



972

Santiago, 1 de febrero de 2022

A:María Elisa Quinteros Cáceres
Presidencia Convención Constitucional

A:Gaspar Roberto Domínguez Donoso
Vicepresidencia Convención Constitucional

DE: Convencionales Constituyentes que suscriben

Saludar cordialmente a la Presidencia y Vicepresidencia de la Convención Constitucional. El motivo de esta comunicación es para presentar la Iniciativa de Norma Convencional Constituyente denominada **"ORDENAMIENTO TERRITORIAL VINCULANTE"**, dentro del plazo establecido y de conformidad a los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de la Convención Constitucional, solicitando en el mismo acto sea remitida a la **Comisión Nº3** de Forma del Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales, Organización Fiscal, según lo establecido por el artículo 64, letras a), b), c), d), g), h) del Reglamento General.

I. Justificación y Descripción de la Norma:

Esta norma se construye con la misma base elaborada para presentar la norma sobre Territorio y Ordenamiento Territorial Vinculante entregada a la Comisión Nº5, cuyo articulado se presenta anexo en el punto V de la presente norma. En este orden de ideas, la argumentación acá expuesta es similar a la de la norma referida, puesto que tienen los mismos principios orientadores, con la diferencia que la presente corresponde a su institucionalización.

Retomando la argumentación de la norma citada, los problemas territoriales, sociales y ambientales no son locales ni nacionales, ni recientes en temporalidad. Corresponden a procesos de larga data y de gran escala, sostenidos por procesos de acumulación/extracción cuya insostenibilidad ha llevado al planeta a condiciones de crisis climática y socioecológica que obligan a plantear la necesidad de una nueva relación en/con los territorios con el fin de superar la visión colonial y hegemónica del espacio geográfico.

Esta interpretación del territorio surgió con el régimen colonial europeo, cuya lógica jerarquizada de ordenación/desordenación territorial perseveró y se acrecentó con el nacimiento de las repúblicas y los Estados modernos. Desde mediados del siglo XX, esta lógica se intensificó debido al impulso de políticas de desarrollo, en un proceso conocido como la *Gran Aceleración*, que ha desatado

un extenso e intenso proceso de expansión/invasión sobre nuevas regiones antes consideradas fronteras internas (Betancourt y Rubiños, 2021)¹.

Este proceso ha llevado a ver el espacio geográfico como fracciones espaciales con rasgos precisos de productividad en función de un ordenamiento territorial intencionado que absorbe vastas extensiones territoriales consideradas como refugio de lo natural frente al eclipse del mundo (Santos, 1993)². Lo anterior ha posibilitado la subordinación y explotación de territorios, cuerpos y comunidades al someter regiones a la territorialización del capital (Rubiños y Espinoza, 2022)³, afectando formas de vida social, económica, cultural y política para poner en marcha los designios de la cultura hegemónica y su modo de producción (Serje, 2011)⁴.

Sin embargo, territorio no es lo que dividió el Estado ni un espacio natural vacío, sino una categoría que implica un espacio geográfico (territorio) que es apropiado por sus habitantes (territorialización), en cuyo proceso de apropiación desarrollan identidades (territorialidades) inscritas en procesos temporales, plasmando en cada periodo un orden y una determinada configuración territorial (Porto Gonçalves, 2002)⁵. En este sentido, los territorios dentro de los límites geográficos nacionales son diversos, y comprenden territorios, maritorios, ecosistemas, territorios hidrosociales (cuencas, subcuencas y microcuencas), suelo y subsuelo, entre otros, cuyos usos y destinos también son considerados como territorios, como el caso de los urbanos y rurales.

Los territorios son complejos, dinámicos, y requieren un conocimiento profundo de su distribución y contexto temporal para que los instrumentos en torno a la producción espacial superen sesgos, obstáculos y/o situaciones que acentúen la vulnerabilidad de cada espacio geográfico y sus habitantes. Por lo mismo, y en reconocimiento de las diversidades territoriales dentro de los límites geográficos nacionales, el Ordenamiento Territorial trasciende los límites político-administrativos, entendiendo y reconociendo la existencia de relaciones dinámicas e interdependencias entre espacios geográficos, habitantes, cuerpos, temporalidades y entidades territoriales, orientando su configuración hacia una visión de desarrollo territorial de largo plazo (cfr. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2017)⁶, siendo necesaria, por lo tanto, una nueva forma de ordenamiento territorial coherente con estas diversidades.

De acuerdo con Harvey (2007)⁷, la interpretación del espacio geográfico impacta

¹ Betancourt, M.; Rubiños Cea, S. (2021). Colonialidad territorial: Disputas globales-locales en la Amazonía Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia). en CLACSO (Ed.) (2021) "Amazonía y expansión mercantil capitalista Nueva frontera de recursos en el siglo XXI".

² Santos, M. (1993). "Los espacios de la globalización". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 13, pp.69-77 - Ed. Comp., Madrid, 1993.

³ Rubiños Cea, S.; Espinosa, S. (2022). El Acuerdo de Paz y las vías terciarias en Colombia. Bitácora Urbano Territorial, 32(I): paginación por definir. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98480>.

⁴ Op. cit.

⁵ Porto Gonçalves, C. W. (2002). "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades" En: "La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial". CLACSO, 2002. ISBN: 950-9231-70-3 40p. Buenos Aires, Argentina.

⁶ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2017). 5 innovaciones para el ordenamiento territorial inclusivo. [En línea] Disponible en: <https://www.rimisp.org/noticia/5-innovaciones-para-un-ordenamiento-territorial-mas-inclusivo/>

⁷ Harvey, D. (2007). "Espacios del capital. Hacia una geografía crítica". Ediciones Akal. Madrid, España.

en el desarrollo político-económico de una nación. En este sentido, la interpretación en el caso chileno, ha llevado a ver el espacio geográfico como una despensa de recursos naturales con los cuales sostener una matriz extractivista que permitiera cerrar brechas con países industrializados y así lograr el desarrollo en términos neoliberales, en una situación descrita por Svampa (2012)⁸ como ilusión desarrollista, debido a que la brecha continúa y el rol de productor primario se ha profundizado.

Bajo esta perspectiva extractivista-colonial, el ordenamiento territorial ha sido uno de los factores que ha contribuido al estado de crisis climática y socioecológica en el que nos encontramos. Por ello, es necesario superar esta forma hegemónica y avanzar hacia un nuevo ordenamiento territorial para facilitar la transformabilidad y la preservación de la vida en el planeta, transitando hacia una adecuada organización político-administrativa del territorio, la protección y mejora de ecosistemas y ciclos socioecológicos, el fortalecimiento del arraigo cultural y el desarrollo territorial sustentable, posando como horizonte el *buen vivir*.

Actualmente, según lo expresado en la legislación nacional, el ordenamiento territorial corresponde a un proceso técnico-político que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país. (Decreto 469-2019 Ministerio del Interior)⁹. Y en la constitución sólo se habla de territorio para señalar su división en regiones, cuya administración estatal es descentralizada o desconcentrada según la ley, y el resto de menciones son de carácter administrativo, versando sobre gobierno, gestión y administración interior del Estado.

También trata sobre la facultad presidencial de transferir competencias a las gobernaciones regionales, quienes reciben estas para establecer las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), teniendo un horizonte de 10 a 15 años. Las ERD se materializan en instrumentos como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y las Políticas Públicas Regionales (PPR), que se traducen a su vez en programas de inversión, coordinación, convenios, gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y en el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR).

Si bien estas ERD recogen, de la manera más consensuada y participativa posible, las voluntades e intereses públicos, privados, sociales, académicos y ciudadanos, esto sólo tiene un carácter consultivo.

Sin embargo, el desarrollo institucional no es ajeno al contexto histórico y económico del momento en que se desarrolla. Cada institución corresponde a una organización burocrática como una estructura social específica en torno al cumplimiento de objetivos, reglas y estructuras definidas, y adopta una naturaleza funcional con efectos sobre las acciones de los individuos, y su capacidad de organización social (Weber, 2002)¹⁰.

⁸ Svampa, M. (2012). "Pensar el desarrollo desde América Latina" en: Massuch, G. (2012) "Renuncia al bien común: extractivismo y (pos)desarrollo en América Latina". Ed. Mardulce. Buenos Aires, Argentina.

⁹ Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019). Decreto 469 que aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

¹⁰ Weber, M. (2002). Economía y sociedad. Fondo de cultura económica. Disponible en: <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>

Cada contexto demanda nuevas formas de organización, más eficientes, cuyo desempeño responda a su propia coyuntura, más allá de una visión de elección racional, como reflejo de prácticas culturales específicas (Hall y Taylor, 1996)¹¹. Así, las instituciones influyen el comportamiento de personas -comunidades y sociedad- no sólo en cuanto a qué se puede hacer sino lo que se puede imaginar alguien haciendo en determinado contexto, adoptando acciones o nueva institucionalidad cuya legitimidad guarda relación con la profesionalización de ciertas esferas, cediendo autoridad cultural para presionar estándares según sus producciones y/o formas de interacción.

En este sentido, y de acuerdo con Márquez y Veloso (2020)¹², para superar los impactos sociales y territoriales relevados en octubre de 2019, así como los de la pandemia de la COVID 19, y del contexto de crisis climática y socioecológica, el ordenamiento territorial se vuelve una herramienta para construir una nueva normalidad en todas las dimensiones de la vida que la naturaleza, sociedad y sus comunidades han exigido.

En otras palabras, el contexto coyuntural, socioambiental y el estado de las condiciones ecosistémicas en que nos encontramos demandan un nuevo ordenamiento territorial que permita la convivencia socioecológica entre diversas comunidades en/con naturaleza, la adaptabilidad al cambio climático y defina un rol activo del Estado para la preservar la vida, que reconozca el dinamismo de los territorios, ecosistemas y de sus habitantes humanos y no humanos, que supere la visión patriarcal, hegemónica y centralizada, garantizando la participación y los derechos asociados al territorio, y en particular que rescate las diversas territorialidades que se desenvuelven en el espacio geográfico dentro de los límites nacionales.

Hasta el momento, la visión del desarrollo neoliberal y la buena vida occidental se han basado en el mito del Jardín del Edén, y en la visión aristotélica de la buena vida ligada a la ciudad, disociando la humanidad de la naturaleza en ambos casos. Sin embargo, no es la separación entre ambas la que augura una *vida dulce* o el *buen vivir*, sino que con la simbiosis con la naturaleza se configura el espacio-tiempo que permitiría alcanzar la calidad de vida y la plenitud (Medina, 2011)¹³.

Es importante considerar que este *buen vivir* no es un abstracto vacío como alternativa al desarrollo neoliberal, sino más bien corresponde a un horizonte, a una visión en permanente construcción orientada hacia un cambio civilizatorio, producto de una sumatoria dinámica de prácticas vivenciales de resistencia al colonialismo donde se hibridan saberes y sensibilidades diversas como conocimientos, códigos éticos y espirituales en relación con el entorno, labores y valores humanos y la visión de futuro, entre otros, como críticas al modelo de desarrollo neoliberal en búsqueda de una nueva relación con la naturaleza

¹¹ Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". En Political Studies Magazine XLIV pp.936-957. Political Studies Association. Blackwell Publishers. Cambridge, Inglaterra.

¹²

¹³ Medina, J. (2011) "Acerca del Suma Qamaña". En Farah, I. y Vasapollo, L. (Coords.) (2011) "Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?. Plural Editores, La Paz, Bolivia.

(Acosta, 2014)¹⁴. Esta conceptualización comprende maneras de vivir, culturas, temporalidades y sensibilidades políticas diversas, superando la predilección de ciertos grupos sobre otros, abriendo espacios de decisión a la participación de todas las personas y comunidades que habitan el espacio geográfico implicado en las resoluciones que se adopten.

El concepto de comunidad que emerge dentro de estos territorios se comprende como una interacción espacio-tiempo-sujetos que comparten aspectos comunes como historia, cultura, intereses, espacio, temporalidades, relaciones, presencia y/o cotidianidad, delimitados por criterios geográficos, dotándose cada uno de identidades situadas culturalmente en un espacio geográfico-temporal, el cual a su vez es influido por sus habitantes (Montenegro, Rodríguez y Pujol, 2014)¹⁵.

Considerando que el ordenamiento consiste en la proyección espacial de las políticas social, cultural, ambiental y económica de los habitantes del país, toda definición de cualquier porción territorial debe considerar la interdependencia y la inseparabilidad entre la materialidad, que incluye la naturaleza, y su uso derivado de la interacción mencionada en el párrafo anterior, que incluye dentro de ellas la acción humana, es decir, trabajo y política (Silveira, 2008)¹⁶. A su vez, esta comprensión de relaciones comunitarias orientadas a favorecer cambios sociales procura que el quehacer experto se adapte al espacio relacional de sus miembros y no al revés (Arenas, 2013)¹⁷.

Bajo esta premisa, las prácticas comunitarias entrelazan el sentido de comunidad con el componente geográfico-territorial, formando una relación dialéctica en la que adquieren un potencial transformador social puesto que de la interacción espacio-tiempo-sujeto se forjan identidades ubicadas en coordenadas históricas y espaciales que configuran la comunidad. Y para fomentar este potencial, se requieren mecanismos de participación que propicien instancias de inserción de sujetos y grupos de cada territorio para que actúen de colectivamente en el desarrollo de lo público a través de relaciones con el Estado, gobiernos, partidos políticos, políticas públicas, programas y reformas (Paredes y Elizalde, 2011)¹⁸.

En este sentido, y junto con una perspectiva de derechos humanos, resulta clave reconocer la participación política de cada actor y actriz perteneciente a cada espacio geográfico involucrado en la conformación del ordenamiento territorial, debiendo desarrollarse procesos de ordenamiento vinculantes a la realidad de las comunidades - actuales y futuras - y la consecución de equidad territorial

¹⁴ Acosta, A. (2014). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Reflexiones desde la periferia de la periferia. En Coraggio, J. y Laville, J. (Orgs.). (2014). Reinventar la izquierda en el siglo XXI : hacia un dialogo norte-sur. Pp. 299-312. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

¹⁵ Montenegro, Marisela, Rodríguez, Alicia, y Pujol, Joan. (2014). La Psicología Social Comunitaria ante los cambios en la sociedad contemporánea: De la reificación de lo común a la articulación de las diferencias. *Psicoperspectivas*, 13(2), 32-43. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol13-Issue2-fulltext-352>

¹⁶ SILVEIRA, María Laura. (2008) Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. Cuadernos del CENDES. vol.25, n.69 Caracas.

¹⁷ Arenas, M. (2013). Un acercamiento sociológico a las formas de acción e intervención social. Acción Social y acción social proyectada. En Papeles del CEIC, 97 (2), 1-33. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76528252002>

¹⁸ Paredes, J. y Elizalde, A. (2011). Lógicas Colectivas y Nuevas Formas de Politicidad. En Polis [En línea], Volumen 28 de 2011 URL: <http://journals.openedition.org/polis/1433>.

(Aldana, 2021)¹⁹. A su vez, esta participación debe ser amplia, abarcando una variedad de acciones en diferentes contextos, orientadas a cubrir un ámbito específico del devenir político (Delfino y Zubieta, 2010)²⁰.

Y cuando hablamos de participación, tenemos un lado la institucional y por otro la no institucional. A pesar de esta categorización binaria, entendemos la participación política para efectos de esta norma como un todo complementario, con dimensiones diferentes y como la continuidad de prácticas de participación en torno a un fenómeno político, en este caso el ordenamiento territorial.

Al mismo tiempo, se requiere romper la fragmentación social y la mercantilización de lo comunitario que empuja la expansión neoliberal, y fortalecer la construcción de lo colectivo en espacios locales, comunidades y ciudades -el espacio comunitario-, a través de la articulación y organización de respuestas colectivas, demandando espacios participativos coherentes con las diversidades que habiten cada territorio.

En este orden de ideas, toda participación debe incluir un enfoque inclusivo, puesto que la planificación y el diseño territorial deben eliminar los obstáculos y aumentar la independencia de movimiento y el disfrute de los espacios para los distintos grupos humanos, fortaleciendo la autonomía y capacidades de todos sus habitantes. También debe reconocer la diversidad de territorios y sus identidades, con lo que urge que la participación sea intercultural, lo cual hace referencia a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo.

Además, la participación debe contemplar multiescalaridad, la cual implica un enfoque multidisciplinario que busca generar la habilidad de moverse hacia y dentro de las distintas escalas territoriales (por ejemplo, decisiones comunales que impactan a nivel provincial, regional, o en las que se definan, y viceversa), con el fin de integrar la complejidad y las interrelaciones de las múltiples escalas geográficas presentes dentro de los límites geográficos nacionales.

Es menester entonces, que se considere la participación vinculante y transformadora, desde una posición amplia que permita abarcar de manera holística todos los niveles en los que ésta sea posible y necesaria, considerando además que existe una relación dialéctica y dinámica entre el espacio y sus habitantes, las cuales influyen materialmente en generaciones futuras.

A su vez, toda defensa del territorio-tierra debe reconocer que dentro de éste viven cuerpos de mujeres oprimidos y violentados, por lo cual urge la recuperación y defensa del primer territorio que es el territorio-cuerpo, implicando que toda armonización debe pasar por una relación armónica entre mujeres y hombres (Cabnal, 2010)²¹. Producto de esto, la participación deberá incorporar una perspectiva de género, la cual corresponde a la adopción de un conjunto de herramientas diagnósticas, procesos técnicos e institucionales y

¹⁹ Aldana Pardo, Andrés Felipe. 2021. "Ordenamiento territorial y construcción de paz: retos desde los Derechos Humanos". Trabajo Social 23 (2): 127-145. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. doi: 10.15446/ts.v23n2.91177

²⁰ Delfino, G., & Zubieta, E. (2010). Participación política: concepto y modalidades. Anuario de Investigaciones, 17(1), 211-220.

²¹ Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala.

medidas estratégicas para erradicar toda forma de discriminación y de violencia de género, basadas en patrones históricos de dominación sobre cuerpos y territorios de las mujeres, diversidades, disidencias sexuales y de género, que han sostenido su invisibilización y la exclusión en la sociedad, con el fin de asegurar condiciones para una construcción democrática real, sustantiva y efectiva.

En complemento a lo anterior, es clave reconocer que luchas territoriales, ambientales y sociales centradas en la defensa y el cuidado del territorio, el cuerpo y la naturaleza son lideradas por mujeres, indígenas, afrodescendientes, campesinas y campesinos, entre otras comunidades marginadas y/o afectadas por ordenamientos coloniales, instalados desde una postura crítica a los procesos extractivistas y de desarrollo que afectan sus espacios de influencia (Ulloa, 2016, p. 134)²². En este orden de ideas, todo proceso participativo deberá ser interseccional para incorporar todas las diversidades de los territorios dentro del espacio geográfico del país.

Y cuando hablamos de interseccional nos referimos a una perspectiva de género sobre el ordenamiento territorial que considera el análisis de diversas características y experiencias de quienes han vivido en opresión y exclusión, para que sean consideradas desde sus diversidades a través de mecanismos de participación equitativa y equilibrada y así contribuir a la desjerarquización y despatriarcalización del urbanismo (Colectiu Punt 6, 2019)²³ y de su ordenamiento, poniendo en el centro a comunidades y a quienes han vivido excluidas de esas decisiones.

Por otra parte, dentro de esta nueva relación con la naturaleza, los bienes naturales no pueden ser vistos como una condición para el crecimiento económico, ni como un mero objeto o factor dentro de las políticas de desarrollo. Por el contrario, los objetivos económicos deben superar el antropocentrismo y transitar hacia el biocentrismo, subordinándose a procesos y dinámicas de funcionamiento de los ecosistemas, su preservación y restauración, sin perder de vista el respeto a la dignidad humana y la mejoría de la calidad de vida de quienes habitan cada territorio, para dar respuestas a las demandas sociales sin poner en riesgo los ciclos ecológicos (Acosta, 2014)²⁴. En este sentido, el ordenamiento territorial debe garantizar que los usos consideren la protección del territorio como un bien común en cuanto a su función ecológica y ecosistémica, y la posibilidad de perpetuar la vida de todos sus habitantes (humanos y no humanos).

Perpetuar la vida requiere establecer una planificación prospectiva, la cual se entiende como fundamentos teóricos, métodos y herramientas útiles para la construcción de futuro, en el sentido de la planificación de largo plazo para el desarrollo que involucra estudios de futuro, planificación estratégica y análisis de políticas públicas bajo una perspectiva contingente, evolutiva y participativa

²² Ulloa, A. (2016). Feminismos Territoriales defensa de la vida frente a los extractivismos. *Nómadas*.

²³ Op. cit.

²⁴ Op. cit.

(CEPAL, 2006)²⁵. Esto implica incluir en las decisiones actuales aspectos con respecto a las generaciones futuras en torno a los territorios y en la transformación, ocupación y utilización de aquellos dentro del espacio geográfico nacional con el fin de fortalecer y resguardar los derechos de la naturaleza, los bienes naturales comunes, derechos humanos y sociales de los habitantes del país, tanto en el presente como en el futuro.

Así las cosas, con el *buen vivir* en el horizonte, el ordenamiento territorial deberá ser adelantado de manera participativa y vinculante, con un carácter integral, inclusivo, intercultural e interseccional, elaborado de forma prospectiva, multiescalar, equilibrada y con responsabilidad estatal, adoptando un rol activo para la preservación de la vida y los ecosistemas que componen los territorios comprendidos dentro de los límites nacionales.

Y se habla de territorios en plural puesto que se reconoce la existencia de espacios territoriales diversos, como los territorios urbanos, periurbanos, de montaña, o rurales, entre otros. Y a su vez, se resalta que los destinos y el uso de suelo también corresponden a territorios, existiendo dentro de estos diversas territorialidades. Solo por mencionar un ejemplo, los territorios rurales comprenden ruralidades pastoriles, pesqueras, agrícolas, conservacionistas o aisladas, entre otras, cada una desempeñando en sí y como conjunto un papel fundamental para la subsistencia de la nación, sus costumbres e identidades.

En el entendido de que el fin del Estado es el bien común y el *buen vivir*, existen funciones cuya naturaleza de gran escala y orientadora de políticas públicas de impacto general, como la planificación y el ordenamiento territorial, como por ejemplo en materias de propiedad, función ecológica y social y para el desarrollo estratégico de infraestructura a nivel nacional, por lo cual se vuelven funciones públicas indelegables que obligan al Estado a integrar diversos instrumentos de preservación y conservación socioecológica, públicos, privados y de conocimientos locales y sabidurías ancestrales, relevando la co-construcción del conocimiento que respete los ciclos naturales y aporte a la gestión de los bienes comunes naturales y estratégicos de los territorios. Y por lo mismo, resulta indispensable que el Estado interceda activamente en contra del acaparamiento y concentración de tierras y el extractivismo, en aras de prevenir la sobre explotación y el desarrollo de conflictos socioambientales.

A su vez, resulta crítica la reestructuración y desarrollo de instituciones claves y ad hoc para el análisis, planificación y gestión territorial para incorporar nuevos objetivos en torno al *buen vivir*, considerando un enfoque de protección ecosistémica, fomentando el uso y programas regenerativos de suelos y el desarrollo en base a prácticas comunitarias y/o agroecológicas y de otros saberes provenientes de las naciones que componen el Estado chileno. En este sentido, se deberá incentivar la preservación y restauración ecosistémica, buscando adelantar procesos con enfoque socio-ecosistémico que permitan el habitar sano y fomentar la resiliencia ecosistémica, así como el respeto y protección de la Naturaleza.

²⁵ Medina, J.y Ortegón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. [PDF]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5490/1/S0600190_es.pdf. CEPAL, Santiago de Chile.

Para esto, el Estado desarrollará mecanismos que garanticen el ordenamiento territorial en los términos señalados, dentro de ellos nuevas políticas públicas, instituciones y sistemas de conocimientos locales, ancestrales y científicos que acompañen pertinentemente estos procesos y permitan la capacitación y educación de la población, además de la preservación ecosistémica y el desarrollo y almacenamiento de información que hagan posible el monitoreo de largo plazo de variables socio-ecológicas, garantizando el acceso público gratuito a esta. Deberá existir además, prioridad en la vigilancia, monitoreo, análisis e investigación de temáticas vinculadas al enfoque socio-ecosistémico a nivel de cuencas hidrográficas.

Uno de los impactos ambientales observables producto de la disposición del medio ambiente como sustento de procesos de acumulación/extracción, tiene que ver con la deforestación, o pérdida de cobertura vegetal, que entre 2000 y 2018 avanzó un 9,1% en Sudamérica (Rubiños, 2020)²⁶. En este sentido, y para prevenir el avance de la deforestación, todo plan de ordenamiento y planificación territorial deberá definir áreas de protección ambiental, zonas de amortiguamiento y refugios climáticos, entre otras, según sea el contexto histórico-temporal que las demande.

A su vez, orientado hacia el buen vivir, se deberán definir zonas y/o bienes comunes de interés cultural, ancestral, bienes de interés arquitectónico, histórico y artístico, de acuerdo con las identidades que se desenvuelvan en los espacios geográficos aledaños, dentro del territorio nacional.

Esta institucionalidad en torno a la planificación territorial de largo plazo deberá considerar territorios, maritorios, ecosistemas, territorios hidrosociales (cuencas, subcuencas y microcuencas), suelo y subsuelo y todos aquellos para alcanzar el buen vivir y la soberanía alimentaria de los pueblos y naciones que habiten dentro de los límites nacionales, facilitando sistemas de propiedad colectiva en los casos que sea procedente, para la administración ecológicamente responsable de los ecosistemas.

La planificación de cuencas, subcuencas y microcuencas deberá respetar la integridad ecosistémica y funcionamiento del territorio y los ecosistemas terrestres, costeros y sus interfaces terrestres y marinas. Dicha planificación considerará, especialmente, la regeneración, restauración y/o reparación de lugares, territorios o áreas geográficas que han sufrido contaminación crónica o degradación histórica, como por ejemplo las zonas de sacrificio, así como la prevención del agravamiento de los impactos del desarrollo de las actividades humanas.

De todas maneras, no hay que olvidar que también la función del ordenamiento territorial comprende dentro de su alcance el uso de suelo y el subsuelo. En la forma que se ha comprendido la relación con estos, se ha fomentado la degradación por múltiples factores, algunos naturales pero otros gatillados por el hombre y por la falta de planes de ordenación ambiental; la existencia de planes de manejo orientados a la vegetación y no al suelo; y por la falta de normas y

²⁶ Rubiños Cea, Simón. 2020 "Tensiones progresistas: integración, hidrocarburos y medio ambiente". *Análisis Político* (Bogotá) Vol. 33 Núm. 99 (2020): Cambio climático y política.

leyes específicas para la rehabilitación de suelos degradados por erosión hídrica y/o contaminación de suelos, entre otros factores (Calderón, 2022)²⁷.

Así, y siguiendo lo señalado por Calderón (2022)²⁸, es necesario aplicar una visión ecosistémica en todos los aspectos de la planificación del suelo y toma de decisiones con respecto a él, considerándolo como suelo ecológico y como recurso natural que debe conservarse, protegerse y rehabilitarse cuando corresponda.

La complejidad del contexto, más lo descrito anteriormente, posa la necesidad de considerar el ordenamiento territorial como materia constitucional, puesto que se debe superar la lógica colonial hegemónica imperante, y orientar los esfuerzos hacia un plan estratégico para la ordenación de los territorios conforme la ley y en función del bien común y el buen vivir. Este tendrá que ser definido posteriormente por una ley que deberá incorporar la participación de los diferentes niveles de división territorial y político-administrativa que se definan y en función de las características identitarias de sus habitantes.

Y es justamente en la comprensión de esta complejidad que el Ordenamiento Territorial es y deberá continuar siendo una función pública e indelegable, más aún teniendo en consideración que su fin es el bien común y el buen vivir.

La superación del ordenamiento territorial colonial que nos ha llevado a esta crisis climática y socioecológica es una obligación. El marco normativo actual ha amparado el proceso de profundización del desordenamiento territorial que ha supuesto la *Gran Aceleración* y la demanda por más recursos naturales, y ha propiciado la superposición de regiones económicas alrededor de recursos naturales como una imposición de territorialidad que ha afectado a quienes habitan los lugares afectados.

Dicho esto, es importante que la Norma de Ordenamiento Territorial, sea definida de manera estratégica con una visión ampliada, que no defina formas de Estado, y que abarque las diversas dimensiones que se presentan en los territorios, tanto lo ambiental, como lo social, cultural, económico y político. Esta norma constitucional propone regular el uso del suelo considerando la función social y ecológica de la propiedad, sea ésta de carácter fiscal o privada. Considera las potencialidades y restricciones a los usos de suelo, en base a lo que definimos como el *buen vivir*.

Un ordenamiento territorial vinculante permitirá superar la centralidad del mercado en las políticas territoriales del estado. El Ordenamiento Territorial debe permitir la consagración del derecho de los pueblos/territorios a definir sus propios usos de suelo y estrategias de desarrollo de los espacios que habitan y a la vez entender que la realidad territorial es dinámica más aún en consideración del actual contexto de crisis climática, social y política, así como también respecto a los riesgos siconaturales.

²⁷ Calderón, M. (2022). Principios constitucionales para la conservación de los suelos en Chile. En Radio Biobío [en línea]. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/una-constitucion-para-chile/noticias/opinion/2022/01/20/principios-constitucionales-para-la-conservacion-de-los-suelos-en-chile.shtml>

²⁸ Op. cit.

Se entiende, de todas maneras, que éste de por sí no permitirá superar inmediatamente la centralidad de la explotación y comercialización de *commodities*. Sin embargo, resulta medular un nuevo ordenamiento pues el sendero que seguimos actualmente profundizará la instrumentalización del espacio para perseverar la reproducción de relaciones de producción. Chile requiere un nuevo ordenamiento territorial para tender las vías hacia el buen vivir al que debe apuntar la nueva Constitución.

Por ello, dentro de esta nueva institucionalidad en torno al ordenamiento territorial, se deberá desarrollar un instrumento participativo y vinculante, integral, interseccional, multiescalar y prospectivo que devenga en y/o permita un plan estratégico para la ordenación de los territorios conforme la ley y en función del bien común y el buen vivir. Este instrumento tendrá que ser definido posteriormente por una ley que deberá incorporar la participación de los diferentes niveles de división territorial y político-administrativa en función de sus características identitarias de sus habitantes.

Se entenderá por lo tanto que el ordenamiento territorial corresponde a un instrumento de gestión espacial integral como proceso de construcción colectiva de las naciones y pueblos de Chile para la organización de las actividades humanas sobre los territorios, para orientar la transformación, ocupación y utilización de éstos. Esta ordenación y planificación territorial deberá ser vinculante, participativa y coordinada, para lograr una correcta localización de usos de suelo, nuevos asentamientos y actividades, considerando la prevención de riesgos y un desarrollo socioeconómico equitativo, orientado por la protección de la biodiversidad, la vida y la diversidad del paisaje, considerando la vocación natural y cultural de los territorios, la prevención de riesgos climáticos y desastres, la preservación de valores culturales locales, ancestrales y la perspectiva interseccional de género.

La complejidad del contexto, más lo descrito anteriormente, posa la necesidad de considerar la institucionalidad del ordenamiento territorial como materia constitucional, puesto que se debe superar la lógica colonial hegemónica imperante, y orientar los esfuerzos hacia un plan estratégico para la ordenación de los territorios conforme la ley y en función del bien común y el buen vivir, ya no como competencia del Ministerio del Interior, donde ha perseverado la visión militar, administrativa y distributiva para la explotación y extracción de recursos.

Este ordenamiento tendrá que ser definido posteriormente por una ley que deberá incorporar la participación de los diferentes niveles de división territorial y político-administrativa que se definan y en función de las características identitarias de sus habitantes, así como mecanismos de aprobación y tiempos de tramitación, entre otros aspectos propios de la participación y las competencias estatales.

A su vez, la institucionalidad debe incluir la coordinación y presupuesto de base al sistema de universidades estatales para realizar investigación en torno a

materias de ordenamiento que permitan en tanto sea posible, desarrollar, sustentar y fomentar una institucionalidad de monitoreo por evaluación de riesgos respecto a la planificación en función de las condiciones ecosistémicas locales, así como para la gestión y control de la información de acceso público y gratuito.

II. Propuesta de Articulado de Norma Constitucional.

Del Ordenamiento Territorial.

Artículo nuevo. Ordenamiento Territorial corresponde al establecimiento del carácter, la destinación, usos, regulaciones y restricciones que el Estado determina para los territorios y sus componentes a través de los distintos instrumentos correspondientes. Es una función pública e indelegable del Estado que tiene un carácter vinculante para toda actividad humana o productiva que se desarrolle en el territorio, conforme a la función social y ecológica de la propiedad.

Artículo nuevo. El Estado desarrollará un plan estratégico plurinacional para la ordenación y planificación del territorio del país, sin perjuicio de los planes locales que se creen para distintos niveles del territorio. La ley delimitará las competencias de cada instrumento, siguiendo las autonomías regionales, territoriales indígenas, comunales y de los territorios especiales.

La elaboración y modificación de cada uno de los instrumentos del ordenamiento, así como los planes de ordenamiento territorial plurinacionales, en cada una de las escalas territoriales, se realizará incorporando participación social vinculante y siguiendo los criterios de la equidad, reparación y justicia territorial, perspectiva de género, interculturalidad y la presencia de pueblos originarios, descentralización, enfoque de manejo integrado de cuencas y reducción de riesgo de desastres.

Artículo nuevo. Un órgano desconcentrado y descentralizado, de carácter interministerial y con participación vinculante en cada una de sus actuaciones, está a cargo del estudio, propuesta, análisis, evaluación y supervigilancia en todas aquellas materias relacionadas con el Ordenamiento Territorial, brindando asistencia técnica a todas las instituciones involucradas en la elaboración y modificación de sus instrumentos de ordenamiento. Esta institucionalidad tiene un deber de transparencia respecto a la información actualizada y sistematizada de los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento, especialmente para los fines de difusión, investigación y educación.

Esta institucionalidad coordinará a los Gobiernos Regionales, Municipales, Consejos Plurinacionales de Cuenca, Defensoría de la Naturaleza y entidades encargadas de zonas protegidas, así como en múltiples niveles con las entidades que tengan competencia en materia de gestión territorial, de los suelos, las

aguas y el aire, a fin de que los múltiples instrumentos de ordenamiento territorial confluyan en forma armónica.

Disposiciones Transitorias:

Artículo nuevo. En relación a lo dispuesto en el Título XX Del Ordenamiento Territorial, díctese una nueva Ley General de Ordenamiento Territorial, donde se establezcan los instrumentos del ordenamiento territorial del país y las competencias para su elaboración y modificación en cada uno de ellos. La mencionada norma debe determinar los instrumentos incluyendo, aunque no limitado a: Plan estratégico plurinacional para la ordenación y planificación del territorio, Planes de ordenamiento territorial regionales y Planes de ordenamiento territorial comunales. Para fines de la señalada Ley, tendrán vigencia los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial existente, sin perjuicio del mandato que dicha norma debe imponer, a las unidades administrativas que los promulgaron, para su revisión y actualización de modo de satisfacer los estándares determinados en la mencionada futura norma y las disposiciones de este texto constitucional.

Artículo nuevo. En relación a lo dispuesto en el Título XX Del Ordenamiento Territorial, díctese una nueva Ley que dé lugar a la institucionalidad mencionada en dicho título, la que deberá tener, a lo menos, las funciones que el presente texto constitucional le asigna así como las facultades necesarias para cumplir con dichas labores.

III. Anexo I. Articulado de Norma Relacionada.

A continuación se reproduce el texto de articulado de una norma diferente ingresada para ser llevada a debate y aprobación en la **Comisión N° 5**. Este anexo tiene una finalidad informativa, de forma de que las y los convencionales puedan apreciar la normativa completa desarrollada y el diálogo que se produce entre ambos proyectos.

Los autores esperan que ambas normas sean armonizadas en conjunto, en donde, el articulado expuesto a continuación, se ubicaría previamente al texto de norma presentado al debate y aprobación de esta comisión. Se solicita dejar constancia en el informe de la norma respecto a este deseo para ser tenido a la vista de la Comisión de Armonización.

Del Territorio.

Artículo nuevo. Chile, en su diversidad geográfica, histórica y cultural, forma un territorio único e indivisible, conformado por el territorio continental, territorio insular y el territorio antártico chileno; sus suelos, subsuelos, espacio aéreo y maritorio. Los límites del territorio son los que establecen las leyes y los tratados internacionales. La soberanía y jurisdicción sobre el territorio se ejerce de acuerdo a la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile.

Artículo nuevo. El ordenamiento del territorio y maritorio de Chile se realiza en función de la protección de los derechos de la naturaleza y de los derechos humanos. Es deber del Estado implementar un ordenamiento y planificación territorial basados en los principios del Buen Vivir, la participación vinculante, de la justicia climática, el equilibrio socio ecológico, la equidad y la justicia territorial e intergeneracional.

Artículo nuevo. Son territorios especiales los correspondientes a las naciones y pueblos indígenas, el maritorio, zonas extremas, la criósfera y la Antártica. El gobierno y la administración de estos territorios y maritorios se regirán por los estatutos especiales que establezca la Constitución y las leyes respectivas.

Artículo nuevo. Los suelos y los subsuelos deberán ser ordenados, destinados, protegidos y compatibilizados en cuanto a su uso actual y futuro, tomando especialmente en consideración los patrimonios indígenas, culturales, de valor arqueológico e histórico, la Naturaleza y bienes comunes que en ellos se encuentran, la integridad ecosistémica y las aguas. Es deber del Estado limitar el

acaparamiento y la concentración de los suelos y las aguas según las disposiciones legales.

Se considerará a las cuencas hidrográficas como unidades funcionales de gestión y gobernanza. Dichas unidades deberán conducir sus actuaciones siguiendo todos los criterios pertinentes para su labor y se entenderán como complementarias a las distintas unidades administrativas y políticas que las contengan o que atraviesen.

[...]

IV. Referencias Bibliográficas

Instrumentos Internacionales²⁹

Colombia:

Desde 1991, derivado del proceso constituyente, Colombia tuvo una Comisión de Ordenamiento Territorial, para dar recomendaciones en torno a la división territorial. Sin embargo esta se disolvió y sus funciones pasaron a comisiones parlamentarias.

Luego de una serie de movilizaciones campesinas, en 1994 se buscó compensar la deuda histórica y se privilegió un proceso equitativo y colectivo, creando las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) dirigidas a estabilizar los asentamientos de pequeños campesinos con restricciones para la venta de los predios a fin de neutralizar la concentración de la propiedad, reconociendo al campesinado y su derecho a la tierra frente a la persistente crisis agraria del país, estableciéndose como caminos alternativos de vida en equilibrio con la naturaleza (Pérez, 2004³⁰; ANZORC, s/f³¹).

En 2011 promulgaron la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454, LOOT). Esta ley establece unas bases para el ordenamiento territorial de

²⁹ Sección elaborada con base en González, H. (2020). "Ordenamiento territorial en América Latina: Situación actual y perspectivas". [PDF]. Serie Aprendizajes en COHESIÓN SOCIAL; COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 17. Programa EUROSociAL Madrid (España). Disponible en: <https://eurosociAL.eu/wp-content/uploads/2021/01/25400-Ordenamiento-2020-F.pdf>

³⁰ Pérez, M. (2004) "La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro" Cuadernos de Desarrollo Rural Nº51, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

³¹ Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas (ANZORC) (s/f) "Historia" [en línea] recuperado de: <http://anzorc.com/historia/>.

Colombia, principios, objetivos y competencias del ordenamiento territorial. Dentro de los principios destacan gradualidad, flexibilidad y equidad. Sus objetivos tienen que ver con el establecimiento de normas, marcos institucionales y competencias de ordenamiento, dándole a la nación la responsabilidad de establecer una política nacional de ordenamiento territorial y a los departamentos la competencia de emitir lineamientos y directrices de ordenamiento territorial a los municipios. Además, establece la finalidad del ordenamiento territorial como instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales

Ecuador:

Desde 2016 cuenta con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, cuyo ámbito de aplicación corresponde a

“todo ejercicio de planificación, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno central, los Gobiernos autónomos descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas”.

Tiene por principios rectores la sustentabilidad, equidad territorial y justicia social, autonomía, coherencia, concordancia, derecho a la ciudad, función pública de urbanismo, distribución equitativa de las cargas y los beneficios, teniendo en sí el fomento de la democratización, gobernanza multinivel y profundizar la descentralización. Contempla tres niveles: supranacional, en relación a la integración sudamericana; nacional, en cuanto planes estratégicos y sectoriales; y local, compuesto por instrumentos regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales.

A su vez, en Ecuador existe el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), para asegurar el cumplimiento de los derechos constitucionales y el régimen de desarrollo del país, comprendiendo visiones de largo plazo en los niveles que se mencionaron anteriormente.

Perú:

El OT es responsabilidad del Ministerio del Ambiente, en particular de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental. Esta tiene la responsabilidad de conducir la elaboración de las herramientas, instrumentos y procedimientos, así como la formulación de los planes, programas y proyectos que contribuyan a la gestión del territorio, específicamente en el tema ambiental, con énfasis en la aplicación de la Zonificación Ecológica y Económica

(ZEE) y otros instrumentos, así como con la generación de información y el monitoreo del territorio.

A su vez, la dirección ha venido trabajando en el manejo integrado de zonas marino-costeras de forma concertada en procesos de planificación con diferentes actores políticos y sociales de las regiones. La dirección ha fungido como espacio de coordinación con entidades, personas y demás actores, con respecto a lineamientos de carácter permanente o estratégico y de carácter operativo, comprendiendo suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo.

Citando a Hernández (2020)³²,

El proceso de ordenamiento territorial tiene una visión integral y se desarrolla sobre la base de un enfoque de sostenibilidad y aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de los procesos ecológicos que lo sustentan, contribuyendo a promover el desarrollo seguro del territorio.

Bolivia:

En este caso, el OT depende del Ministerio de Desarrollo Sostenible, en manos del Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial, quien lleva el proceso a nivel nacional, departamental y municipal bajo los principios de integralidad, participación, subsidiariedad, concurrencia y el principio precautorio. El OT permite orientar la distribución de inversiones, optimizar actividades productivas promoviendo el uso adecuado de la tierra, e identificar áreas que puedan representar amenazas para la población y las actividades socioeconómicas.

La organización territorial está compuesta por departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos, todos autónomos excepto las provincias que solo son agrupaciones de municipios. El OT está centrado en el desarrollo, además de las autonomías territoriales e indígenas, permitiendo agrupaciones según necesidades y recursos naturales, por ejemplo, propiciando el desarrollo de macrorregiones, de carácter estratégico; regiones, metropolitanas, autónomas y las regiones como espacios de planificación y gestión; mancomunidad, como agrupación municipal; y distritos.

³² Op. cit.

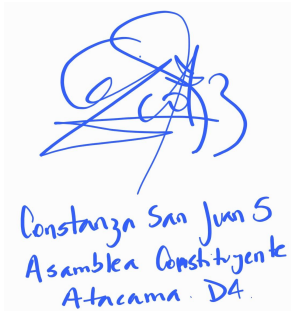
V. Patrocinan:



Carolina Vilches Fuenzalida
16.230.648-0
Distrito 6

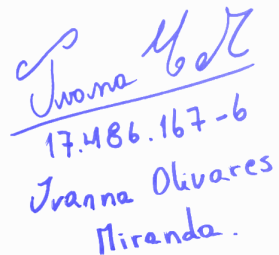


Manuela Royo Letelier
15.383.358-3
Distrito 23



Constanza San Juan S
Asamblea Constituyente
Atacama D4.

Constanza San Juan Standen
16.098.584-4
Distrito 4

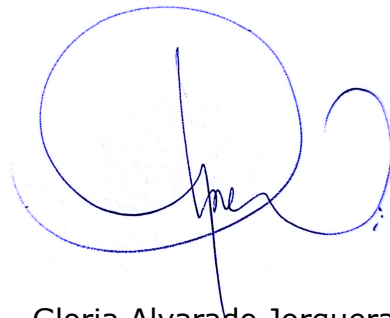


Ivanna 607.
17.486.167-6
Ivanna Olivares
Miranda.

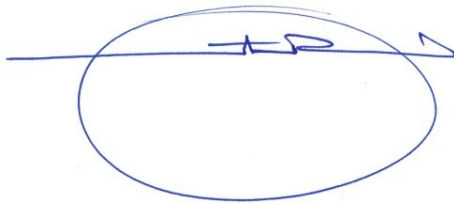
Ivanna Olivares Miranda
17.486.167-6
Distrito 5



Vanessa Hoppe Espoz
13.902.978-k
Distrito 21



Gloria Alvarado Jorquera
9.277.965-3
Distrito 16



Jorge Abarca Riveros
10.196.778-6
Distrito 1



17.717.490-4.
Francisca Arauna Urrutia, D18.

Francisca Arauna Urrutia
17.717.490-4
Distrito 18



Bastián Labbé Salazar
17.539.527-k
Distrito 20

Elisa Giustinianovich Campos, D28
15.855.912-9



Elisa Giustinianovich Campos
15.855.912-9
Distrito 28



Camila Zárate Zárate
18.732.596-k
Distrito 7