar de forma complementaria los “Fondos Estructurales” europeos, política que tiene por objeto disminuir progresivamente las diferencias socio-económicas entre las regiones europeas.

A partir de 1992, la Política Agrícola de la Comunidad Europea se orientó a reequilibrar sus políticas de mercado y puso mayor énfasis en los temas sociales y medioambientales; de esta manera se esperaba también que la agricultura generase más empleos. Se puso en evidencia la necesidad de empleos vinculados a la agricultura, con el objeto de agregar valor local a los productos, y desarrollar funciones innovadoras en lo agrícola, así como la creación de actividades distintas a la agricultura que aportaran a ese esfuerzo.

En el caso de los consumidores se tuvo en cuenta que apuntaran con mayor énfasis hacia los productos distintos y de buena factura, así como a requerir un medio ambiente y un contexto de vida con más protección y puesta en valor. En paralelo, los actores locales tomaban conciencia del valor de los recursos, los conocimientos técnicos, el patrimonio y la calidad de vida del medio rural. El mejoramiento de la calidad de vida por medio de la creación de servicios adecuados posibilitó también asegurar las posibilidades de ingresos a los que optaban por quedarse y, en un aumento de la disponibilidad de territorios rurales, para los que tenían el deseo de instalarse.

Fue así que la Política Agrícola de la Comunidad Europea debió incorporarse cada vez más a los nuevos desafíos, en tanto que la diversidad de los territorios y paisajes, el valor de las identidades locales así como la calidad de un medio ambiente

cuidado fueron identificados como activos valiosos de un “modelo agrícola y rural europeo”. En el contexto señalado, la Iniciativa LEADER viene a presentarse como un instrumento de gran valor para experimentar en el medio rural las posibilidades innovadoras que se despliegan. De esta manera dio fuerza al enfoque “territorial”, que se basa en el involucramiento de los actores del territorio y el desarrollo de los recursos locales, el que apareció progresivamente como un nuevo camino para generar actividades productivas y empleos en el ámbito rural.

Como se ha señalado, la aplicación y desarrollo de este programa Europeo, ha sido un proceso en el tiempo y también en lo metodológico, teniéndose que la iniciativa LEADER ha recorrido tres fases:

- LEADER I inicia un enfoque nuevo del desarrollo,
- LEADER II el enfoque es generalizado y
- LEADER + contempla una profundización de la metodología por medio de estrategias piloto y de temáticas que unen.

La Comunidad Europea tuvo un papel protagónico en la toma de conciencia del interés de esta nueva perspectiva, por medio de numerosas experiencias: Iniciativas Locales para el Empleo (ILE), Políticas de Formación-Desarrollo, Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y Operaciones Integradas

de Desarrollo. Además de los objetivos específicos de cada fase (LEADERI, LEADERII y LEADER+), la Iniciativa Comunitaria propuso una visión del desarrollo rural fundado en algunos principios:

- Organización –denominada “grupo de acción local” (GAL)–, que es una asociación local constituida por un pequeño equipo técnico permanente. Su función es la definición (con el involucramiento verdadero de los actores locales) y la aplicación de un plan de acción;
- Elaboración y aplicación, en un conjunto de territorios rurales, de un “plan de acción local”, el cual establece numerosos ejes de intervención para acciones de desarrollo;
- Multisectorialidad y búsqueda sistemática de conexiones entre las acciones, en el contexto de una estrategia global integrada (de ahí el acrónimo L.E.A.D.E.R.: “*Liaisons Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale*”, “Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural”);
- Cofinanciación de los planes de acción por parte de la Comisión Europea, los Estados miembros y/o las Regiones en forma de un aporte financiero global y no múltiples líneas presupuestarias sectoriales;
- Integración en red de los territorios involucrados desde un “Observatorio europeo LEADER”

(“Observatorio europeo de los territorios rurales” para LEADER+) con sede en Bruselas y vinculado a Unidades nacionales de seguimiento.

El llevar a cabo esta Iniciativa Comunitaria, permitió aplicar en las zonas rurales de Europa, beneficiarios de la misma, una metodología que se contrastó suficientemente así como recursos financieros adicionales, que le dieron valor a la estrategia global de desarrollo de estos territorios. De este modo se produce una estrategia complementaria a la política de desarrollo rural para las administraciones territoriales europeas.

El diseño de estas Iniciativas instala un acento particular en el carácter temático de las mismas, es decir, a la articulación de las diferentes estrategias que es posible llevar a cabo en cada territorio en torno a un motivo, un argumento, un tema fundamental, que “resalte característico de la identidad” de ese territorio<sup>33</sup>.

## EL CASO DE COLCHAGUA, UN ALCANCE

Podemos visualizar que con esta particularidad del diseño de estas iniciativas europeas, podemos establecer inmediatamente el parámetro vinculante con lo que hemos ido detectando en el proceso de desarrollo desde la base, que ha tenido en nuestro análisis, el Valle de Colchagua. Esta zona

33 Junta de Andalucía, 2006.

geográfica que con su tema básico de la vitivinicultura asociada al turismo, le ha dado carácter e identidad de territorio, más allá de las limitaciones que le pudiese haber generado la simple división político – administrativa existente.

Colchagua está siendo reconocido en el país y en el exterior como una zona productora de vinos finos de alta calidad, generados en un territorio rural en donde conviven, se amalgaman y potencian el entorno natural, sus tradiciones culturales y sus propuestas productivas en sintonía con su medioambiente. Asociada a esta condición, hay una oferta de servicios turísticos asimilada a estándares internacionales.

El sector productivo se ha ido desarrollando motivado por la calidad para enfrentar los desafíos del contexto globalizado de la economía, potenciando las posibilidades del valle para sacarles el mejor provecho en consonancia con todos los aspectos vinculados a un proceso en equilibrio con las características físicas y humanas que lo integran. Lo efectuado en Colchagua, al igual que en el caso europeo con Leader +, puso en evidencia la necesidad de empleos vinculados a la agricultura, en este caso específico a la vitivinicultura: la agregación de valor local de los productos, el desarrollo de funciones innovadoras en la vitivinicultura, así como la creación de actividades distintas a la agri-

cultura que aportaran a ese esfuerzo por medio de complementarla, como ocurre con el turismo asociado al vino.

Colchagua cuenta con ciertas características geográficas climáticas que han propiciado una especificidad en los cultivos, con resultados cada vez mejores en el ámbito de la vitivinicultura, desarrollando así las ventajas comparativas y agregándoles las ventajas competitivas del proceso, con una estructura empresarial mayoritariamente innovadora que ha detectado las oportunidades que ofrece este contexto para el cultivo de ciertas variedades de vides que pueden lograr su máxima expresión<sup>34</sup>.

Así se ha ido consolidando el valle como principalmente productor de variedades tintas que han arrojado el mejor resultado en su producción asumiéndose así esta especialización<sup>35</sup>, que en definitiva es la valoración en el territorio y comercialización de productos propios, tal como lo desarrolla el Programa Leader +.

El Estado ha sabido reconocer a un sector productivo que tenía alto poder de desarrollo y orientó ciertos instrumentos de apoyo al negocio vitivinícola. Así, este apoyo generó mejoras claras en el ámbito productivo del territorio, posibilitando la relación de más y mejores empleos con las consecuentes mejorías sociales vinculadas a esta asociatividad

---

34 Muñoz Parra, 2009, p. 6.

35 PTI CORFO O'Higgins, 2006. p. 11.

público – privada. Se generaron más y mejores capacidades de gestión, desarrollo del negocio y producción para mejorar la competitividad en vistas a los desafíos de la globalización, donde también se incorporó a aquellos productores muy pequeños y con poca viabilidad de generar empresas competitivas por sí solos o en pequeños grupos, lo cual se visualiza en el programa Leader + en el fomento a las actividades innovadoras transferibles a otras zonas.

Las inversiones no sólo se centraron en producir vino, sino también en acoger al mejor estilo a los visitantes atraídos por el valle, y así comienzan a surgir diversas inversiones, entre otras se crea una sociedad comercial anónima que lleva el nombre de “Ruta del Vino de Colchagua”, estableciéndose de este modo un circuito turístico en torno al vino, de igual forma que los existentes en otros hemisferios. Se sumaron inversiones hoteleras, gastronómicas y de turismo especial, como es de destacar el caso del Tren del Vino e incluso la instalación de un casino de juegos en el corazón del Valle, actividades que se llevan a cabo en Leader + desde la línea de acción de apoyo al turismo rural, además de dar soporte y apoyo profesional a la PYMES.

Como corolario a estos esfuerzos, se pone en marcha el Programa Territorial Integrado (PTI) de CORFO en el año 2003, luego de casi dos años de trabajo de talleres, entrevistas y seminarios orientados a levantar las demandas de los actores del valle. Ahí pasó a denominarse como “Colchagua, Tierra Premium”, con una extensión de cinco años, en los cuales se trabajaron todas las vías posibles de desarrollar la integración de objetivos y oportunidades. Esta experiencia se puede asimilar a los “Grupos de Acción Local” (GAL) del Programa Leader +. Con lo cual, en definitiva, no sólo se configura Colchagua como un valle vitivinícola de calidad, sino un lugar que a sus propios habitantes les otorgase una mejor calidad de vida, haciéndoles incorporar un fuerte sentido de identidad surgido del proceso participativo de las acciones programadas.

Se suma a lo anterior, el Ordenamiento territorial de la cuenca del Río Tinguiririca y estero Zamorano, base del sistema geográfico y productivo del valle, a partir de una visión sustentable de la misma y en coordinación con otros sectores<sup>36</sup>, lo que está en directa relación con la conservación y mejoramiento del medioambiente y contexto físico de los territorios que plantea el Programa Leader +.

En este contexto se integra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo comprometiendo la ejecución del Instrumento de Planificación Territorial normativo que se denominó “Plan Regulador Intercomunal Tinguiririca”<sup>37</sup>, para así dar la oportunidad de generar ciertas certezas al proceso que se había esta-

36 CONAMA O'Higgins, 2004, p. 1.

37 Muñoz Parra, 2009, p. 15.

do llevando a cabo, con la incorporación de un instrumento que involucrara aspectos normativos, de manera de darle permanencia a un territorio que supo identificar concertadamente las aspiraciones en el proceso de desarrollo, comprometiéndose todas las partes a concurrir con sus recursos y capacidades para el logro de las metas auto generadas, con lo cual se da curso al uso de la multisectorialidad y búsqueda sistemática de conexiones entre las acciones, en el contexto de una estrategia global integrada como la realizada por Leader +.

## Conclusiones

Hay una suerte de dicotomía entre el territorio predefinido administrativamente como Provincia de Colchagua con lo que ya está superado por la cuenca hidrográfica y por los procesos productivos encadenados de la industria vitivinícola, seguido por la industria del enoturismo. Se tiene que en este valle, se ha configurando un mapa territorial que se extiende más allá de los límites político - administrativos y que involucra comunas y sectores de las provincias aledañas, como las de Cardenal Caro y Cachapoal.

El Ordenamiento Territorial debe fundamentarse, principalmente, en regular un uso adecuado a partir de un aprovechamiento económico coherente, cuidado del medio ambiente y recursos energéticos, encauzar la equidad social y preservar sus

patrimonios tangibles e intangibles, poniendo en valor su identidad. Con no menos de esto podríamos tener territorios integralmente sustentables.

Una política de Ordenamiento Territorial coherente, debería establecer un resguardo para aquellas zonas susceptibles de catástrofes producto de terremotos, maremotos, crisis económicas, es decir, cualquier eventualidad que atente en contra del desarrollo ambiental, económico y social de una zona, con perspectiva preventiva y no paliativa. Esto es, que cada zona a intervenir cuente con recursos que le permitan perdurar como territorio sustentable.

El Ordenamiento Territorial no sólo debe cumplir con los fundamentos de la sustentabilidad de una zona, sino que asimismo debe colaborar con el desarrollo de la Cultura local, es decir, realzar la identidad propia de un territorio y sus actores, abriendo oportunidades a su permanencia, desincentivando la migración de éstos a otras zonas, lo cual sin duda atenta contra las raíces de una cultura y sus generaciones venideras.

La experiencia llevada a cabo por la Comunidad Europea, en sus programas de desarrollo con visión territorial, como ha sido el caso de los “Smart Lands” o Territorios Inteligentes orientados al desarrollo del turismo en el territorio, y de las iniciativas “Leader”, con su más reciente versión, “LEADER+”, orientada al desarrollo integral de los territorios, son sin lugar a dudas, un referente importante para

disminuir, y en consecuencia eliminar, las desigualdades en la calidad de vida entre las regiones.

El caso de la experiencia desarrollada en Colchagua, señala que en dicho proceso se han dado las

decisiones políticas y administrativas correctas, que respetaron las inquietudes, aspiraciones y decisiones de sus actores, lo que provocó una serie de intervenciones exitosas y coherentes con el territorio.

## Bibliografía

**ARÁNGUIZ ANDLER, IVONNE.** La Meta en la Ruralidad. En: Ordenación territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica 2002, ISBN 956-8250-00-X.

**ARCHIVO RADIO COOPERATIVA.** Declaraciones a la prensa emitidas por SE el Presidente de la República el 26 de agosto del 2010 con motivo de su decisión respecto a la relocalización de la central termoeléctrica Barrancones. [En línea] [Fecha de consulta: 28 de agosto del 2010] Disponible en: [http://www.cooperativa.cl/prontus\\_nots/site/artic/20100826/pags/20100826112734.html](http://www.cooperativa.cl/prontus_nots/site/artic/20100826/pags/20100826112734.html)

**AYUNTAMIENTO DE GRANADA.** Consejo Económico y Social de la ciudad y Fundación Metrópolis, España 2002. Granada siglo XXI, Bases para la elaboración del Plan Estratégico de Granada.

**CÁRCAMO, HÉCTOR.** Desarrollo Territorial Rural (DTR): Perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bío Bío, 2005.

**COMUNIDAD EUROPEA.** Comunicación del 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+) Ref. 2000/C139/05

**CONAMA O'HIGGINS.** Diagnóstico y plan de gestión para las aguas del Río Tinguiririca y Estero Zamorano. Resumen ejecutivo, 5 p. 2004.

**DOUROJEANNI, AXEL.** Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable aplicadas a microregiones y cuencas. Santiago, Chile, ILPES – CEPAL. 1993. Documento 89/05. Serie Ensayos.

**DURÁN BASTOS, DIANA.** Comarcalización rural y análisis territorial. Una propuesta metodológica para un área de serranía deprimida. En: Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica. 995 p. 2002. ISBN 956-8250-00-X.

**FERREIRA MENDES, J. L.** Regional planning as a decision-making process: lessons from European ex-

**ARTÍCULO:** Hábitat y territorio: Coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la provincia de Colchagua, Chile / **Carlos Muñoz P., Matías Antonio Dziekonski R., Gabriela Soto V., Ninoska Lamilla.**

perience and perspectives to fourth development plan in Portugal. Editorial The Hague, 1971.

**GASTÓ, JUAN Y OTROS.** Ordenación Territorial rural en escala comunal: bases conceptuales y metodología. En: Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica. 2002. 995 p. ISBN 956-8250-00-X.

**GASTÓ, JUAN; GÁLVEZ, CONSUELO; GUZMÁN, DA-  
GOBERTO Y RETAMAL, ALEJANDRA.** Uso múltiple sostenido en la ordenación territorial comunal y predial. En: Ordenación Territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica. 2002. 995 p. ISBN 956-8250-00-X.

**GONZÁLEZ ROMERO, DANIEL.** Rupturas, imaginarios y utopías: contribución a la visión crítica de la Arquitectura y la ciudad. ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno. 3(7):13-20, junio 2008. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. División de Artes y Humanidades. Universidad de Guadalajara.. ISSN 1886-4805.

**GUTMAN, PABLO.** Interacción entre productores rurales y ambiente natural: apuntes para una tipología. CEPAL – PNUMA. Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina. Santiago, Chile, Naciones Unidas. 1985. p. 28-30.

**JUNTA DE ANDALUCÍA.** Iniciativa Comunitaria Leader Plus Anda lucía, PRODER de Andalucía. Aso-

ciación Para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda. España 2006.

**MUÑOZ PARRA, CARLOS.** Colchagua, un paisaje ordenándose en torno al vino. Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible CF+S N° 42-43, Simposio Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad. Madrid, España. Universidad Politécnica de Madrid. 2010.

**MUÑOZ PARRA, CARLOS.** Costos inaceptables para la generación de energía. [En línea] Hábitat Integrado [Fecha de consulta: 24 de agosto del 2010]. Disponible en: <http://carlosmunozparra.blogspot.com/2010/08/costos-inaceptables-para-la-generacion.html>

**MUÑOZ PARRA, CARLOS.** Un alcance al pensar en seleccionar proyectos ejemplares. En: Memoria del II Seminario y Taller Iberoamericano sobre vivienda rural y calidad de vida en los asentamientos rurales, Tomo II. CYTED – HABYTED, Universidad Autónoma de San Luis de Potosí. Facultad del Hábitat. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. San Luis de Potosí, S.L.P., México, noviembre del 2000. ISBN-968-7674-84-9.

**NACIONES UNIDAS.** Conferencia sobre el Medio Humano. Principio 25. Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3 al 14 de junio de 1992.

**PODUJE CAPDEVILLE, IVÁN.** Como Reconstruir Mejor: Contingencia y Mediano Plazo. Lecciones de la Experiencia Internacional. [En línea]. En: Foro Empresarial Ciudad y Desarrollo Inmobiliario Terremoto: Consecuencias, Aprendizajes, Co-

rrecciones. ICARE, Santiago, Chile. Disponible en: [http://www.icare.cl/eventos\\_anteriores\\_2010/foro\\_ciudad/pdfs/s2e1\\_Ivan\\_Podusje.pdf](http://www.icare.cl/eventos_anteriores_2010/foro_ciudad/pdfs/s2e1_Ivan_Podusje.pdf)

**PTI CORFO O'HIGGINS.** Colchagua Tierra Premium, Programa Territorial Integrado Vitivinícola. Propuesta tercer año. 62 pp. 2006.

**REPÚBLICA DE CHILE.** Ley 19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional de la República de Chile.

**TORRES RUIZ, FRANCISCO.** La filosofía de los territorios inteligentes como marco de referencia; Jaén, plan de desarrollo turístico. España. 2008.

**ZANZZI, FABRICIO.** La división territorial político administrativa con base en la participación ciudadana. Ecuador, Universidad Estatal de Milagro., 2007. 220 p. ISBN 978-84-690-6587-7

**ARTÍCULO:** Hábitat y territorio: Coherencia para el ordenamiento territorial. El caso de la provincia de Colchagua, Chile / **Carlos Muñoz P., Matías Antonio Dziekonski R., Gabriela Soto V., Ninoska Lamilla.**

revista invi N° 70 / Noviembre 2010 / Volumen N° 25: 119-149 149