

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN

Informe elaborado por Constanza Gumucio,
Nicole Mansuy, María Jose Kaffman y Trinidad Torres¹

1. INTRODUCCIÓN: EL TERRITORIO DE CHILE

Chile es un país cuyas características geográficas contienen una gran diversidad de paisajes, ecosistemas y sistemas de vida. El país posee una extensión de 756.626 kilómetros, entre los 17° 30' y 56° 30' de latitud sur, considerándose un territorio tricontinental, por tener presencia además en Oceanía y en la Antártica. Se encuentra atravesado longitudinalmente por la cordillera de los Andes, por la cordillera en la Costa –que acompaña los más 6.000 kilómetros de costa– y por la depresión intermedia que se genera entre ambas cordilleras, que se caracteriza por sus valles².

Estas características geográficas, sumadas a la posición de Chile frente al océano Pacífico³, son una de las principales razones por las cuales existe una variedad climática y de paisajes en el territorio, destacando la existencia de glaciares milenarios, bosques, lagos, selvas, el desierto más árido del mundo, islas, fiordos y diversos volcanes repartidos a lo largo del territorio⁴.

En cuanto a la población, según el último censo, en Chile habitan 19.458.000 personas, de las cuales un 12,8 % declaró pertenecer a un pueblo originario⁵. Esta población se distribuye a lo largo del territorio en 16 regiones político-administrativamente establecidas, en 56 provincias y 346 comunas. Por primera vez, el año 2021, el Instituto Nacional de Estadísticas realizó estudios en relación con la distribución de la población según habitantes de zonas urbanas o rurales, contabilizando que, del total

-
- 1 N. del E: El informe publicado ha sido actualizado por el editor, en función de los resultados del plebiscito de septiembre de 2022.
 - 2 MARCA CHILE (2015), *passim*; BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s.f.), *passim*.
 - 3 MINISTERIO DEL INTERIOR (s.f.), *passim*.
 - 4 MARCA CHILE (2015), *passim*.
 - 5 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2018), p. 16.

de comunas de Chile, un 11,4 % de la población habita en el área rural y un 88,6 % en áreas urbanas, proyectándose para 2035 un 10,9 % de población rural (2.306.146) y un 89,1 % de población urbana⁶. Particularmente, la Región Metropolitana es la que concentra una mayor cantidad de personas (40 % de la población nacional), aun cuando su superficie representa un 2 % del territorio nacional⁷.

A lo largo del desarrollo de la humanidad, la generación de asentamientos y la utilización de los bienes comunes naturales presentes en cada territorio provocaron la necesidad de ordenar los espacios, de manera de poder establecer reglas que permitiesen la armonía entre el desarrollo y la utilización de los bienes para satisfacer sus necesidades y aspiraciones individuales y colectivas. La humanidad, dada su naturaleza racional y organizacional, históricamente ha buscado establecer un orden temporal, espacial o social que sea concordante con su visión de desarrollo territorial⁸.

La ordenación del territorio es un proceso que ha existido a lo largo de toda la historia; sin embargo, en el siglo XX, aparece un concepto que engloba estos procesos y que es utilizado tanto para designar una política de los Estados como para llamar a los instrumentos de planificación de estos: el ordenamiento territorial (en adelante OT)⁹.

PEÑA *et al.* señalan que el ordenamiento territorial surge como teoría junto al proceso de industrialización, buscándose en aquella época planificar el espacio desde el desarrollo físico de este, atendiendo a la calidad de vida de los habitantes¹⁰.

Desde finales del siglo XX, la planificación comenzó a enfocarse en el uso del suelo y en su zonificación, incorporando para ello el uso de teorías y métodos científicos. Aquello generó un punto de inflexión en la materia, convirtiendo al ordenamiento territorial en una disciplina en sí misma. Finalmente, al desarrollo del ordenamiento territorial se suman los aportes de las ciencias sociales, a partir de los cuales se comienzan a considerar tam-

6 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2021), *passim*.

7 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2019), p. 9; BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s.f.), *passim*.

8 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015), p. 13.

9 SANABRIA (2014), p. 14.

10 PEÑA *et al.* (2019), p. 354.

bién las opiniones de los actores involucrados en los distintos territorios, incorporando de esta manera la opinión pública en la de toma de decisiones sobre la ordenación del espacio¹¹.

Una de las definiciones más utilizadas de ordenamiento territorial es la contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que lo define como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinaria y global, tendiente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por una concepción directriz”¹².

La Carta agrega ciertos objetivos que serían fundamentales para el ordenamiento territorial, a saber: desarrollo socioeconómico equilibrado, calidad de vida, gestión responsable de recursos naturales, protección del medio ambiente y utilización racional del territorio.

Así, es posible identificar que en este proceso se conjugan elementos tanto de índole política como técnica, que buscan generar una armonía entre la sociedad, los bienes comunes presentes en el territorio y la utilización de estos para satisfacer necesidades de la población¹³. Además, tal como lo plantea ROBLEDOS, cada vez es más frecuente ver cómo las distintas disciplinas plantean la necesidad de superar el estudio de los fenómenos y elementos propios de cada una de estas, para poder valorar otros factores que intervienen en dichos fenómenos¹⁴, siendo precisamente esto lo que ocurre con la configuración del concepto de ordenamiento territorial.

Es así como el ordenamiento territorial actualmente se ha transformado en un término polisémico¹⁵, cuya definición está ligada a las tradiciones, contextos jurídicos e institucionales y a los objetivos o alcances que se quieren perseguir. Así, el ordenamiento territorial puede ser entendido

11 SANABRIA (2014), p. 14; PEÑA *et al.* (2019), p. 354.

12 Carta Europea Ordenación del Territorio (1983). Disponible en línea: <<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>>.

13 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015), p. 13.

14 ROBLEDOS (2020), pp. 47-48.

15 SANABRIA (2014), p. 1.

finalmente como “el resultado de acciones humanas con el propósito de adaptar o adecuar el territorio, buscando con ello la resolución de sus múltiples necesidades”¹⁶. Es un proceso que, en definitiva, engloba todos los elementos y aristas mencionados hasta aquí, destacando entre sus fundamentos la protección del medio ambiente y el equilibrio o sustentabilidad en el uso de los bienes naturales.

En Chile, esta dimensión ambiental del ordenamiento territorial posee una relevancia particular, que radica de manera importante en que hay diversos conflictos ambientales donde es posible observar que parte del problema está basado en la falta de definiciones previas sobre el uso del territorio. La ausencia de planificación del espacio juega un rol fundamental, especialmente en los conflictos cuya causa inmediata es la instalación de nuevos proyectos de inversión en un determinado territorio no adecuadamente regulado.

Adicionalmente, podemos observar que casos como las zonas de sacrificio, los territorios donde los monocultivos afectan la disponibilidad de las aguas, la degradación que están sufriendo los ecosistemas por la urbanización desregulada o las pérdidas económicas y sociales que generan los desastres naturales, dan cuenta de las brechas que presenta un ordenamiento territorial que no aborda correctamente la dimensión ambiental.

En parte, por todo lo anterior, es que en el proceso de redacción de la propuesta de nueva Constitución de Chile se han abordado diversas materias vinculadas al ordenamiento territorial. Estas se encuentran específicamente orientadas a poner en relieve la dimensión ambiental para propender hacia una relación más armónica entre los territorios, los bienes comunes naturales presentes en él y los diversos grupos humanos.

En el presente informe se abordarán las principales propuestas contenidas en las iniciativas discutidas por la Convención Constitucional, así como las normas que finalmente quedaron plasmadas en la propuesta de nueva Constitución. Se analizará, asimismo, como es que estas normas permitirían avanzar en temas de ordenamiento territorial hacia un proceso que tenga por resultado una mayor y mejor protección del medio ambiente. Para estos efectos, se seleccionaron como temas a revisar: (i) el nuevo concepto de territorio; (ii) las normas que establecen la nueva forma del

16 MALLEA (2008), p. 58.

Estado en regiones autónomas; (iii) la consideración de las cuencas en el ordenamiento territorial; (iv) la protección de los ecosistemas costero-marinos, y (v) el derecho a la ciudad.

2. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN

La dimensión ambiental del ordenamiento territorial es un tema que está siendo abordado como una preocupación tanto internacional como a nivel nacional por los distintos Estados. En la esfera internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha establecido directrices para la planificación urbana y territorial, con un enfoque en la protección del medio ambiente tanto para los gobiernos nacionales como locales de cada país.

Dichas directrices plantean que la planificación urbana y territorial debe ser un marco que permita “proteger y gestionar el entorno natural y construido de las ciudades y territorios, incluyendo su biodiversidad, suelo y recursos naturales, y para garantizar un desarrollo sostenible”¹⁷. Se menciona, asimismo, que ello debe contribuir a la resiliencia ambiental y socioeconómica, mejorando la mitigación y adaptación al cambio climático, como también la gestión de los peligros y riesgos naturales.

Luego, a nivel de normativas internas de los Estados, es posible encontrar experiencias comparadas donde se ha ligado la ordenación o planificación del territorio a la protección del medio ambiente¹⁸. Así, por ejemplo, en las constituciones políticas tanto en Europa (países como Suiza y Portugal)¹⁹ como en América Latina y el Caribe (México, Bolivia y Venezuela)²⁰.

17 UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), p. 20 [traducción propia].

18 Para mayor profundidad, ver HERVÉ (2021), *passim*.

19 En Europa, la Constitución de Suiza contiene una sección (4) titulada “Medio Ambiente y Ordenamiento del Territorio”, donde se establece, en primer lugar, la aspiración de “mantener un equilibrio duradero entre la naturaleza y su capacidad de renovación y su utilización por el ser humano” (artículo 73), para luego agregar la obligación de establecer principios que rijan la ordenación del territorio, teniendo por fin servir a la utilización proporcional y razonable del suelo y a una ocupación racional del territorio (artículo 75). En Portugal, se vincula la protección de la naturaleza con un correcto

En Chile, el ordenamiento se ha producido principalmente a través de los instrumentos de ordenamiento territorial²¹, entendiendo por estos “todas aquellas normas, planes o estrategias que condicionan y/o direccionan la acción de transformación de los agentes públicos y privados sobre el territorio”²², y que poseen cuatro niveles de acción: nacional, regional, intercomunal, comunal²³.

PRECHT *et al.* categorizan los instrumentos de ordenamiento territorial señalando que estos pueden ser:

- 1) Estrictos, dentro de los cuales se encuentran, a su vez, los instrumentos de carácter normativo, que se deben cumplir obligatoriamente para realizar cualquier actividad, y los instrumentos indicativos, que solo entregan lineamientos, o
- 2) Zonificaciones sujetas a protecciones especiales, las cuales corresponden a un tipo de figura de protección que se materializa a través de instrumentos de ordenamiento territorial, bajo las cuales, si bien no se establecen usos específicos para el territorio, sí se entrega una función al territorio, que es la protección del patrimonio ambiental.

ordenamiento del territorio (artículo 9 letra e), y establece una relación entre el aseguramiento del derecho al medio ambiente y la ordenación del territorio (artículo 66).

- 20 México, si bien no se refiere expresamente a la ordenación del territorio, sí establece la obligación de dictar medidas para “ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”, entre otras cosas (artículo 27). Por su parte, Bolivia establece como obligación del Estado fomentar planes de asentamientos humanos para “alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales” (artículo 402 N° 1). Y, por último, Venezuela establece en su Constitución que “el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana” (artículo 128).
- 21 Los instrumentos de ordenamiento territorial se encuentran establecidos en el Título II, “De la planificación urbana”, contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, siendo desarrollados por la Ordenanza de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- 22 PRECHT *et al.* (2016), p. 14.
- 23 Ley General de Urbanismo y Construcciones, Título II, artículo 28.

Un ejemplo de instrumentos normativos son los planes reguladores comunales que pueden establecer áreas de protección de recursos de valor natural²⁴, mientras que dentro de los instrumentos indicativos encontramos la planificación ecológica²⁵, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)²⁶ y la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres²⁷. Por su parte, algunos ejemplos de zonificaciones²⁸ son los parques nacionales, las zonas de interés turístico nacional o las zonificaciones de borde costero.

Finalmente, existen otras herramientas que han sido elaboradas para guiar la planificación territorial desde un punto de vista ambiental, como la “Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en el proceso de ordenamiento territorial sustentable”²⁹.

Cabe mencionar, de manera adicional, que la normativa ambiental chilena contiene un mecanismo llamado Evaluación Ambiental Estratégica, que tiene por objetivo la incorporación de consideraciones ambientales y participación ciudadana en la elaboración de OIT³⁰.

Sin perjuicio de estos instrumentos, las múltiples transformaciones que ha sufrido el territorio (ciudades, actividades productivas, uso de bienes naturales), y que han repercutido en el medio ambiente, plantean la necesidad de seguir avanzando en nuevas formas de asegurar su protección y perdurabilidad en el tiempo para las generaciones futuras, propendiendo a que todos estos elementos presentes en él se armonicen y se mantengan en equilibrio con la realidad en que están insertos³¹.

24 SOTELO (2015), p. 106.

25 MMA-ONU MEDIO AMBIENTE (2020), *passim*.

26 Decreto N° 469, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019), que aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Disponible en línea: <<https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/ActosyDocumentosDiarioOficial/200/7962743.pdf>>.

27 Decreto N° 1512, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019), que aprueba Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible en línea: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1100397>>.

28 PRECHT *et al.* (2016), p. 81.

29 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015), p. 13.

30 PRECHT *et al.* (2016), p. 26.

31 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015), p. 13.

Evidenciándose esta necesidad, en las secciones siguientes se revisarán las propuestas incorporadas en la propuesta de nueva Constitución que contienen conceptos e ideas clave que permitirían reforzar la dimensión ambiental del ordenamiento territorial chileno.

3. EL TERRITORIO COMPRENDIDO COMO UNA DIVERSIDAD GEOGRÁFICA, NATURAL, HISTÓRICA Y CULTURAL

La definición sobre qué entendemos por territorio es fundamental para su posterior ordenación, ya que la comprensión que tengamos de este repercute en la decisión sobre qué elementos son observados e incorporados en el proceso de ordenamiento, y cuál es el objetivo de este.

La relación de las personas con el territorio y los elementos presentes en este ha sido fundamental a lo largo de la historia. Tanto desde la dependencia de las sociedades cazadoras-recolectoras hasta los asentamientos humanos que luego generaron sistemas de agricultura, transformándose en las ciudades que se conocen hoy³². Asimismo, el territorio tuvo un papel decisivo también para las civilizaciones antiguas en la expansión del pensamiento y de su poderío, ya que las guerras se realizaban principalmente por el control del territorio³³.

Mientras los territorios de cada grupo humano han sido fluidos a lo largo de la historia, la conceptualización y relación actual que poseen los Estados con el territorio es consecuencia de la firma de los tratados de Osnabrück y de Münster (1648) con los que se buscó poner fin a las guerras que se vivían en la Europa feudal. Estos tratados impusieron un nuevo paradigma de relación entre la sociedad y los territorios, puesto que en ellos se consagraron los principios de soberanía y de integridad territorial de los Estados. Estos principios significaron que, para que los Estados se reconocieran como tales, debían estar compuestos por tres elementos: territorio, población y soberanía³⁴.

El territorio, entonces, como un elemento de los Estados-nación, comienza a considerarse desde el siglo XVII como “un espacio cerrado

32 GASTÓ *et al.* (2002), p. 28, en BELEMMÍ (2015), p. 7.

33 ROBLEDO (2020), p. 49.

34 ROBLEDO (2020), p. 50.

dotado de soberanía dentro de unas fronteras nacionales controladas y protegidas de la agresión exterior por el Estado. Por eso las fronteras son concebidas también como líneas de fuerza, como los límites defensivos de la comunidad en su relación con otras comunidades³⁵.

Esta manera de entender el territorio es la que tradicionalmente ha sido considerada en Chile, a saber, como uno de los elementos que componen un Estado (junto con el elemento humano y el poder). Actualmente se define como “una porción de la superficie del planeta que pertenece y es administrada por un determinado Estado, es decir, donde ejerce su soberanía. La nación de un Estado requiere de un terreno para vivir, desplazarse, realizar actividades de desarrollo, etc. El territorio guarda riquezas relevantes para el desarrollo de la población que habita en él”³⁶.

Según esta definición, el territorio dice relación con el espacio donde un Estado ejerce su soberanía y dominio. Es decir, se trata de una concepción político-administrativa del territorio mirado desde la regulación jurídica de este. El territorio así comprendido abarca un mínimo de tres dimensiones espaciales: la terrestre, marítima y aérea³⁷. Lo importante de esta forma de ver el territorio, para efectos del ordenamiento territorial, es que genera que este sea visto como una herramienta para la ordenación de la autoridad y poder del Estado³⁸.

Esta concepción del territorio comprendido únicamente como un elemento del Estado ha sido objeto de diversas críticas. Estas refieren a las limitaciones y anacronismos del concepto, al no considerar que dentro de un territorio existen diversas interacciones entre los fenómenos geográficos, los procesos sociales y los elementos culturales existentes en él³⁹, lo que, a su vez, como se ha señalado, influye en proceso de ordenamiento territorial.

La necesidad de avanzar en la incorporación de estas otras dimensiones y dinámicas de este fue abordada en la discusión de la Convención Constitucional. En este esfuerzo, la mayoría de las iniciativas que busca-

35 CAROU (2001), p. 35.

36 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s.f.).

37 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s.f.).

38 ROBLED0 (2020), p. 55.

39 ROBLED0 (2020), pp. 56-61.

ron ampliar el concepto de territorio y el reconocimiento de las dinámicas existentes en estos fueron presentadas por representantes de pueblos originarios, buscando el reconocimiento y protección por parte del Estado –en conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo– de su vínculo con los territorios que históricamente han habitado, bajo el entendido de que sus cosmovisiones y culturas se encuentran íntimamente ligado a este y a los bienes naturales presentes en ellos⁴⁰.

Por otra parte, ante las consecuencias de la crisis ecológica y climática, se relevó la importancia de generar una nueva forma de relacionarse con los territorios, que permita superar la visión positivista de este donde solo se interpreta, describe y localiza sus características físicas, y que avance en reconocer la diversidad y complejidad de estos⁴¹.

La propuesta normativa que surge de las ideas anteriores, y que quedó contemplada en el artículo 3 de la propuesta de nueva Constitución, establece que Chile:

“Artículo 3

Chile, en su diversidad geográfica, natural, histórica y cultural, forma un territorio único e indivisible”⁴².

La redacción empleada sigue las discusiones que se han levantado en torno a la definición y comprensión del territorio. Profundizando el contenido de la norma, uno de los mayores aportes a la discusión sobre la construcción del territorio –que permitió entender la influencia que existe entre las distintas dinámicas que ocurren en este– estuvo dado por los postulados de Henri Lefebvre en 1970. Para él, la estrecha relación que existiría entre las nociones de tiempo y espacio permitiría dar cuenta de que existen espacios cargados de tiempo histórico. Ello, a su vez, tendría que ver con la forma en la que se construyen los significados en el territorio –de lo cual deriva la idea del espacio vivido– y también con el modo en que los territorios se van construyendo históricamente –de lo cual surge la noción de temporalidad–. Así, puede ocurrir que en un mismo espacio existan di-

40 Iniciativa Popular Indígena N° 30, 46, 74, 93, 111, 170, 177, 181, 188, 201, 205, 208, 226, 228, 230, 257 y 268.

41 Iniciativa Convencional Constituyente N° 983.

42 Artículo 3, Capítulo I. Principios y Disposiciones Finales.

versos territorios⁴³, debiendo entenderse este más bien como un proceso que como un objeto⁴⁴.

En esta línea, SOSA plantea que el territorio no debe ser entendido como una porción de tierra delimitada, sino que es un espacio construido social, económica, política y culturalmente, donde el componente biofísico del territorio no solo es cambiante por su propio carácter, sino también por la relación que el humano entabla con él⁴⁵.

Analizando cada uno de estos elementos que plantea SOSA, en primer lugar, es necesario comprender que el componente biológico del territorio, junto con los elementos físicos, han ido moldeando el entorno⁴⁶ y generando condiciones que dotan de unicidad los espacios, produciendo hábitats adecuados para el desarrollo de una gran variedad de organismos biológicos⁴⁷. Esta biodiversidad no solo impacta en la mantención y regulación de los procesos biogeoquímicos y climáticos⁴⁸, sino también en los procesos de construcción de la cultura local, entendiéndose por cultura los procesos cognitivos de construcción de modelos locales de percepción de los seres vivos⁴⁹.

Las comunidades humanas, como forzantes de cambio del territorio, intervienen e interactúan con los paisajes de acuerdo con sus propias construcciones culturales, apropiándose de su medio ambiente a través de la significación de su entorno y los fundamentos ontológicos que participan en su construcción del medio⁵⁰. De esta manera, se desarrolla un lazo entre patrimonio cultural y biodiversidad local.

Así, entendiendo que existe un soporte donde se generan múltiples interacciones, y siguiendo los planteamientos de SOSA, en la construcción del territorio se podrían identificar otras cuatro dimensiones:

43 SALGADO y ALISTE (2015), p. 2.

44 Siguiendo a Stuart Elden que define el territorio como un proceso y a David Harvey que se refiere al “proceso territorial”, en HAESBAERT (2016), *passim*.

45 SOSA (2012), pp. 7-8.

46 TURNER y GARDNER (2001), *passim*.

47 ZAMORA *et al.* (2008), *passim*.

48 LATORRE *et al.* (2014), pp. 53-60.

49 GOODENOUGH (1964), *passim*.

50 GUTIÉRREZ (2011), pp. 325-329.

- 1) Una social, que dice relación con la organización, apropiación y construcción social de este que resulta de las dinámicas, relaciones, estructuraciones, desigualdades, inequidades y conflictos, donde finalmente los actores son productores del espacio y configuradores del territorio, y viceversa;
- 2) Una dimensión económica, que representa a las características, dinámicas o procesos económicos que son determinantes o estructuradores del territorio, y que se encuentran determinadas por las condiciones geofísicas del territorio y en los modos de producción;
- 3) Una dimensión política, que se refiere al ejercicio del poder que se ejerce en el territorio y que se traduce en dinámicas y procesos de posesión y control de este, difiriendo de la idea clásica de soberanía del Estado, y
- 4) Una dimensión cultural, que se refiere a la representación, organización y apropiación cultural y simbólica del territorio.

Por todo lo anterior, debemos comprender el territorio como “un complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad, cuyos elementos y objetos son difíciles de separar”⁵¹. Así, es necesario incluir la complejidad de los sistemas socioecológicos que ocurren en el territorio, para abordar no solo los procesos ecológicos, funciones y servicios ecosistémicos⁵², sino también para reconocer el arraigo, apego y sentimiento de pertenencia que se genera entre las comunidades y su entorno, siendo este un elemento fundamental en la definición y cohesión de la identidad personal y colectiva⁵³.

Para comprender el territorio, entonces, según lo expuesto, es fundamental el reconocimiento de las interacciones que ocurren en el soporte biofísico, las historias y experiencias vividas en él, y los conocimientos y las formas de relacionarse con este, observando así los fenómenos sociales importantes que han ocurrido en los distintos espacios, que luego permitirían definir el territorio y su ordenación⁵⁴. El ordenamiento territorial debe

51 ROMERO y VÁZQUEZ (2005), p. 91.

52 DÍAZ *et al.* (2010), pp. 279-329.

53 GIMÉNEZ (2005), pp. 8-24.

54 ROBLEDO (2020), pp. 65-67.

incorporar las dinámicas sociales y culturales y los flujos de ecosistemas, entendiendo que estos no son sistemas estáticos ni divisibles según los límites administrativos definidos en el territorio nacional.

Considerando todo lo anterior, aparece que el modo de conceptualizar el territorio en la propuesta de nueva Constitución mejora las posibilidades de que se lleve a cabo un procedimiento de ordenamiento territorial y que ese proceso tenga un resultado que colabore en mejorar las condiciones de gobernanza y uso del suelo, en prevenir conflictos socioambientales y de avanzar en la protección de los ecosistemas, sus ciclos y sus flujos dinámicos.

4. ESTADO REGIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN⁵⁵

Como se mencionó anteriormente, al transitar de un concepto meramente político-administrativo del territorio a uno que contempla los distintos procesos sociales, culturales, económicos, políticos y biofísicos que surgen de la interacción del ser humano con el espacio territorial, se comprende de mejor forma que existen múltiples territorios, con distintas particularidades. Frente a las distintas dinámicas y realidades que se dan en estos, es que se plantea necesario que su planificación y administración responda a dichas realidades particulares.

Siendo este el contexto, la descentralización de los Estados y el otorgamiento de mayores competencias a los gobiernos subnacionales aparece como una necesidad, entendiendo que una Administración descentralizada del Estado permite articular políticas que se enfoquen en un crecimiento equitativo de los distintos territorios y que fortalezcan los liderazgos locales, ya que estos son capaces de distinguir las prioridades y problemáticas particulares de cada territorio, en consideración de las diferencias que existen entre estos⁵⁶.

El actual modelo de organización del territorio del Estado de Chile, donde el poder de decisión se encuentra centralizado, presenta diversos

55 A pesar de que el concepto de descentralización se asocia a un Estado unitario y en la propuesta de la nueva Constitución se da paso a un Estado regional, el presente informe utiliza de todas formas dicho concepto, entendiéndolo de manera genérica como aquel proceso por el cual el poder deja de estar centralizado y da paso a una distribución más equitativa hacia las regiones.

56 ORELLANA *et al.* (2020), p. 33.

desafíos que requieren un abordaje sistémico e integral. El hecho de que las decisiones se tomen a nivel central genera inequidades en los territorios, algunas de las cuales están ligadas a problemáticas socioambientales, como lo son los casos ya señalados de las zonas de sacrificio o monocultivos que abarcan extensas franjas de este.

Tomando en cuenta lo anterior, aparece como una posible solución el entregar mayores competencias a los distintos niveles de gobierno subnacional, posibilitando que estos puedan decidir a partir de las actividades y dinámicas que ocurren en cada territorio. La demanda por esta asignación de mayores facultades a los gobiernos regionales es de larga data, pero los avances por lograr una mayor descentralización en Chile han sido lentos y los progresos no han sido considerados como sólidos. Un primer hito en la materia fue la dictación de la Ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), en 1992, mediante la cual se crearon los gobiernos regionales. Luego de dicha ley, y de otros intentos de modernización y democratización de los gobiernos regionales⁵⁷, el avance más significativo hacia una descentralización se concretó en 2017 con una modificación constitucional (Ley N° 20.990) y la dictación de dos leyes (Ley N° 21.073 y N° 21.074). Estas normas dispusieron regulaciones acerca de la elección popular del gobernador regional, figura que anteriormente era un intendente elegido por el presidente. Según el mensaje de la Ley N° 20.990, esta reforma tuvo por objeto afrontar la necesidad del país de una “política consistente y multisectorial en materia de desarrollo de las regiones, que considere la especificidad de cada una, siendo necesario que las soluciones a los diversos problemas que existen en las quince regiones del país sean definidas con creciente participación de los niveles subnacionales”⁵⁸.

Sin embargo, para BASSA, las modificaciones introducidas en la legislación y que pretenden descentralizar no son expresión de un diseño institucional destinado a buscar una solución efectiva a las causas que reivindican una mayor descentralización, en tanto no es parte de un discurso “construi-

57 Ley N° 20.035, que introduce una serie de reformas a la LOCGAR; Ley N° 20.390, que introdujo una serie de reformas a la Constitución Política en materia de Gobierno y Descentralización, y Ley N° 20.678, de 2013, que estableció la elección directa de los consejeros regionales. DAZAROLA (2019), pp. 4-5.

58 Mensaje de la Ley N° 20.990, p. 4. Disponible en línea: <https://www.bcn.cl/historiade-laley/fileadmin/file_ley/6094/HLD_6094_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf>.

do coherentemente por todos los actores sociales involucrados. Es decir, no se presenta un sistema alternativo a las actuales relaciones de poder, tan solo un pequeño puñado de reformas menores, en definitiva, funcional al *statu quo*⁵⁹. Un planteamiento que recoja el fondo de la problemática debe considerar la construcción en conjunto por quienes se ven afectados por ella, con tal de que también puedan ser percibidos como justos por ellos y no solo por el centro de poder urbano. Así, el eje clave es la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas que impliquen enfrentar las estructuras de poder centralizadas⁶⁰.

En términos de avanzar en descentralización, la configuración del Estado y las competencias que se entregue a cada organismo para la planificación territorial deben estar orientadas a permitir la configuración de nuevas normas que regulen la manera en que el poder, político, económico, administrativo, entre otros, se distribuye territorialmente. Ambas aristas son indispensables para proyectar un crecimiento equitativo de las regiones y superar lógicas de desigualdad territorial que están asentadas en nuestra institucionalidad⁶¹.

En Chile, la forma de organización del Estado se encuentra en parte plasmada en la Constitución Política de 1980, la cual dispone, en su artículo 3°, que el Estado de Chile es unitario, y establece, además, que:

“La administración de este será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estados promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

La actual Constitución entrega de esta manera al Estado la administración y ordenación del territorio. Dado su carácter de unitario, se ejerce el gobierno del territorio desde el poder ejecutivo central, siendo apoyado luego por otros organismos del Estado que intervienen en tres niveles administrativos: regional (Gobierno regional), provincial y local (municipios)⁶².

59 BASSA (2016), p. 80.

60 BASSA (2016), p. 81.

61 ORELLANA *et al.* (2020), p. 33.

62 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015), p. 13.

En este punto, se torna relevante hacer una primera distinción. Según la norma, debe existir una descentralización del Estado, lo cual significa que se transfieren potestades, responsabilidades y recursos del poder central a los poderes locales (regionales), con capacidad de decisión relativamente autónoma, y posibilidad de imputación de responsabilidad política⁶³. Algunos órganos descentralizados son, por ejemplo, la Corporación de Asistencia Judicial o las superintendencias. Sin embargo, la norma permite optar también por la desconcentración. Este concepto implica un menor nivel de descentralización en tanto las potestades, el poder de decisión y las responsabilidades del Estado se mantienen en el gobierno central. Esto significa, a su vez, el otorgamiento de funciones específicas y delimitadas a órganos que se encuentren funcional o territorialmente fuera del Estado central, pero que se mantiene ligado a él por medio de la imputación de responsabilidad⁶⁴. Este es el caso de las secretarías regionales ministeriales.

A pesar del mandato constitucional orientado a la descentralización y las leyes que se han dictado en la materia, la realidad es que el nivel de descentralización del poder en Chile es sumamente deficiente. Un informe desarrollado por la OCDE en 2017 expone que Chile es uno de los países más centralizados y que menos PIB y gasto público adjudica a las administraciones regionales, en comparación con los otros países miembros⁶⁵. Esto ha generado problemas como la excesiva centralización de la población, de los recursos y del poder en la Región Metropolitana: mientras que esta región representa el 2,1 % del territorio nacional, concentra 41 % de la población, 46 % del PIB y 41 % del empleo⁶⁶.

El modelo de Estado de Chile, donde no hay una real descentralización del poder, ha tenido como consecuencia una profundización de la inequidad regional, la cual no solo se manifiesta en aspectos económicos. Entre los países miembros de la OCDE, Chile muestra una de las mayores inequidades regionales en otros aspectos, como satisfacción de vida, medio

63 FERRADA (1999), pp. 115-123.

64 Ídem.

65 La estadística señala que Chile destina el 3 % del PIB y 13,1 % del gasto público a estas temáticas en comparación con el promedio OCDE, en que se destina 16,6 % del PIB y 40,2 % del gasto público. OCDE (2017), p. 43.

66 OCDE (2017), p. 43.

ambiente, seguridad, empleo y educación⁶⁷. Así, es posible identificar ciertas brechas y desafíos que dicen relación con el grado de centralización del país y con la poca incidencia de los gobiernos subnacionales y personas en la planificación de sus territorios.

Una primera brecha dice relación con la constatación de que, en los países latinoamericanos con modelos centralizados, el desarrollo socioeconómico no se da de manera igualitaria entre los distintos territorios subnacionales. Aquellos territorios que están en lugares alejados de las capitales o los más rezagados, dando indicios aquello de un modelo de desarrollo de centro/periferia en cada país, que genera trampas de pobreza en estos últimos⁶⁸.

Luego, es posible observar que en Chile existen tanto conflictos propios de cada territorio –mineros en el norte, silvoagropecuarios en el sur–, como otros que son transversales. En ese sentido, GARTENLAUB y TELLO señalan que el hecho de que las políticas de desarrollo territorial estén estrechamente relacionadas tanto con el centralismo como con modelo económico neoliberal, provoca que la gobernanza ambiental esté en función de estas. Esto se refleja en la manera en que se insertan las industrias en los territorios locales, en cómo se realizan los estudios de impacto ambiental y en las propias políticas ambientales sectoriales, con el fin de potenciar un mercado desregulado que facilite las inversiones y la interrelación con la economía global en base al extractivismo⁶⁹. Lo anterior deriva en que los conflictos socioambientales en Chile tengan una distribución espacial que se da en función de los recursos de las regiones y de las industrias que se insertan. La problemática surge toda vez que al insertarse las decisiones sobre qué actividades se realizan en los territorios, en un sistema de aprobación centralizado, no se toman en consideración debidamente las características propias de cada localidad, por lo que luego se torna complejo dar respuestas acordes a las exigencias y necesidades de cada lugar.

Los grandes proyectos cuentan, en última instancia, con la aprobación del Comité de Ministros, organismo político donde participan los ministros de Estado del gobierno de turno. Esto genera parcialidades en la aprobación de los proyectos en tanto deciden personas que no necesariamente

67 OCDE (2017), p. 44.

68 RIMISP (2012), p. 97.

69 GARTENLAUB y TELLO (2021), pp. 361 y ss.

tienen un conocimiento de la materia, ni de la realidad local donde se instalará el proyecto.

Sumado a ello, en la gran mayoría de los casos donde se propone el desarrollo de una nueva actividad en un territorio no existen mecanismos para involucrar a los actores sociales, lo que implica una mayor desconexión con la realidad local. Un ejemplo de aquello es el hecho de que 95 % de los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental lo hacen mediante una declaración de impacto ambiental, la cual no requiere de participación ciudadana obligatoria. Esto implica que en solo un 5 % de los casos existe un proceso de participación que de manera obligatoria involucre a la ciudadanía⁷⁰. Esta forma de cultura política, en la cual no se integra a las comunidades locales, dificulta una participación efectiva de la ciudadanía en la prevención de los conflictos ambientales que se presentan en sus territorios⁷¹.

En base a este tipo de consideración, la propuesta constitucional desarrolló una serie de normas que buscan transitar desde el centralismo actual a un modelo que potencie la autonomía regional. Dicho modelo pretendió la planificación del territorio conforme a las particularidades de cada uno de estos, de manera de abordar las inequidades existentes y mejorar a su vez la protección de la naturaleza.

En el debate constituyente, numerosas iniciativas apuntaban principalmente a lograr una mayor descentralización política, administrativa y fiscal⁷². Existió una vinculación con temáticas ambientales, por un lado, en la consideración de que un Estado regional capaz de considerar la diversidad territorial, cultural, social y económica del país permite avanzar en un Estado social, ecológico y democrático⁷³. Se sostuvo también que el centralismo tiene un alto impacto en la vida diaria de los ciudadanos, por los costos ambientales y las zonas de sacrificio que se generan como consecuencia de este, como también por la percepción de quienes habitan en regiones de que existe una captura de las riquezas de sus territorios a manos de entidades centralistas, mientras deben soportar los desastres que

70 SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2020), p. 7.

71 FUENZALIDA y QUIROZ (2012), p. 8.

72 Iniciativa Convencional Constituyente N° 99-3, 122-3, 120-3, 17-3, 384-3, 118-3 y 151-3.

73 Iniciativa Convencional Constituyente N° 120-3.

las actividades extractivas provocan sobre esto. A esto se sumaría la carencia de poder decisorio y la falta de oportunidades culturales y de bienestar que los obligan a migrar de sus territorios⁷⁴.

Se relevó también la importancia de promover la participación de las personas⁷⁵, con especial consideración de los pueblos indígenas. Asimismo, de avanzar en autonomía para que los gobiernos subnacionales cuenten con mayores competencias para la realización de sus fines e intereses, y que estos promuevan el desarrollo armónico con la naturaleza en sus territorios⁷⁶.

La propuesta de nueva Constitución contempló, finalmente, la creación de un Estado regional, junto con señalar que el Estado estará compuesto por entidades territoriales autónomas, manteniendo un territorio único e indivisible:

“Artículo 187.

1. El Estado se organiza territorialmente en entidades territoriales autónomas y territorios especiales.
2. Son entidades territoriales autónomas las comunas autónomas, regiones autónomas y autonomías territoriales indígenas. Están dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses. Tienen personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y las potestades y competencias necesarias para gobernarse en atención al interés general de la república, de acuerdo con la Constitución y la ley, teniendo como límites los derechos humanos y de la naturaleza.
3. La creación, modificación, delimitación y supresión de las entidades territoriales deberá considerar criterios objetivos en función de antecedentes históricos, geográficos, sociales, culturales, ecosistémicos y económicos, garantizando la participación popular, democrática y vinculante de sus habitantes.
4. En ningún caso el ejercicio de la autonomía podrá atentar en contra del carácter único e indivisible del Estado de Chile ni permitirá la secesión territorial⁷⁷.

74 Ídem.

75 Iniciativa Convencional Constituyente N° 99-3 y 197-3.

76 Iniciativa Convencional Constituyente N° 99-3.

77 Artículo 187, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

Por Estado regional se comprende generalmente una forma de organización del Estado intermedia entre el Estado Unitario y el Federal⁷⁸. El primero implica la concentración de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en órganos de Gobierno Central⁷⁹; mientras que un Estado Federal se caracteriza por contar con varios centros de impulsión política, y de esa manera es que cada unidad territorial decide por sí dentro del ámbito de su competencia aspectos de alta relevancia, pudiendo darse incluso una constitución propia⁸⁰.

Un Estado regional, entonces, implica un modelo que compatibiliza las ideas de unidad e integridad del país y de autonomía. Esto se lleva a cabo en tanto para todas las regiones rige la misma constitución, pero, a la vez, se otorga autonomía a las regiones descentralizando el poder en materia política, tributaria-económica, administrativa, jurídica, política, legislativa y reglamentaria⁸¹.

Para HABERLE, tanto el federalismo como el regionalismo se justifican en tanto buscan evitar el abuso del poder, sirven a la libertad cultural local, constituyendo un contrapeso a la globalización⁸². Por su parte, GONZÁLEZ plantea que el problema al que buscan dar respuesta los sistemas de organización del Estado federal o regional es el de establecer “una forma de división de los poderes permita tanto ser garantía y como cauce de la integración al pluralismo de la sociedad que se autoorganiza en Estado”⁸³. Por último, CEA señala que la importancia de la regionalización reviste en que se fortalece la democracia y la transparencia en la toma de decisiones, así como la rendición de cuentas por parte de las autoridades de manera periódica e informada⁸⁴. Este último aspecto es especialmente relevante en relación con la corrupción, la cual incide en una menor democracia y gobernabilidad y se encuentra ligada al poder monopólico para la toma de decisiones⁸⁵.

78 CLEMENTE (s.f.), *passim*.

79 Ídem.

80 SOTO (2020), *passim*.

81 Iniciativa Convencional Constitucional N° 91-3.

82 HABERLE (2006), p. 10.

83 GONZÁLEZ (1995), p. 277.

84 CEA (2017), p. 237.

85 KLIITGARD (1988), p. 15.

La nueva propuesta constitucional también incluyó una mirada distinta sobre la temática ambiental, en la que la descentralización tiene un papel fundamental. Como se indica en la propuesta, tanto el Estado como sus entidades territoriales –regiones autónomas, las comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales– deberán “establecer una política permanente de equidad territorial, de desarrollo sostenible y armónico con la naturaleza”⁸⁶. Esto es de especial relevancia en consideración de que “el ordenamiento territorial tiene como uno de sus fines “contribuir a la protección del ser humano y del ambiente, debe permitir la autonomía local”⁸⁷.

Cada región autónoma tendría competencias respecto de variadas aristas, entre ellas la conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza, del equilibrio ecológico y el uso racional del agua y los demás elementos naturales de su territorio; la regulación y administración de los bosques, las reservas y los parques, de las áreas silvestres protegidas y cualquier otro predio fiscal que se considere necesario para el cuidado de los servicios ecosistémicos que se otorgan a las comunidades, en el ámbito de sus competencias; la planificación, el ordenamiento territorial y el manejo integrado de cuencas y establecer una política permanente de desarrollo sostenible y armónico con la naturaleza⁸⁸.

Por otro lado, los gobiernos regionales también tendrían incidencia en materia ambiental, a través de su participación en los procesos de ordenamiento territorial, en los planes de manejo integrado de cuencas⁸⁹.

Por su parte, la comuna autónoma tendría entre sus funciones: la protección de los ecosistemas comunales y los derechos de la naturaleza; ejercer las acciones pertinentes en resguardo de la naturaleza y sus derechos reconocidos por la Constitución y la ley; la ejecución de los mecanismos y acciones de protección ambiental en la forma que determine la Constitución, la ley, los instrumentos de gestión ambiental y normas afines; la conservación, custodia y resguardo de los patrimonios culturales y natura-

86 Artículo 192, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

87 HERNÁNDEZ (2010), p. 99.

88 Artículo 219, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

89 Artículo 223, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

les; gestionar la reducción de riesgos frente a desastres y la obligación de garantizar la planificación del territorio de manera participativa⁹⁰.

A modo de conclusión y en base a la argumentación aquí expuesta, es dable afirmar que propender hacia un Estado regional y la descentralización del poder conlleva a fortalecer la democracia y la transparencia, en tanto la toma de decisiones se realiza en un nivel más cercano a los gobernados. Se fomenta la diversidad local al no estar supeditada la forma de vida a decisiones tomadas desde un centro que desconoce las realidades que construyen dicha identidad.

5. MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Como se señaló en el apartado anterior, en el debate constituyente se relevó la importancia de un manejo territorial que considere la cuenca hidrográfica como unidad de planificación por parte del Estado y las entidades territoriales. Lo anterior, entendiendo el contexto de crisis hídrica que existe a nivel nacional y su importancia en la captación y entrega del agua para las distintas necesidades tanto ecosistémicas y de biodiversidad como para las actividades humanas, ya sea de subsistencia o económicas.

Una cuenca hidrográfica “es la zona geográfica drenada por una corriente de agua”⁹¹. Así, conforman la cuenca tanto los cuerpos de agua, ya sea subterráneos a nivel de acuíferos o superficial a nivel de ríos, lagos, arroyos, humedales, nieve y glaciares, como los suelos, sean estos de cultivos, bosques, o ciudades, y el aire. En Chile existen 101 cuencas hidrográficas, y la mayoría de ellas va desde la cordillera al mar.

La cuenca es además el territorio en el que se llevan a cabo una serie de interacciones entre el medio biofísico, las instituciones (organizaciones sociales, cultura, leyes) y otros agentes como el mercado⁹². En otras palabras, estas zonas constituyen un área donde se interrelacionan activamente los componentes naturales y el sistema social, cultural y económico.

90 Artículo 201, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

91 FAO (2009), p. 3.

92 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. GRUPO DE DIVULGACIÓN DE CONOCIMIENTO Y CULTURA AMBIENTAL-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN (Colombia) (2014), pp. 11-12.

En este espacio geográfico es donde habitan las poblaciones, ya sean en grandes o bajas densidades, pues las cuencas resultan ser un lugar idóneo para el desarrollo de las civilizaciones, en tanto estas necesitan de agua para satisfacer sus actividades de subsistencia y economía⁹³. Sumado a lo anterior, las cuencas entregan servicios de regulación de caudales, recarga de los acuíferos, reciclado de nutrientes, capacidad de dilución de cargas contaminantes, reducción del arrastre de sedimentos, control de inundaciones, mantención de los hábitats de especies⁹⁴, además de la mantención de la diversidad biológica. Sin embargo, no todos sus servicios ecosistémicos están directamente relacionados con el agua y el uso de esta, también hay algunos denominados servicios culturales que están relacionados al uso recreativo de estas, la apreciación de la belleza escénica del paisaje y el patrimonio cultural asociado a la cuenca.

En Chile, la economía es altamente dependiente de la extracción o utilización de componentes naturales: minería, industria forestal, agrícola y ganadera, hidroeléctricas, acuicultura, son actividades relevantes para nuestra economía y que se disponen en relación con una cuenca en tanto requieren de agua para su funcionamiento. A ello se suma el desarrollo de infraestructuras para llevarlas a cabo como la construcción de vías de transporte, o bien el aumento de la densidad poblacional, y los cambios de uso de suelo⁹⁵, entre otros. Estos usos productivos confluyen con otras actividades como las recreacionales, de turismo, de subsistencia o culturales-espirituales, generando una cierta competencia con los usos que se busca dar a los territorios.

Como consecuencia de las actividades que se desarrollan en algún punto de la cuenca, se pueden generar impactos y amenazas ambientales que no solo tendrán repercusiones en el espacio inmediato si no también aguas abajo⁹⁶. Por ejemplo, el derrame de un relave minero en la parte alta de una cuenca podrá afectar los acuíferos cercanos, contaminando aguas superficiales y subterráneas, lo que afectaría aguas abajo todas las actividades que dependan del agua. Lo mismo puede decirse del agotamiento y deterioro de suelos y laderas, lo cual también afectará la disponibilidad de agua en el acuífero al disminuir la infiltración del agua lluvia.

93 AGUIRRE (2011), pp. 9-20.

94 GARCÉS (2011), pp. 29-41.

95 AGUIRRE (2011), pp. 9-20.

96 DOUROJEANNI *et al.* (2002), p. 9.

En este respecto, DOUROJEANNI *et al.*⁹⁷ explican que los usuarios aguas abajo sufren de las decisiones poco eficientes o responsables de los usuarios aguas arriba, que cuentan con una ubicación privilegiada, y, por tanto, se limita un aprovechamiento económicamente óptimo, socialmente justo y ambientalmente sustentable. De acuerdo con los autores, se justificaría la intervención del Estado, lo cual también conlleva a considerar la cuenca como unidad adecuada para la gestión hídrica⁹⁸. A su vez, argumentan que la cuenca es la unidad territorial adecuada para la gestión del agua, dado que son las “principales formas terrestres dentro del ciclo hidrológico que captan y concentran la oferta del agua que proviene de las precipitaciones”⁹⁹.

En Chile, tanto la gestión de los asuntos ambientales y de aguas desde el Estado recae en numerosas instituciones sectoriales con competencias ambientales que se superponen y generan ineficiencia en la implementación de las políticas. Esto es recalcado tanto por el Banco Mundial¹⁰⁰ como por la OCDE¹⁰¹. Al respecto, OSSANDÓN considera que esta gestión compartimentada tiene como consecuencia ineficiencias relacionadas con la determinación de quién fiscaliza y sanciona, la duplicidad de funciones, ineficiencia en el uso de recursos económicos y ser potencialmente generadoras de daño ambiental¹⁰².

Sumado a ello, no existe una organización que planifique, regule, supervigile y coordine desde la unidad de la cuenca, y que abarque integralmente temas tales como la producción, distribución y regulación de aguas, la erosión, la sedimentación, la contaminación, la deforestación, los cambios de uso de suelo, entre otros. En cambio, existe una serie de entidades privadas con competencias en el tema hídrico, donde cada una vela por su propio interés y sin la interrelación mínima necesaria para que exista un uso óptimo del agua¹⁰³.

97 DOUROJEANNI *et al.* (2002), *passim*.

98 DOUROJEANNI, *et al.* (2002), p. 9.

99 DOUROJEANNI *et al.* (2002), p. 8.

100 BANCO MUNDIAL (2013), p. 7.

101 OCDE (2011), *passim*.

102 OSSANDÓN (2012), p. 194.

103 VARGAS (2021), *passim*.

Estas entidades, que se denominan Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA), fueron creadas principalmente con el objetivo de gestionar el riego y sin contemplar la necesidad de coordinar todos los tipos de usos que se encuentran en una cuenca además del riego, “lo que impide prever, evitar y resolver conflictos dentro de la cuenca”¹⁰⁴. Dicha cuestión genera impedimentos para proyectar funciones relacionadas a la planificación con enfoque integrado de cuenca y con la aplicación de criterios de conservación y preservación del recurso¹⁰⁵. A esto se suma que el Código de Aguas, al regular las juntas de vigilancia, no obliga a que estas se organicen en torno a una cuenca, sino que permite una organización seccionada¹⁰⁶, y se ha identificado que en los hechos esta es la práctica generalizada¹⁰⁷.

Así las cosas, lo usual es que la gestión, además de ser parcelada en cuanto a la institucionalidad, también es fragmentada en cuanto a su objeto: tipos de uso, fuentes de captación y responsables del aprovechamiento son gestionados de manera separada, siendo que, como se mencionó anteriormente, el uso que se da aguas arriba repercute aguas abajo. Se gestiona un sistema interconectado de manera desconectada¹⁰⁸, por lo que la integración también se refiere a este punto.

Frente a las problemáticas anteriormente mencionadas, y ante el conocimiento de que la capacidad de los elementos de una cuenca es finita¹⁰⁹, se generó un debate en torno al manejo integrado de cuencas hidrográficas y el rol que estas poseen para el ordenamiento territorial en la Convención Constitucional. Esto se reflejó en una serie de iniciativas de normas¹¹⁰, las cuales propusieron, algunas con mayor profundidad que otras, a la cuenca hidrográfica como unidad geográfica desde la cual se debe pensar la gestión del territorio. Las proposiciones en general encontraron fundamento en las razones ya expuestas anteriormente en este apartado, haciendo énfasis

104 SALINAS y BECKER (2022), p. 30.

105 BANCO MUNDIAL (2011), p. 60.

106 Artículo 264 del Código de Aguas.

107 BANCO MUNDIAL (2011), p. 60.

108 DOUROJEANNI *et al.* (2002), p. 7.

109 PARRA (2009), p. 5.

110 Iniciativa Convencional Constituyente N° 692, 617 y 649.

fasis en que “nuestra nueva Carta Magna deberá establecer los estándares mínimos necesarios para un nuevo modelo de Gobernanza de las cuencas, que den cuenta de su extrema relevancia para la vida de nuestro planeta, y que permita superar el paradigma del agua como recurso natural”¹¹¹.

Finalmente, la propuesta contempló una serie de artículos que incorporan a las cuencas en la Constitución. En primer lugar, destaca la norma del artículo 196, que considera a las cuencas como unidad de ordenación dentro de los deberes de planificación del Estado y de las entidades territoriales:

“Artículo 196.

1. El Estado, a través de la administración central, los gobiernos regionales y locales, tienen el deber de ordenar y planificar el territorio. Para esto, utilizarán unidades de ordenación que consideren las cuencas hidrográficas.
2. Este deber tendrá como fin asegurar una adecuada localización de los asentamientos y las actividades productivas, que permitan un manejo responsable de los ecosistemas y de las actividades humanas, con criterios de equidad y justicia territorial para el bienestar intergeneracional.
3. Los planes de ordenamiento y planificación ecológica del territorio priorizarán la protección de las partes altas de las cuencas, glaciares, zonas de recarga natural de acuíferos y ecosistemas. Estos podrán definir áreas de protección ambiental o cultural y crear zonas de amortiguamiento para estas. Asimismo, contemplarán los impactos que los usos de suelos causen en la disponibilidad y calidad de las aguas”¹¹².

Para lograr lo anterior, la propuesta contempló normativa orientada a asegurar un proceso participativo y descentralizado de la gobernanza de las aguas a través del manejo integrado de cuencas, debiendo considerar la cuenca hidrográfica como la unidad mínima de gestión¹¹³. La propuesta de nueva Constitución estableció en su artículo 143 la creación de Consejos de Cuenca, los que estarán a cargo de la administración de las aguas, en coordinación con un organismo central denominado Agencia Nacional de las Aguas. Los Consejos de Cuencas deberían contar con miembros representativos las autoridades, la sociedad civil y las entidades territoriales

111 Iniciativa Convencional Constituyente N° 617, p. 7.

112 Artículo 196, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

113 Artículo 143, Capítulo III. Naturaleza y medio ambiente.

con presencia en la respectiva cuenca, sin que ningún actor pueda tener el control del organismo¹¹⁴.

Luego, y ligado al tema del acápite anterior, incorporó dentro de las competencias de las regiones autónomas “[I]a planificación, ordenamiento territorial y manejo integrado de cuencas”¹¹⁵, y, del Gobierno Regional, “[p]reparar y presentar ante la Asamblea Regional el plan regional de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas y los planes de manejo integrado de cuencas, en conformidad al Estatuto Regional y la ley”¹¹⁶.

De esta manera, la propuesta de Constitución vinculó directamente el ordenamiento territorial y el manejo integrado de estas, debiendo incluir las en este proceso como una unidad de ordenación y también como un lineamiento de los instrumentos de ordenamiento territorial que deberán incorporar criterios para su protección y funcionamiento.

Profundizando en el contenido de estas normas, el manejo integrado de cuencas se puede definir como la gestión participativa de los elementos naturales de una cuenca frente a las intervenciones antrópicas, buscando un uso sostenible y minimizar los impactos negativos sobre ellos¹¹⁷. El que la gestión sea integrada implica una institucionalidad que se encuentre coordinada y orientada a conciliar los diferentes intereses presentes en la cuenca.

Por otro lado, el concepto integrado puede hacer referencia a otras dualidades que se debe buscar conciliar. Por ejemplo, los distintos sectores de uso; el aprovechamiento por un lado y la protección por el otro; cantidad y calidad hídrica; la condición física-química y ecológica de un cuerpo de agua o una cuenca; la relación agua-suelo-vegetación; la consideración de aspectos técnicos, institucionales, sociales y culturales¹¹⁸.

El manejo o gestión integrada de cuencas se presenta como una herramienta sumamente útil que permitirá coordinar y conciliar los diferentes

114 Artículo 143, Capítulo III. Naturaleza y medio ambiente.

115 Artículo 219, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

116 Artículo 223, Capítulo VI. Estado regional y organización territorial.

117 FERNANDES (2010) pp. 69-85; OSSANDÓN (2012), p. 197.

118 CTB/ENABEL (2019), p. 38.

usos existentes y permitir su conservación en el tiempo. Así, se podrá plasmar en la planificación la interdependencia que existe entre las actividades humanas y el ecosistema de la cuenca, además de las implicancias que generan las actividades aguas arriba para los territorios agua abajo y quienes los habitan¹¹⁹. Para OVALLES *et al.*, la importancia de organizar de esta manera el devenir de las cuencas radica en distintos ámbitos:

“[...] se orienta la actuación de los organismos del Estado y actores sociales claves, al tiempo que proporciona el conocimiento adecuado de las condiciones físico-naturales, los recursos y amenazas naturales; de las actividades socioeconómicas especialmente consideradas y la estructura política institucional para la planificación y gestión, junto con la visión a futuro, el diseño del conjunto de propuestas de acciones, programas y proyectos que serán objeto de la toma de decisiones. Es un instrumento de negociación y de orientación de la inversión pública y privada. La gestión del plan es estratégica por cuanto este proceso crea la viabilidad y sentido de pertenencia del proceso de ordenación del territorio”¹²⁰.

La relevancia de generar políticas públicas del agua a nivel de cuenca hidrográfica es también reconocida por la OCDE, siendo esta una recomendación a los países miembros¹²¹, y los programas de manejo de cuencas han sido, desde 1990, uno de los campos de acción al cual el Banco Interamericano de Desarrollo otorga financiamiento¹²².

Desde la Academia se han realizado propuestas respecto de ciertos enfoques a considerar en la planificación del manejo integrado de cuencas. Por ejemplo, FERNANDES puntualiza sobre tres líneas: producción, preservación y recuperación; las cuales deben tender a un equilibrio y deben responder a las características fisiogeográficas y socioeconómicas del área en cuestión¹²³. También se ha planteado la idea de integrar dentro del ámbito del concepto el uso de la tierra. Según SOUZA *et al.*, el manejo integrado de cuencas contempla “el conjunto de técnicas que se aplican para el análisis, protección, rehabilitación, conservación y uso de la tierra en las cuencas hidrográficas, con el fin de controlar y conservar el recurso agua prove-

119 Iniciativa Popular de Norma N° 53.886.

120 OVALLES *et al.* (2008), pp. 241-252.

121 OCDE (2016), p. 6.

122 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012), *passim*.

123 FERNANDES (2010), p. 75.

niente de las mismas”¹²⁴. Otros ejemplos de elementos a considerar son los riesgos de desastres naturales y climáticos, estándares de calidad de agua y mecanismos de control de la contaminación¹²⁵, qué usos existen, cómo se proyectan en el tiempo de manera que puedan coexistir de manera sostenible y la planificación en caso de asignación de nuevos derechos.

Por otro lado, en la gestión integrada de cuencas se ha levantado la preocupación de que esta se realice con una perspectiva de género. Hombres y mujeres no viven de la misma manera los impactos sobre las aguas, ni tienen las mismas necesidades. Las mujeres, en tanto social y culturalmente se les ha asignado el rol de las labores domésticas, de subsistencia y de cuidado, cuentan con saberes esenciales sobre el uso y gestión del agua, y también con facultades relacionadas al suministro, la gestión y protección del agua¹²⁶. Estas perspectivas particulares se invisibilizan de no contar con un enfoque de género en la política¹²⁷.

Sumado a ello, el Consejo Mundial del Agua señala que las mujeres, además de ser los usuarios principales del agua doméstica, utilizan el agua en su papel fundamental de producción de alimentos, y que ellas, junto a los niños, son los más vulnerables al momento de desastres relacionados con este recurso¹²⁸. Por su parte, la Unión Mundial por la Naturaleza reconoce que “la degradación de las cuencas hidrográficas afecta negativamente la salud, los ingresos y la carga de trabajo de las mujeres adultas y jóvenes, debido a que son más dependientes de los recursos forestales que se hallan en la propiedad común para sobrevivir y obtener ingresos económicos”¹²⁹.

En Chile, la brecha que existe en torno a la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas es considerable. Un 17 % de los derechos corresponden a mujeres, un 40 % a hombres y un 42 % a personas jurídicas, las cuales, a su vez y en gran mayoría, también son encabezadas por hom-

124 SOUZA *et al.* (2012), p. 74.

125 Para más ejemplos de factores a considerar en la elaboración de este tipo de planes, ver en línea: <<https://www.iagua.es/blogs/axel-charles-dourojeanni-ricordi/significado-manejo-cuencas-america-latina>>; <<https://www.iagua.es/blogs/axel-charles-dourojeanni-ricordi/formulacion-y-ejecucion-planes-gestion-recursos-hidricos>>.

126 AGUIRRE (2011), *passim*.

127 CLEMENTE *et al.* (2015), p. 62.

128 CONSEJO MUNDIAL DEL AGUA (2000), p. 62.

129 UNIÓN MUNDIAL POR LA NATURALEZA (2014), p. 1.

bres: en el 62 % de los casos las personas encargadas de establecimientos con responsabilidades ambientales son hombres¹³⁰. Así, el poder sobre el agua reside en la gran mayoría de los casos en los hombres, quedando las mujeres excluidas de este tipo de decisiones y su visión no es tomada en cuenta, lo cual las hace más vulnerables frente a los impactos que esas decisiones conllevan. Por estas consideraciones, se torna relevante la incorporación de variables que consideren la especial vulnerabilidad de este grupo, la cual se da por un menor poder de decisión, menor poder sobre los derechos de aprovechamiento de aguas, y más responsabilidades de subsistencia que requieren de la disponibilidad y calidad del agua para llevarse a cabo.

Finalmente, cabe mencionar que, si bien el concepto de manejo integrado de cuencas parece novedoso, tanto a nivel internacional como en Chile hace ya varios años se está impulsando la gestión integrada. En efecto, en el país ha habido diversas iniciativas de estudios integrados del recurso hídrico por parte de la Dirección General de Aguas y la Comisión Nacional de Riego, buscando entender la dinámica hídrica a nivel de una cuenca completa, integrando los actores que representan la demanda con las instituciones que administran la oferta y avanzando en el tema del valor económico y social del agua.

En 2007, se creó una Estrategia Nacional de Manejo Integrado de Cuencas; sin embargo, la iniciativa no alcanzó a implementarse y fue cambiada en 2012 por la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos¹³¹, y también el año 2013 se creó la “Guía de análisis y zonificación de cuencas hidrográficas para el ordenamiento territorial”, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo¹³². Sin embargo, estas herramientas no han provocado grandes resultados¹³³.

130 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2021), pp. 60 y ss.

131 En esta estrategia se destaca que, ante el escenario actual, es clave la Gestión Integrada de Recursos Hídricos y la gestión integral de cuencas, en el entendido de que cada cuenca es un territorio particular y único.

132 En esta guía se sostiene que las cuencas hidrográficas corresponden a uno de los componentes de análisis territorial a tener en consideración, otorgando lineamientos a seguir por las regiones a la hora de crear el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2013), *passim*.

133 Esta situación es reconocida por la Fundación Chile en su proyecto Escenarios Hídricos 2030, el cual desarrolló una propuesta institucional denominada “Gobernanza desde las cuencas: Institucionalidad para la seguridad hídrica en Chile”. El diagnóstico

Por otra parte, a nivel comparado, existen ejemplos de normas constitucionales y legales que incorporan el manejo integrado de cuencas. En primer lugar, Ecuador también considera el manejo por cuencas dentro de su Constitución. Se establece que el Estado “garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua” (artículo 411) y que se “se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas” (artículo 244).

Por su parte, Uruguay establece en su Constitución que para las políticas nacionales del agua y las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos se establecerán las cuencas hidrográficas como unidades básicas (artículo 47, 1. b.) Por último, la Constitución de Bolivia considera que es deber del Estado desarrollar planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de las cuencas hidrográficas, y establece la obligación estatal de regular el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos y de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos, respetando los usos y costumbres de las comunidades (artículo 375).

A nivel legal, un ejemplo a nivel mundial de una gestión integrada de cuencas que obtuvo resultados satisfactorios es el caso de Canadá. En la década de 1980, tuvo que recurrir a medidas de gestión integrada de cuenca, debido a que se produjo una gran presión sistémica sobre los recursos hídricos, además de eventos de contaminación¹³⁴. Las bases que implementaron para la Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas contemplaban:

- 1) Un plan de cuencas lo suficientemente completo para tomar en cuenta todos los usos del sistema de agua y otras actividades que afectan el flujo, caudal y la calidad del agua;

realizado plantea que las principales deficiencias en torno a la gestión de recursos hídricos a nivel de cuencas hidrográficas presentes en la actualidad son: (i) descoordinación entre las instituciones con atribuciones en la gestión del agua de la cuenca; (ii) limitada, fraccionada y contradictoria información sobre los recursos hídricos a nivel de cuenca, y (iii) marco normativo e institucional inadecuado para una gestión integrada del agua a nivel de cuenca.

134 VARGAS (2021), *passim*.

- 2) Información sobre el régimen hidrológico completo de la cuenca;
- 3) Un sistema analítico, o modelo, capaz de revelar la gama completa de impactos que serían producidos por usos y desarrollos particulares en la cuenca;
- 4) Objetivos de manejo específicos para la cuenca, con criterios para evaluar alternativas de manejo de manera objetiva e imparcial;
- 5) Participación de todos los servicios reguladores relevantes;
- 6) Disposiciones para la participación pública en la determinación de objetivos y en las decisiones de gestión.

Estas bases cumplieron su objetivo y Canadá logró desarrollar una gestión integrada de cuencas de manera exitosa.

A nivel latinoamericano, numerosos países han buscado incluir este enfoque en sus políticas. Es el caso de Perú, país pionero en Latinoamérica a la hora de integrar este enfoque en la política pública¹³⁵; México, en donde la aplicación del enfoque se materializa mayormente en microcuencas, lo cual presenta ventajas como una mayor simplicidad de la administración, coordinación y participación de los actores, la identificación de la problemática y su monitoreo, entre otros¹³⁶.

Por su parte, Ecuador, en su Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del agua¹³⁷, asigna a la Autoridad Única del Agua la responsabilidad de la gestión integrada e integral de los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico y por cuenca o sistemas de cuencas hidrográficas (artículo 8). Establece, dentro de los principios de gestión de los recursos hídricos, el que la cuenca hidrográfica constituye la unidad de planificación y gestión integrada de los recursos hídricos y que esta planificación deberá considerarse en los planes de ordenamiento territorial dentro de la cuenca hidrográfica (artículo 35).

135 DOUROJEANNI (2007), p. 157.

136 COTLER Y PINEDA (2008), p. 20.

137 Registro Oficial N° 305, Suplemento 2, de 6 de agosto de 2014. Disponible en línea: <<http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf>>.

Bolivia cuenta con un Plan Nacional de Cuencas desde 2006, elaborándose en 2013 la segunda versión de este, contando con el marco normativo de la Constitución de 2009 y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, de 2012. Esta ley establece, dentro de las bases y orientaciones del vivir bien a través del desarrollo integral en agua, el mandato de regular y desarrollar planes interinstitucionales de conservación y manejo sustentable de las cuencas hidrográficas, “destinados a garantizar la soberanía con seguridad alimentaria y los servicios básicos y la conservación de los sistemas de vida, en el marco de las normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, conforme a Ley” (artículo 27, 9.).

En Bolivia, la construcción de la política de gestión integral de agua y cuenca se concibe dando gran importancia a la experiencia local, al aprendizaje y la validación de instrumentos de implementación mediante proyectos piloto a nivel local¹³⁸. Ha sido distintiva la creación de esta política a partir de la experiencia de los actores involucrados, sin señalar previamente un marco normativo e institucional en tanto esto podría haber quitado flexibilidad a la política, y fomentando el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, sobre todo los gobiernos municipales¹³⁹. A su vez, ha sido fundamental la descentralización “para lograr el ordenamiento y aprovechamiento de dichos recursos, a través de un trabajo sincronizado entre el nivel nacional, subnacional y la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas”¹⁴⁰.

Otro caso es el de Colombia, país que cuenta con un decreto por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones¹⁴¹. En este, se definen los planes de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica como un “instrumento a través del cual se realiza

138 CTB/ENABEL (2019), p. 24.

139 CTB/ENABEL (2019), p. 26.

140 CTB/ENABEL (2019), p. 15.

141 Artículo 18 del Decreto N° 1640, de 2012, de Colombia. Disponible en línea: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49987#:~:text=Por%20medio%20del%20cual%20se,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.&text=CONSIDERANDO%3A,gozar%20de%20un%20ambiente%20sano>>.

la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico” (artículo 18).

Además, establece directrices a tener en cuenta en la ordenación de cuencas: el carácter especial de las áreas y ecosistemas que se protegen especialmente por la legislación, prioridad para el consumo de agua para abastecimiento humano y para la producción de alimentos; la prevención y control de la degradación de los recursos hídricos; la oferta, la demanda actual y futura de los recursos naturales renovables, la definición de medidas de ahorro y uso eficiente del agua y el riesgo que pueda afectar las condiciones fisicobióticas y socioeconómicas en la cuenca, incluyendo condiciones de variabilidad climática y eventos hidrometeorológicos extremos (artículo 19).

El decreto estructura el proceso de creación del plan en fases: aprestamiento, diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (artículo 26).

Para la coordinación de estos procesos también se establece la creación de Consejos de Cuenca –asociadas a una cuenca en ordenación–, y de mesas de trabajo –asociadas a microcuencas o acuíferos– (artículo 7). El decreto establece que la participación ciudadana se podrá dar durante todo el proceso de elaboración del plan, haciendo llegar observaciones y recomendaciones a los representantes en el Consejo de Cuencas (artículo 53).

A modo de conclusión, existe una íntima relación del manejo integrado de cuencas hidrográficas con el ordenamiento del territorio. Como se mencionó anteriormente, mediante el ordenamiento del territorio se debe buscar la gestión responsable de bienes naturales y del territorio como también la protección del medio ambiente. Esto, según se ha argumentado, es lo que se proyecta alcanzar mediante la consideración de las cuencas como unidad para administrar el territorio y a través del manejo integrado de estas, debiendo regularse, entre otros por instrumentos de ordenamiento territorial, de qué manera se hará uso de los bienes naturales asociados a la cuenca y establecer estándares para que esos usos permitan la sostenibilidad en el tiempo de dichos bienes.

6. INCORPORACIÓN DEL MARITORIO Y DE LOS ECOSISTEMAS MARINO-COSTEROS

Finalmente, la preocupación por la protección de los sistemas marino-costeros también surge como un punto relevante en relación con el ordenamiento territorial, dada la importancia que este posee para la salud de los océanos y porque su protección se directamente vinculada con la del resto de las cuencas del país.

Los océanos contienen el 97 % del agua del mundo y corresponde a $\frac{3}{4}$ de la superficie terrestre¹⁴². Cumplen un rol fundamental para la vida por ser una fuente directa de alimentos y por su rol regulador del clima, lluvias, oxígeno, al ser parte del ciclo hidrológico. Este ciclo involucra todo el flujo del agua, partiendo por los glaciares, luego su transcurso por medio de los ríos –que dan sustento a la vida en su recorrido a partir de los sedimentos y nutrientes que arrastran–, hasta llegar a los océanos por medio de sus desembocaduras¹⁴³.

A partir de estas interacciones que ocurren entre los mares y el espacio terrestre, es que surgen diversos ecosistemas marino-costeros, los cuales son de vital importancia, ya que sustentan una serie de actividades, proporcionando bienes para el bienestar y desarrollo económico y social¹⁴⁴. A raíz de esto, históricamente la utilización de los bienes naturales que existen en las costas ha favorecido la concentración de población, generando asentamientos humanos para desarrollar actividades como la pesca, industria, turismo, transporte y comercio¹⁴⁵.

A pesar de la importancia que los océanos tienen para el desarrollo de la vida, estos y los ecosistemas costero-marinos se encuentran en un estado crítico a raíz del cambio climático¹⁴⁶, la contaminación, industrialización, el uso descontrolado del territorio, por la erosión de las costas¹⁴⁷

142 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2021), p. 103.

143 CAMPOBLANCO y GOMERO (2000), pp. 57-63.

144 SOTO (2019), p. 286.

145 BARRAGÁN y DE ANDRÉS (2015), pp. 11-20.

146 PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2019), *passim*.

147 RANGEL-BUITRAGO *et al.* (2019), p. 15.

y por la ausencia de planificación en torno a estos¹⁴⁸. Existen ejemplos que dan cuenta de las presiones que sufren el océano y las costas: año a año se vierten miles de millones de metros cúbicos de aguas residuales al mar, siendo las termoeléctricas las fuentes que más emisiones de aceites y grasas, metales pesados, hidrocarburos, sulfatos y sulfuros generan¹⁴⁹, que existe una sobreexplotación y/o agotamiento de los recursos hidrobiológicos por parte de la industria pesquera¹⁵⁰, y que el borde costero también se encuentra contaminado con un 75 % de desechos que corresponden a plástico¹⁵¹.

Sumado a ello, la zona costera recibe cada vez más presiones a raíz del crecimiento demográfico y de la urbanización, siendo este uno de los procesos que mayor impacto genera en los sistemas naturales, dada la afectación que produce en la conservación de los espacios costeros frágiles como, por ejemplo, al construirse sobre humedales¹⁵². Esto es de suma importancia si se considera, por ejemplo, que los humedales costeros funcionan como barreras ante amenazas, como los tsunamis¹⁵³, además de proveer de otros servicios de aprovisionamiento, regulación y soporte de ecosistemas o culturales. Otra cara de la expansión demográfica es la constitución de derechos de propiedad en estos espacios, lo que ha dificultado su protección y disfrute por parte de todas las personas, aun cuando las playas son consideradas bienes comunes por la regulación¹⁵⁴. Esto también ha ocurrido por el otorgamiento de concesiones en el mar para fines económicos¹⁵⁵ que finalmente terminan por fragmentar los espacios y la protección de estos considerados como sistemas dinámicos.

SOTO sostiene que, en definitiva, dependiendo de la geografía, el nivel de desarrollo, recursos disponibles y la administración por parte de las au-

148 SOTO (2019), p. 286.

149 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2021), p. 118.

150 SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA (2021), p. 4.

151 OCEANA (2020), *passim*.

152 MARTÍNEZ *et al.* (2019a), pp. 259-260.

153 WINCKLER *et al.* (2019), p. 71; CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL RIESGO DE DESASTRES (s.f.), *passim*.

154 Para profundizar en la dicotomía que se ha generado entre el estatus de las playas y los derechos de propiedad, ver CAMUS e HIDALGO (2017), pp. 97-116.

155 TRECKLIN (2015), p. 3.

toridades, la zona costera presentará distintos niveles de riesgo, deterioro y vulnerabilidad ante actividades antrópicas y naturales que le puedan impactar¹⁵⁶. Profundizando en una de estas aristas, la ausencia una regulación tanto de sus distintos elementos como del territorio que posea una visión integradora de estos sistemas y que comprenda la interdependencia de los elementos terrestres y marinos, ha permitido que exista diversa normativa sectorial, enfocada en los usos de estos espacios según los distintos intereses, provocando, a su vez, que existan muchos organismos con competencias en la regulación de estos.

El actual texto constitucional, de la Constitución de 1980, no realiza ninguna mención a los océanos, costas y los ecosistemas presentes en estos espacios. La regulación de estos espacios se ha dado principalmente a través de ciertos instrumentos de ordenamiento territorial como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Oceánica Nacional de Chile¹⁵⁷ y la Política Nacional Uso de Borde Costero (PNUBC)¹⁵⁸. Esta última tiene especial importancia, ya que, en primer lugar, definió el borde costero del litoral como “aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país”, siendo este el espacio que donde luego se aplican algunos instrumentos de planificación territorial (plan regional de desarrollo urbano, plan regulador intercomunal o metropolitano, plan regulador comunal)¹⁵⁹. Esta política, en conjunto con otros cuerpos normativos, permitió, además, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, para que estos pudiesen avanzar en propuestas de zonificación, de evaluación de la política y de recomendaciones para el uso de los espacios costeros, principalmente a través de los planes regionales de ordenamiento territorial¹⁶⁰.

156 SOTO (2019), p. 286.

157 Decreto N° 74, de 2018, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba Política Oceánica Nacional de Chile.

158 Decreto N° 475, de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea Comisión Nacional que indica.

159 BELMAR (2014), p. 200.

160 PEÑA *et al.* (2019), *passim*.

A pesar de la existencia de estos instrumentos, aún existen desafíos para transitar desde una lógica de uso del borde costero a una que priorice su protección y que promueva una visión integrada de estos sistemas marino-costeros, plasmando aquello en las normas que guíen su regulación. MARTÍNEZ *et al.* sostienen que en Chile en la zona costera no se han implementado los lineamientos “debido a la escasa articulación con los instrumentos de Planificación Territorial y las limitaciones que involucra operar bajo el concepto de ‘borde costero’”¹⁶¹.

Sobre el primer punto, señalan que el principal instrumento utilizado para la planificación de estos espacios son las zonificaciones enmarcadas en la Política Nacional Uso de Borde Costero. Estas son definidas en el reglamento de concesiones marítimas como “el proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral, que tiene por objeto definir el territorio y establecer sus múltiples usos expresados en usos preferentes, y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración, en conformidad con lo dispuesto en el DS N° 475 de 14 de diciembre de 1994”¹⁶².

Sin embargo, las zonificaciones son de carácter indicativo, por lo que no existe una obligación de incluirlas en los instrumentos de planificación de territorio, como tampoco hay una metodología establecida para su generación. De tal manera, no hay uniformidad en la generación de estas, como tampoco se han establecido criterios que permitan considerar a la costa como un territorio singular en estos instrumentos. Los autores consideran que esta situación se debería, entre otras cosas, a lo restringido del concepto de borde costero, que delimitaría una superficie escasa a ser regulada¹⁶³.

Durante el proceso de redacción de la propuesta de nueva Constitución, se revisó un conjunto de iniciativas que buscaban abordar los puntos hasta acá planteados. Se develó la importancia del mar, de las costas y de los ecosistemas ahí presentes para la cultura y la necesidad de protegerlos mediante el establecimiento de obligaciones directas para el Estado y de una ordenación y gestión integrada del territorio, basada en una comprensión más amplia de los espacios y de las dinámicas que ocurren en ellos.

161 MARTÍNEZ *et al.* (2019b), p. 9.

162 Reglamento de Concesiones Marítimas de la Armada de Chile (2006).

163 MARTÍNEZ *et al.* (2019b), p. 19.

Así, se discutieron iniciativas que buscaban reconocer la identidad marítima del país y la importancia que los ecosistemas costero-marinos representa para la economía, para el desarrollo de la vida, de las sociedades y de su cultura¹⁶⁴ y para la lucha contra la crisis climática¹⁶⁵. Otras propuestas pusieron de manifiesto el vínculo que existe entre los pueblos indígenas, sus cosmovisiones y mar, promoviendo una mayor gobernanza y participación de estos pueblos en las decisiones con respecto a su uso, y estableciendo obligaciones de protección y de permitir el acceso a este y a las costas para la continuidad de sus economías, costumbres y prácticas ancestrales¹⁶⁶.

También se discutieron propuestas en torno a reconocer las obligaciones y directrices que surgen de los instrumentos a los que Chile ha suscrito internacionalmente para la protección de los océanos, mares y ecosistemas, los cuales constituirían un fundamento para el establecimiento de obligaciones a nivel constitucional¹⁶⁷. Finalmente, también se destacó la importancia que tiene el mar en términos estratégicos y económico-políticos¹⁶⁸ para el desarrollo del comercio y comunicaciones, así como el rol que poseen los puertos en este ámbito¹⁶⁹.

De todas estas propuestas, se estableció finalmente, en la propuesta de nueva Constitución, una norma que permitiría avanzar en superar la visión restringida de borde costero, que ha derivado en una regulación poco integrada de la costa y el mar.

La norma señala que:

“Artículo 139

1. Chile es un país oceánico que reconoce la existencia del maritorio como una categoría jurídica que, al igual que el territorio, debe contar con regulación

164 Iniciativa Convencional Constituyente N° 647 y 710; Iniciativa Popular Indígena N° 151, 181, 165 y 228, y, en el mismo sentido, Iniciativa Convencional Constituyente N° 934 y 710.

165 Iniciativa Convencional Constituyente N° 647 y 710.

166 Iniciativa Popular Indígena N° 210, 181, 165 y 228, en el mismo sentido Iniciativa Convencional Constituyente N° 710.

167 Iniciativa Convencional Constituyente N° 799 y 934.

168 Iniciativa Convencional Constituyente N° 934

169 Iniciativa Convencional Constituyente N° 976.

normativa específica que incorpore sus características propias en los ámbitos social, cultural, medioambiental y económico.

2. Es deber del Estado la conservación, la preservación y el cuidado de los ecosistemas marinos y costeros continentales, insulares y antártico, propiciando las diversas vocaciones y usos asociados a ellos, y asegurando, en todo caso, su preservación, conservación y restauración ecológica.
3. Una ley establecerá la división administrativa del maritorio, su ordenación espacial, gestión integrada y los principios básicos que deberán informar los cuerpos legales que materialicen su institucionalización, mediante un trato diferenciado, autónomo y descentralizado, según corresponda, sobre la base de la equidad y justicia territorial⁷⁰.

Esta norma reconoció por primera vez la importancia de los océanos y de su protección a nivel constitucional en Chile, cobrando relevancia para ello conceptos como ecosistemas marinos, marino-costeros, costeros-continentales, insulares y antárticos. Es en relación con estos que la propuesta de nueva Constitución entrega al Estado una labor de conservación, preservación, restauración y cuidado, buscando romper con el paradigma de regular estos espacios únicamente en torno a su uso, avanzando así en la protección de estos.

Analizando el contenido de la norma, en primer lugar, destaca la inclusión del concepto de maritorio como uno que amplía la comprensión de las dinámicas que ocurren entre el océano y el espacio terrestre. El maritorio es un concepto que no posee una única definición, pudiendo entenderse como la versión marítima del territorio que incluiría una mirada que reconoce su dimensión social, cultural, histórica y económica¹⁷⁰, como también dinámicas e interacciones que existen entre los distintos componentes de estos espacios, dando cuenta de que hay sistemas costero-marinos que surgen como resultado de estas¹⁷¹.

En segundo lugar, se incorpora, también por primera vez, el concepto de espacios costero-marinos, los cuales son definidos por PARRA como “la combinación de componentes naturales y artificiales que surgen de la interacción de la litósfera, la atmósfera, la hidrósfera salada y continental, en permanente dinamismo por la acción natural y humana, que rige y condi-

170 ALCAÍNO (2022), (s.p.).

171 Iniciativa Convencional Constituyente N° 710.

ciona la existencia y desarrollo de la sustentación de la vida, en todas sus manifestaciones, y que se despliega próxima, relativa o en las costas marinas¹⁷². Estos sistemas costero-marinos se componen de tres elementos: físico (marítimo, intermareal y costero-terrestre); ecológico (biodiversidad y ecosistemas); antrópico (dependencia de la humanidad a los espacios costero-marinos), siendo este entramado el que permite el equilibrio ecológico y el bienestar humano y el que, a la vez, los transforma en sistemas complejos y dinámicos tanto espacial como temporalmente¹⁷³.

Por su parte, los ecosistemas costero-marinos son aquellos ubicados en la costa con una clara influencia marina, tales como estuarios, manglares, entre otros. Estos ecosistemas se ubican en la parte más baja de las cuencas fluviales, bahías, estuarios y lagunas costeras, zonas rocosas, playas, arrecifes, plataformas continentales y taludes, así como las zonas de afloramiento¹⁷⁴.

Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment, MEA por sus siglas en inglés), los ecosistemas costeros son diversos, altamente productivos, ecológicamente importantes a escala global y muy valiosos por los servicios que brindan, por lo que no deben ser observados de manera independiente con el resto de los cursos de agua, puesto que los hábitats y los procesos ecológicos que ocurren dentro de ellos están altamente vinculados entre ellos, mediando el agua en muchos de estos vínculos¹⁷⁵.

La elección de los conceptos hasta aquí señalados tiene por fin integrar los distintos elementos que componen estos sistemas, para que el ordenamiento jurídico no se restrinja solo a su regulación jurídico-administrativa. Por el contrario, busca observar a estos sistemas de una manera más amplia, que recoja la lógica de interfase e interdependencia que existe entre el medio marino y terrestre y que, por tanto, permita abarcar más ámbitos espaciales costero-marinos que al utilizar otros términos más restrictivos que generan una comprensión lineal de estos ecosistemas¹⁷⁶. Esta amplitud

172 PARRA (2022), p. 21.

173 Ídem.

174 FAO (2019), *passim*.

175 DAYTON *et al.* (2010), pp. 513-549.

176 PARRA (2022), p. 57.

permitiría generar una mejor sinergia entre los instrumentos que regulan los espacios costero-marinos.

Sumado a todo lo anterior, la propuesta establece en su artículo 134 otra norma que también significa un avance en la protección de estos espacios, pero también en términos de permitir un mayor acceso y regulación a los espacios costero-marinos.

La norma establece que:

“Artículo 134

[...] Son bienes comunes naturales el mar territorial y su fondo marino; las playas; las aguas, glaciares y humedales; los campos geotérmicos; el aire y la atmósfera; la alta montaña, las áreas protegidas y los bosques nativos; el subsuelo, y los demás que declaren la Constitución y la ley.

Entre estos bienes son inapropiables el agua en todos sus estados, el aire, el mar territorial y las playas, los reconocidos por el derecho internacional y los que la Constitución o las leyes declaren como tales.

Tratándose de los bienes comunes naturales que sean inapropiables, el Estado debe preservarlos, conservarlos y, en su caso, restaurarlos. Debe, asimismo, administrarlos de forma democrática, solidaria, participativa y equitativa [...].

El Estado podrá otorgar autorizaciones administrativas para el uso de los bienes comunes naturales inapropiables, conforme a la ley, de manera temporal, sujetas a causales de caducidad, extinción y revocación, con obligaciones específicas de conservación, justificadas en el interés público, la protección de la naturaleza y el beneficio colectivo. Estas autorizaciones, ya sean individuales o colectivas, no generan derechos de propiedad”.

Que el mar territorial y las playas sean bienes comunes inapropiables implica que el uso de estos bienes debe ser observando la conservación de ellos, su protección y el beneficio colectivo. Ante lo anterior, el Estado tendría deberes especiales, así como generar una administración que permita el involucramiento de las comunidades, participando en las decisiones que involucren estos bienes. Por su parte, para los particulares, esto significa observar los fines planteados y que las autorizaciones que les sean entregadas para su uso, acceso o aprovechamiento deberán sujetarse, adicionalmente, a restricciones que permitan dar cumplimiento a ciertos estándares de protección del medio ambiente. Estas nuevas obligaciones contribuyen a que exista una ordenación y regulación de estos espacios que tenga en

miras el bien común y protección de la naturaleza, avanzando en superar la brecha generada por la fragmentación que se ha ocasionado por la aplicación de títulos propiedad privada sobre estos espacios.

Dicho reconocimiento, en función a la historia y cultura chilena ligada a los océanos, el establecimiento de la obligación del Estado protección rompe con los paradigmas que hasta ahora han regulado estos espacios. Esto implicaría pasar desde un enfoque del mero uso a una toma de decisiones que considere las dinámicas que ocurren en ecosistemas costero-marinos para la protección de estos. La constitucionalización de estas normas permitiría, entonces, generar lineamientos que uniformen la creación e implementación de instrumentos de ordenamiento territorial, políticas y leyes al respecto, con la debida participación ciudadana, y que se correspondan con el carácter de bienes comunes de ciertos elementos de los sistemas costero-marinos.

La incorporación de conceptos más amplios y que reconozcan la singularidad de estos espacios, en términos de reconocer las interacciones que ocurren entre ellos, posibilita integrar la protección de los océanos con el resto de las cuencas del país, ya que la vitalidad de los océanos depende de lo que ocurra en todo el transcurso del agua, como parte de un ciclo¹⁷⁷.

7. DERECHO A LA CIUDAD

Finalmente, en el debate constituyente, se abordó la importancia de asegurar el derecho a la ciudad, el cual considera la preocupación por la protección del medio ambiente bajo el entendido de que es una condición basal para el pleno goce de los derechos de las personas que habitan en las ciudades el que sean sustentables y que puedan participar de la producción de estas.

Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y se proyecta un aumento de dos tercios para 2030¹⁷⁸. Por su parte, en Chile, cerca de un 88 % de la población vive en zonas urbanas. Estas cifras, en un contexto de crisis climática y ecológica, obliga a vincular,

177 Para este apartado se realizó una revisión comparada de constituciones a través del portal *constituteproject.org*, no encontrándose referencias a la protección del océano y los mares.

178 ONU HABITAT (2019), (s.p.).

entonces, las discusiones sobre el derecho a la ciudad, su planificación y el goce de los derechos humanos de quienes la habitan, entre ellos, a vivir en un medio ambiente sano.

Sobre la relación que existe entre la crisis climática y la ciudad, se ha identificado que hay ciertas consecuencias del cambio climático que afectarán particularmente a las ciudades a lo largo del mundo. Por ejemplo, se estima que la temperatura de las ciudades y de sus alrededores puede aumentar –generando un efecto denominado isla de calor–, como también que se podrían intensificar los episodios de lluvia extremos en la ciudad o intervenir en la dirección del viento de zonas urbanas¹⁷⁹. Además, muchas de las ciudades están ubicadas cerca de la costa, existiendo una amenaza concreta para quienes habitan en las mismas, debido a las proyecciones sobre un aumento del nivel del mar¹⁸⁰.

Sumado a aquello, estos fenómenos no solo afectarán particularmente a las ciudades, sino que impactarán de manera diferenciada a las personas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad. Los grupos más vulnerables generalmente habitan en viviendas precarias, que están situadas en lugares que aumentan su condición de vulnerabilidad –en laderas de las montañas o terrenos inundables– o en urbanizaciones que no cuentan con infraestructura para la reducción de riesgos ante desastres¹⁸¹.

A raíz de este tipo de consideraciones, la ONU estableció como un Objetivo de Desarrollo Sostenible el alcanzar “Ciudades y comunidades sostenibles” (ODS N°11), identificando como metas de este objetivo: reducir las muertes y las pérdidas económicas provocadas por los desastres; reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades (prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo); proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles; aumentar las ciudades y los asentamientos humanos que adopten e implementen políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, entre otras¹⁸².

179 PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2020), p. 14.

180 ONU HABITAT (2019), (s.p.).

181 ONU HABITAT (2019), (s.p.).

182 NACIONES UNIDAS (2015), *passim*.

Ahora bien, el derecho a la ciudad en su génesis no ha estado vinculado particularmente con la necesidad de vivir en un ambiente sano (entendiendo por este a la ciudad donde habitan millones de personas), sino que, a través de él, se ha buscado que se entreguen espacios de participación y cuotas de poder a quienes habitan en las ciudades para que puedan participar de la producción de estas.

Un caso ejemplificador de la importancia que posee el que las personas participen de la producción de las ciudades es lo que ocurre en las llamadas zonas de sacrificio. Allí, la contaminación constante de los aires, suelos y aguas afectan directamente diversos derechos humanos de quienes habitan en aquellos territorios, entre ellos, su derecho a vivir en un medio ambiente sano, a la salud, vida y a la integridad psíquica, siendo por ello que se ha exigido por parte de quienes habitan en dichas ciudades que se les incluya en la toma de decisiones sobre lo que allí ocurre.

La planificación territorial urbana en Chile se realiza a través de los planes regionales de desarrollo urbano, del plan regulador intercomunal, plan regulador metropolitano, plan regulador comunal, plan seccional y límite urbano, los que se corresponden con los distintos niveles de planificación que existen. A nivel nacional, es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo el que, a partir de su facultad para interpretar, modificar e impartir instrucciones, orienta el desarrollo urbano del país. Luego participan, según los distintos niveles, la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, los gobiernos regionales y las municipalidades¹⁸³.

Estos instrumentos, y los instrumentos de ordenamiento territorial en general, son clave para establecer medidas que guíen el desarrollo armónico de las ciudades, donde confluyan el respeto por la naturaleza y el uso responsable de los bienes naturales presentes para dar satisfacción a las necesidades de las personas. Finalmente, la ciudad es el ambiente en el cual se desarrolla la vida de millones de personas, por lo que se requiere de instrumentos que consideren las dinámicas bajo las cuales se producen estos espacios actualmente, en un contexto de crisis climática y ecológica, de manera que de todas formas se generen las condiciones básicas para el desarrollo de las personas y para el ejercicio de sus derechos en la ciudad.

En este contexto, y en línea con las discusiones existentes a nivel internacional en relación al derecho a la ciudad y la planificación sustentable de

183 PRECHT *et al.* (2016), p. 30.

estas, en la Convención Constitucional se discutieron diversas iniciativas de normas, buscando reconocer esta asociación entre ciudad y ambiente, entendiendo que este derecho es una herramienta eficaz para que las personas puedan participar de las decisiones sobre el desarrollo de las ciudades.

Mediante distintas iniciativas populares se buscó reconocer el derecho a la vivienda digna y ecológica –incorporando en ello el desarrollo de los pueblos originarios¹⁸⁴; el derecho a decidir sobre las ciudades y su desarrollo¹⁸⁵; el reconocimiento de la función social y ecológica de los suelos¹⁸⁶, el derecho a la ciudad sustentable¹⁸⁷ y que se incorpore una perspectiva de género en este contexto dados los impactos diferenciados que reciben las mujeres¹⁸⁸.

El fundamento de estas iniciativas fueron principalmente el reconocimiento de las desigualdades y segregación existentes en la ciudad, de la precariedad de la construcción de las viviendas de quienes cuentan con menores recursos económicos, que los sitúa ante un mayor riesgo y desventaja, en la falta de infraestructura para asegurar el pleno goce de los derechos humanos vinculados a la ciudad¹⁸⁹, y en la necesidad de asegurar la existencia de ciudades sostenibles que velen por la protección del medio ambiente¹⁹⁰. Sumado a ello, se relevó la preocupación por la desconexión y desigualdades entre las áreas urbanas y rurales, en torno al equipamiento e infraestructura¹⁹¹.

Destaca especialmente la preocupación por incorporar la perspectiva de género en el derecho a la ciudad. Estudios demuestran que las mujeres¹⁹² sufrirán los impactos del cambio climático y crisis ecológica de manera

184 Iniciativa Convencional Constituyente N° 395.

185 Iniciativa Convencional Constituyente N° 328 y 688.

186 Ídem.

187 Iniciativa Convencional Constituyente N° 740.

188 Iniciativa Convencional Constituyente N° 688.

189 Iniciativa Convencional Constituyente N° 395 y 328.

190 Iniciativa Convencional Constituyente N° 740.

191 Iniciativa Convencional Constituyente N° 395 y 740.

192 Aclaración: dado que aún la mayoría de los estudios relacionados al medio ambiente y temas de género se centra en las mujeres, se hace presente que los impactos diferenciados incluyen también la realidad de disidencias y otros cuerpos feminizados.

diferenciada, principalmente por el rol de cuidado que les es asignado y por estar a cargo de las labores reproductivas de los hogares.

De dichas iniciativas, fue incorporado en la propuesta de Constitución el derecho a la ciudad y al territorio en el artículo 52:

“Derecho a la ciudad y al territorio. Todas las personas tienen derecho a habitar, producir, gozar y participar en ciudades y asentamientos humanos libres de violencia y en condiciones apropiadas para una vida digna.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo orientado al bien común y se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, en su gestión democrática y en la función social y ecológica de la propiedad.

Es deber del Estado ordenar, planificar y gestionar los territorios, ciudades y asentamientos humanos; así como establecer reglas de uso y transformación del suelo, de acuerdo al interés general, la equidad territorial, sostenibilidad y accesibilidad universal.

El Estado garantizará la protección y acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos; movilidad segura y sustentable; conectividad y seguridad vial. Asimismo, promoverá la integración socioespacial y participará en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria.

El Estado garantiza la participación de la comunidad en los procesos de planificación territorial y políticas habitacionales. Asimismo, promueve y apoya la gestión comunitaria del hábitat¹⁹³.

El derecho a la ciudad ha evolucionado desde su origen, presentándose en la actualidad tanto como una categoría analítica, de movilización política, como un debate público y como un principio normativo, siendo una categoría en disputa, que posee distintos significados según la esfera en la cual se aborde. Según CARRIÓN y DAMMERT-GUARDIA, de todas existe un punto en común entre los distintos marcos discursivos que desarrollan el derecho a la ciudad, y es que este siempre aparecería como “un intento por modificar las condiciones ‘actuales’ de producción de lo urbano, y generar condiciones que permitan un acceso equitativo y ‘justo’ sobre este proceso y los bienes valiosos que produce¹⁹⁴. Así, resulta importante para estos efectos comprender cómo desarrollaron los procesos que derivan en esta idea y que luego la convierten en un marco normativo.

193 Artículo 52, Capítulo II. Derechos fundamentales y garantías.

194 CARRIÓN y DAMMERT-GUARDIA (2019), pp. 11-12.

Como se esbozó anteriormente, el derecho a la ciudad posee un desarrollo histórico ligado principalmente a reivindicaciones sociales surgidas en Europa. Estas fueron motivadas por las desigualdades en el acceso a servicios básicos y por la precariedad de las viviendas y de los asentamientos humanos donde se relegaba principalmente a los trabajadores de clases obreras en Europa¹⁹⁵.

Sin perjuicio de ello, fue Henri Lefebvre, en la década de 1960, quien propuso el concepto para discutir el rol de lo urbano en la acumulación de capital, para luego convertirse en discurso amplio de distintos actores y organismos¹⁹⁶. El filósofo, en su obra *Derecho a la ciudad*, señaló que existía una crisis de la ciudad (donde predominaba la dimensión funcional de las ciudades en desmedro de la dimensión social)¹⁹⁷ que amenazaba a la sociedad entera, anticipando que la urbanización ocurriría de una manera distinta a lo que había sido hasta su época, extendiéndose hacia el área rural de manera poco controlada, principalmente motivada por la producción. A raíz de lo anterior, Lefebvre propone el concepto de derecho a la ciudad como un derecho de acceder a mínimos indispensables para vivir en sociedad¹⁹⁸.

A estos planteamientos, se suman distintos aportes desde la academia, cobrando especial relevancia los postulados del geógrafo David Harvey, que resignificaría las concepciones del derecho a la ciudad. Harvey señala que este no es un legado intelectual, sino que es resultado de acciones y movimientos colectivos que se han desarrollado a lo largo del mundo en los años recientes. Para el autor, el derecho a la ciudad en definitiva “es un derecho colectivo para configurar la ciudad de acuerdo a nuestras necesidades y deseos, más allá del acceso individual a los recursos que la ciudad almacena o protege”¹⁹⁹.

195 BORJA (2019), p. 27.

196 Sobre este punto, los autores señalan que “Lefebvre anunciaba las condiciones dominantes de producción del espacio urbano, las cuales estaban vinculadas al modelo de acumulación capitalista. Así, señalaba que el espacio urbano era el resultado de la interacción asimétrica (en términos de relaciones de poder) del espacio concebido, practicado e imaginado”. CARRIÓN y DAMMERT-GUARDIA (2019), pp. 9-11.

197 ZICCARDI (2019), p. 70.

198 COSTES (2011), p. 2.

199 ZICCARDI (2019), p. 72.

Por su parte, Jordi BORJA sostiene la ciudad ha aparecido históricamente dentro del ámbito de la ciudadanía y de los derechos de las personas, ya que estos espacios eran y son finalmente donde se organiza la vida social y política²⁰⁰. De esta manera, comprende el derecho a la ciudad como aquel que “integra el conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos que se ejercen, o se debería que así fuera, en el marco de la ciudad. Unos derechos que se ejercen tanto colectiva como individualmente en la ciudad y en parte dependen de las políticas públicas de los gobiernos locales”²⁰¹. De esta manera, el derecho a la ciudad se vincula intrínsecamente con otros derechos que requieren de estos espacios para su desarrollo, como el derecho al medio ambiente sano.

La redacción del artículo contenido en la propuesta de nueva Constitución recogió las principales discusiones que se han dado en torno al derecho a la ciudad. Además de estar influenciadas por el debate académico, en la actualidad han sido desarrolladas por movimientos y organizaciones sociales, así como por organismos internacional, a raíz de su reconocimiento como principio normativo en distintos países del mundo²⁰².

Así, destaca el trabajo realizado por la organización Habitat International Coalition²⁰³, que promovió, en conjunto con movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, académicos y redes de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, la creación de la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad –cuyo contenido se ve reflejado en la norma incorporada en la propuesta de Constitución–. En la Carta se aborda la arista ambiental del derecho a la ciudad, reconociendo en su preámbulo que los modelos de desarrollo de los países empobrecidos se caracterizan por la concentración de renta y de poder en ciertos sectores, generan pobreza y exclusión, y contribuyen también a la depredación del ambiente, a acelerar los procesos migratorios y de urbanización, a la segregación social y espacial y a la privatización de los bienes comunes y del espacio público, contribuyendo a la generación de áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

200 BORJA (2019), pp. 28-29.

201 Ídem.

202 CARRIÓN y DAMMERT-GUARDIA (2019), *passim*.

203 BORJA (2019), p. 30.

De esta manera, la Carta define el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”.

La Carta aborda la idea de que este derecho es interdependiente con los otros derechos humanos civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales, y reconoce que las ciudades y su entorno rural son el “espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos”, por lo que se incluye dentro de esta garantía el “derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural”.

Además, contiene varios de los elementos que fueron incorporados en la norma constitucional citada, a saber: que el fin principal de la ciudad sea ejercer una función social, guiada por un criterio de sustentabilidad ecológica (entre otros), que garantice el bienestar de todos(as) los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, y de las futuras generaciones. Para ello se sujeta el uso de los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad al interés social, cultural y ambiental, se busca establecer una protección especial para personas y grupos en situación de vulnerabilidad ante riesgos ambientales y migraciones forzadas, y la obligación de desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, cultural, entre otros. La carta termina por reconocer expresamente el vínculo entre el derecho a la ciudad y el derecho a un medio ambiente sano y sostenible (artículo XVI)²⁰⁴.

Como se señaló anteriormente, al desarrollo de este derecho se han sumado las definiciones que se han realizado por la inclusión de este como

204 “Artículo XVI. Derecho a un medio ambiente sano y sostenible. 1. Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes. 2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos”.

un derecho en las constituciones de ciertos Estados, hechos que ocurren a raíz de demandas de movimientos sociales que exigieron su consagración en sus cartas fundamentales, respectivamente.

Así, el derecho a la ciudad es recogido en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), que incorpora el derecho a la ciudad, orientado por los principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. Es definido como un derecho colectivo que garantiza el ejercicio de los derechos humanos, y que obliga a que, a través de los instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana se hagan efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad (artículos 12 y 15)²⁰⁵. También se encuentra consagrado este derecho en la Constitución de Ecuador (2008), donde se reconoce el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, basando el ejercicio de este además en la gestión democrática y en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (artículo 31).

A modo de conclusión, la crisis climática y ecológica y la creciente urbanización y población de las ciudades requiere observar el vínculo que existe entre las propias manifestaciones de la crisis y la realización de los derechos humanos de las personas y la protección del medio ambiente. Al ser la ciudad el espacio donde se desarrolla la vida de las personas, es necesario que cuente con las condiciones de sustentabilidad e infraestructura básica que permita a quienes habitan en ellas hacerlo en condiciones seguras, que permitan la protección del entorno en el cual se desenvuelven (el medio ambiente). La ciudad debe asegurar el goce de los derechos humanos que son interdependientes con el hecho de habitar en ella.

En este contexto, el OT cobra una relevancia fundamental, ya que es principalmente a través de estos instrumentos que se definen las vocaciones del territorio, el uso de los bienes naturales presentes en ellos y el cómo en definitiva se irán desarrollando estos espacios. En este proceso es fundamental también el rol que cumplen las personas al ser parte de

205 Constitución Política de la Ciudad de México (2017).

la producción de estos espacios, por lo que se debe comprender como un elemento esencial el que participen activamente de la toma de decisiones en torno a la planificación de sus territorios. El derecho a la ciudad desde su origen devela este último punto, por lo que deben existir instancias formales donde se les permita decidir sobre ellas.

8. CONCLUSIONES

El ordenamiento territorial es una herramienta clave para lograr una mayor armonía entre la protección de los bienes naturales presentes en el territorio y la utilización de estos para satisfacer las necesidades de la población, desafío que se vuelve crucial en el escenario de crisis climática y ecológica que vivimos.

En un proceso de ordenación del territorio que busque cristalizar lo anterior, es necesario que se tengan consideración tanto las particularidades físicas del territorio como las dinámicas sociales, culturales y económicas que se dan en él. Para ello, en este procedimiento se deben conjugar tanto aspectos técnicos como políticos, entendiendo que finalmente es de la interacción de los elementos naturales con la sociedad que los territorios se producen.

En Chile, la comprensión del territorio a nivel normativo ha sido únicamente desde una perspectiva político-administrativa, quedando en un segundo plano la consideración de las diferencias y complejidades existentes a lo largo de este. Como consecuencia de ello, los distintos instrumentos y mecanismos que han existido para la ordenación del territorio han seguido dicha lógica.

La propuesta de nueva Constitución rompió con dicho esquema a través del establecimiento de normas que, por primera vez, contemplan las dinámicas que ocurren en los territorios, incorporando para ello nuevos conceptos, mecanismos e instituciones que inciden en la manera en la que estos se ordenarán. En primer lugar, el territorio de Chile pasaba a ser comprendido en la propuesta como el espacio único e indivisible donde se conjugan elementos geográficos, naturales, históricos y culturales. Este era el punto de partida, para luego comprender que la ordenación de este debe incorporar los flujos y dinámicas que ocurren en él, superando así la visión estática y de deslindes que subyace en la actual regulación.

Luego, reconociendo las diferencias existentes entre territorios y que las decisiones que se tomen se deben corresponder con sus realidades y necesidades, la propuesta avanzó en la transferencia de poderes a los gobiernos locales, modificando la forma del Estado de uno unitario hacia un Estado regional. La norma establece nuevas entidades territoriales autónomas y mecanismos de participación directos para que las personas puedan decidir sobre sus territorios. Lo importante de esta nueva forma de Estado en materia ambiental es que las entidades autónomas deberían velar por el respeto de la naturaleza y del medio ambiente, lo cual se realiza a través de la ordenación del espacio y de la definición de prioridades en los territorios.

Un tercer punto a destacar, dado el contexto de escasez hídrica que vive el país y la importancia que posee el agua para toda forma y sistema de vida, es que la propuesta de nueva Constitución obligaba tanto al Estado central como a los gobiernos locales a ordenar y planificar el territorio, considerando a las cuencas como unidades de ordenación. Además, se estableció que se debía realizar una gobernanza integrada y participativa de estas, en la cual serían incorporados distintos organismos con competencia local. Esta nueva normativa es de suma importancia en consideración de que la protección de las cuencas es esencial para el desarrollo de las culturas y para la mantención de los ecosistemas.

En cuarto lugar, y vinculado con la protección integral de las cuencas, se identificaron distintas problemáticas asociadas a la degradación de las costas y mares de Chile, siendo parte del diagnóstico que esta situación se debe a la falta de instrumentos de planificación territorial que comprendan la complejidad de estos espacios y las dinámicas e interfases que ocurren en él. En este orden de ideas, la propuesta de nueva Constitución incorporó el concepto de maritorio y de ecosistemas costero-marinos, otorgándoles una especial protección y estableciendo para ello ciertos objetivos en torno al ordenamiento territorial. La norma señalaba un deber del Estado para establecer la ordenación espacial, gestión integrada y los principios básicos que deberán informar los cuerpos legales que materialicen su institucionalización. De esta manera, la propuesta de nueva Constitución abría una ventana para avanzar en la protección integral de estos espacios.

Finalmente, la propuesta incorporaba el derecho a la ciudad como un derecho fundamental, el cual permitiría adecuar la comprensión que poseemos de esta al contexto en el cual se produce actualmente. La ciudad

es el ambiente en el cual se desarrolla la vida de millones de personas y el espacio en el cual se ejercen, a su vez, los derechos políticos y sociales que derivan del hecho de vivir en ellas. Como tal, la ciudad, en un contexto de crisis climática y ecológica, debe, en primer lugar, contar con las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida, obligando aquello a avanzar en la sustentabilidad de estas, de manera que las consecuencias negativas de esta crisis no impidan a las personas el goce de sus derechos.

Luego, es fundamental comprender que las personas son parte de la producción de las ciudades. Resulta de la esencia de este derecho el que se promueva y permita la participación de las personas en los espacios de poder y en la toma de decisiones, de manera que las definiciones anteriores se realicen de manera colectiva.

En síntesis, la propuesta de nueva Constitución incorporó nuevos conceptos, mecanismos e instituciones que permiten avanzar en la discusión sobre la protección del medio ambiente y de la naturaleza a través del ordenamiento territorial, superando los esquemas y fundamentos sobre los cuales se realiza la ordenación del espacio actualmente. Así, el establecimiento de estas normas aparece como una oportunidad para superar las brechas identificadas a lo largo de la revisión de las distintas propuestas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Mario (2011): “La cuenca hidrográfica en la gestión integrada de los recursos hídricos”, en *Revista Virtual Redesma*, vol. 5.
- ALCAÍNO, Felipe (2022): “¿Qué es “maritorio” y por qué podría estar dentro de la Constitución?”, comentario en sección Noticias de radio *DUNA FM 89.7*, el 17 de enero de 2022. Disponible en línea: <<https://www.duna.cl/noticias/2022/01/17/que-es-maritorio-y-por-que-podria-estar-dentro-de-la-constitucion/>>.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012): *El reto del Manejo Integrado Análisis de la acción del BID en programas de manejo de cuencas 1989-2010*. Disponible en línea: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Nota-tem%C3%A1tica-El-reto-del-manejo-integrado-de-cuencas-hidrogr%C3%A1ficas;-An%C3%A1lisis-de-la-acci%C3%B3n-del-Banco-en-programas-de-manejo-de-cuencas-1989-2010.pdf>>.

- BANCO MUNDIAL (2011): *Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*. Disponible en línea: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/452181468216298391/pdf/633920ESW0SPAN0le0GRH0final0DR0REV-0doc.pdf>>.
- (2013): *Chile. Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua*. Disponible en línea: <<https://girrhoapa.cl/images/pdf/33.pdf>>.
- BARRAGÁN, Juan Manuel y DE ANDRÉS, María (2015): “Analysis and trends of the world’s coastal cities and agglomerations”, en *Ocean & Coastal Management* N° 114.
- BASSA, Jaime (2016): “Propuesta inicial sobre forma de Estado”, en SIERRA, Lucas (ed.), *Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago: Centro de Estudios Públicos).
- BELEMMI, Victoria (2015): “El ordenamiento territorial como catalizador de conflictos territoriales”. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
- BELMAR, María Susana (2014): “Instrumentos de planificación del territorio y su aplicación en el borde costero”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 18.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s.f.): “Chile nuestro país”. Disponible en línea: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/index_html>.
- (s.f.): “Guía de Formación Cívica-El Estado”. Disponible en línea: <https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45680>.
- (s.f.): “Región Metropolitana de Santiago Chile Nuestro País”. Disponible en línea: <<https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region13>>.
- BORJA, Jordi (2019): “Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la democracia versus el derecho”, en CARRIÓN, Fernando y DAMMERT-GUARDIA, Manuel (eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (Lima: CLACSO-Flacso / Ecuador: IFEA).
- CAMPOBLANCO, Honorio y GOMERO, Julia (2000): “Importancia de los ríos en el entorno ambiental”, *Revista del Instituto de Investigación de la Facultad de Minas, Metalurgia y Ciencias Geográficas*, vol. 3, N° 5.

- CAMUS, Pablo e HIDALGO, Rodrigo (2017): “Y serán displayados. Recorrido histórico sobre los bienes comunes, pescadores artesanales y control legal del litoral en Chile”, en *Historia Crítica* N° 63.
- CAROU, Heriberto (2001): “Territorialidad y fronteras del estado-nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado”, en *Política y sociedad* N° 36.
- CARRIÓN, Fernando y DAMMERT-GUARDIA, Manuel (2019): *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (Lima: CLACSO-Flacso / Ecuador: IFEA).
- CEA, José Luis *et al.* (2017): “Actual organización territorial del Estado: un modelo obsoleto”, en FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO, DESARROLLADO, *Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país* (Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera). Disponible en línea: <<https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/10/LIBRO-Descentralizacion-2.0-v.final-01.10.17.pdf>>.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL RIESGO DE DESASTRES (s.f.): “Destacan rol de humedales costeros en la mitigación de eventos naturales extremos y desastres”.
- CLEMENTE, Carlos (s.f.): “Algunas bases doctrinales para entender el ‘Estado Regional’”. Artículo de opinión en *Diario Constitucional.cl*. Disponible en línea: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/algunas-bases-doctrinales-a-tener-en-cuenta-para-entender-el-estado-regional/#_ftn4>.
- CLEMENTE, Lonies *et al.* (2015): “Gestión y usos del agua desde la perspectiva de la mujer. El caso del municipio de Tecoaapa”, en *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* N° 1.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): Carta Europea Ordenación del Territorio (1983). Disponible en línea: <<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>>.
- CONSEJO MUNDIAL DEL AGUA (2000): “Segundo Foro Mundial del Agua: Visión Mundial del Agua”. Disponible en línea: <https://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Visions/SpanishExSum.pdf>.

- CORTÉS, Jorge *et al.* (2020): “Ecosistemas marino-costeros”, en MORENO, José Manuel *et al.* (eds.), *Adaptación frente a los riesgos del cambio climático en los países iberoamericanos - Informe RIOCCADAPT* (Madrid: McGraw-Hill).
- COSTES, Laurence (2011): “Del ‘derecho a la ciudad’ de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna”, en *Urban* N° 2.
- COTLER, Helena y PINEDA, Raúl (2008): “Manejo integral de cuencas en México ¿hacia dónde vamos?”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, vol. 13, N° 39. Disponible en línea: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Boletindelarchivohistoricodelagua/2008/vol13/no39/2.pdf>>.
- CTB/ENABEL (2019): *Sincronías. La experiencia boliviana de la política pública de cuencas*. Disponible en línea: <https://www.enabel.be/sites/default/files/sincronias_pnc.pdf>.
- DAYTON, Paul *et al.* (2010): “Coastal Systems”, en HASSAN, Rashid *et al.* (eds.), *Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends* (Washington: IslandPress).
- DAZAROLA, Gabriela (2019): “Descentralización en Chile Avances y temas pendientes, Biblioteca del Congreso Nacional”. Asesoría Técnica Parlamentaria Biblioteca del Congreso Nacional, N° SUP: 121007. Disponible en línea: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27720/1/BCN_Estado_Descentralizacion_Chile_2019_def.pdf>.
- DÍAZ, Sandra *et al.* (2010): “Biodiversity regulation of ecosystem services. Trends and conditions”, en HASSAN, Rashid *et al.* (eds.), *Ecosystems and Human Well-being: Current State & Trends* (Washington: Island Press).
- DOUROJEANNI, Axel (2007): “Si sabemos tanto sobre qué hacer en materia de gestión integrada del agua y cuencas ¿por qué no lo podemos hacer?”, en COTLER, Helena (comp.), *El manejo integral de las cuencas en México*, 2ª edición (México D.F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). Disponible en línea: <<https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2008/06/El-Manejo-Integral-de-Cuencas-en-Mexico-segunda-edici%C3%B3n.pdf>>.
- DOUROJEANNI, Axel *et al.* (2002): *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica* (División de Recursos Naturales e Infraestructura,

- CEPAL). Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6407/S028593_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- FAO (2009): *¿Por qué invertir en ordenación de las cuencas hidrográficas?* Disponible en línea: <<https://www.fao.org/3/a1295s/a1295s00.pdf>>.
- FERRADA, Juan Carlos (1999): “El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado”, en *Revista de Derecho*, vol. X.
- FERREIRO, Alejandro *et al.* (2019): “Proceso de descentralización en Chile. Diagnóstico y propuestas”. Estudio publicado por *Espacio Público*, diciembre 2019. Disponible en línea: <<https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Final-Descentralizacion-V4.pdf>>.
- FUENZALIDA, Manuel y QUIROZ, Rodolfo (2012): “La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile”, en *Polis*, vol. 11, N° 31.
- GARCÉS, Juan (2011): “Paradigmas del conocimiento y sistemas de gestión de los recursos hídricos: La gestión integrada de cuencas hidrográficas”, en *Redesma*, vol. 5, N° 1.
- GARTENLAUB, Andrea y TELLO, Felipe (2021): *El Maule hoy: Perspectivas y aproximaciones socio-históricas, económicas y medioambientales del Valle Central* (Santiago: Ril Editores).
- GIMÉNEZ, Gilberto (2005): “Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural”, en *Trayectorias*, vol. VII, N° 17.
- GONZÁLEZ, José Juan (1995): “El Estado Federal asimétrico”, en *Anuario Jurídico de La Rioja* N° 1.
- GOODENOUGH, Ward (1964): *Exploitations in cultural anthropology* (Nueva York: McGraw-Hill).
- GUTIÉRREZ, Arturo (2011): “La dimensión más oscura de la existencia: Indagación en torno al Kieri de los Huicholes”, en *Revista del colegio de San Luis*, vol. 3, N° 5.
- HABERLE, Peter (2006): “El federalismo y el regionalismo. Una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español”, en *Revista española de derecho constitucional*, vol. 66, N° 77.

- HAESBAERT, Rogerio (2016): “Las trampas del territorio” (trad. profesor Roberto de Souza Rocha, con la autorización y revisión del autor), en SILVA, José *et al.* (eds.), *Território: modos de pensar e usar* (Río de Janeiro: Edições UFC).
- HERNÁNDEZ, Yolanda (2010): “El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sostenible?”, *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía* N° 19.
- HERVÉ, Dominique (2021): *Hacia una Constitución Ecológica. Herramientas comparadas para la consagración constitucional de la protección del medio ambiente*. Disponible en línea: <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Constituciones-Comparadas-UDP-FIMA-OCEANA.pdf>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2018): Síntesis de resultados Censo 2017. Disponible en línea: <<http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>>.
- (2019): *Anuario de estadísticas vitales 2019*. Disponible en línea: <https://www.ine.cl/docs/default-source/nacimientos-matrimonios-y-defunciones/publicaciones-y-anuarios/anuarios-de-estad%C3%ADsticas-vitales/anuario-de-estad%C3%ADsticas-vitales-2019.pdf?sfvrsn=97729b7b_5>.
- (2021): Conozca cuales son las comunas 100% urbanas y 100% rurales del país. Disponible en línea: <[https://www.ine.cl/prensa/2021/09/13/conozca-cu%C3%A1les-son-las-comunas-100-urbanas-y-100-rurales-del-pa%C3%ADs#:~:text=Las%20comunas%20100%25%20rurales%20son,O'Higgins%20\(665\)%2C](https://www.ine.cl/prensa/2021/09/13/conozca-cu%C3%A1les-son-las-comunas-100-urbanas-y-100-rurales-del-pa%C3%ADs#:~:text=Las%20comunas%20100%25%20rurales%20son,O'Higgins%20(665)%2C)>.
- LATORRE, Cristian, *et al.* (2014): “Los servicios ambientales y la biodiversidad”, en *Investigación ambiental Ciencia y política pública*, vol. 6, N° 1.
- MALLEA, Isabel (2008): “Ordenamiento territorial y la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación en Chile”, en *Revista CDE* N° 20.
- MARCA CHILE (2015): *Geografía Chile*. Disponible en línea: <<https://marcachile.cl/ciencia-conocimiento/geografia-en-chile/>>.
- MARTÍNEZ, Carolina *et al.* (2019a): “Antropización y pérdida de naturalidad en la zona costera: el caso del humedal Los Batros, San Pedro de

la Paz, Concepción”, en MARTÍNEZ, Carolina *et al.* (eds.), *La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia* (Santiago: LOM Ediciones).

——— (2019b): *Hacia una ley de costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático*. Disponible en línea: <https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2019/10/PP_LeyBordeCostero_digital.pdf>.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. GRUPO DE DIVULGACIÓN DE CONOCIMIENTO Y CULTURA AMBIENTAL-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN (Colombia) (2014): *Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas*. Disponible en línea: <http://www.andi.com.co/Uploads/GUIA_DE_POM-CAS.pdf>.

MINISTERIO DEL INTERIOR (s.f.): “Chile”. Disponible en línea: <http://mininterior.gov.ar/municipios/gestion/nov_paises/CHILE.pdf>.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015): *Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en el proceso de ordenamiento territorial sustentable*. Disponible en línea: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/Guia-OTS-final_04-09-2015.pdf>.

——— (2021): *Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente*. Disponible en línea: <<https://sinia.mma.gob.cl/index.php/estado-del-medio-ambiente/>>.

MMA-ONU MEDIO AMBIENTE (2020): *Planificación ecológica a escala local y regional: guía metodológica*. Encargado a: Dr. Alexis Vásquez, Dr. Emanuel Giannotti, Dr. Álvaro G. Gutiérrez, Dr. Ezio Costa, Elizabeth Galdámez, Ms. Ignacio Núñez, Camila Muñoz, Aaron Hebel, Macarena Martinic y Héctor Yáñez. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Financiado en el marco del proyecto GEFSEC ID 5135. Ministerio del Medio Ambiente - ONU Medio Ambiente (Santiago de Chile).

MOREIRA, Adalto *et al.* (2020): “Manejo integrado de cuencas hidrográficas: posibilidades y avances en los análisis de uso y cobertura de la tierra”, en *Revista Colombiana de Geografía*, vol. 29, N° 1.

OCDE (2011): *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en línea: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>>.

- (2016): Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el Agua. Disponible en línea: <<https://www.oecd.org/water/Recomendacion-del-Consejo-sobre-el-agua.pdf>>.
- (2017): *Making Decentralisation Work in Chile Towards Stronger Municipalities*. Disponible en línea: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/making-decentralisation-work-in-chile_9789264279049-en#page44>.
- OCEANA (2020): Los plásticos que no queremos. Disponible en línea: <<https://chile.oceana.org/blog/los-plasticos-que-no-queremos/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20n%C3%BAmeros%20entregados%20por%20la,de%20alimentos%20y%20tapas%20pl%C3%A1sticos>>.
- ONU HABITAT (2019): Las ciudades, “causa y solución” del cambio climático. Disponible en línea: <<https://onuhabitat.org.mx/index.php/las-ciudades-causa-y-solucion-del-cambio-climatico>>.
- ORELLANA, Arturo *et al.* (2020): “Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional”, en *Revista de Geografía Norte Grande* N° 77.
- OSSANDÓN, Jorge (2012): “El manejo integrado de cuencas como solución jurídico-territorial en la Administración Ambiental del Agua”, *Revista de Justicia Ambiental* N° 5.
- OVALLES, Yajaira *et al.* (2008): “Ordenación de cuencas hidrográficas. Un reto al conocimiento, la acción y la gestión”, en *Revista Forestal Venezolana*, vol. 52, N° 2.
- PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2019): El océano y la criosfera en un océano cambiante. Disponible en línea: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2020/07/SROCC_SPM_es.pdf>.
- (2020): El cambio climático y la tierra. Disponible en línea: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_es.pdf>.
- PARRA, Oscar (2009): Gestión integrada de cuencas hidrográficas (documento introductorio). Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile. Disponible en línea: <<https://www.yumpu.com/es/document/read/30435389/cuencas-hidrografica-dr-parra-eula>>.

- PARRA, Rocío (2022). *La protección de los espacios costero-marítimos. Análisis críticos de técnicas jurídico-administrativas desde una perspectiva ambiental*. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá y PUCV.
- PEÑA, Fernando *et al.* (2019): “Ordenamiento territorial en Chile: desafíos para incorporar la gestión integrada de zonas costeras”, en MARTÍNEZ, Carolina *et al.* (eds.), *La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia* (Santiago: LOM Ediciones).
- PRECHT, Alejandra *et al.* (2016): *El ordenamiento territorial en Chile* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile).
- RANGEL-BUITRAGO, Nelson *et al.* (2019): “Caracterización del riesgo costero por eventos extremos de oleaje”, en MARTÍNEZ, Carolina *et al.* (eds.), *La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia* (Santiago: LOM Ediciones).
- RIMISP (2012): Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano. Disponible en línea: <<https://informelatinoamericano.rimisp.org/wp-content/uploads/2018/02/1489673499Informe2011.pdf>>.
- ROBLEDO, Paula (2020): “¿Cómo entender el territorio? Sobre cómo ampliar el concepto”, en RINCÓN, Jorge y CABEZAS, Nicolás (eds.), *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano*. (Bogotá: Universidad de Externado).
- ROMERO, Hugo y VÁZQUEZ, Alexis (2005): “Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile”, en *Revista Urbano*, vol. 8, Nº 11.
- SALGADO, Marcela y ALISTE, Enrique (2015): “Herramientas para aprehender el territorio”. Material del curso *Vulnerabilidades ante desastres siconaturales*, impartido en UAbierta, Universidad de Chile.
- SALINAS, Macarena y BECKER, Isaura (2022): *Guardianas del Agua. (In) seguridad hídrica en la vida cotidiana de las mujeres* (Santiago: Henrich Boll Stiftung).
- SANABRIA, Soledad (2014): “La ordenación del territorio: origen y significado Terra Nueva Etapa”, en *Revista Terra Nueva Etapa*, vol. XXX, Nº 47.
- SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2020): Cuentas Públicas Participativas. Gestión 2019. Disponible en línea: <<https://sea.gob.cl/cuenta-publica-participativa-2020>>.

- SOSA, Mario (2012): *¿Qué entendemos por territorio?* (Guatemala: Cara Parens).
- SOTELO, Felipe (2015): “Cambio en la interpretación administrativa sobre las Áreas Protegidas para efectos del SEIA: El caso de las Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 5.
- SOTO, Eulogio (2019): “Servicios ecosistémicos afectados por desastres naturales en la costa y el mar”, en MARTÍNEZ, Carolina *et al.* (eds.), *La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia* (Santiago: LOM Ediciones).
- SOTO, Víctor (2020): “El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales”, en *Serie Informes* N° 14-20, Biblioteca Nacional. Disponible en línea: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28572/1/N_14_20_Alternativas_al_estado_unitario.pdf>.
- SOUZA, Ana *et al.* (2012): “Gestão de recursos hídricos: o caso da bacia hidrográfica Apodi/Mossoró (RN)”, en *Irriga*, vol. 1, N° 1.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2013): “Guía de análisis y zonificación de cuencas hidrográficas para el ordenamiento territorial”. Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36817/S2014205_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA (2021): “Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2020”. Disponible en línea: <https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-110503_recurso_1.pdf>.
- TRECKLIN, David (2015): “La apropiación de la costa chilena: ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país”, en BUSTOS, Beatriz *et al.* (2015), *Ecología política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder* (Santiago: Editorial Universitaria).
- TURNER, Monica y GARDNER, Robert (2001): *Landscape ecology in theory and practice* (Springer: New York).
- UNIÓN MUNDIAL POR LA NATURALEZA (2014): *Manejo de Cuencas Hidrográficas: el género hace la diferencia*. Disponible en línea: <<https://>

americalatinagenera.org/wp-content/uploads/2014/07/doc_625_manejo_cuencas_UICN.pdf>.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (2015): *International Guidelines on Urban and Territorial Planning* (Nairobi: UN-Habitat). Disponible en línea: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/IG-UTP_English.pdf>.

VARGAS, Rodrigo (2021): Apuntes curso “La institucionalidad de las aguas y de las cuencas en Chile, en *Gestión Integral de Cuencas* (Universidad de Chile).

WINCKLER, Patricio *et al.* (2019): “Nuevas metodologías para el estudio de las marejadas en Chile”, en MARTÍNEZ, Hidalgo *et al.* (eds.), *La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia* (Santiago: LOM Ediciones).

ZAMORA, Regino *et al.* (2008): “Las interacciones planta-planta y planta-animal en el contexto de la sucesión ecológica”, en MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO Y ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES (eds.), *Ecología del bosque mediterráneo en un mundo cambiante* (Madrid: EGRAF S.A.).

ZICCARDI, Alicia (2019): “Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad”, en CARRIÓN, Fernando y DAMMERT-GUARDIA, Manuel (2019): *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (Lima: CLACSO, Flacso / Ecuador: IFEA).