



Escuela de Historia

Carrera de Geografía

**ESTUDIO COMPARATIVO, A TRAVÉS DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL
ESTRATEGICA, A DOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL:
PLAN MAESTRO DE CHAITÉN, Y LA MODIFICACIÓN DEL PLAN REGULADOR
DE PUERTO VARAS-SECTOR LOS ALERCES MAULLÍN**

Alumno: Abeleida Corvalán, Jesús

Profesor Guía: González, Pilar-

Barahona Jonas, Macarena

Tesis para optar al grado de Licenciado En Geografía

Tesis para optar al título de Geógrafo

SANTIAGO, 2013

AGRADECIMIENTOS

Siempre pensé que poner en esta parte de la investigación y lo único que tuve claro fue de tener presente a la familia. A mi madre por sobre toda las cosas, que desde pequeño me enseñó que la principal herencia que me dejaría sería la educación, y lo que muchas veces prevalece en las personas no es el dinero ni el apellido, sino, que el desarrollo cultural. Por todo eso y más gracias vieja.

A mis hermanas, que contra viento y marea transformamos el futuro de nuestras vidas, y que hoy más que nunca las velas soplan a favor, aprovechando esa brecha, hoy por hoy somos fuertes y eso nadie lo puede quitar. A ustedes todo mi amor por siempre.

A los que estuvieron después, al Alf y a la Karin, que con sus formas y costumbres aprendí a comprender y querer, en esta ocasión también agradezco a ustedes.

A mi rola querida, mujer la cual la Geografía puso en mi camino. Eres mi viaje más profundo, te conocí en tierras de revolución por allá en la Venezuela de Chávez y desde entonces mis revoluciones se tornaron en proyecto de los dos. Por lo que es y lo que viene esto también es tuyo.

Por los que ya no están, de forma simbólica o material, mucho de lo que soy y lo que tengo te lo debo a ti. Sé que donde estés sabrás que este día finalmente hice historia, luego de tanto batallar y de naufragar, por fin llega el momento en que todo vuelve a comenzar. Por todo y más, gracias, y por las mil historias que vivimos juntos gracias. Este triunfo también es tuyo.

Y por ultimo agradecer a la persona que gracias a él conocí a la Geografía, y en un momento de mi vida me hizo dar cuenta lo equivocado que estaba, para finalmente hacerme renacer. Gracias Juan.

Por último a mis profes, a los cuatro que siempre estuvieron, por entenderme, por comprenderme, por bancarme a morir (creo), por apoyarme. Aunque debo reconocer que más de alguna vez no los quise tanto, zafamos igual. Gracias a Marcelo, a Pilar, a Rocío y a Macarena, esto recién vuelve a comenzar.

INDICE GENERAL

MARCO GEOGRÁFICO **6**

I. MARCO INTRODUCTORIO **8**

1.1.1. Antecedentes generales. **10**

1.1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA **13**

1.14 Pregunta de investigación **14**

1.1.5 Hipótesis **14**

1.1.6 Objetivo general **15**

1.1.7 Objetivos específicos **16**

1.1.8 Relevancia **16**

II.- MARCO TEÓRICO **17**

2.-EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA **17**

2.1 Marco contextual de una EAE **17**

A.- ÁMBITO INTERNACIONAL DE LA EAE **17**

B.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA **18**

2.2 Objeto de estudio y propósito de la EAE **21**

2.4.- Marco Legal e institucional **24**

2.5.- Concepto de riesgo desde el ordenamiento territorial **25**

2.5.1 Aproximación conceptual las diferentes apreciaciones del riesgo **25**

2.6.- Aproximación conceptual del ordenamiento y territorial **27**

2.6.1. Definición y alcance del ordenamiento territorial **28**

2.6.2 Aproximación conceptual de un Plan de Desarrollo Territorial **33**

2.6.3. Distinción entre Planificación vinculante y Planificación indicativa **35**

2.6.3 Aproximación conceptual al Plan Regulador Comunal **36**

III.- MARCO METODOLÓGICO **41**

3.1.- Enfoque de la Investigación **44**

3.2.- Definición del alcance de la investigación **44**

3.3.- Definición del diseño de investigación **45**

3.4.- Estudio de caso **46**

3.5.- Técnicas de levantamiento de información en gabinete **47**

3.6 Operacionalización de las Variables	48
--	-----------

IV.- DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN **50**

4.1 Aplicación de una metodología EAE en una modificación al Plan Regulador Comunal, y la normativa de habitabilidad de Chaitén.	50
4.1.1 Marco de inserción del proyecto	50
A.- MARCO CONCEPTUAL	50
B.- MARCO ORGANIZACIONAL	54
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA PRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN	55
C.- MARCO INSTITUCIONAL/LEGAL	56
4.2 Requisito Scoping	62

5.- TOMA DE DECISIONES. **68**

5.1. Definición de las categorías de compatibilidad	68
5.3 Analisis de la gestion territorial-planificacion concurrente de Puerto –Varas, según los criterios de sustentabilidad y valores ambientales.	70
5.4 Caso Chaitén: análisis de la gestión territorial. Planificación concurrente según los criterios de sustentabilidad y valores ambientales.	74
5.5 Resultados de la evaluación de compatibilidades de la planificación concurrente de Puerto Varas.	77
5.6 Resultados de la evaluación de compatibilidades de la planificación concurrente de Chaitén.	78
5.7 .Análisis de Gestión Estratégica. Implicancias ambientales (Puerto Varas)	80
5.7.1. Análisis de gestión estratégica-implicancias económicas (Puerto Varas)	81
5.7.2Análisis de gestión estratégica-implicancias sociales (Puerto Varas)	82

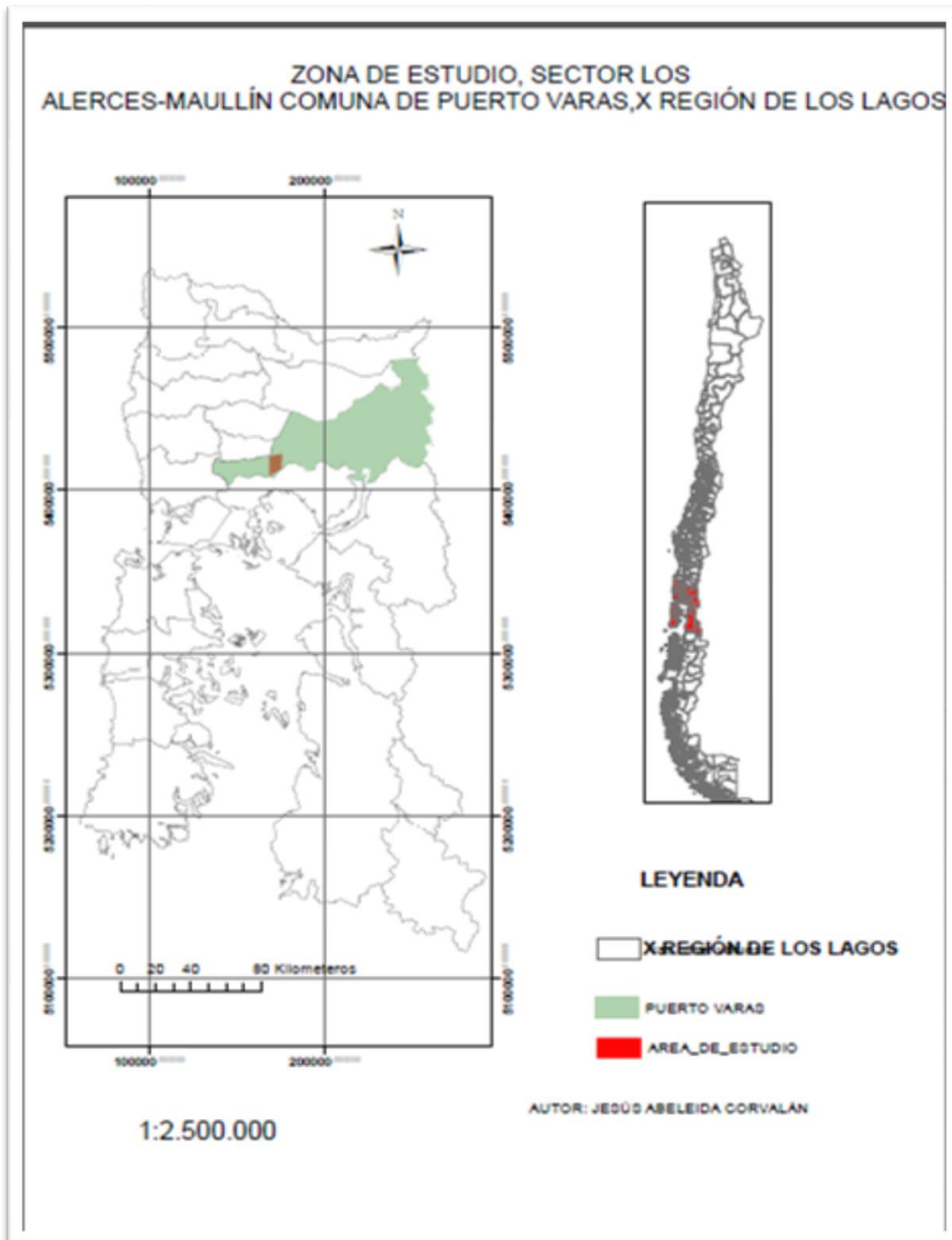
V.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS IMPLICANCIAS AMBIENTALES, ECONÓMICAS Y SOCIALES. **83**

5.1 Instituciones e Instrumentos de planificación evaluados	83
5.2 Implicancias ambientales.	83
5.3 Análisis de las implicancias económicas.	85
5.4 Análisis de las implicancias sociales.	87
5.5 Análisis de las implicancias ambientales, económicas y sociales del Plan maestro Chaitén.	88
5.5.1. Análisis de gestión estratégica-implicancias económicas Chaitén	89
5.5.2 Análisis de gestión estratégica-implicancias sociales Chaitén	90
5.5.3 Instituciones e Instrumentos de planificación evaluados	91
5.6 Análisis Implicancias ambientales.	91
5.7 Análisis de las implicancias económicas.	92

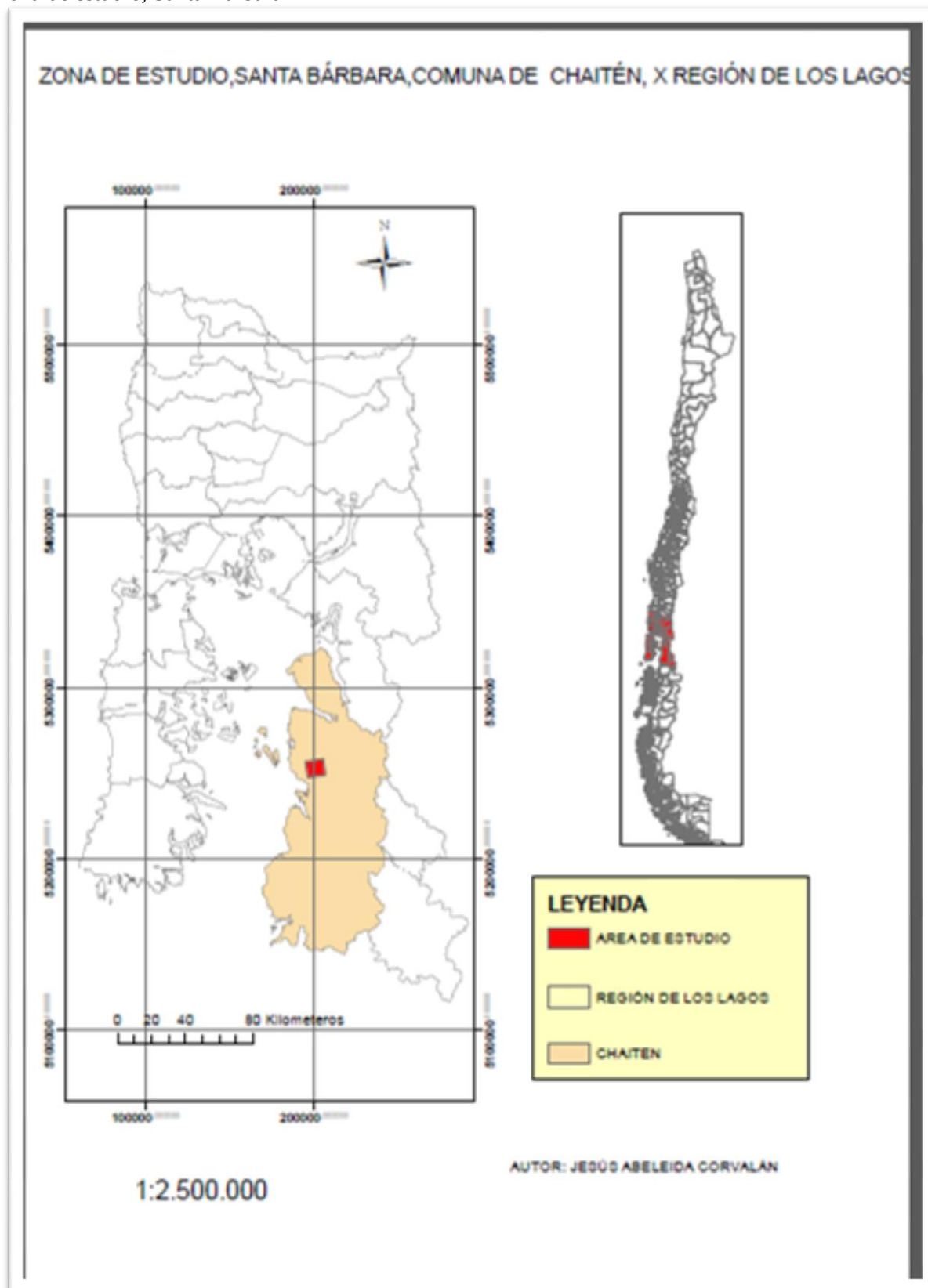
5.8. Análisis de las implicancias sociales	92
5.9 Anexo de la situación de Chaitén.	93
6. Proceso de toma de decisión involucrado en el PRC	95
<u>7.- REPORTE AMBIENTAL: ANÁLISIS DE LOS ESCENARIOS, Y EFECTOS SIGNIFICATIVOS EN ANÁLISIS DEL ESTUDIO. CASO DE ESTUDIO: PUERTO VARAS.</u>	<u>97</u>
<u>7.2. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS DOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.</u>	<u>104</u>
8.- Información hacia las autoridades ambientales y a la ciudadanía.	106
9.-Plan de Monitoreo	106
<u>VI.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES</u>	<u>107</u>
6.1 De la aplicación de la metodología de la EAE	107
6.2 Conclusión de la planificación concurrente.	107
6.3 Conclusión del estudio realizado en Puerto Varas y Chaitén.	108
<u>VII. BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>110</u>
<u>VII. ANEXOS</u>	<u>112</u>
Glosario	112

Marco geográfico

Zona de estudio, Sector Los Alerces Maullín.



Zona de estudio, Santa Bárbara



I. Marco Introductorio

La investigación está fundamentada sobre un estudio comparativo entre 2 instrumentos de planificación territorial (IPT); la modificación del Plan Regulador (PR) de la Comuna de Puerto Varas del año 2008 en el sector Los Alerces Maullín, referido a la instauración de un proyecto de desarrollo inmobiliario en un sector urbano no consolidado¹, y el Plan Maestro de Chaitén del año 2010, concerniente a una propuesta de relocalización de los habitantes de Chaitén, como consecuencia de la imposibilidad de habitar la comuna debido a los efectos de la erupción volcánica².

Esta investigación busca analizar de modo sistemático dos espacios geográficos, si bien con problemáticas territoriales diferentes, pero con condiciones de fragilidad ambiental similares; el primer caso constituido por la extensión del suelo urbano en zonas de bosque nativo y suelo de uso agrícola, y el otro estudio concerniente a la relocalización de la población en un territorio seguro ante futuros eventos de riesgos naturales, y que a su vez también se emplazan en áreas de grandes extensiones de bosque nativo.

El estudio examinará y analizará las implicancias ambientales, económicas, sociales, y también profundizará en el análisis de las consecuencias ambientales, a través del estudio de los IPT, por medio de un instrumento de evaluación ambiental: La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual determina los criterios de procedimiento de las formas de la decisión, evaluando sistemáticamente las instituciones, actores y planes de ordenamiento, que interactúan al momento de decidir y de planificar en el territorio.

La hipótesis que conlleva la investigación es la siguiente:

Al existir dos espacios que tienen en común la fragilidad natural en una misma región, pero que empalman problemáticas territoriales diferentes, la institucionalidad a través de sus IPT decide tomar medidas cautelosas y estudiadas sobre la prospección de esos territorios, con tal de asegurar el correcto uso de los espacios. Sin embargo en muchas de las ocasiones las formas de planificar en territorios de peculiar atención e interés, están contextualizadas en un contexto de presión y de requerimientos de mercado, los cuales en la mayoría de las situaciones sopesan a la hora de decidir la alternativa más provechosa para todos los sectores involucrados.

¹ “Terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a: usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. (LGUC, artículo 59,1996),

En el primer estudio se evalúa la propuesta de modificación del PR, por parte de la consultora URBE, por encargo de la inmobiliaria, donde básicamente se plantea la necesidad de extender el uso del suelo urbano de Puerto Varas hacia en un área rural cercana, la cual está compuesta de parcelas de agrado, terrenos de cultivo y bosque nativo. La finalidad de la modificación es cambiar el uso de suelo, para así desarrollar un nuevo proyecto de implementación urbana, a través de viviendas, orientadas a estratos ABC1 y C1.

Dicho proyecto tiene una extensión superior a la de la comuna de Puerto Varas, a lo cual su magnitud de ejecución en términos de impacto ambiental es significativa, y requiere, tal cual lo indica la normativa, realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), Ya que, para aquel entonces, todavía no estaba vigente la nueva reglamentación que obliga a realizar, ya no, un EIA, sino, que una EAE.

1.1.1. Antecedentes generales.

El estudio de la planificación territorial en sus diferentes escalas, es un tema de interés global dentro de la disciplina geográfica, urbanística y arquitectónica.

Poder comprender cómo se pone en valor ciertos criterios, o cómo se toman decisiones de constructibilidad en espacios complejos, los cuales poseen una cierta fragilidad, ya sea, de tipo natural, social o ecosistémico, permite interiorizarse desde muy temprano en el ejercicio profesional, y adentrarse en comprender las lógicas que actúan e interactúan, entre la teoría, sociedad civil y la política territorial.

Dentro de la planificación territorial existen diversos instrumentos que rigen el ordenamiento del territorio, entre los que se destacan: El Plan De Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal, Plan Regulador Comunal, Plan seccional, Borde costero, y Limite Urbano³ (Fuente: www.minvu.cl)

Dentro de los diversos IPT, los PR son esencialmente la forma en que se ordena un territorio urbano, en él se determinan, los usos de suelo, su aptitud, el tamaño predial, la intensificación de las zonas, la altura de las rasantes de los edificios, entre otros.

También una parte importante de la tarea de un PR es determinar hacia dónde crece una ciudad, si es horizontalmente, si es en altura, si es areal, o con cuantos pisos y en qué sectores. Determina las nuevas propuestas de viviendas sociales dentro de la comuna, y en muchos casos efectúa modificaciones a las condiciones del uso de suelo, en su nomenclatura más elemental: suelo urbano o suelo agrícola. (Fuente: www.minvu.cl)

Una de los aspectos relevantes para este estudio, es la determinación de zonas de restricción para la construcción de proyectos de desarrollo urbano, y que están contempladas en la definición del PR. En este tipo de territorios está regulado, prohibido o sometido a restricciones la construcción y habitabilidad, debido a factores de tipo natural, asociado a eventos catastróficos, tales como desprendimiento de laderas, cercanías a zonas volcánicas, terrenos inundables, zonas de mala calidad del subsuelo, zonas próximas a pendientes elevadas, ente otras.

La comuna de Chaitén “El 2 de mayo de 2008, el volcán ⁴Chaitén hizo erupción, lo que provocó la evacuación de 5.664 personas. A raíz de lo anterior, el 18 de marzo de 2010, el

³ Aun cuando los municipios trazan el límite correspondiente a la zona urbana, existen estamentos legales de jerarquía superior al plan regulador comunal que permite obviar dicho límite y extender la ciudad mediante un proceso de urbanización, hacia el territorio rural. Son dos los principales mecanismos de expansión en territorio rural: el Decreto de Ley N° 3.516/80 y al Artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC, 2001).

⁴ Plan Regional Los Lagos, pág. 38, versión digital.

recién nombrado intendente regional se comprometió a buscar una solución definitiva para Chaitén”.

En la actualidad el Rio Blanco transformó su curso y quedo tal cual la naturaleza lo dispuso, dividiendo por la mitad a Chaitén, en lado sur y en lado norte.

Los PR se encuentran facultados para realizar estudios en profundidad de ciertos terrenos de intereses, en donde las condiciones, de cierta forma, podrían haber cambiado. Así, se actualiza y reclasifica la zona, con tal de intensificar o disminuir las áreas de riesgo actuales

A su vez, la normativa del riesgo ha ido evolucionando dentro del país, siendo cada vez más recurrente los estudios acuciosos y actualizados de los territorios que han suscitado nuevos eventos naturales, y que han implicado un grado importante en el impacto no solo natural, sino que en el humano, el cual es considerado como un factor de riesgo: Zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana.

De esta forma, nos encontramos en la actualidad con un incremento notable de proyectos inmobiliarios, ya sea, de viviendas de tipo social, o viviendas para los demás tipos de estratos socioeconómicos. De esta forma la normativa de evaluación ambiental ha tenido que adaptarse a los nuevos proyectos, ya que, progresivamente los impactos ambientales que se generan por este tipo de construcciones son cada vez más preponderantes, afectando de manera significativa el espacio geográfico en intervención.

Por ello, en los últimos años se ha aplicado un nuevo instrumento para la Evaluación de Impacto Ambiental, aparte del Estudio De Impacto Ambiental, y es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

A diferencia del primer instrumento que evalúa proyectos, ésta apunta a la evaluación de la coherencia y pertinencia de políticas y programas en el contexto en el cual habrán de implementarse. La EAE impone instancias previas al emplazamiento de un Programa, Políticas, y Planes en pos de tomar decisiones territoriales, que tengan el menor impacto posible, en cuanto las consecuencias ambientales, económicas y sociales sobre al área de influencia, permitiendo identificar tanto las consecuencias ambientales de este hecho, y reconocer los patrones de sustentabilidad, así como también, comprender las lógicas decisionales por parte de todas las instituciones, e IPT involucrados, durante todo el proceso decisional.

De esta forma, los PR, y las posteriores modificaciones que en él se efectúen, según disposición legal, a partir de abril del 2011, deben estar sometidos a una EAE, para que así incorporen los criterios de desarrollo sustentable desde el inicio del proceso de diseño o elaboración.

Esta medida busca reconocer y mitigar con anterioridad impactos y las transformaciones que se generan en el territorio, ya sea, en el medio social, medio físico y medio paisajístico.

Las nuevas implementaciones y modificaciones que se hagan sobre nuevos territorios, estarán más resguardadas, desde el punto de vista sustentable y medio ambiental, permitiendo la incorporación de la ciudadanía de una forma más activa, con tal de favorecer la gobernabilidad, y la planificación del territorio desde una mayor diversidad de actores.

1.1.2 Planteamiento del problema

Las nuevas condiciones de las formas en que se ocupa el suelo urbano, vienen transformándose desde que el valor del m² se tornó “especulable⁵”, es decir, el ordenamiento del territorio en zonas agrícolas y en zonas urbanas, define el costo económico de cada tamaño predial de suelo.

En él, están imbricados una serie de organismos que participan, bajo un contexto de mercado, en la ley de la oferta y la demanda, tales como instituciones públicas, entidades financieras que disponen de dinero para emplazar sus nuevos proyectos inmobiliarios y la sociedad civil, que es la que adquiere, de forma directa o indirecta las decisiones que se tomen dentro del territorio.

En el caso puntual de la forma de organización del suelo, está el Plan Macro de Ordenamiento Territorial, llamado PR, como se ha dicho anteriormente. A través de su legalidad, se determinan esencialmente las formas de crecimiento de un asentamiento urbano, por lo cual, la especulación que se hace en torno a los terrenos agrícolas, cada día más, está en una fuerte encrucijada; en donde todos los poderes están convidados a formar parte del tipo de proyecto que se quiere para una ciudad, más aun, cuando los precios del m² agrícola valen 10 u 8 veces menos que uno que tiene un suelo urbano. Esta situación es uno de los acontecimientos que históricamente han presionado el porvenir de los territorios.

Lo señalado anteriormente constituye una de las formas de la especulación del suelo, que como se sabe, su definición refiere a la compra de algún bien para retenerlo hasta que se modifique el precio del mercado y lograr después venderlo con ganancias en zonas de extensión urbana.

En el caso de estudio, el comprar un suelo a precio agrícola, esperar a que se reclasifique, para después producirlo a utilidad de suelo urbano, es la forma más común de sacarle beneficio, a través de la construcción de proyectos inmobiliarios en altura, o casas de un valor muy rentable.

Por ello, es fundamental comprender los criterios de planificación, en zonas particularmente complejas, ya sea, en territorios que estén en resguardo ambiental, o en territorios que estén propensos a recibir impactos naturales, de tipo catastrófico, y a su vez reconocer las presiones que se sostienen a la hora de reclasificar un uso de suelo.

Por otra parte, la Región De Los Lagos tiene características geográficas particulares, las cuales poseen una atención primordial por parte de los IPT, debido a que gran parte de su zona montañosa está flanqueada por lagos, volcanes y glaciares.

⁵ Se compra un terreno a precio agrícola, y se espera que su valor se eleve en el tiempo, para así aprovechar una mayor rentabilidad.

El caso de la comuna de Chaitén, encaja perfectamente, en el cruzamiento de la planificación territorial con áreas de riesgo natural, específicamente referidas a las zonas de inundación, y de erupción volcánica. La comuna de Chaitén, anteriormente a la explosión se ubicaba en el curso medio del Río Blanco, al lado del mar; y en su lado más oriental, se extiende el Volcán Chaitén, que tiene como uno de sus desagües naturales al Río Blanco.

Esta situación provocó que se replantea el lugar de hábitat de los habitantes de Chaitén, por tanto, por encargo de la Presidencia de la República se realizó un estudio de relocalización para refundar Chaitén.

Por ello, es relevante poder analizar, caracterizar y comprender el funcionamiento de los criterios que están puestos en valor a la hora de tomar una decisión tan importante, la cual consta de varias etapas: primero de elegir entre 5 alternativas de localización, y segundo dar esperanzas a una población que ha sido azotada por un desastre, con tal de que sienta, de que esa nueva decisión es la más provechosa para todos los actores de la sociedad civil.

Visualizar la forma en que se planifica dentro de territorios frágiles, permite comprender cuanto se ha avanzado y cuanto queda por hacer, y cuáles son las respuestas que da la planificación pública territorial a este tipo de eventos naturales. Así, también permitirá observar con mayor detenimiento las formas de proceder en los criterios de decisión, en conjunto con el análisis de un enfoque contemporáneo de urbanidad, visto desde el desarrollo sustentable, en un nuevo territorio.

1.14 Pregunta de investigación

¿Cuáles son las diferencias de la forma de planificar en dos espacios geográficos, si bien con problemáticas urbanas diferentes pero con condiciones de fragilidad natural semejantes, si se considera las implicancias y consecuencias ambientales, sociales y económicas a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén?

1.1.5 Hipótesis

Al existir dos espacios que tienen en común la fragilidad natural en una misma región, pero que empalman problemáticas territoriales diferentes, la institucionalidad a través de sus instrumentos de Planificación Territorial decide tomar medidas cautelosas y estudiadas sobre la prospección de esos territorios, con tal de asegurar el correcto uso de los espacios. Sin embargo en muchas de las ocasiones las formas de planificar en territorios de peculiar interés, están contextualizadas en un ambiente de presión y de requerimientos de mercado,

los cuales en la mayoría de las situaciones sopesan a la hora de decidir la alternativa más provechosa para todos los sectores involucrados.

1.1.6 Objetivo general

Establecer y analizar las implicancias y consecuencias ambientales, sociales y económicas a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, a través de una Evaluación Ambiental Estratégica, con la finalidad de contrastar las diferencias de la forma de planificar en dos espacios geográficos, si bien con problemáticas urbanas diferentes pero con condiciones de fragilidad natural semejantes.

1.1.7 Objetivos específicos

- Caracterizar la planificación concurrente que incide directamente a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, a través de una sistematización de sus principios rectores.
- Analizar las implicancias ambientales, sociales y económicas entre las instituciones, sus actores y los Instrumentos de Planificación Territorial a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, con el propósito de establecer los dominios ambientales de decisión.
- Establecer y analizar las consecuencias ambientales del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, con la finalidad de prospectar sus respectivos escenarios futuros.
- Analizar comparativamente los dos instrumentos de planificación territorial, para contrastar las formas en que se planifica en dos espacios geográficos frágiles, pero con problemáticas territoriales diferentes.

1.1.8 Relevancia

La principal relevancia de esta investigación es la de analizar, caracterizar y clasificar el proceso de los criterios de la toma de decisiones y sus consecuencias ambientales en espacios geográficos con algún tipo de problemática fisca-social. Evaluando con ello, sus valores ambientales y sus pautas de sustentabilidad, por medio de una metodología, aplicada desde la evaluación ambiental estratégica, que explicita los elementos o variables fundamentales que están dispuestos, procesados y trabajados desde la administración pública, los cuales determinan la forma de organizar y de planificar el territorio.

El cómo se determinan decisiones en espacios geográficos frágiles desde el punto de vista de los riesgos naturales, sus implicancias, sus consecuencias, y más importante aún, que es poder prospectar la transformación de los escenarios de los espacios de estudio.

Es difícil encontrar en la bibliografía existente, una claridad total de cómo proceder para ciertos casos geográficos, y así aplicar un tipo de metodología, algunas son muy extensas o poco claras, y otras son concisas o muy superficiales.

Sin embargo, esta investigación, al ser directa, precisa y concisa, no deja de ser crítica, y toma los elementos fundamentales que sopesan a la hora de planificar, considerando a todos los actores, instituciones e IPT ,que participan en el proceso,

El estudio será capaz de entregar una guía clara, metódica y crítica, de los aspectos fundamentales que se consideran al momento de planificar sobre territorios que tienen algún tipo de problemática geográfica, ya sea, social o física-natural.

II.- Marco Teórico

2.-Evaluación Ambiental Estratégica

2.1 Marco contextual de una EAE

A.- Ámbito internacional de la EAE

Como primera aproximación hacia el conocimiento de este instrumento de evaluación, se entregarán algunas conceptos fundamentales para poder comprender los alcances, el objeto de estudio y su localización dentro de la toma de decisiones, las cuales poseen imbricaciones políticas, culturales, territoriales, económicas y sociales y principalmente medio ambientales.

Esta metodología no es muy conocida al interior de nuestro país, a pesar de que su data proviene desde 1970, su accionamiento ha estado localizado preferentemente en los países avanzados de Europa, EEUU y algunos lugares de Centroamérica.

A principios de los años noventa, la región centroamericana inicia el proceso conjunto de impulsar la implementación de las evaluaciones de impacto ambiental, como un instrumento de prevención del impacto ambiental provocado. Es así, que se realizan en el seno de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, en 1992 se aprueba la Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, en donde por primera vez se establece la necesidad de realizar un Estudio de Impacto Ambiental EIA, previas a la formulación de programas y proyectos. (Cavieres, 2009).

Como forma de acercarse a posibles soluciones que contemplen la necesidad de desarrollo, pero bajo un especial cuidado en la forma en que se protege el medio ambiente, es que se plantea de forma mucho más seria y comprometida, el paradigma del Desarrollo Sustentable.

Uno de los aspectos relevantes dentro de la conceptualización de la EAE, es la consideración de la definición y enfoque de sustentabilidad, el cual adquiere un mayor

peso ante instancias internacionales de cuidado del medio ambiente, en la conferencia de Río del ⁶92, en donde este concepto está presente, en 11 de los 27 principios propuestos, lo cual refleja su relevancia en las decisiones de orden político y económico, y las nuevas formas de planificación en el territorio.

Asentado el paradigma del Desarrollo Sustentable, surge desde algunos organismos, pautas y metas para su consecución. Así se consensuan las ⁷Metas de Desarrollo del Milenio, las cuales proponen lineamientos generales, ineludibles en la preparación de cualquier proyecto a gran escala, de desarrollo sostenible, como por ejemplo proyectos de transformación urbana, construcción de carreteras, centrales energéticas, entre otras.

B.- Aproximación conceptual de una Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un proceso sistemático de evaluación de las consecuencias ambientales de políticas, planes y programas del marco de planificación de proyectos en la etapa más temprana de toma de decisiones. Representa básicamente un modo convenido de poder procesar las consideraciones ambientales en conjunto con las consideraciones político –institucionales emergidas desde los estamentos encargadas de llevar a cabo, planificar y gestionar decisiones estratégicas sobre el territorio: un ejemplo del campo de análisis de esta metodología son, por nombrar las más importantes, los Planes Reguladores, modificación a los planes, políticas urbanas, entre las más visualizadas. (Jilberto, 2008)

El hecho de poder prevenir en una instancia decisiva, previa a la ejecución de cualquier tipo de proyecto, el cual pueda causar un impacto medio ambiental considerable, es uno de los propósitos en la evaluaciones ambientales, sin embargo la EAE, plantea diferencias esenciales ,que complementan los antiguos métodos, Como dice el autor:

“La evaluación ambiental estratégica es el proceso sistemático de estudiar y anticipar las consecuencias ambientales de las iniciativas propuestas en los altos niveles de toma de decisión. Este proceso tiene como objeto incorporar el criterio ambiental desde el primer momento, como elemento de decisión en todos los sectores y grados de la planificación al mismo nivel que los criterios económicos y sociales”(Sadler y Verhem, 1996 p.78)

Otra definición de enfoque más analítico y ambientalista:

“ ...Nosotros entendemos que la evaluación ambiental estratégica es un proceso destinado a evaluar la consistencia decisional del proceso de decisión desde una perspectiva ambiental que asegure que esas demandas de consistencia decisional del proceso decisional se cumplan.es decir nosotros entendemos que la evaluación ambiental tiene ese

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil 1992

⁷ CEPAL, Conferencia de desarrollo sustentable, Buenos Aires,2007

objetivo, analizar la consistencia decisional de este proceso de decisión de “cabo a Rabo”, para constatar si este ha cumplido con todo lo que ambientalmente es importante, para que produzca entonces el mayor beneficio ambiental” (Jilberto, 2001)

Apreciamos una definición más cercana a constatar las decisiones políticas dentro de la selección de alternativas, que están fijadas en una dimensión ambiental de un PPP, y se aproxima de forma más rigurosa en hacer un seguimiento al circuito de la toma de decisiones, en donde están implicados instituciones e instrumentos de planificación territorial.

Una de las diferencias fundamentales, y conceptuales que se destacan en esta nueva forma de evaluación, es el poner en rigor el peso de los actores institucionales, que forman parte de la planificación territorial, y que participan en instancias temporales secuenciales, de forma permanente.

“Es decir evalúa las Políticas y Programas que dieron origen al Proyecto y su vinculación con los distintos sectores en el cual se inserta” (Behrends, 2006, p.67)

La consideración estratégica de la toma de decisiones es fundamental para poder verificar con mayor exactitud una extrapolación más cercana sobre las transformaciones del espacio geográfico, a propósito de alguna instauración desde una modificación territorial en el sector urbano-rural.

Además Entrecruza los componentes sociales, políticos y ambientales en una misma fuente, y luego de eso como producto final establece las consideraciones generales de tomar o no una decisión de intervención sobre dicho territorio.

El reconocer el circuito del poder, en tanto que son las instituciones públicas y el actor privado los que generalmente están inmiscuidos en las presiones del territorio, es fundamental como acto de transparencia para toda la población demostrar y evidenciar cuáles son las responsabilidades políticas, legales y económicas de este tipo de prácticas políticas.

El carácter preventivo, en la pre-ejecución de un proyecto de envergadura, y el poner en énfasis las consideraciones ambientales, que tengan un enfoque de sustentabilidad, con tal de sopesar de alguna forma los impactos paisajísticos y ambientales ,que regularmente ocurren, pueden advertirse desde su origen normativo, tal como lo expresa la referencia:

“La Evaluación Ambiental Estratégica emerge como un instrumento de gestión ambiental preventivo, representando un modo convenido para referirse al proceso formal y sistemático de incorporar las consideraciones ambientales en el nivel preproyecto de la toma de decisiones, aspectos que se suman a los tradicionales enfoques de orden económico y / u otros. En el nivel pre proyecto existen una numerosa cantidad de procesos De toma de decisión que se expresan en determinadas políticas planes y programas

propios de la gestión pública”. (EAE, aplicaciones y potencialidades para Chile, 2000, p.83)

Toda vez que se ha convenido la sistematización de cada instancia ambiental decisiva, en el proceso de la toma de decisión del pre-proyecto, en la totalidad de sus partes formales, la variable de estudio se clasifica, y se evalúa en su magnitud, para ser incorporada de forma permanente:

“La evaluación ambiental estratégica es considerada como un instrumento diseñado para evaluar los efectos ambientales de las PPP (políticas, planes y programas) e integrarlas en el proceso de decisión” (Jilberto, 2001, p.108).

Y agrega que el objeto analítico de la evaluación ambiental estratégica son: *“los efectos ambientales de las PPP o sus impactos”*

La EAE trata básicamente de introducir la variable ambiental en el mismo momento en que se elaboran los planes y programas que concretan las políticas de desarrollo nacional y regional, y se refiere, a las acciones promovidas por los poderes públicos.

De igual manera, busca evaluar las consecuencias ambientales que determinadas políticas, planes y programas pueden producir sobre el medio ambiente, en la utilización de los recursos naturales y, en definitiva, en el logro de un desarrollo sostenible y equilibrado. (Espinosa, 2003)

Por otra parte, no se observa este tipo de evaluación a políticas ni planes en donde este inmiscuido el sector público desde sus inicios, y paradójicamente los estudios encontrados en este lado del mapa van directamente direccionados sobre la ejecución, modifican e instauración de planes que son movilizados desde el sector público. No obstante no se parecía un estudio riguroso o una ejecución analítica del instrumento de evaluación, rigiéndose principalmente sobre pautas de sustentabilidad y de sus implicancias ambientales, algo muy parecido a la forma de aplicar un EIA. Sin embargo, cuando la EAE es evaluada hacia algún tipo de proyecto con intereses turísticos, o privados se ha apreciado una mayor rigurosidad al momento de establecer los circuitos de la toma de decisiones en sus momentos iniciales hasta sus momentos finales, aquí se evidencian las presiones dentro del territorio, los diferentes actores que participan en ella y que tienen responsabilidad (intereses) sobre este tipo de materias.

2.2 Objeto de estudio y propósito de la EAE

El objeto de análisis de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) giran en torno a:

“Al concepto de procedimiento de decisión (CPD), y la tarea de la EAE sería la de identificar tales CPD, identificar los momentos donde respetar la consistencia decisional es relevante ambientalmente, con el fin de asegurarse que se respete. ¿Qué es un criterio de procedimiento de decisión? Es una prescripción o recomendación sobre la forma de llevar a cabo la toma de decisión cuya aplicación mejora la incorporación de valores ambientales en la decisión. Esto permite introducir en la EAE un procedimiento sistemático de identificación de los CPD de un proceso de decisión y de evaluación del modo en que el decisor ha asegurado que las decisiones lo hayan tenido en cuenta con el objetivo de poder que ese PPP (política, plan, programa) es ambientalmente satisfactorio” (Jilberto, 2001, p.45)

Los criterios de procedimientos de decisión, y su relevancia, así este concepto indica los criterios que han sido puestos en valor a la hora de tomar las decisiones y se podrán reconocer cuál de ellos tiene mayor peso dentro de la selección de alternativas, por ejemplo, en todo tipo de planes y programas que contenga una EAE existirán criterios ambientales, económicos, sociales, físico-naturales, políticos, culturales territoriales, y estratégicos, lo importante de esta situación es que la determinación final de la PPP debe ser resultado de una forma Sustentable de concebir el territorio, incorporando las diversas dimensiones que están contenidas dentro del espacio geográfico en intervención.

A su vez, “La Evaluación Ambiental Estratégica fundamentalmente es mucho más administrativa que un EIA, va más a asegurar que en el proceso se tengan en cuenta las restricciones ambientales que a asegurar el resultado de lo que vaya a ejecutarse, que este nivel es más impredecible. Y debe contemplar la consideración de estos efectos indirectos, acumulativos, inducidos, sinérgicos, de medio plazo, etc., que de otra manera sería muy difícil controlarlos” (García, 2001, p.78)

El componente ambiental de la EAE es lo que moviliza principalmente el sentido de la misma, aquí se incorporan los parámetros de sustentabilidad de cada Política, Plan o Programa (PPP), la forma en que se acoge a la normativa respectiva y cuáles son las acciones declaradas que se erigen como parte del eje vertebral de este tipo de visión.

Se analiza cual es el grado de integración que posee la PPP ,y como integra dentro de su proyecto estos conceptos, ya que, es un eje fundamental dentro de toda aprobación de un proyecto que contenga una EAE los parámetros de sustentabilidad o sostenibilidad, ya que, desde hace una década por lo menos el enfoque político ambiental está siendo sostenido bajo esta concepción medio ambiental, que busca resguardar los recursos y el medio ambiente para las generaciones venideras, es decir, hace un uso de explotación razonable,

con tal de no interrumpir las reservas venideras de un determinado lugar, y de asegurar ese recurso para el medio humano.

Si bien la sostenibilidad es un tema que hoy en día está presente dentro de todo tipo de planificación, vemos que en la práctica es muy difícil que la mayoría de las PPP contengan esta conceptualización de modo profundo, de tal forma que la utilicen no solo como adorno, sino, que la apliquen a la hora de encontrarse con grandes tipos de explotaciones de gran escala es muy común encontrar que la ley todavía no se utiliza de modo riguroso en este aspecto.

“El requisito fundamental de la sostenibilidad consiste en que el capital debería permanecer intacto. Este requisito debe ser aplicado tanto al capital natural como al capital fabricado. Contabilizar el consumo de capital como si fuera ingreso constituye uno de los más grandes errores de toda contabilidad” (Kellemborg y Daly, 1994, p.134).

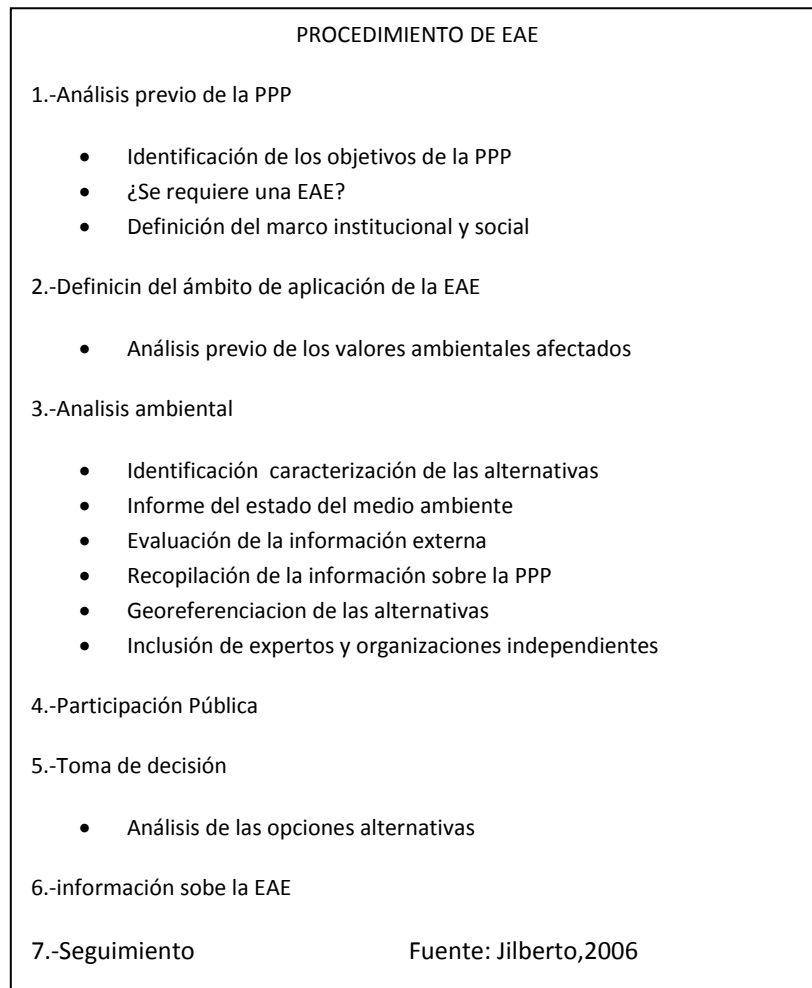
La EAE es estratégica, porque intenta de anteponerse a escenarios venideros producidos a propósito de una intervención en el espacio, se toman consideraciones políticas dentro de la decisión que estén imbricadas con criterios ambientales, se analizan sus consecuencias sinérgicas, directas e indirectas. la anteposición de escenarios. Las decisiones adoptadas antes son más estratégicas que las adoptadas en un momento posterior, porque se alcanzan en un contexto espacio-temporal de alternativas teóricamente más amplio.

2.3 Aproximación metodológica y conceptual de la Evaluación Ambiental Estratégica

Es posible encontrar en las fuentes bibliográficas varias aproximaciones metodológicas de cómo elaborar y realizar una EAE, a gorros modo se podría sintetizar, en un EAE clásica, y una EAE analítica. Por otra parte el banco mundial y el banco interamericano de desarrollo plantean otras aproximaciones, las cuales tiene y plantean elementos comunes, pero las cuales focalizan sus intenciones en variables disimiles en tanto que el peso que ellas tienen:

A modo de ejemplificar esto, adjunto el siguiente cuadro de resumen, de Rodrigo Jilberto, donde hace una recopilación de lo que hoy en día se pide en una EAE.

Fig.1 Procedimiento de EAE, a modo genérico



El autor argumenta que este proceso tiene carencias metodológicas, que tienen que ver con el hecho de que es muy difícil saber realmente como medir las consecuencias ambientales de un plan, de una política, de un programa, y por ello existe una dificultad operativa y vaga, y deja mucha libertad para que cada uno aborde cada programa y cada tema de acuerdo a las características del mismo.

Y esta proposición esquemática la plantea el autor de forma propia

De esta forma, plantea una evaluación centrada sobre los criterios procedimentales sobre la forma y toma de decisión, y por supuesto que incorpora los factores ambientales, pero su foco lo enfatiza en la tesis anteriormente mencionada.

La fundamentación en las diferencias no son esencialmente metodológicas, sino, que son entre el objeto de estudio, y la variable de análisis.

La mayoría de las evaluaciones ambientales estratégicas se focalizan en los efectos ambientales, sobre el Criterio de valoración de las alternativas presupuestadas para un proyecto X, y no sobre el modo en que se relevo el efecto ambiental, y cómo se incorporó en la toma de decisión.

En Cambio, es posible ver que en una EAE analítica, el efecto ambiental es incorporado desde la etapa inicial, poniendo en énfasis y en jerarquía la variable ambiental, y las posteriores consecuencias dentro del territorio.

2.4.- Marco Legal e institucional

De acuerdo a lo señalado en Ley N°20.417 Art. 7° bis.- “Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus **modificaciones sustanciales**, que tengan impacto sobre el medioambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 72, decida.

El MINVU, el año 2011, repartió a todas las entidades públicas una guía estandarizada para ejecutar este tipo de evaluación, a los IPT, ente los que se mencionan: Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional, Plan regulador intercomunal.

Hace alrededor de 12 años es que se tiene conocimiento de que planes y modificaciones al plan regulador, planes de desarrollo urbano, de modo voluntario. A la fecha se pueden apreciar resultados de experiencias comunales derivadas de la nueva elaboración de un plan, o su modificación.

El problema del asunto es que los PR no cambian con una frecuencia habitual, es decir, pueden pasar 20 años y la comuna sigue teniendo un mismo plan, así hoy en día existe un

sinnúmero de planes reguladores que no tienen este instrumento de medición, siendo sus modificaciones sujetas a una EAE, ahí sí se aprecia que la metodología y normativa se aplica.

Si bien una modificación al Plan Regulador puede proceder en cada periodo de gubernatura comunal, todavía estamos en proceso de paulatina implementación, con los tiempos recurrentes de la ralentización burocrática de cambios estructurales en la aplicación de evaluaciones.

2.5.- Concepto de riesgo desde el ordenamiento territorial

2.5.1 Aproximación conceptual las diferentes apreciaciones del riesgo

El riesgo está ahí donde el intercambio ente el medio social y el medio físico-natural se cruzan de forma interactiva. No existe riesgo en un desierto interior, donde ningún ser humano este habitando, o dentro de la lengua de un glaciar, o de un campo de hielo que nadie visite. El riesgo es en el contacto con la sociedad, desde sus individuos, hasta sus colectividades.

“No existe el riesgo sin tener presente su trascendencia para el hombre y las modificaciones que éste puede introducir en aquel. Iniciativa y acción humanas son componentes esenciales de peligro: si no hay población las inundaciones no son riesgos, los terremotos del Terciario tampoco lo son” (Calvo, 2010, p.35)

Para esta investigación, conoceremos principalmente el enmarca miento geográfico, en donde se movilizan este tipo de procesos naturales, además, la forma en que se ordena el territorio debe siempre considerar cuales son los sectores en los cuales debo y no debo construir, y cuáles son los que puedo intervenir, y así mitigar en sus posibles impactos.

“El tema de los riesgos naturales tiene interés desde la perspectiva de la ordenación del territorio, ya que obliga, o debería obligar, a adaptaciones ante la repetición de los mismos” (Calvo, 2010, p.67)

Esta definición tiene su alcance directo en como los instrumentos de planificación territorial deben hacerse cargo de los diferentes escenarios que suceden a lo largo de un determinado territorio, es decir, el riesgo interesa en tanto que la dimensión social esta entrelazada en zonas de habitabilidad, allá donde la vida humana y sus condiciones materiales se vean afectadas por algún tipo de fenómeno natural

Otra concepción que se utilizará en la presente investigación y que da cuenta de una conceptualización más precisa y cuantitativa es la siguiente:

“Un riesgo es el producto de la probabilidad de ocurrencia de un peligro (Pc) por el valor de los daños (vidas o costos)(C) que puede ocasionar. En su expresión matemática más simple el riesgo se expresa como”:

$$R = P_c \times C \text{ (Brusi y Roque, 2000)}$$

Por otra parte una definición más cercana a la dimensión humana, en donde están afectados los asentamientos humanos.

Jean Gallais en su obra *Los Trópicos: tierras de riesgos y de violencias* define el riesgo como *"una probabilidad amenazante"* desde un ángulo de aproximación esencialmente humano. Así sostiene que el término riesgo *"está cargado de futuro, de un temor respecto del porvenir ligado a una cierta tensión humana o a fenómenos naturales que tienen una cierta probabilidad de producirse."*

Otra definición que complementa el estudio es la siguiente:

“riesgo: es la probabilidad de ocurrencia de un peligro. El concepto incluye la probabilidad de ocurrencia de un acontecimiento natural o antrópico y la valoración por parte del hombre en cuanto a sus efectos nocivos” (Aneas, 2000, p.45)

Riesgo: “Un evento concentrado en tiempo y espacio, el cual amenaza una sociedad con consecuencias mayores no deseadas como resultado del colapso de las precauciones” (Turner, 1976).

El riesgo es un concepto que deviene de la peligrosidad de un evento, es decir, la ocurrencia de que suceda un desprendimiento por ejemplo de una ladera, una erupción volcánica que en años no se había activado, la ocurrencia de un terremoto, eventos permanentes de lluvia que desbarajustan el ritmo normal del ambiente, entre otros. Al ocurrir este tipo de eventos el medio ambiente se pone riesgoso, ya que, ese elemento que estaba quieto dentro de la naturaleza se pone en movimiento.

Una definición espacio temporal con respecto al riesgo y sus efectos colaterales, o en cadena:

*“Los **Riesgos Naturales** son los que derivan de procesos que acontecen de forma natural en el medio y que pueden producir daños a alguna comunidad. Generalmente las situaciones de riesgo más evidentes son causadas por **fases paroxísmicas** (de magnitud superior a la normal) de los procesos geológicos o atmosféricos. En este caso, suelen actuar en un breve tiempo y producir efectos muy intensos (terremoto, inundación, tornado). Sin embargo, no podemos olvidar que algunos procesos que actúan más lentamente con una baja intensidad pero con efectos acumulativos que pueden acarrear daños igualmente graves (erosión litoral, ascenso del nivel del mar, pérdida de suelo).*

El daño a la comunidad es la diferencia entre la peligrosidad de un evento, y el riesgo de un evento. Un proceso natural es peligroso en sí mismo, sin tener o estar en contacto con alguna población aledaña, es decir, la peligrosidad es la consecuencia natural y la transformación del estado de equilibrio de la naturaleza, por ejemplo es peligroso cuando el mar se agita y sube la marea, por consecuencia de grandes lluvias o por la agitación de las placas interiores, sin embargo ese mismo evento es riesgoso cuando se encuentra al contacto de un borde litoral que este poblado, en donde puede causar daños humanos y materiales.

Es importante tener esto en cuenta, porque, muchas veces desde la planificación territorial existe una confusión entre el peligro y el riesgo. El error por lo general ocurre cuando no se tiene total conocimiento sobre las consecuencias indirectas de ciertos procesos geográficos, los cuales desembocan en una localidad y afecta de forma no esperada, causando graves daños y pérdidas humanas. Un ejemplo de esto fue lo sucedido en la quebrada de Macul, hace 20 años, en donde la isoterma bajo 200m, provocando nieve a la altitud de 950msnm, causando graves daños a la población que se encontraba habitando en los faldeos de esa subcuenca de Santiago. El resultado fue muchos muertos, pérdidas del patrimonio privado, y la construcción de piscinas de mitigación.

2.6.- Aproximación conceptual del ordenamiento y territorial

Los diversos territorios que existen en las múltiples escalas administrativas y políticas poseen algún tipo de ordenamiento territorial, uno más específicos que otros, algunos con mayores regulaciones, como es el caso de las zonas urbanas. Allí se determinan, en esencia, los usos del suelo: las diferentes actividades comerciales, económicas, turísticas, sociales, culturales, las intensidades en sus usos, etc. También se localizan las poblaciones con asentamientos humanos, unas más cercanas a los centros, otras más alejadas, algunas relacionadas con las actividades comerciales asociadas a ese territorio, por nombrar algunas.

Las empresas poseen su localización según criterios de cercanía, proximidad a las carreteras, a los puertos, o a sus puntos de distribución. Por su parte los centros administrativos por lo general se ubican en el punto central de las ciudades, ya que, es allí donde confluyen los diferentes poderes y decisiones que tienen su impacto en zonas que están mucho más alejadas.

Así el territorio posee una ordenación espacial, las diferentes instituciones y entidades, sean públicas y privadas poseen una localización que tiene una importancia fundamental para el desenvolvimiento de su accionar. No obstante, el suelo como recurso, está puesto en valor, y tiene un precio, por tanto, la localización más privilegiada cuesta más de la que está más

alejada de los centros equipados, o de plantas urbanas que posean infraestructuras más favorecidas:

“El área urbana es edificada de modo secuencial a lo largo de un amplio periodo de tiempo y la gente y las actividades toman posiciones dentro del sistema urbano también de modo secuencial” (Harvey, 2000)

“Asimismo, los grupos más pobres viven generalmente en emplazamientos sometidos a enormes presiones especulativas, derivadas del cambio de uso de suelo”. (Harvey, 2000)

Harvey señala y hace una analogía entre la ocupación de los suelos más desfavorables versus los más favorables, y explica que es similar a como cuando uno llega a un teatro y los que entran primero son los que tienen los tickets de la marquesina, los que vienen después son los que están en tribuna, después los que tienen galería, y posteriormente los que han conseguido el boleto minutos antes y van llenando los asientos que quedan, fiel a su condición marxista, explica que estos accesos obviamente están supeditados hacia las sociedad que tienen mayor poder económico y por ende está en mejores condiciones de conseguir el suelo más beneficioso, y además tiene los medios como para solventar esa necesidad.

2.6.1. Definición y alcance del ordenamiento territorial

Principalmente, las definiciones de ordenamiento territorial han surgido desde los bastos imperios, desde todas partes del globo. Cada uno de ellos tenía su forma de producir, y concebir el territorio, los romanos creían que la configuración de damero, al interior de las ciudades generaba un mayor orden y conectividad entre las calles interiores y exteriores, además de facilitar el reconocimiento de los barrios de la ciudad.

La ciudad medieval amurallada fue una respuesta a las constantes invasiones de los pueblos germánicos, por tanto eligieron su vida al interior de los castillos.

Los españoles cuando llegaron a América, establecieron puerto de contacto, capaces de administrar las zonas principales del continente, como lo fue nueva Extremadura o nueva granada rigiéndose con normativas muy similares a las de su país de origen.

Por tanto, hay múltiples formas como imperios han existido. En el caso chileno, nuestro imperio de imitación es el tipo de ordenamiento de la ciudad española, y por esta razón, es que se han recalcado algunas definiciones fundamentales, de esta forma el ordenamiento territorial:

“Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación optima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos

urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” (Sáenz de Buruaga, 1969, p, 80)

Otras aproximaciones entregarán un componente geográfico, asociado al desarrollo equilibrado de los espacios, en conjunción, con las demás áreas del desarrollo que existen al interior de una ciudad.

“ La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario, y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”⁸(CEMAT)

Existe una ordenación del territorio porque es la forma de contener la confluencia de todas las relaciones de poder, económicas e institucionales principalmente. Es decir, es la estructura que fija los límites, relaciones, condiciones y utilización del territorio. la ordenación del territorio es a su vez una forma política de concebir el territorio, por ejemplo en Chile, si observamos los últimos 40 años de su historia, los vaivenes de la hegemonía política han determinado las funciones del mismo, cambiando funcionalmente sus características, así en dictadura militar el territorio poseía un carácter en primer sentido de control sobre las acciones que en él se desarrollaban, con tal de asegurar el libre tránsito de las mercancías para asegurar que el desarrollo económico llegara o intentara de llegar hacia todas las zonas urbanas, en este sentido el factor humano y social del espacio en cuestión estaba dejado de lado, siendo los objetos y las mercancías lo que tenía mayor atención en sus políticas.

Una vez terminado dicho proceso, la vocación del territorio y su ordenación y planificación cambiaron sustancialmente, invirtiendo por ejemplo en espacios de recreación, entretenimiento. También la forma de crecimiento urbano se desplazó hacia la periferia en aras de erradicar los campamentos y poblaciones que no poseían las condiciones elementales de vivencia. No obstante esta forma de concebir el territorio agudizó aun más la dependencia sobre el centro de las ciudades, y la desahilitación de la periferia como posibilidad concreta y real de desarrollo económicos. Sumado al aislamiento de las vías de transporte públicas, las cuales no eran las suficientes para soportar tamaño población de la Región Metropolitana. Como consecuencia de esto, la planificación territorial de los gobiernos venideros ejecutaron decisiones para suplir estas diferencias, creando por ejemplo concesiones de carreteras interurbanas, de norte a sur, y de este a oeste, con un costo para el usuario.

⁸ Conferencia europea de ministros responsables de ordenación del territorio

De esta forma la ordenación del territorio a pesar de tener una definición que es global, posee elementos y factores locales que son los que le transfieren los gobiernos de turno, cambiando muchas veces el acontecer de toda una ciudad.

Según Pujadas y Font este concepto debe responder a lo menos tres interrogantes: *¿que se ha de ordenar? ¿Para qué se ha de ordenar? ¿Y como se ha de ordenar?*

Y definen de la siguiente forma las respuestas:

“Se ha de ordenar los múltiples usos, denominados usos del suelo, que coexisten en un determinado territorio. ¿Para qué se ha de ordenar? Responde a los fines y objetivos que se propone la ordenación del territorio, estos objetivos son impulsados para mejorar el desarrollo económico y la calidad de vida, para proteger al medio natural, etc.

La tercera pregunta, hace referencia a los criterios de ordenación que se han de permitir alcanzar los objetivos propuestos. El territorio ha de verse como un bien escaso, tanto en términos absolutos, como de cualidad adicional”.

Es muy habitual encontrarnos con una definición del territorio basada en criterios geoeconómicos, es más, hoy en día lo que prima en la ordenación del espacio es el modelo del lugar central de Von Thunen, y las aportaciones de Christaller sobre las localizaciones de los emplazamientos que dan soporte al territorio. Esta forma de concebir el espacio ha sido sostenida desde los gobiernos liberales y neoliberales, es por esto que la definición conceptual que se da en este proyecto de tesis va direccionada bajo esta conceptualización, ya que, es en donde estamos inmiscuidos, y en el donde nos movilizamos diariamente.

Vale decir que esta forma de concebir el territorio provoca una serie de desbarajustes, aprovechamientos por parte de los que más tienen, concentración de los mejores territorios, profundas desigualdades sociales, económicas y culturales.

Pujadas y Font señalan que para que la ordenación del territorio sea tal debe contener los siguientes elementos:

1.- Usos alternativos: *en última instancia, ordenar el territorio supone elegir entre diferentes usos del suelo posibles. El proceso de elección implicara un conocimiento profundo de los agentes públicos y privados.*

2.-Criterios sobre que usos son los más adecuados: *los criterios que se deben tener en cuenta (ambiental, territorial, técnico, económico) han ido evolucionando y recogen las principales preocupaciones de la ordenación del territorio.*

3.- Poder político para impulsar la alternativa escogida: *implica diseñar un conjunto de políticas territoriales y de instrumentos de planificación, que habrán de convertir en realidad las decisiones territoriales tomadas.*

El territorio en sus diferentes expresiones y formas se encuentra organizado en múltiples niveles y magnitudes, de cualquier forma por más simple que ha de parecer un sistema allí existe un tipo de concepción sobre lo que se requiere y debe hacer en un determinado espacio.

Planificación, ejecución y legislación son los tres pilares fundamentales para instaurar una forma ideológica de la ordenación y planificación del territorio: en una primera instancia esta la forma en que se construyen los planes de urbanismo, de desarrollo, de transporte, vivienda, etc. después viene la ejecución de esa planificación, sin embargo, debe estar amparado por la legislación, en tanto que es ella quien define cuales son los instrumentos de planificación territorial que tiene directa incidencia normativa dentro de la ejecución de los planes.

Una suerte de simbolismo dentro del ideario personal de los ciudadanos es traspasada de generación en generación, por medio de la cultura. Allí se adoptan rituales, esquemas y comportamientos dentro de una sociedad, la cual traspasa de este modo, una costumbre en el habitar y vivir del ciudadano. Esta forma también demuestra una tipo de ordenación adquirida, a pesar de que nadie te imponga o te mencione lo que debes efectuar:

“El ordenamiento de Territorio tiene expresión concreta por encima de lo que hagamos o dejemos de hacer, es un hecho que el territorio está organizado de alguna forma por defecto o por exceso. Es probable que la organización sea poco satisfactoria, dependiendo de la opinión personal y la especialidad que uno tenga, pero existe alguna forma de organización” (Arenas, pág. 204, 2001)

El ordenamiento territorial es la estructura de toda organización político-administrativa, está por encima de las ideas personales, de las microideologías, de los sentimientos, es la consecución de las relaciones de poder expresadas en un territorio. De ellas devienen las buenas y malas formas de gobernar por sobre un espacio ya limitado desde su estructura.

Por otra parte Henri Lefebvre en su libro ⁹*Espacio y Política*, hace referencia al concepto de ordenación del territorio *“El espacio instrumentalista es producto y manipulado como tal por los tecnócratas, a nivel global, del estado, de las estrategias. Lleva el nombre burocrático de ordenación del territorio. No pasa de ser una mera abstracción. Por un lado remite a lo histórico, sobre cuyas ruinas se asienta, así como la antropología en, incluso a la prehistoria”*

Este concepto es muy interesante, ya que, el espacio instrumental desde el ordenamiento territorial es el que da las condiciones y posibilidades sobre los diferentes usos que tiene los diferentes actores que invierten dentro del, en especial el del actor privado. No es únicamente el mercado el que regula las acciones de este actor, muy por el contrario

⁹ Espacio y política, Lefebvre, pág. 102, 1979

Lefebvre plantea que el aparato público, por medio de su poder instrumental, de la ejecución de las políticas, de los usos, de las metas del territorio, es el que entrega de forma esencial y transfiere el tipo de ciudad a otro actor.

El espacio geográfico instrumental esconde su responsabilidad, las situaciones de mercado, la ley de la oferta y la demanda, o las economías de escalas, no son únicamente los responsable de que existan presiones de todo tipo, ya que , esas presiones han sido transferidas naturalmente desde la legislación, porque claro, al permitir concesiones de carreteras urbanas indirectamente se está tentando para que el actor publico participe en tanto que solo el llamado a concurso, pero no como partícipe de la construcción de la obra vial, entonces es la empresa privada la que toma parte de la iniciativa y terminan por imponer sus condiciones de cobro y utilización.

En este sentido el autor problematiza el concepto y entrega una visión sobre los actores que participan en la constitución del territorio:

*“ Tan solo los intereses denominados privados, los de los promotores y de los bancos, le confieren una existencia practica: se lo apropian; ellos, tan solo ellos, se sirven del instrumento que el estado les proporciona; en su condición de amos del otarro, **disponen de los medios**(a pesar de algunos obstáculos a nivel institucional).Lo que explican mal los teorizantes **del espacio instrumentalista**, que eluden de esta guisa una serie de interrogantes referentes a la **producción del espacio y a sus contradicciones internas-externas**. En efecto, los mismísimos promotores remiten a algo más: las técnicas, las fuerzas productoras, de las que disponen y son amos ocasionales. (Lefebvre, pág. 203, 79)*

El carácter impositivo de la forma de estructuración del territorio, tiene efectos muchas veces indirectos en la ideología de las personas, por una parte, los que generan más producción son más proclives a apoyar este tipo de ordenamiento, que los que producen menos.

La política, en la ejecución del poder está consciente de que todo acto de mejoramiento, implica un contradictoriamente un desorden, ojala que sea en la menor magnitud posible, y a una población la cual nada de ella se sepa.

Por tanto, esencialmente, el ordenar el territorio es un acto político, es una decisión política de convivencia y sobrevivencia entre clases sociales, con definidos centros e producción, ya sea de mano de obra directa o indirecta:

Pujadas y Font (2006, p.35) “La ordenación del territorio implica realizar continuamente juicios de valor. El análisis territorial tiene una vertiente teórica importante, proporcionada por las disciplinas científicas con incidencia territorial, así como un abanico amplio de instrumentos que se han de dominar y utilizar correctamente, pero la

*elección de las alternativas es una decisión que queda completamente en el **campo de los juicios de valor**”*

El autor trata las decisiones como juicios, u opciones de valor, dejando de lado completamente las relaciones, y presiones del poder, que son las que finalmente determinan en gran parte las decisiones más relevantes de ejecutar dentro del territorio. Sin duda, esta forma de leer, concebir y describir el territorio está alejada de un componente crítico, está descrita desde el oficialismo, desde una concepción que oculta que dentro de toda organización, no es solo el campo o los juicios de valor los que determinan las acciones, sino, que son esencialmente las visiones políticas las que se plasman en tanto que forma de construir, ordenar y planificar un espacio.

En este segmento se aprecia los elementos adyacentes al hecho político del momento de una elección de alternativas, y responde a factores éticos.

2.6.2 Aproximación conceptual de un Plan de Desarrollo Territorial

Ya hemos visto que en toda sociedad o imperio existe una forma de ordenar el territorio, hay una estructura imponente, que tiene diversos componentes, lo cuales ejecutan las diferentes instancias de ejecución, de las diversas tareas al interior de una ciudad.

Dentro de un territorio existen diferentes espacios de acción, o escalas de acción, por ejemplo, en un país podemos encontrar la escala local: compuesto desde lo micro, por el barrio o unidad vecinal, la escala sectorial ,que es una aglutinación de varios barrios al interior de una comuna, y la escala comunal, que son estos mismos barrios aglutinados en macrozonas.

Posterior a esta escala de acción, esta la región, allí operan otros organismos rectores de ordenamiento, y otras autoridades, encargadas de velar por un mayor número de habitantes y de territorio.

De esta forma, podemos apreciar, que cada escala de acción al interior de una ciudad posee algún tipo de ordenamiento, pero también existe un fin, un motivo de accionar, una prospección sobre las metas de cada espacio. Esas metas u objetivos constan de un plan, es decir, de una manera de abordar el cumplimiento de ciertos objetivos.asi se procederá a explicar, en términos más profundos la conceptualización de un plan, el cual fundamentalmente operativiza los objetivos planteados en el pasado:

“El plan es el instrumento básico, si bien no es el único en el proceso ordenador es el que más se utiliza, la definición de la real academia española dice que planificar es someter la acción a un plan, entendido como intento o proyecto. Planificar implica trazar unas líneas

de acción dirigidas a alcanzar unos determinados objetivos territoriales” (Font, 2005, p.108)

Por otra parte se señala que un plan en tanto que su plano de acción: *“comportara siempre el análisis de la situación actual, definiendo normalmente un modelo territorial actual que recogerá sus elementos más relevantes. En la definición de este modelo puede escogerse entre la vía de identificar detalladamente los usos de suelo, elaborando mapas pormenorizados que podrán tener carácter dinámico si se compara su evolución en diferentes momentos, o la vía de resaltar los elementos estructurantes del territorio”* (Pujadas y Font, 2005)

Es decir, por medio de un plan, específicamente de un plano que puede ser perfectamente el fin último de un plan (lenguaje visual), es posible observar como el territorio se subdivide de acuerdo a sus funciones, y perfectamente posible realizar análisis espacio temporales, por ej de densificación de vivienda en un determinado sector del territorio, o retroceso del suelo agrícola.

Andrés E. Miguel ¹⁰conceptualiza el Plan como la gestión materializada en un documento, con el cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el futuro hacia propósitos predeterminados. Es un documento donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas. El contenido básico de un Plan es: Justificación del Plan, Visión del Plan, Diagnóstico, Prospectiva, Objetivos, Estrategias, Políticas, Programas y Proyectos del Plan.

Por otra parte es posible encontrar en la definición de plan lo siguiente:

“Consiste en el conjunto coordinado de objetivos, metas y acciones que relacionadas con las estrategias y programas jerarquizan una serie de políticas e instrumentos en el tiempo y el espacio, para alcanzar una imagen objetiva propuesta”. (Ortega Blake, 2005)

En suma, un plan establece las acciones futuras de una organización en diferentes tipos de escalas, por ej. Vecinal, comunal, provincial, regional, nacional, internacional, mundial. Dentro de los planes sus funciones pueden ser muy diversas, siendo, las urbanísticas, desarrollo, territoriales, viales, educacionales, salud, transporte, las más comunes.

En definitiva un plan es el ordenamiento de un dispositivo para conseguir una meta, en las diferentes escalas de acción que existen dentro de un territorio.

Miguel,2007,Planeamiento territorial en zonas de intervención, recuperado 3 de marzo,2013,desde <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006b/voz/1a.html>

2.6.3. Distinción entre Planificación vinculante y Planificación indicativa

Es importante tener en claro que dentro de la legislación existen indicaciones a la normas, y vinculaciones a la misma, es decir una indica un objetivo u tarea y la otra dice que se debe efectuar impositivamente esta acción.

Dentro de los instrumentos de planificación territorial de la Republica de Chile existen unos que son indicativos y otros que son vinculantes, y se detallan a continuación:

Tabla 1 IPT indicativos y normativos

IPT(instrumentos de planificación territorial)	Tipo: Vinculante o indicativo
Estrategia De Desarrollo Regional	Indicativo
Plan De Desarrollo Comunal(PLADECO)	Indicativo
Plan Regulador Comunal(PRC)	Vinculante
Plan Regulador Intercomunal(PRI)	Vinculante
Borde Costero	Vinculante
Plan Seccional	Vinculante

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

Es decir, en la estrategia de desarrollo regional y en un PLADECO pueden contar con una batería de buenas intenciones desglosadas en objetivos, metas, propuestas, las cuales abarcan diferentes dimensiones, tales como las sociales, ambientales, económicas, culturales, políticas en algunos casos, e ideológicas. No obstante este forma ideal de ver el territorio debe ser contrastada con los instrumentos que si son vinculantes, los que si deben cumplirse necesariamente, en este caso es el PRC, PRI y el borde costero, todos ellos tienen el poder autosuficiente de expresarse por sí mismo tomando o no en cuenta las indicaciones que se plantean en los anteriores instrumentos indicativos.

*“En la **planificación económica**, incluida la política regional dirigida a la corrección de desequilibrios interterritoriales y al desarrollo económico de las regiones atrasadas, se pueden encontrar los dos tipos de determinaciones: **unas vinculantes**, las que van dirigidas al **sector público**, **otras indicativas**, las que van dirigidas al **sector privado** y se orientan a la redistribución territorial y sectorial de la actividad económica. Este doble carácter, vinculante e indicativo a la vez es propio de los países capitalistas, y es lógicamente totalmente muy distinta a la planificación económica totalmente vinculante”* (Pujadas y Font, 2005, p.123)

Este hecho explica a grandes rasgos ciertos efectos de las políticas nacionales dentro de nuestro territorio, debido al carácter mixto de su economía.

La explicación del carácter de la distinción entre una planificación indicativa o vinculante no se reconoce con facilidad en la literatura, sin embargo, algunas conclusiones se pueden sacar al respecto. Por lo general los IPT, que tienen una menor temporalidad en la ejecución de sus acciones son indicativos, ya que, muy probablemente sus metas de acción se pueden lograr en menores tiempos, y no requieren cambios sustanciales en las costumbres ni en la cultura. En cambio los IPT, que promueven un trasfondo cultural, demoran más tiempo, los cambios son paulatinos, y no siempre se vislumbran, por tanto son más complejos de demostrar, y entran en el plano de la subjetividad, de una variable que difícilmente puede ser medida.

2.6.3 Aproximación conceptual al Plan Regulador Comunal

Los instrumentos de planificación territorial surgen de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y tiene por objetivo delimitar el uso del uso del suelo, definir su aptitud, el tamaño predial (extracto de minvu.cl), están definidos por la ley entre los siguientes planes: Plan Regional De Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional, Limite urbano y Borde costero:

“Se entenderá por ¹¹Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal. El Plan Regulador es un instrumento Constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.(LGUC,2009)

Los Planes reguladores son esencialmente la forma en que se ordena un territorio urbano, en él se determinan, los usos de suelo, su aptitud, el tamaño predial, la intensificación de las zonas, la altura de las rasantes de los edificios, entre otros.

“Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.”(MINVU, 2010)

Como se puede apreciar en la definición el plan regulador tiene un poder muy importante en la escala comunal, establece los límites prediales, utilización del suelo, normas de

¹¹ MINVU, 2009, *Disposición normativa*, recuperado en 2 de febrero 2013., http://www.minvu.cl/opensite_20070427120550.aspx.visto

constructibilidad, tipos de zonas, densificación de los espacios, expansión de sus límites urbanos, entre las principales. Por ende este contrato acordado entre el municipio y las entidades regionales establece en síntesis jerarquías, y relaciones de poder entre los diversos actores del territorio. es desde el PR donde en la mayoría de los casos la vocación de la comuna puede transformarse diametralmente. Por ejemplo, la ampliación del límite urbano hacia uno que antes era rural, provoca ciertas implicancias de tipo ambiental, económico, urbano y social, y de no mediar una idea prospectiva que salvaguarde los intereses comunales por sobre intereses inmobiliarios o privados únicamente los efectos serán en pro del bien personal y no del bien común.

Además el plan regulador está compuesto de:

El Plan Regulador Comunal estará compuesto de:

- a) Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones, y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas;*
- b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región;*
- c) Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y*
- d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc. Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal.*

Artículo 47°.- *Deberán contar con el Plan Regulador Comunal:*

- a) las comunas que estén sujetas a Planificación Urbana-Regional o Urbana-Intercomunal;*
- b) todos aquellos centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 habitantes o más;*
- c) aquellos centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción total o parcial, y*
- d) aquellos centros poblados de una comuna que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva disponga mediante resolución. La referida Secretaría Regional Ministerial podrá encargarse de la confección del Plan, debiendo, en todo caso,*

Enviarlo a la municipalidad correspondiente para su tramitación de acuerdo al procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43. 4

Es decir, son los terrenos con vocación urbana los que requieren este tipo de planes, es decir es el sector urbano el que necesita de ordenamiento, y esto porque se subentiende que al estar en un complejo mayor, más diverso y más amplio es necesario que estén dispuestos los espacios de tal forma que se propicie de forma fluida las diferentes relaciones que se dan él.

El espacio rural está en desventaja, puesto que, al no poseer un plan comunal mayor y solo atenerse a planes seccionales al momento de disputar espacios de ampliación del límite urbano están en desventaja comparativa, ya que, no poseen un cuerpo poderoso que pueda defender sus intereses, por sobre los intereses del suelo urbano. En este sentido, la problemática surge cuando hay desplazamientos de localidades a propósito de un cambio del uso de suelo, por ejemplo de residencial a industrial, los efectos son beneficiosos para un sector, pero desastrosos para otros, que a pesar de que contengan una restitución de sus tierras el valor del lugar, de su hábitat es un bien difícil de transar.

Otro cuerpo legal importante es la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que señala lo siguiente:

Capítulo II Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional.

Artículo 20°, letra f): “Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes Reguladores metropolitanos e intercomunal y los planes reguladores comunales y seccionales, conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la letra c del artículo 36.”

Capítulo III Párrafo 1° Del Intendente

Corresponderá al Intendente en su calidad del órgano ejecutivo del Gobierno Regional:

Artículo 24°, letra p): “Promulgar, previo acuerdo del Consejo Regional, los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos, intercomunal, comunales y seccionales conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”

Párrafo 2° Del Consejo Regional

Corresponderá al Consejo Regional:

Artículo 36°, letra c): “Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunal propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.”

“No obstante lo anterior, le corresponderá pronunciarse sobre los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que, formando parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, sólo respecto de aquellos aspectos que hayan sido objetados en dicho informe”

“El consejo regional deberá pronunciarse dentro del plazo de noventa días, contado desde su recepción, cuando se trate de planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores metropolitanos o intercomunal. Tratándose de planes reguladores comunales y seccionales, el pronunciamiento deberá emitirse dentro del plazo de sesenta días. Transcurridos dichos plazos, se entenderá aprobado el respectivo instrumento de planificación.”

En el DS N° 47 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones se define el procedimiento de tramitación y aprobación de los planes reguladores comunales y de sus modificaciones, cuyo texto es el siguiente.

“Artículo 2.1.11. El procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales se regirá por lo dispuesto en los incisos siguientes. El proyecto de Plan Regulador Comunal será preparado por la Municipalidad respectiva. Elaborado el proyecto, el Concejo, antes de iniciar su discusión, deberá:

1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del Instrumento de Planificación Territorial propuesto y de sus efectos, señalando los criterios adoptados respecto de cada uno de los contenidos del Plan Regulador Comunal señalados en el Artículo 2.1.10. De esta Ordenanza General.

Tal información deberá entregarse, al menos, mediante carta certificada a las organizaciones territoriales legalmente constituidas que estén involucradas y, a través de un aviso de prensa en un medio de amplia difusión en la comuna, se pondrá en conocimiento de los vecinos que dicha información, acompañada de la memoria explicativa, estará a su disposición para su retiro gratuito, en el lugar que allí se indique. En este mismo aviso se indicará el lugar y fecha en que se realizarán las audiencias públicas a que se refiere el número siguiente.

2. Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, en la forma establecida en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la respectiva Municipalidad.

3. Consultar la opinión del Consejo Económico y Social comunal, en sesión citada expresamente para este efecto.

4. Dar inicio al proceso de aprobación del Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones, exponiendo el proyecto de Plan Regulador Comunal a la comunidad, integrado por los documentos que lo conforman de acuerdo al artículo 2.1.10. y la evaluación de impacto ambiental si a esa fecha estuviere resuelta, por un plazo de treinta días, con posterioridad a la o las audiencias públicas. Dichos documentos podrán ser adquiridos por los interesados, a su costa.

5. Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al Consejo Económico y Social Comunal, en sesión convocada especialmente para este efecto.

En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas.

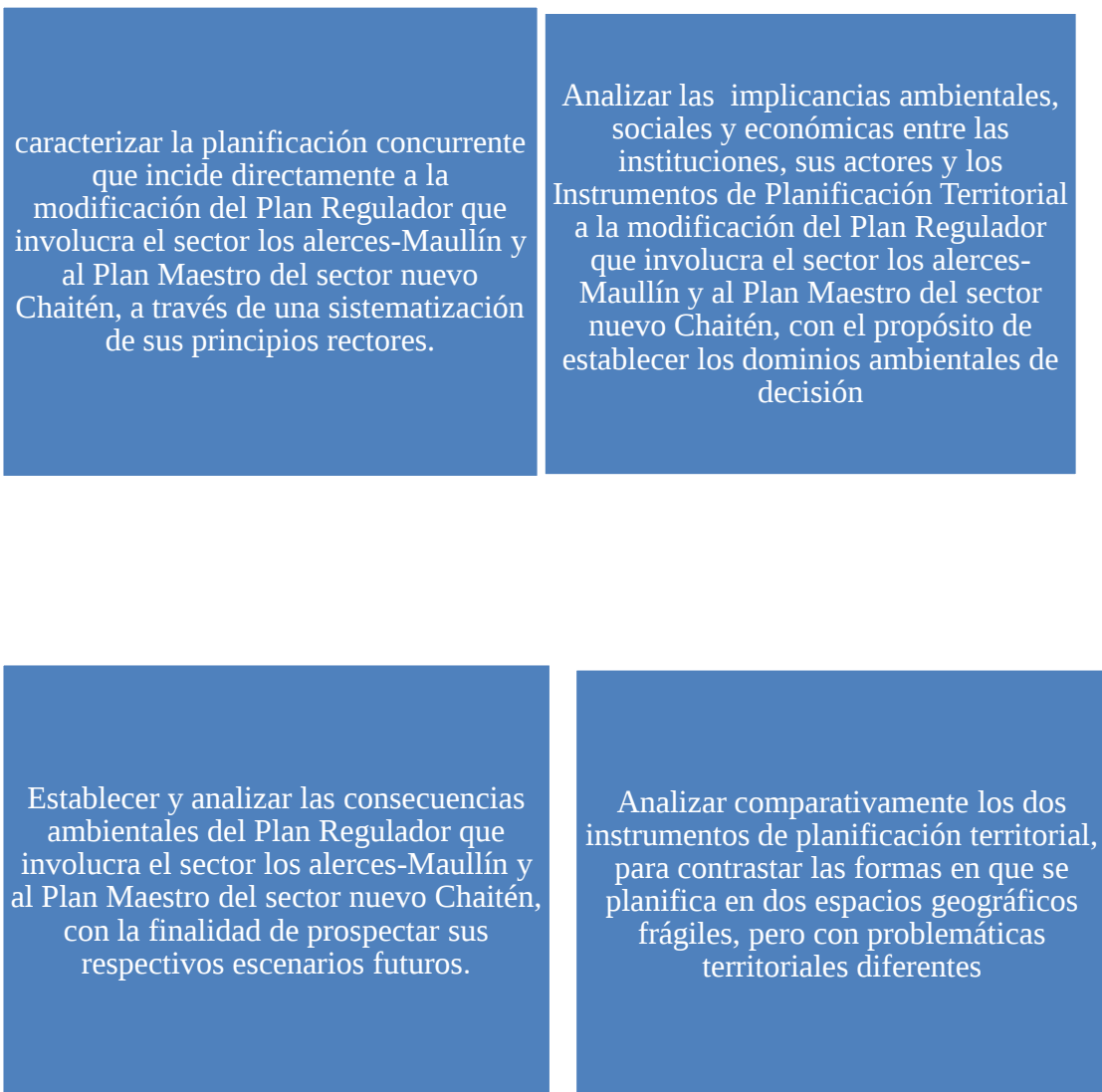
6. Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto de Plan Regulador Comunal, hasta quince días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior.

En cuanto a la normativa legal todo pareciese estar en un orden casi perfecto, no obstante dentro del proceso de modificación de un PR ,los eventos en que se suelen ocultar de forma estratégica, es decir al momento de hacer los cambios, siendo la ciudadanía, en todo caso, la que menor conocimiento tiene al respecto de su territorio. Son las agencias y organismos que poseen interés sobre el territorio, las que están al tanto de las modificaciones sustanciales, y las que finalmente establecen la repartición y el acuerdo de las partes, porque son ellas las que tienen un intereses casi siempre económico por sobre lo que se modifica.

III.- Marco Metodológico

Se presenta el esquema de la propuesta metodológica, del estudio comparativo entre los dos instrumentos de planificación territorial, el que contiene las etapas en que estará basada la investigación, a través de la operativización de los objetivos específicos, los cuales se detallan a continuación

Fig.2 Esquema de propuesta metodológica



Fuente: Elaboración Propia

Responde a la pregunta de investigación

¿Cuáles son las diferencias de la forma de planificar en dos espacios geográficos, si bien con problemáticas urbanas diferentes pero con condiciones de fragilidad natural semejantes, si se considera las implicancias y consecuencias ambientales, sociales y económicas a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén?

Con la finalidad, de validar, contrastar o refutar la siguiente hipótesis:

Al existir dos espacios que tienen en común la fragilidad natural en una misma región, pero que empalman problemáticas territoriales diferentes, la institucionalidad a través de sus instrumentos de Planificación Territorial decide tomar medidas cautelosas y estudiadas sobre la prospección de esos territorios, con tal de asegurar el correcto uso de los espacios. Sin embargo en muchas de las ocasiones las formas de planificar en territorios de peculiar interés, están contextualizadas en un ambiente de presión y de requerimientos de mercado, los cuales en la mayoría de los situaciones sopesan a la hora de decidir la alternativa más provechosa para todos los sectores involucrados

3.1.- Enfoque de la Investigación

El enfoque de la investigación será cuantitativo, donde la recopilación de información será extraída de las fuentes bibliográficas, sin perjuicio de poder entrevistar a actores claves dentro del proceso, tales como personal técnico de experticia, que tenga conocimiento sobre el trabajo de una evaluación ambiental estratégica.

Por otra parte, la investigación cuantitativa es definida de la siguiente forma, El cuantitativo *“utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento de una población”* (Hernández et.al, 2003; p.5).

“En términos generales, los dos enfoques (cuantitativo y cualitativo) utilizan cinco fases similares y relacionadas entre sí (Grinnell, 1997)

- a) Llevan a cabo observación y evaluación de fenómenos
- b) Establecen suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas.
- c) Prueban y demuestran el grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento
- d) Revisan tales suposiciones o ideas sobre la base de las pruebas o del análisis.¹²
- e) Proponen nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar, cimentar y/o fundamentar las suposiciones e ideas; incluso para generar otras.

3.2.- Definición del alcance de la investigación

El proceso investigativo será llevado a cabo desde la investigación pura, y de tipo explicativo. *Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas* (Sampieri, P: 16, 2010)

En la investigación se profundizará el proceso de la toma de decisiones con respecto a zonas de desarrollo urbano en áreas de riesgo natural, por medio de una matriz de evaluación, las cuales proporcionan las variables a analizar y la dimensión en donde tienen sus efectos, para así dar una explicación causal sobre un determinado tipo de fenómeno, que en definitiva son el cruzamiento y ponderación del listado de las variables, a través de una sistematización del procesamiento de la información dispuesta en el estudio. De esta

¹² Roberto Sampieri, Metodología de la investigación, Interamericana S.A., P: 5, 2003

forma preguntas sobre las consecuencias socio ambientales en los territorios, grado de responsabilidad de las autoridades, e implicancias y coherencias en la toma de decisión pueden ser respondidas desde esta óptica.

“Las investigaciones explicativas son más estructuradas que las demás clases de estudios y de hecho implican los propósitos de ellas (exploración, descripción y correlación), además de que proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno a que hacen referencia”.(Sampieri 2010:18)

3.3.- Definición del diseño de investigación

Lo que debemos entender en la perspectiva del diseño de investigación es primero ubicar El termino diseño que “se refiere al plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea” de esta forma (Sampieri, 2010, P: 120) *indica que en una misma investigación pueden incluirse dos o más diseños de distinto tipo, dentro de los cuales existen los diseños experimentales y no experimentales.*

“El termino experimento tiene al menos dos acepciones, una general y otra particular. La general se refiere a elegir o realizar una acción y después observar las consecuencias (Babbie, 2001).

La esencia de un diseño experimental es la siguiente:

“Requiere la manipulación intencional de una acción para analizar sus posibles resultados (Sampieri & Hernández, 2006)

Para esta investigación el diseño será experimental, ya que hay manipulación de las variables, *El **diseño experimental** es una técnica estadística que permite identificar y cuantificar las causas de un efecto dentro de un estudio experimental* (Sampieri.Pag; 123, 2010)

La variable dependiente no se manipula, sino que se mide para ver el efecto que la manipulación de la variable independiente tiene de ella. (Montero, p.191)

En el caso de la presente investigación la variable dependiente son **los criterios de procedimiento en la toma de decisión.**

3.4.- Estudio de caso

Stake (2000) identifica tres diferentes tipos de estudios de caso: intrínsecos, instrumentales y colectivos. El propósito de los primeros no es construir una teoría, sino que el caso mismo resulte de interés. Los estudios de casos instrumentales se examinan para proveer de insumos de conocimiento a algún tema o problema de investigación, refinar una teoría o aprender a trabajar con otros casos similares. Por su parte, los colectivos sirven para ir construyendo un cuerpo teórico (sumando hallazgos, encontrando elementos comunes y diferencias y acumulando información) Sampieri, 2003

Para la investigación se ocuparan dos perspectivas, por un lado el saber intrínseco, ya que la exploración investigativa genera un interés en tanto que explora en las formas políticas en la toma de decisión dentro del medio ambiente, y que tiene repercusión en el medio social construido. También se considerara la aproximación instrumental, en donde se dispondrá de una metodología adaptada a la situación geográfica del caso en este caso de trabajará con una metodología de estudio aplicado La EAE. Por lo cual permitirá nuevas formas de abordaje sobre problemáticas socio ambientales, las cuales se plantean de forma tentativa, con el objeto secundario de poder plasmar estudios que incorporen una visión estratégica del territorio, pero desde el punto de vista de una técnica ambiental.

A su vez, el estudio de caso estará soslayado bajo una óptica comparativa de los dos instrumentos de planificación. Las características de este tipo de estudio, son las siguientes, según afirma el autor: *“Consiste en efectuar una comparación lo más exhaustiva posible entre dos o más términos que pueden ser de muy diversa índole - fenómenos sociales o culturales, obras artísticas, autores, textos, conceptos - para analizar y sintetizar sus diferencias y similitudes. Se parte del supuesto de que unas y otras permiten el conocimiento preciso de los términos objeto de estudio”* (Sampieri, 2003, p.67)

De esta forma, una vez realizada la investigación se procederá a contrastar, los dos estudios, para así, establecer las diferencias o similitudes dentro del proceso de la toma de decisión en temas territoriales.

3.5.- Técnicas de levantamiento de información en gabinete

Levantamiento de información en gabinete:

La investigación por sobre todo los ámbitos tiene un componente metodológico muy preponderante, ya que, se utilizara una técnica metodológica para evaluar un Plan Regulador, llamada Evaluación Ambiental Estratégica, de la cual, se desprenden diversas herramientas para abordar el proceso de la información. Se ha definido claramente de forma conceptual lo que es Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), y se plantea como una multitécnica de análisis socio ambiental de forma matricial. Se agregara en este apartado las diversas herramientas que posee la técnica, tales como:

- Evaluación de coherencias de la planificación concurrente

- Evaluación de implicancias.

- Permite adaptarse a las características de los sujetos. El entrevistador puede repreguntar o reformular la pregunta para adecuarla a la comprensión de los entrevistados.*

- Aunque existe un guión o conjunto de preguntas pre elaboradas, las preguntas no tienen que formularse en secuencia rígida.*

- En el transcurso de la entrevista, el entrevistador puede pedir explicaciones o ampliaciones de respuesta.*

3.6 Operacionalización de las Variables

Objetivo general: Establecer y analizar las implicancias y consecuencias ambientales, sociales y económicas a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, a través de una Evaluación Ambiental Estratégica, con la finalidad de contrastar las diferencias de la forma de planificar en dos espacios geográficos, si bien con problemáticas urbanas diferentes pero con condiciones de fragilidad natural semejantes.				
Objetivos específicos	Variables	Indicadores	Instrumentos de investigación	Herramientas de investigación
Caracterizar la planificación concurrente que incide directamente a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, a través de una sistematización de sus principios rectores.	Gestión territorial	-Instrumentos de Planificación Territorial -Principios rectores	Evaluación Ambiental Estratégica	Evaluación de coherencias
Analizar las implicancias ambientales, sociales y económicas entre las instituciones, sus actores y los Instrumentos de Planificación Territorial a la modificación del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, con el propósito de establecer los dominios ambientales de decisión.	Gestión ambiental y territorial	-Instituciones -IPT - implicancias	Evaluación Ambiental Estratégica	Análisis de implicancias
Establecer y analizar las	Gestión ambiental	-Planificación	Evaluación Ambiental	Dominios ambientales de decisión

consecuencias ambientales del Plan Regulador que involucra el sector los alerces-Maullín y al Plan Maestro del sector nuevo Chaitén, con la finalidad de prospectar sus respectivos escenarios futuros	y territorial	concurrente - Implicancias -Coherencias	Estratégica	
Analizar comparativamente los dos instrumentos de planificación territorial, para contrastar las formas en que se planifica en dos espacios geográficos frágiles, pero con problemáticas territoriales diferentes.	Gestión ambiental y territorial	-Planificación concurrente - Implicancias -Coherencias	Evaluación Ambiental Estratégica	-Evaluación de coherencias - Análisis de implicancias - Dominios ambientales de decisión

IV.- Desarrollo de la investigación

4.1 Aplicación de una metodología EAE en una modificación al Plan Regulador Comunal, y la normativa de habitabilidad de Chaitén.

4.1.1 Marco de inserción del proyecto

Requisito 1 Screening

Como dice Jilberto (2007) *“La evaluación ambiental en niveles más estratégicos, de planificación, tiene como objetivo principal el de mejorar el perfil ambiental de la planificación mediante la selección de alternativas que desarrollen acciones que, en su conjunto, tengan un menor potencial de incidencia ambiental. En lo fundamental, se puede considerar que este es el máximo nivel de coincidencia que guarda con la evaluación ambiental de proyectos”*, no obstante la diferencia fundamental es que una EAE evalúa Políticas, Planes y Programas, es decir está en la cúspide de las decisiones jerárquicas de los diversos lineamientos dentro de una región, comuna o localidad, además pone en valor la forma en que se toma la decisión, cuales son los criterios que operaron para construir y elegir las alternativas, identificación de las instituciones responsables, y el grado de incidencia dentro de las elecciones de cada PPP.

En esta primera parte el screening o tamizaje como herramienta se ocupa para establecer como primer elemento si es que el proyecto en cuestión necesita de una EAE, para ello se hace un barrido desde su marco conceptual, organizacional e institucional, para ello concluir si aplica o no dicha metodología.

En este caso, se analizaran documentos, por una parte la modificación al Plan Regulador de Puerto Varas, y por otro lado los documentos que establecen la habitabilidad en Chaitén.

A.- Marco conceptual

Las problemáticas medio ambientales han tomado forma no desde mucho tiempo, alrededor de 4 décadas atrás, no se pensaba en las repercusiones socio ambiental de ciertos tipos de proyectos: urbano, turístico, energético, inmobiliario, entre otros. El crecimiento acelerado de las ciudades, el gasto energético por persona y por empresa, la diversificación de la tecnología, y las grandes formas de producción de capital en su diferentes dimensiones hicieron que el sistema interno de las ciudades y territorios aledaños sufrieran bastas transformaciones, no solo desde el punto de vista ambiental, sino, que también desde el punto de vista económico, político y cultural.

En este sentido las diversas organizaciones internacionales declararon su preocupación por la labor de cada país en tanto que responsabilidad ambiental, y responsabilidad humana

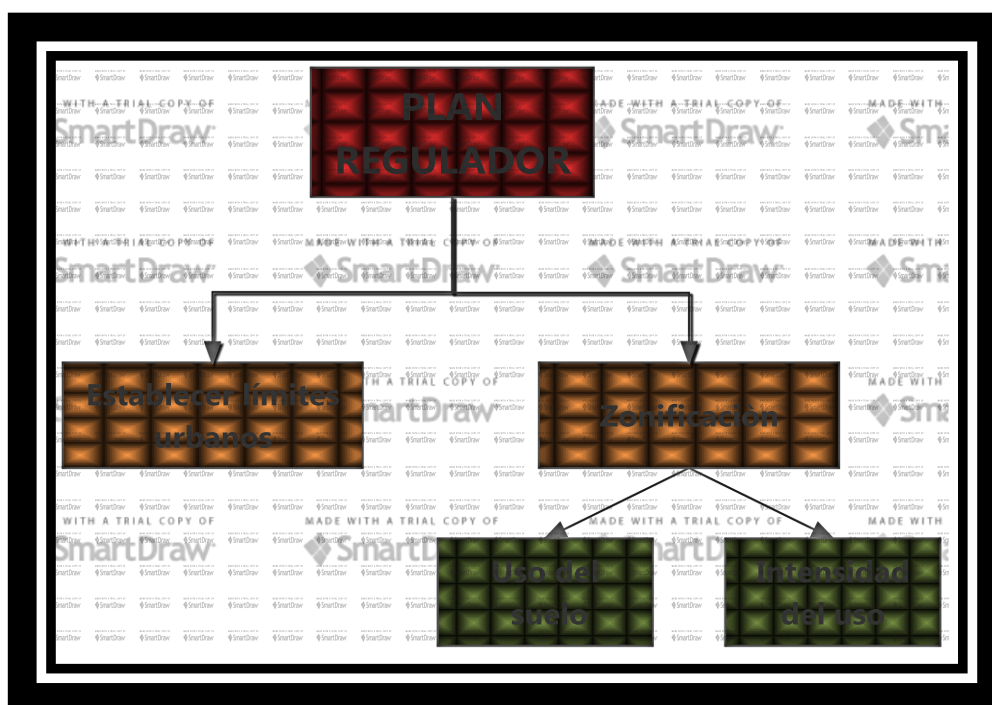
sobre el planeta en que vivimos y como forma de acercarse a posibles soluciones que contemplen la necesidad de desarrollo, las problemáticas ambientales en un plazo multigeneracional, surge el paradigma del Desarrollo Sustentable. Para lograr acercarse a este concepto, debemos entender que apunta a un aspecto social y no a una característica natural, el cual pretende salvaguardar y asegurar los recursos ambientales en buenas condiciones para las generaciones vendieras, es decir, se posiciona sobre un nivel estratégico, ya que, vislumbra el futuro de las acciones en la dimensión ambiental.

El concepto de sustentabilidad se ve reforzado en la declaración de Rio del 92, en donde este está presente en 11 de los 27 principios propuestos, lo cual refleja su relevancia en las decisiones de orden político y económico.

La Evaluación Ambiental Estratégica puede ser vista como una visión de desarrollo sustentable a futuro. Esto significa una visión a largo plazo que integra el concepto de sostenibilidad en las decisiones estratégicas de la administración pública.

Una vez contextualizada la EAE, se pasara a definir La metodología para desarrollar un PRC, la cual está compuesta de cuatro etapas fundamentales: diagnostico, análisis tendencial, Propuesta y Acuerdos, Anteproyecto.

Fig. 1 Objetivos esenciales de un plan regulador comunal



Fuente: Elaboración propia, a partir de la producción de la información

Etapas de **Diagnostico**, cuando se realiza una revisión de los antecedentes y se analiza el medio físico natural construido.

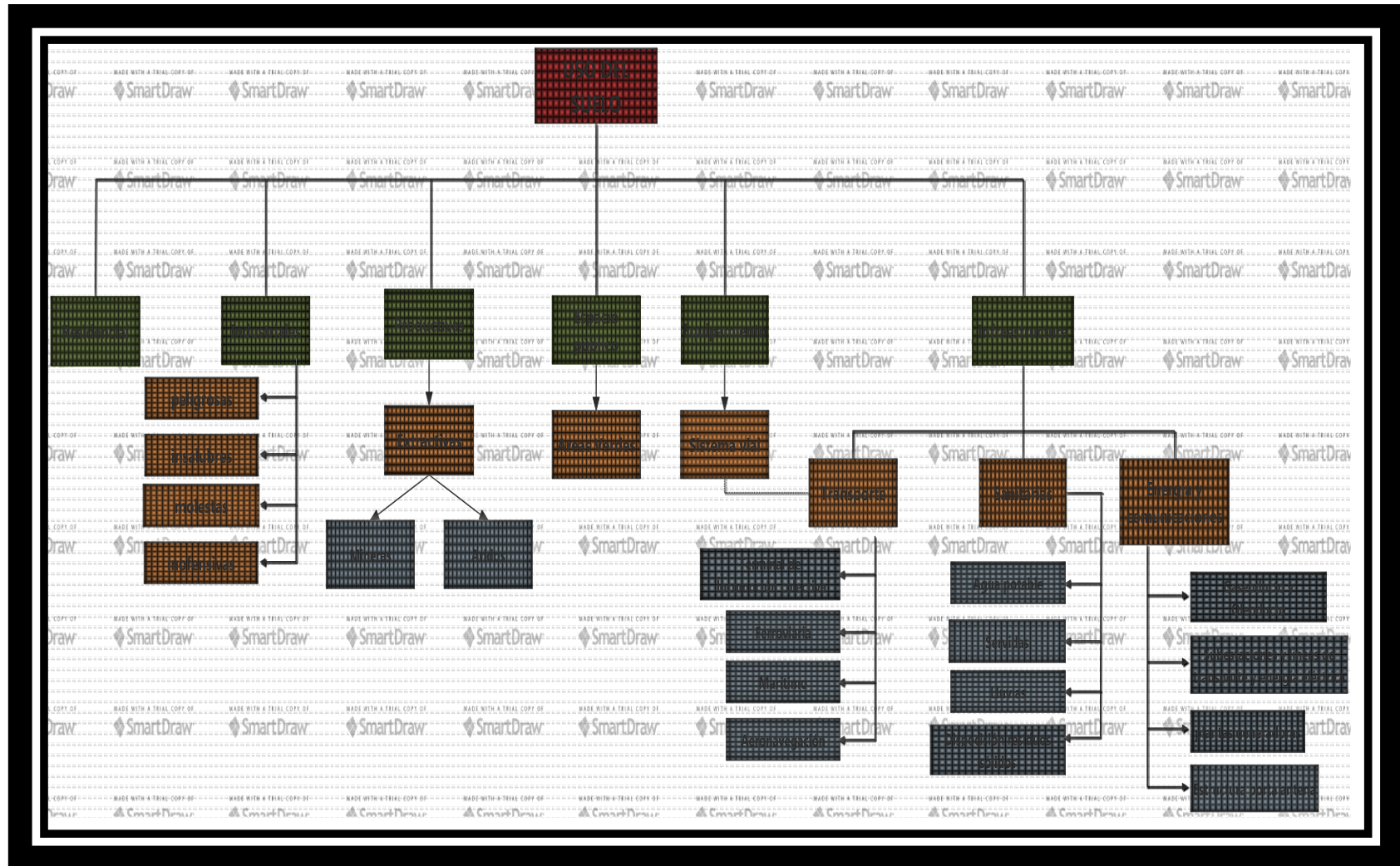
Etapa **Análisis tendencial**, cuando se simulan los escenarios posibles y se realizan las conclusiones tomando en cuenta la oferta recurso de todo tipo.

Etapa de **Propuesta y Acuerdo**, ya que es en este momento en el cual se define que es lo que se quiere de la comuna a mediano y largo plazo, para lo cual basado en las caracterización del desarrollo comunal y modalidad de crecimiento, se logra visualizar las tendencias de habitabilidad restringidas y preferentes, para posteriormente llegar a una estructuración donde se definen: áreas de utilización y reservas, criterio de ocupación de recursos naturales y la aproximación de una zonificación.

Anteproyecto de Plan. Es en esta etapa donde se llega a una zonificación más detallada definiendo destino de suelos e intensidad de usos.

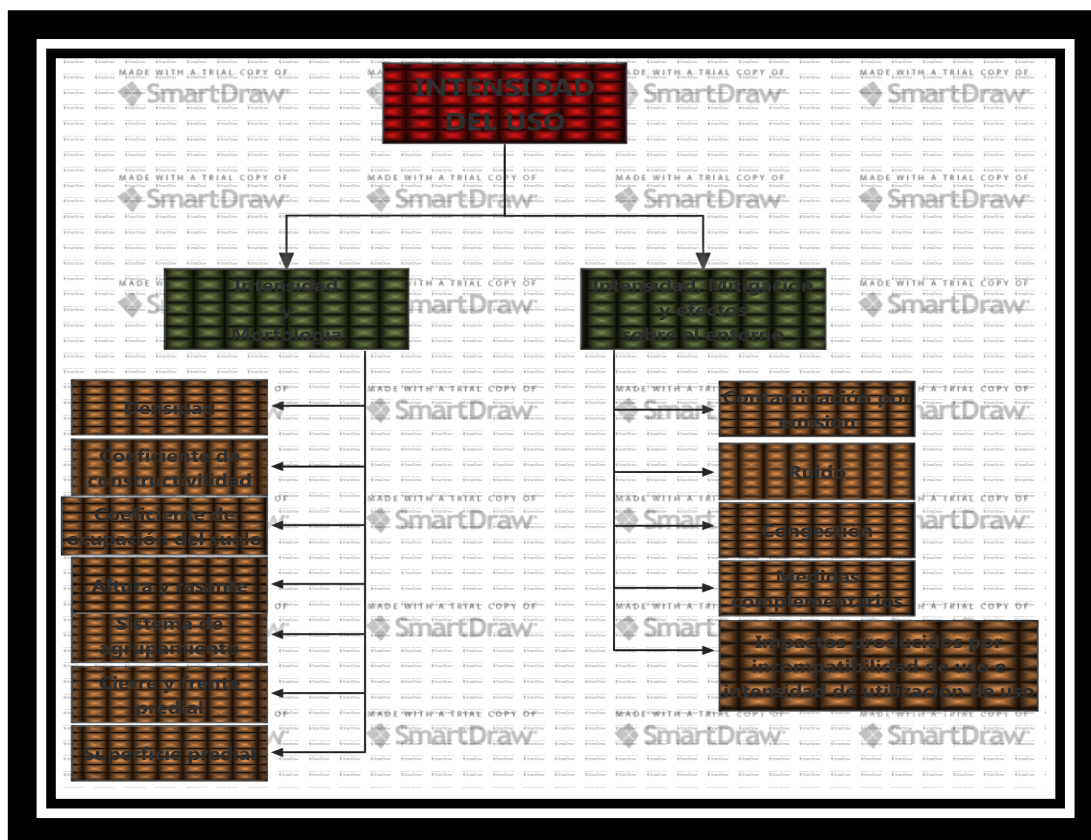
En el siguiente cuadro se observa el detalle pormenorizado de cada etapa de un plan regulador

Fig. 4 Los usos de suelo dentro de Latinoamérica de un plan regulador comunal



Fuente: Elaboración propia, a partir de la producción de la información

Fig.5 Intensidad del uso de suelo según du morfología y las medidas de mitigación sobre territorios frágiles



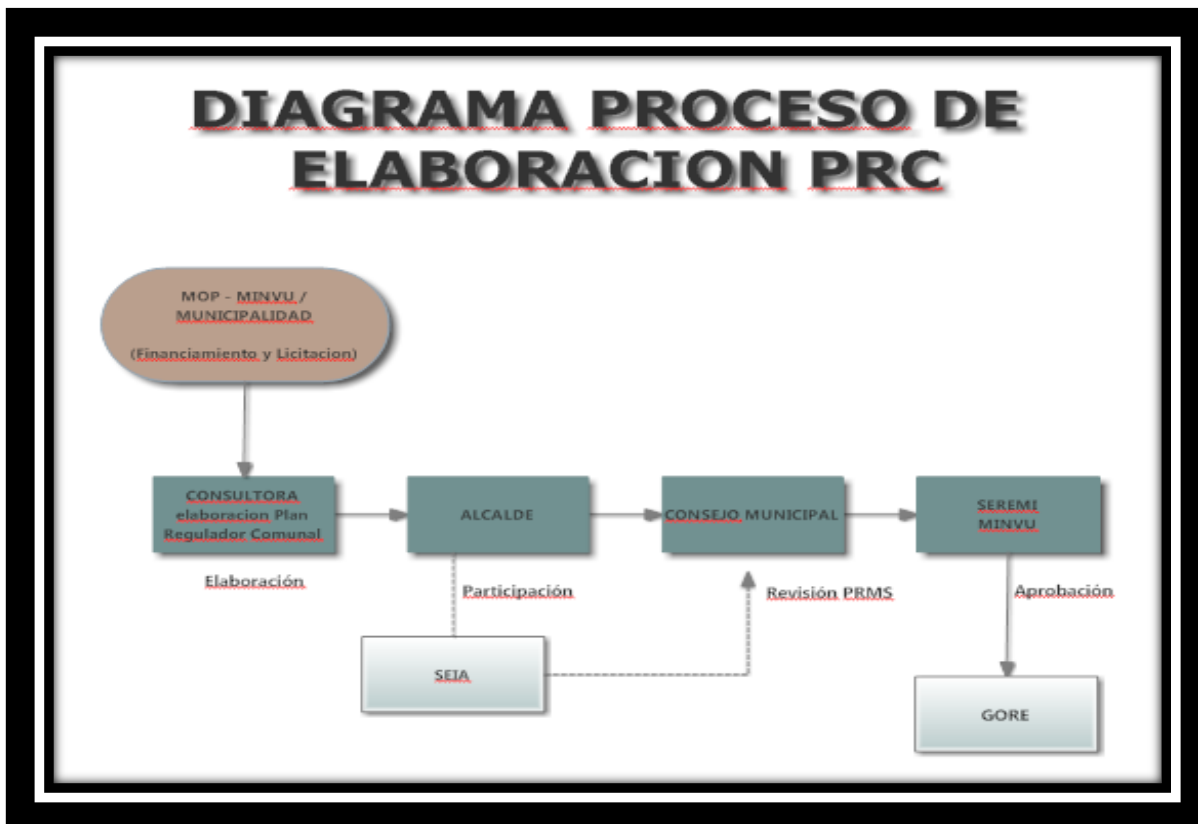
Fuente: Elaboración propia, a partir de la producción de la información

B.- Marco organizacional

En esta sección se analiza la estructura del Plan Regulador Comunal, sus diferentes componentes, sus etapas, sus relaciones con los organismos institucionales, y el rol dentro de la regional, en tanto que documento que organiza el territorio, y determina específicamente los usos del suelo.

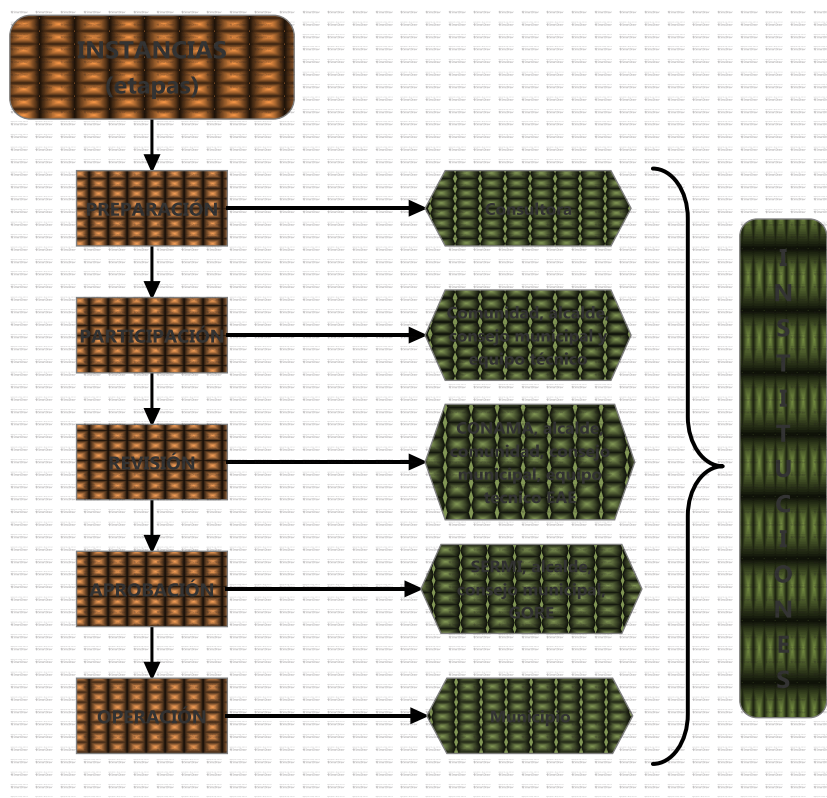
A continuación se presenta una serie de diagramas de flujo los cuales organizan las instituciones responsables, que participan en la construcción del Plan Regulador.

Fig. 6. Instituciones participantes en el flujo de elaboración de un Plano Regulator



Fuente: elaboración propia a partir de la producción de la información.

Fig.7 Etapas de un Plan Regulador y des las instituciones asociadas al momento de tomar la decisión



Fuente: Elaboración propia, a partir de la producción de la información

C.- Marco institucional/legal

El Plan Regulador Comunal De acuerdo a lo señalado en Ley N°20.417 Art. 7° bis.- “Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus **modificaciones sustanciales**, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 72, decida.

En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes intercomunales, **planes reguladores comunales** y planes seccionales, planes de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero y del territorio marítimo. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la administración del Estado, respectivamente”.

De lo anterior se desprende que los planes reguladores y sus modificaciones sustanciales requieren EAE pero queda la duda respecto a la definición de Modificación Sustancial.

NORMATIVA AMBIENTAL

Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. La Modificación al Plan Regulador de la Comuna de Puerto Varas, debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), según lo estipulado en el artículo 10, letra h, de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Por otro lado, el caso de Chaitén es bastante particular dentro de la realidad chilena, como ya se ha explicado en el inicio de la investigación, esta comuna fue afectada por la erupción del volcán Chaitén provocando grandes descenso de lahares, inundaciones y depositación de ceniza tanto Eolocinerita como Hidrocinerita dentro de toda la localidad, a lo cual toda la población tuvo que evacuar en un día y dejar todo su patrimonio, ya que el pueblo por completo quedo inundado ,bajo ceniza y lodo que descendió por el Rio Blanco.

Después de un poco más de dos años y medio de estudios de relocalización en diversas localidades y quedando Santa Bárbara como lugar habitable, luego de haber realizado un estudio de relocalización de la Capital de Palena, por medio de un Plan Maestro, ejecutado en el gobierno de Michelle Bachelet.

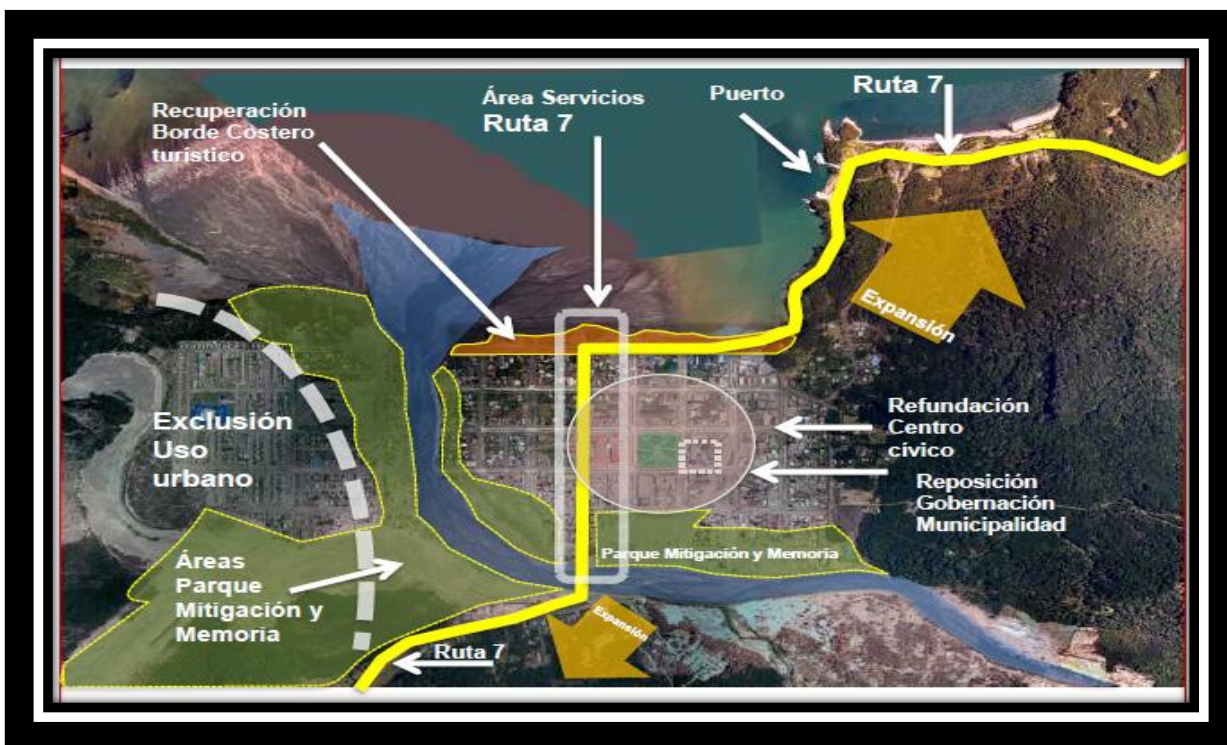
Sin embargo, al haber un cambio de gobierno, en donde asume Sebastián Piñera, quien encarga un nuevo estudio de riesgos y habitabilidad en Chaitén, realizado por la consultora internacional CIMM S.A.

“Este estudio licitado y encargado a la empresa CIMM S.A. no se había realizado con anterioridad en profundidad y está referido al análisis de las cenizas y suelos en la ciudad de Chaitén y las medidas de mitigación” (fuente).

El resultado del estudio fue que el pueblo entero tenia riesgo de inundaciones y remociones en masa, y que habitarlo devenía un gran costo material y humano, no obstante luego de haberse dividido el pueblo por el nuevo curso del rio blanco se determino que el lado norte de Chaitén posee mayor capacidad para ser habitado, sin olvidar que hay un riesgo de igual manera pero de menor intensidad: “

*En consideración a lo expuesto, el Gobierno de Chile concluye que la **zona es habitable y transitable**, pero se encuentra sujeta a riesgos permanentes en especial para la propiedad y las construcciones, que hacen que la habitabilidad quede restringida a la parte norte de la ciudad”(Documento oficial)*

Fig.8 Plano de habitabilidad de Chaitén, lado norte es habitable y lado sur inhabitable



Fuente: Serviu.cl

De esta forma, hemos estado insertos en el marco conceptual de la situación especial de Chaitén, pasan dos situaciones que son muy interesantes de analizar, y que son esencialmente decisiones políticas, en donde se evidencia la diferencia de dos estudios acuciosos, el cual por una parte uno dice que hay que trasladarse hacia Santa Bárbara, y por otro lado, al haber un cambio de gobierno determina otra opción la cual es precisamente habitar Chaitén norte.

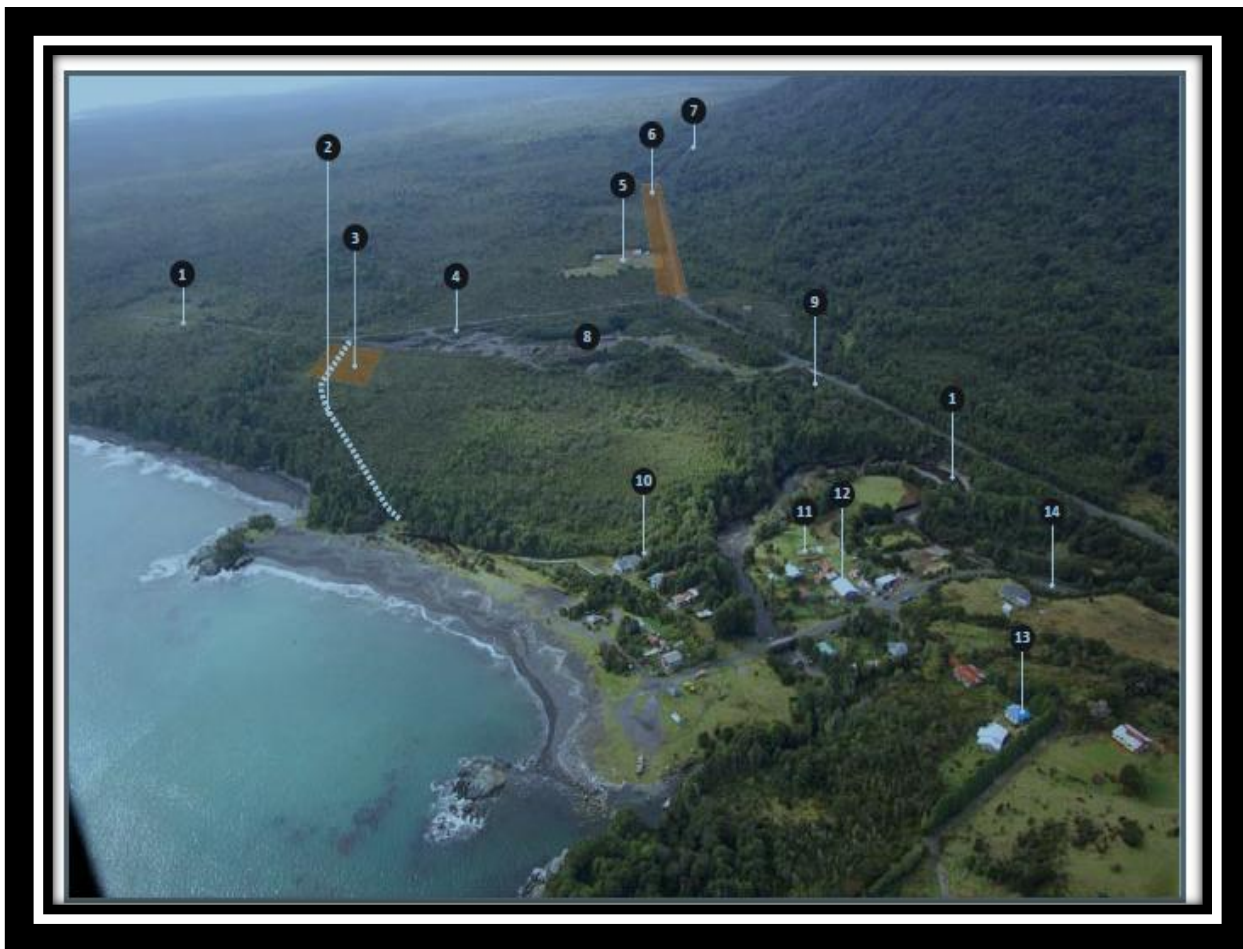
Por ello es que para este efecto la EAE es una metodología que se hace demasiada profunda para un documento de estudio de riesgos y de habitabilidad que tiene unas pocas páginas, y que además no está dispuesto en la modificación del Plan Regulador de la comunidad de Chaitén. No obstante se intentará develar cuales fueron los criterios ambientales relevantes, y sus criterios de decisión política que operaron, para luego avanzar hacia un reporte ambiental de la zona estudiada.

La EAE precisamente en esta parte de la revisión de los casos, en lo que se llama tamizaje o screening es donde determina si aplica o no la aplicación de la metodología, a lo cual en este caso no aplica debido a que todavía no se publica una modificación al Plan Regulador de Chaitén, que es precisamente donde se ven cuales son las instituciones que hacen la toma de decisiones.

En este caso haremos una salvedad e intentaremos de avanzar la mayor forma posible hacia la forma en que se tomaron las decisiones políticas, en las dimensiones ambientales de riesgo natural en la comuna de Chaitén.

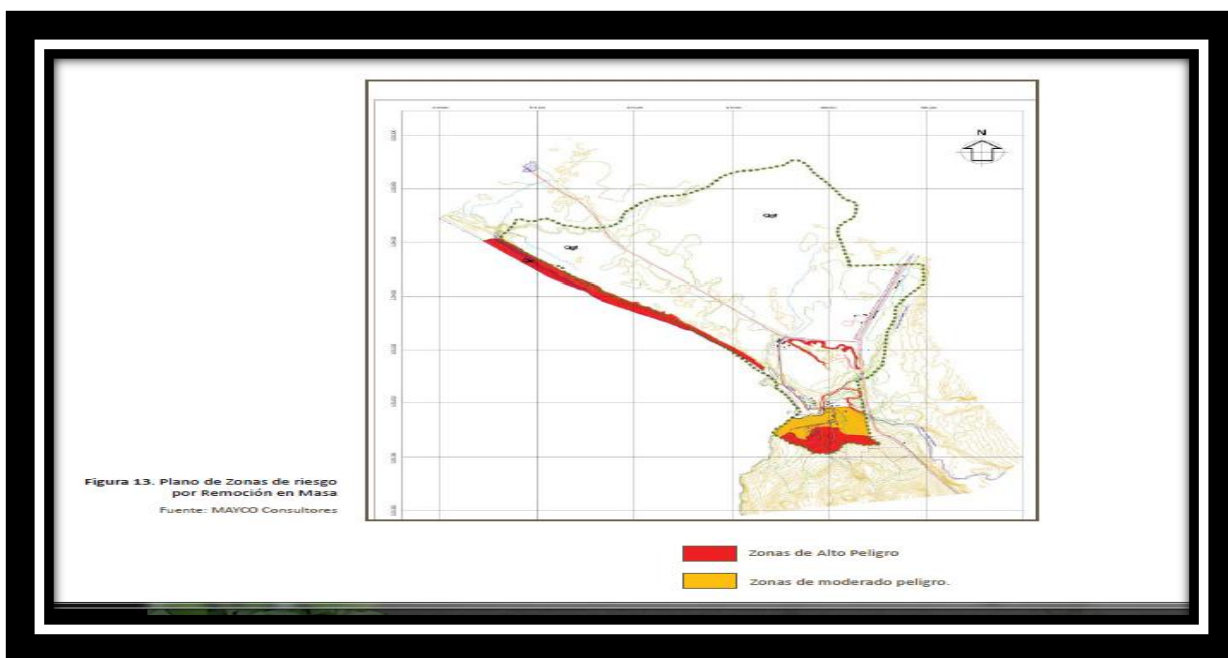
En la EIA decidir qué tipo de información o que temáticas deben haber sido considerados y que actores deben estar involucrados es una decisión técnica, mientras que en la EAE es una decisión política.

Fig.9 Proyecto de poblamiento en Santa Bárbara



Fuente: Plan maestro de Chaitén, 2010

Fig. 20 Zona de riesgo en Santa Bárbara por remoción en masa



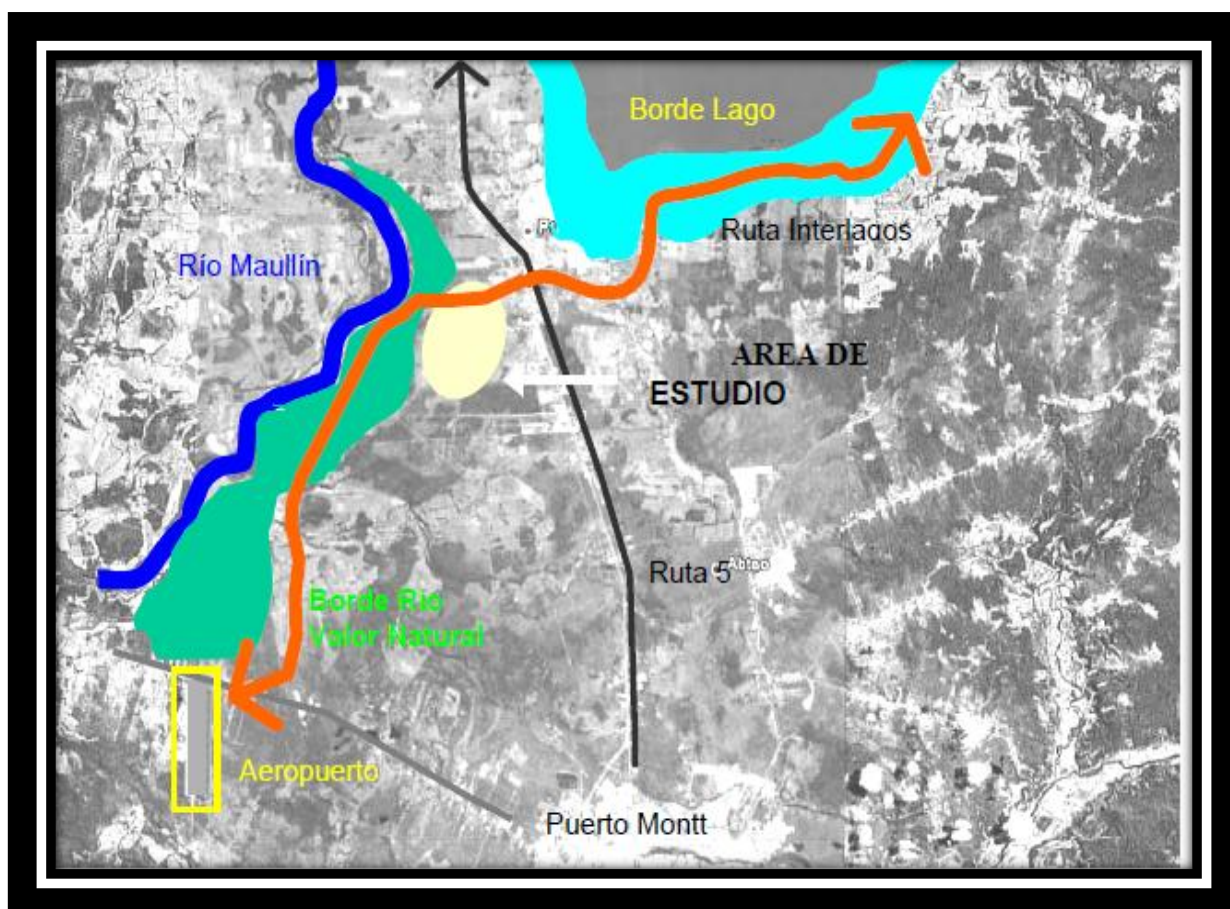
Fuente: Plan Maestro, 2010

Fig.31 Área geográfica del proyecto, y contexto relativo a las comunas de Puerto Varas y Puerto Montt



Fuente: Memoria Explicativa del la modificación del plan regulador de Puerto Varas, 2008.

Fig.4 Área de estudio del sector de Maullín, en borde rio



Fuente: Memoria Explicativa del la modificación del Plan Regulador de Puerto Varas, 2008

4.2 Requisito Scoping

En la evaluación de las consideraciones ambientales, es necesario revisar cómo las alternativas seleccionadas llevan al cumplimiento de los objetivos medioambientales según la declaratoria de los demás instrumentos de planificación, es decir, analizar en qué grado está relacionado con objetivos de protección ambiental y sostenibilidad.

La definición de estos objetivos debe hacerse con referencia a los objetivos y prioridades regionales. Como por ejemplo: definir cuáles son los valores declarados en todos los niveles de decisión de planificación territorial. Para estos efectos se recurrirá a la planificación concurrente.

Por otra parte, un objetivo importante dentro de esta fase es poder identificar a los actores e instituciones que participan en esta instancia de decisión, definiendo así la estructura de dicho proceso por un diagrama de flujo como resultado debiesen advertirse desde esta etapa cuales son los grupos de internes y de presión que interactúan o no en la decisión del proyecto

También en esta parte se observan cuales fueron las alternativas que se propusieron desde el proyecto en evaluación, y sus criterios de sustentabilidad, con el fin de poder evidenciar en la cuarta etapa de la EAE cuáles son los dominios, o temáticas ambientales que están puestas en valor en pos de decidir o no la realización de un proyecto en una determinada área geográfica.

Otro aspecto relevante es que en esta etapa se advierten cuales son los posibles impactos declarados del proyecto, así una vez que procesemos la información es más cómodo y claro advertir con antelación las posibles transformaciones espaciales.

En términos simples y concretos, en esta primera etapa se pone a disposición toda la información disponible, y se descompone en tanto que quienes son los que actúan en la toma de decisiones, y cuáles son las dimensiones o ámbitos ambientales que están puestos en valor, en pos de la importancia o no en la determinación de la factibilidad de un proyecto determinado. Es decir se elabora una línea de base, pero esta línea de base no es solo ambiental ni fisca natural únicamente, sino, que pone a disposición las instituciones públicas que participan, para posteriormente evaluarlas, en tanto que sus coherencias desde sus declaratorias con los demás instrumentos de planificación (planificación concurrente).

A continuación se presenta por medio de tablas de síntesis de contenido todos los aspectos antes descritos, es decir las dimensiones de análisis por cada declaratoria de los documentos evaluados, lo cuales son: Plan maestro de Chaitén, documento de rehabilitación y de riesgos de Chaitén, y modificación al plan regulador de puerto Varas.

Tabla 3 Síntesis del Plan Maestro de Chaitén, en donde se visualizan las dimensiones de análisis que están descritas en la declaratoria

Objetivos ambientales	Dimensión ambiental	Criterios de sustentabilidad.	Alternativas del proyecto	Institución participante de la etapa	Puntos de conflicto, interés, tensión, o de mayor atención	Objetivo general del documento
1.-Crear una identidad paisajística Alto valor paisajístico, por su diversidad de biotas. / El Cerro Vilcún como atractivo. -Especies arbóreas que ayudan a contener y estabilizar el terreno. 2.-Protección de áreas verdes con especies, tales como, bosque nativo maduro./ área en mayor pendiente⁷ y las áreas con potencial de inundación	-Paisajística -Riesgos naturales -Desarrollo sostenible	1.-Que incorpore criterios de sustentabilidad, ambiental social y cultural ¿Por qué si?: 1) Es la mejor opción porque tiene buena conectividad, tanto para tramos por la carretera como en caminos interiores de gran flujo económico local. 2) Gran planicie litoral, pendientes bajas (bajo riesgo).	1.-4 lugares para el estudio, bajo los criterios de sustentabilidad: en dimensiones cultural, ambiental, viabilidad, cultura y RRNN. 2.-Por medio de una análisis comparativo de Criterios para la relocalización: 1.- Preservar la integridad física de las personas ante eventuales riesgos: 2.-Preservar, en la medida de lo posible, el patrimonio fiscal y el	El Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, el SERVIU de Región de los Lagos, la Oficina de Desplazados de Chaitén y la Intendencia de la Región de Los Lagos. 2) SEREMI MINVU determino las prioridades y requerimientos.	1.-Se determinó que Chaitén no era una alternativa habitable. 2.-Por razones de riesgo volcánico, inundaciones y por el daño de las cenizas 3.- Muy poca área para reconstruir. 4.-Se decide habitar Santa Bárbara según el modelo de evaluación MEAL:	1.-Se entiende como una herramienta que guía la toma de decisiones para el desarrollo de la nueva ciudad bajo la misión de “Recuperar la capital de la Provincia de Palena desarrollando una ciudad con una fuerte Identidad paisajística y cultural. 2) Fortalecer la identidad e integración social a través de la participación y empoderamiento de la ciudadanía en la planificación, construcción y gestión De la ciudad. 3) Construir una ciudad a partir r de barrios integrados y sustentables con identidad Propia.

		3.- Zona de potencial urbano en la planicie, sin afectar zonas con mayor fragilidad ambiental. 4.- La mayoría del terreno es del fisco, así que sale menos costoso.	patrimonio tangible e intangible de las familias desplazadas y afectadas (propiedades, patrimonio y cultura), 3.- Procurar el desarrollo sustentable a futuro de la ciudad y la región		presenta los mejores indicadores para una nueva potencial ciudad.	
--	--	---	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

Caso de estudio: Plan maestro de Chaitén

Tabla 4 Presiones, impactos, estado y respuestas (PIER)

Presiones que afectan el proyecto	Impactos del proyecto	del Estado	Respuestas
-Darle conectividad y activación a una zona que ya está deprimida. -Darle un lugar a los desplazados. -Hacer una proyecto de desarrollo urbano	-No menciona.	los -El pueblo está en reconstrucción, y se han hecho obras de mitigación en la parte occidental del río blanco. -La zona de habitabilidad en el sector norte, no obstante existe población habitando Chaitén sur, las cuales tienen los servicios básicos, como luz y agua hasta las 22:00	-Hubo una gran migración hacia ciudades aledañas, como puerto Montt y castro, no obstante unos 500 pobladores habitan hoy la localidad de Chaitén norte

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

Tabla 5 Modificación al Plan Regulador de Puerto Varas-sector Río Maullín (memoria explicativa)

Objetivos ambientales	Objetivo general del documento	Dimensión ambiental	Criterios de sustentabilidad	Alternativas del proyecto	Institución participante de la etapa, actores
1.- Declara el sistema fisco natural de la zona, tipos de clima, vegetación, relieve	1.- Desarrollar una propuesta normativa para el territorio del sector Santa Inés – Río Maullín, factible de ser incorporada al instrumento de planificación comunal PRC de Puerto Varas	1.-Medio ambiente: resguardo y cuidado de áreas verdes 2.-Turismo: desarrollo vinculado a la ruta 5 sur, aprovechando la cercanía con puerto varas 3.- valor paisajístico	1.- Creación de polos de desarrollo urbano del proyecto que conecte localidades más pequeñas e intermedias. 2.- formas de producción económica, de aquí a 20 años, las cuales dan flujo al sistema capital.	3 alternativas dentro del área de estudio	1.-Concejo municipal. 2.-SEREMI DE VIVIENDA
Puntos de conflicto, interés, tensión, o de mayor atención	1.- Territorio de baja calidad agrícola. 2. Desarrollo de un centro urbano nuevo. 3.- Desarrollo de áreas homogéneas, mediante la zonificación del territorio. 4.- Creación de un polo de desarrollo, que estará terminado hacia 20 años,				

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

Tabla 6 Presiones, estado, impactos y respuestas de la modificación al Plan Regulador

Presiones que afectan el proyecto	Estado	Impactos del proyecto	Respuestas
-Construir un nuevo emplazamiento de gran inversión, y que sea una alternativa de habitabilidad exclusiva - SEREMI AGIRCULTURA -suelo urbano V/S suelo agrícola(presiones entre los departamentos del estado)	Es un terreno con baja calidad agrícola en su gran porcentaje, y completamente desequipado, no tiene vías importantes, y no cuenta ni con luz no agua, y solo posee un camino de tierra.	No definidos, ya que, hacen solo una declaración de impactos ambientales, y no un EIA según dice la normativa.	Reducción de la zona para construir el proyecto inmobiliario.

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

5.- Toma de decisiones.

Esta parte de la EAE se ponen en contexto las matrices de análisis que entran a evaluar las implicancias ambientales, sociales y económicas, así también la planificación concurrete, que corresponde a un análisis lógico de los diversos IPT que tienen incidencia y participación dentro de la planificación regional, la cual incide directamente en la determinación de cierto proyectos, en este caso de carácter de desarrollo urbano.

En este capítulo se debe quedar en claro principalmente cuales son los temas ambientales fundamentales, los que poseen mayor incidencia en la decisión, los que tienen mayor o menor consideración desde el punto de vista legal y desde los IPT. Luego de eso en el siguiente capítulo correspondiente al informe ambiental se profundiza sobre los dominios ambientales claves y sobre los criterios ambientales de la decisión para concluir en la prospección de un escenario futuro sobre el territorio investigado.

5.1. Definición de las categorías de compatibilidad

Tabla 7 Categorías de compatibilidad entre los instrumentos de planificación concurrente

Categorías de Compatibilidad	
Categoría	Características
Compatibilidad Completa (CC)	Relaciones de objetivos y Pautas de sustentabilidad altamente compatible, nunca confrontacionales o contradictorios
Compatibilidad Parcial (CP)	Relaciones nunca son confrontacionales pero requiere manejo y seguimiento: • Interacción de objetivos con resultados no deseados • Bajo ciertas condiciones con objetivos poco claros pueden generarse incompatibilidades
No Compatible (NC)	Relaciones confrontacionales para toda circunstancia

Fuente: CED, 2004

Aquí se establecen los instrumentos de planificación que se consideraron en el estudio

Tabla 8 Instrumentos y leyes asociadas con el contenido analizado

Instrumentos de planificación con influencia en la toma de decisión	
Planes y leyes Relevantes	Contenido analizado
Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente	Criterios de sustentabilidad y valores ambientales
Ley General de Urbanismo y Construcciones	Criterios de sustentabilidad y valores ambientales
Plan Regulador Comunal	Criterios de sustentabilidad y valores ambientales
Estrategia de desarrollo comunal	Criterios de sustentabilidad y valores ambientales
Plan de desarrollo comunal	Criterios de sustentabilidad y valores ambientales

Fuente: Elaboración Propia

5.3 Analisis de la gestion territorial-planificacion concurrente de Puerto –Varas, según los criterios de sustentabilidad y valores ambientales.

5.3 análisis de gestión territorial-planificación concurrente según los criterios de sustentabilidad y valores ambientales Matriz de compatibilidad entre los IPT, leyes asociadas y el Plan regulador				
Instrumento de planificación Territorial y Leyes asociadas	Objetivos ambientales Plan Regulador Comunal e Intercomunal de Puerto Varas			
	Pauta ambiental		Pauta sustentabilidad	
	Establecer la preservación de suelos agrícolas y forestales, especialmente Bosque nativo.	Procurar la protección de los recursos naturales, como base no sólo desde el punto de vista de su preservación patrimonial, Sino también como parte de su identidad e imagen histórica.	Promover a través del plan la generación de inversiones de proyectos de equipamiento e infraestructura que consoliden los centros poblados de la comuna y de esta manera evitar los Procesos migratorios.	Promover el desarrollo sustentable de la comuna en función de sus capacidades y potencialidades productivas – desde el punto de vista territorial- definiendo para ello área de productividad, Áreas de protección y áreas restringidas entre otras.
Ley General de Urbanismo y Construcciones: Velar por que las construcciones en las áreas urbanas se emplacen y realicen correctamente para Evitar el riesgo de quienes la Habitan.	Nula compatibilidad	Nula compatibilidad	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial
Regular también las áreas de uso común, sus apropiados Diseños y funcionamiento.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad	Nula compatibilidad

Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente: 1.-Regular las actividades humanas, para resguardar el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, así como Proteger el Medio Ambiente.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad	Compatibilidad completa
2.- Conservación del patrimonio Cultural	Compatibilidad parcial	Compatibilidad completa	Nula compatibilidad	Nula compatibilidad
Estrategia de desarrollo Regional de Los lagos (objetivos) 1.-Generar información ambiental de la región, transferida de forma oportuna y en un lenguaje que permita la comprensión de la comunidad regional, así como también, de los expertos en materias específicas, con el fin de apoyar los procesos de toma de decisión sobre el territorio.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad completa	Compatibilidad parcial	Compatibilidad completa

2.- Evaluar los impactos sobre el medio ambiente que se derivan de las actividades productivas, con el fin de dar orientaciones en orden de corregir prácticas agresoras con el medio ambiente y que se contraponen a los principios de sustentabilidad	Compatibilidad completa	Compatibilidad completa	Nula compatibilidad	Compatibilidad completa
3.- Fortalecer y mejorar la institucionalidad ambiental aplicada en la región, fomentando un ordenamiento territorial sustentable en los diversos ambientes presentes en la región	Compatibilidad completa	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad	Compatibilidad completa

Plan De Desarrollo Comunal (objetivos)	Establecer la preservación de suelos agrícolas y forestales, especialmente Bosque nativo.	Procurar la protección de los recursos naturales, como base no sólo desde el punto de vista de su preservación patrimonial, Sino también como parte de su identidad e imagen histórica.	Promover a través del plan la generación de inversiones de proyectos de equipamiento e infraestructura que consoliden los centros poblados de la comuna y de esta manera evitar los Procesos migratorios.	Promover el desarrollo sustentable de la comuna en función de sus capacidades y potencialidades productivas – desde el punto de vista territorial- definiendo para ello área de productividad, Áreas de protección y áreas restringidas entre otras.
a.-Potenciar la Planificación Estratégica del territorio comunal con un enfoque de comuna sustentable	Nula compatibilidad	Compatibilidad completa	Nula compatibilidad	Compatibilidad completa
b.- Implementar políticas de contingencia frente a desastres naturales	Nula compatibilidad	Compatibilidad completa	Nula compatibilidad	Compatibilidad parcial
c.- Desarrollo sustentable de la educación a través de la adecuación de los programas académicos	Nula compatibilidad	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad	Compatibilidad parcial

5.4 Caso Chaitén: análisis de la gestión territorial. Planificación concurrente según los criterios de sustentabilidad y valores ambientales.

Matriz de coherencias de objetivos entre el Plan maestro de Chaitén y los demás instrumentos de planificación territorial.				
Objetivos Planificación concurrente	Objetivos Plan maestro de Chaitén			
	Pauta de sustentabilidad		Pauta ambiental	
	Construir una ciudad a partir de barrios integrados y sustentables con identidad Propia.	Fortalecer la identidad e integración social a través de la participación y Empoderamiento de la ciudadanía en la planificación, construcción y gestión De la ciudad.	Protección de áreas verdes con especies, tales como, bosque nativo maduro	Crear una identidad paisajística con alto valor paisajístico, por su diversidad de biotas
Estrategia de desarrollo Regional de Los lagos	Compatibilidad completa	Compatibilidad parcial	Compatibilidad completa	Compatibilidad parcial
1.-Generar información ambiental de la región, transferida de forma oportuna y en un lenguaje que permita la comprensión de la comunidad regional, así como también, de los expertos en materias específicas, con el fin de apoyar los procesos de				

toma de decisión sobre el territorio				
2.- Evaluar los impactos sobre el medio ambiente que se derivan de las actividades productivas, con el fin de dar orientaciones en orden de corregir prácticas agresoras con el medio ambiente y que se contraponen a los principios de Sustentabilidad.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Compatibilidad completa	Nula compatibilidad
3.- Fortalecer y mejorar la institucionalidad ambiental aplicada en la región, fomentando un ordenamiento territorial sustentable en los diversos ambientes presentes en La región.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Compatibilidad completa	Compatibilidad parcial

Matriz de coherencias de objetivos entre el plan maestro de Chaitén y los demás instrumentos de planificación territorial.				
Objetivos Planificación concurrente	Objetivos Plan maestro de Chaitén			
	Pauta de sustentabilidad		Pauta ambiental	
	Construir una ciudad a partir de barrios integrados y sustentables con identidad Propia.	Fortalecer la identidad e integración social a través de la participación y Empoderamiento de la ciudadanía en la planificación, construcción y gestión De la ciudad.	Protección de áreas verdes con especies, tales como, bosque nativo maduro	Crear una identidad paisajística con alto valor paisajístico, por su diversidad de biotas
Ley General de Urbanismo y Construcciones: Velar por que las construcciones en las áreas urbanas se emplacen y realicen correctamente para evitar el riesgo de quienes la Habitan	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad
Regular también las áreas de uso común, sus apropiados Diseños y funcionamiento.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad
Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente: 1.-Regular las actividades humanas, para resguardar el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, así como Proteger el Medio Ambiente.	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial	Nula compatibilidad
2.- Conservación del patrimonio Cultural	Compatibilidad completa	Compatibilidad completa	Compatibilidad parcial	Compatibilidad parcial

5.5 Resultados de la evaluación de compatibilidades de la planificación concurrente de Puerto Varas.

Tabla 9 Resultados de compatibilidad de objetivos del plan regulador con los demás instrumentos y leyes asociadas.

Instrumentos y leyes asociadas	N° objetivos considerados	Pautas de sustentabilidad					
		Pauta 1 desarrollo sustentable			Pauta 2 valor ambiental		
		CC	CP	NC	CC	CP	NC
Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente	8	1	0	3	1	0	3
Ley General de Urbanismo y Construcciones	8	0	2	2	0	2	2
Estrategia de desarrollo comunal	12	3	1	2	4	2	0
Plan de desarrollo comunal	12	1	2	3	1	2	3
CC: compatibilidad completa CP: compatibilidad parcial NC: No compatible							

Los resultados obtenidos de la planificación concurrente fueron los siguientes: la estrategia de desarrollo comunal tanto en su pauta de sustentabilidad como de valor ambiental posee alta concordancia con los objetivos ambientales y sustentables del plan regulador de Puerto Varas, demuestra un gran compromiso con el medio ambiente y con las pautas de sustentabilidad. Su declaratoria en general demuestra que los nuevos tiempos se debe tomar en cuenta primordialmente el espacio geográfico natural como un lugar en donde se vele y se salvaguarde al momento de intervenir en el, ya sea, con un proyecto de desarrollo urbano, turístico o comercial.

Por otra parte el segundo mejor evaluado, aunque muy lejos del primero fue el PLADECO, aquí se observa en la pauta de valor ambiental un compromiso parcial, teniendo que mejorar mucho para estar en concatenación con el plan regulador comunal.

Si bien estos dos instrumentos de planificación son indicativos, todavía les queda tipo para poder rectificar y cambiar sus pautas de desarrollo, sin embargo preocupa el resultado de la ley general del medio ambiente, que es la que debe velar por los valores ambientales, defenderlos cuando estén en tensión, y ponerlos en valor a la hora de erigir una bandera que ponga en valor este tipo de elementos. De esta forma el resultado es concluyente: de sus 8 objetivos evaluados en 6 de ellos se presenta nula compatibilidad, en los dos restantes, en

tanto que en la pauta de sustentabilidad y de los valores ambientales solo 1 objetivo de cada parte está cumplido, situación que es grave, ya que, quiere decir que la misma ley está atrasada y debe necesariamente incorporar una nueva forma de percibir el medio ambiente.

Por último, la ley de construcciones presenta un resultado que se sitúa en la medianía, en tanto que su pauta de sustentabilidad arroja un resultado igualado entre la CP y la NC, en cambio en la CC su resultado es 0, lo que quiere decir que ningún parámetro del objetivo de la ley esta compatibilizado en Su grado mayor, lo cual produce como consecuencia el cumplimiento de la ley de forma parcial, siquiera alcanzando un resultado positivo en su totalidad.

En síntesis, los instrumentos de planificación que son indicativos fueron los que obtuvieron mejor resultado y se condicen en cierto grado con las pautas de sustentabilidad y ambiental, sin embargo, esto es solo letra que se plantea como ideal, como buenas intenciones. En cambio las dos leyes en cuestión son las peores evaluadas, siendo la ley de construcciones la que peor resultados arroja, a lo evidencia y da una cierta pista de cómo se toma en cuenta la construcción y el medio ambiente en donde habitamos, y el cómo hacemos cuidado de él desde su declaratoria.

5.6 Resultados de la evaluación de compatibilidades de la planificación concurrente de Chaitén.

Tabla 10 Resultados de compatibilidad de objetivos del documento maestro con los demás instrumentos y leyes asociadas.

Instrumentos y leyes asociadas	N° objetivos considerados	Pautas de sustentabilidad					
		Pauta 1 desarrollo sustentable			Pauta 2 valor ambiental		
		CC	CP	NC	CC	CP	NC
Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente	8	2	2	0	0	3	1
Ley General de Urbanismo y Construcciones	8	0	3	1	0	2	2
Estrategia de desarrollo comunal	12	1	5	0	3	2	1
CC: compatibilidad completa CP: compatibilidad parcial NC: No compatible							

La EDR fue la que mayor grado de compatibilidad arrojó, en especial en su pauta de sustentabilidad, la cual declara sus objetivos de forma muy concordante con el documento maestro de Chaitén. Rescata los valores de una nueva forma de pensar el territorio, y de plasmar en un nuevo espacio toda la teoría del buen uso de las cuencas visuales, empoderamiento de la ciudadanía, cogestión con las entidades locales, etc. Todo ello en vías de un desarrollo sustentable, el cual posee diversas aristas, y no solo la económica y la ambiental, sino, que también existe una dimensión social muy relevante de tener en cuenta.

Por otro lado la pauta ambiental presenta un resultado interesante ligando con gran pertinencia sus objetivos. Se puede inferir que a la hora de la planeación del documento maestro hubo un estudio acucioso en tanto que ligar los objetivos ambientales del documento con la nueva forma de ocupar y producir el espacio.

En segundo lugar está la ley de bases del medio ambiente, rescatando la variable sustentabilidad. Acá se observa una correlación muy estrecha y tiene perfecta condescendencia entre los dos instrumentos. El cuidado del medio ambiente y su resguardo son características ejemplares que posee dicho documento.

En última instancia está la ley de construcciones y urbanismo, en donde no hay mucha coincidencia, a lo cual se subentiende que esta normativa es muy antigua y todavía no se ha acogido a la nueva forma de repensar el territorio, bajo parámetros de sustentabilidad y de resguardo ambiental del medio ambiente. De haber una ley de construcciones que fuese mucho más inclusiva de nuevos conceptos, tengamos por seguro que la cantidad de proyectos urbanos a la fecha serían muy menores a los que anualmente se concretan.

En esa evaluación de la comuna de Chaitén no se incorporó el PLADEC, debido a que a la fecha todavía no existe dicho Plan.

Tabla 11 Clasificación de la magnitud de las implicancias

Clasificación de la magnitud de las implicancias	
Rango	Características
Significativa(3)	La implicancia es considerable o muy relevante, difícil de cambiar en el corto plazo y puede abarcar una gran extensión de terreno, incluso más allá del área de estudio
Importante(2)	Implicancia de rango medio que puede afectar grandes zonas pero que son controlables en el corto plazo.
Moderada(1)	Implicancias de bajo nivel o relevancia y con un rápido control en el corto plazo.

Fuente: CED, 2004

5.7 .Análisis de Gestión Estratégica. Implicancias ambientales (Puerto Varas)

Análisis de gestión estratégica-implicancias ambientales																
Análisis de Competencia entre la Institucionalidad, Actores y los Instrumentos de O.T. de acuerdo a las Implicancias Ambientales																
Implicancias ambientales	INSTITUCIONALIDAD															
	de SEREMI y Vivienda		Mop-Minvu		Municipalidad		Gobierno regional		Concejo municipal		SEIA		Empresa privada		Total(promedio)	
Protección de Áreas Verdes y Espacios Públicos	2	3	2	2	3	3	1	3	3	3	2	2	1	2	2	3
Resguardo del valor paisajístico	1	2	2	2	3	3	2	2	2	3	1	2	2	2	2	2
Resguardo de especies nativas	0	2	0	1	2	1	0	2	2	1	3	0	1	1	1	1
Riesgo ambiental por inundación o desprendimiento de laderas	1	1	2	2	2	0	1	1	2	0	0	2	2	2	1	1
Resguardo de la biodiversidad	1	2	0	1	1	2	1	2	1	2	3	1	1	1	1	2
Cambio en el uso de suelo	2	1	2	3	3	2	1	1	3	2	2	3	1	3	2	2
Contaminación atmosférica	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	3	2	1	2	1	2
	Estrategia de Desarrollo Regional		Plan Regulador Comunal		Plan de desarrollo Comunal		Estrategia de Desarrollo Regional		Plan de desarrollo Comunal		Plan Regulador Comunal		Plan Regulador Comunal		Total(promedio)	

5.7.1. Análisis de gestión estratégica-implicancias económicas (Puerto Varas)																
Análisis de Competencia entre la Institucionalidad, Actores y los Instrumentos de O.T. de acuerdo a las Implicancias económicas																
Implicancias económicas	INSTITUCIONALIDAD															
	de SEREMI y Vivienda		Mop-Minvu		Municipalidad		Gobierno regional		Concejo municipal		SEIA		Empresa privada		Total(promedio)	
Aumento de la presión inmobiliaria(ampliación de zonas urbanas)	2	1	3	2	2	0	2	1	2	2	3	2	3	2	2	1
Aumento del valor del m2 del suelo	2	0	2	2	1	0	2	0	1	0	0	2	3	2	2	1
Fortalecimiento del comercio, en especial, en el área turística	1	3	0	1	3	3	2	3	3	3	0	0	3	1	2	2
Aumento del potencial turístico	1	3	0	1	3	3	2	3	3	3	0	1	3	1	2	2
Creación de un micro polo de desarrollo económico	0	2	0	1	2	2	2	2	2	3	0	1	3	1	1	2
Zonas de uso exclusivo para estratos altos y uso turístico	0	1	2	1	1	1	0	1	1	1	0	1	3	1	1	1
Encarecimiento de los servicios básicos	0	1	0	0	2	1	2	1	2	1	0	0	2	0	1	1
	Estrategia de Desarrollo Regional		Plan Regulador Comunal		Plan de desarrollo Comunal		Estrategia de Desarrollo Regional		Plan de desarrollo Comunal		Plan Regulador Comunal		Plan Regulador Comunal		Total(promedio)	

5.7.2 Análisis de gestión estratégica-implicancias sociales (Puerto Varas)																
Análisis de Competencia entre la Institucionalidad, Actores y los Instrumentos de O.T. de acuerdo a las Implicancias Ambientales																
Implicancias sociales	INSTITUCIONALIDAD															
	de SEREMI y Vivienda Urbanismo		Mop-Minvu		Municipalidad		Gobierno regional		Concejo municipal		SEIA		Empresa privada		Total(promedio)	
Riesgo de emigración de población urbana de Puerto Varas	0	2	0	1	3	3	1	2	3	3	0	0	3	3	2	3
Diversificación de las clases sociales	0	2	0	2	2	2	1	2	2	2	0	2	2	2	1	2
Gentrificación	2	2	1	1	2	3	1	2	1	3	0	1	1	1	1	2
Construcción identitaria	0	3	0	0	2	3	1	3	3	3	0	0	1	0	1	2
	Estrategia de Desarrollo Regional		Plan Regulador Comunal		Plan de desarrollo Comunal		Estrategia de Desarrollo - Regional		Plan de desarrollo Comunal		Plan Regulador Comunal		Plan Regulador Comunal		Total(promedio)	

V.- Resultados de la evaluación de las implicancias ambientales, económicas y sociales.

5.1 Instituciones e Instrumentos de planificación evaluados

A continuación se presenta el resultado de las implicancias del estudio ambiental correspondiente a la modificación del Plan Regulador de Puerto Varas, sector Los Alerces-Rio Maullin. Se analizó a las instituciones involucradas en la toma de decisión, y los instrumentos de planificación territorial que están imbricados con este tipo de medidas.

Tabla 11 Instituciones e instrumentos de planificación evaluados

instituciones	Instrumentos de planificación territorial
SEREMI	Plan regulador comunal
MOP-MINVU	Estrategia de desarrollo regional
Municipalidad	Plan de desarrollo comunal
Gobierno Regional	
Concejo municipal	
SEIA	
Empresa privada	

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

5.2 Implicancias ambientales.

Tabla 12 Resumen de las implicancias ambientales

Tipo de implicancia	Magnitud	Signo
Protección de Áreas Verdes y Espacios Públicos	significativa	+
Resguardo del valor paisajístico	importante	+
Resguardo de especies nativas	moderada	+
Riesgo ambiental por inundación o desprendimiento de laderas	moderada	-
Resguardo de la biodiversidad	moderada	+
Cambio en el uso de suelo	Importante	-
Contaminación atmosférica	importante	-

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información.

En las implicancias ambientales se consideraron 7 tipos, entre ellas se reconocen 4 con signo positivo y 3 con signo negativo. En tanto que las positivas destaca un alto grado de compromiso por parte de los instrumentos de planificación territorial, los cuales resguardan principalmente el uso de áreas verdes y espacios públicos, con una alta concordancia con los demás instrumentos y con las instituciones que desde su declaratoria fomentan este tipo de uso en el espacio geográfico.

En la segunda implicancia, de magnitud importante, tanto las instituciones como los IPT mostraron un alto reconocimiento por resguardar el valor paisajístico de la zona, ya que, la comuna de Puerto Varas es reconocida por su alta calidad visual natural y arquitectónica, por tanto, esta interiorizada en la administración pública del aprovechamiento, resguardo, cuidado y valoración de esta característica.

La tercera implicancia relacionada con el resguardo de las especies nativas, tiene una magnitud moderada, lo que se traduce en el poco cuidado y valoración de la especie que hay en la zona, ésta situación debe tenerse en cuenta por parte principal desde la municipalidad y el consejo municipal, ya que son ellos por medio del PLADECO en donde sitúan en valor este tipo de características del paisaje. Es primordial que exista condescendencia y coherencia con los patrones y pautas de sustentabilidad que se declaran tanto en la estrategia de desarrollo regional como en el PLADECO, sin dejar de lado que sustentabilidad no refiere únicamente al aprovechamiento de recursos naturales, sino, que también a su resguardo consciente.

La cuarta implicancia, relaciona el riesgo natural, con las medidas de mitigación por parte de la institucionalidad y de los IPT. Si bien en el plan regulador se nombran áreas de riesgo y de constructibilidad, en los demás instrumentos no existe tal declaración, situación que debiera corregirse ya que, la naturaleza de la región incita a tener estudios relevantes, pormenorizados y actualizados del territorio, debido a que este sistema natural es muy dinámico y cambiante, por tanto el territorio sufre efectos que quizá no están considerados en estudios pretéritos.

La magnitud de la implicancia es moderada de carácter negativo, y debe ponerse especial atención en invertir en estudios de riesgos, para así tener una previsión más exacta y precisa sobre las consecuencias ambientales de los riesgos naturales.

El resguardo de la biodiversidad posee una significancia importante, sobre todo de los IPT, no obstante, la institucionalidad en especial la municipalidad debiese tener un papel más preponderante en el resguardo de este tipo de zonas, y la única forma posible de efectuar esta decisión es teniendo estudios de base sobre la totalidad de especies y las zonas que habitan, situación que al momento no se presenta.

El cambio en el uso del suelo y su utilización tiene una magnitud importante y positiva. Está considerada de igual forma tanto en la institucionalidad y en los IPT, debido a sus

múltiples intereses de desarrollo en todo ámbito, es decir cambiar el uso del suelo, intensificarlo y cambiarlo de vocación se plantea como un beneficio para casi todos los actores de la sociedad, salvaguardando los intereses latifundistas de origen agrícola. El uso del suelo es tema de controversia y genera posturas a favor en su mayoría, sin dejar de lado que hay una fuerte disputa sobre todo en este tipo de zonas por parte de las inmobiliarias, que son las que presionan constantemente para cambiar las zonas de extensión urbana en zonas consolidadas.

La contaminación atmosférica es una implicancia negativa de magnitud importante, considerada de forma clara y precisa en las declaratorias del PLADECO, PR, y de la EDR. Debe considerarse como un elemento a tener muy en cuenta, ya que, al establecer una nueva zona de desarrollo urbano el nivel de contaminantes aumenta de forma considerable, sobre todo si la demanda esperada es de 20.000 nuevos habitantes, lo cual es evidente que habrá un cambio sustancial en sus emisiones de CO₂.

5.3 Análisis de las implicancias económicas.

Tabla 13 Cuadro resumen de las implicancias económicas

Tipo de implicancia	Magnitud	Signo
Aumento de la presión inmobiliaria(ampliación de zonas urbanas)	importante	+
Aumento del valor del m ² del suelo	importante	+
Fortalecimiento del comercio, en especial, en el área turística	significativa	+
Aumento del potencial turístico	importante	+
Creación de un micro polo de desarrollo económico	moderada	+
Zonas de uso exclusivo para estratos altos y uso turístico	moderada	-
Encarecimiento de los servicios básicos	moderada	-

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información.

Se consideraron 7 implicancias, de las cuales 6 son de carácter positivo, principalmente porque no hay tensión con otras localidades, debido a que la zona de intervención está prácticamente deshabitada, y solo una parte de ella se dedica suelos agrícolas que corresponden a grandes propietarios de la tierra.

El aumento de la presión inmobiliaria está relacionado con las zonas de extensión urbana, es decir, las inmobiliarias como es el caso de este estudio de modificación del plan regulador proponen con estudios Propios, que son complementarios a los de la municipalidad, pero que en la práctica son la columna Vertebral del proceso, siendo la municipalidad la que corrige el proyecto y es la consultora la que arregla esas correcciones. Sin embargo, para una ciudad como Puerto Varas donde se vislumbra un crecimiento importante de su población, sumado a la gran cantidad de población que habita en el verano, la comuna se hace pequeña, de esta forma extender el territorio es una buena

alternativa. No obstante la intervención sobre los mismos es en donde se debe poner especial atención, ya que, los impactos que puede producir la construcción de una zona de tamaño similar a la de la comuna es reedificar una nueva forma urbana, la cual trae consigo una serie de transformaciones socioespaciales que por ningún caso deben tomarse a la ligera.

El aumento del valor del m² posee una magnitud importante, y una valoración positiva, ya que, al establecerse esos terrenos en sectores poblados con aptitud de desarrollo comercial, grandes propuestas de equipamiento, entre otras, se torna atractivo para las personas que quieren habitar, sin embargo esa atracción tiene un costo que se eleva conforme pasa el tiempo de implementación del proyecto. Las instituciones involucradas tienen claro esta variación de la ley de la oferta y la demanda, y consideran dentro de sus pautas este tipo de respuestas del territorio, no obstante los IPT, especialmente el PR considera de forma indirecta el incremento del valor del m², ya que, es precisamente el mercado el que regula esta situación. Dicha situación debiese ponerse mayor énfasis, para que de esta forma no exista la llamada especulación del suelo.

El fortalecimiento del comercio asociado al turismo se plantea como un hecho positivo, de magnitud significativa, ya que tiene una gran relevancia desde los IPT y desde las instituciones. Reconocer La comuna con una aptitud comercial volcada al turismo es una imagen objetivo que desde hace ya unos años viene adquiriendo realces muy significativos, generando una parte importante de los ingresos tanto municipales como privados. De esta forma el proyecto tiene una ventaja considerable, ya que, su vocación turística comercial está considerada desde su visión, sostenida además en un sector estratégico y proclive a la oferta de servicios de este tipo.

Se recomienda diversificar la zona de extensión urbana en cuanto a su aptitud comercial, es decir, llegar a públicos que no solamente sean de estratos altos, sino, que poder alcanzar sectores de la sociedad que son los que también requieren servicios turísticos, pero que cuentan con un ingreso menor al de la mayoría de los visitantes que recorre la zona, Con el fin de no localizarse como un gueto de clase alta únicamente, y poder plantearse como un lugar pintoresco, atractivo dese sus paisajes y accesibles para una mayor gama de demandantes.

5.4 Análisis de las implicancias sociales.

Tabla 14 Cuadro resumen de las implicancias sociales

Tipo de implicancia	Magnitud	Signo
Riesgo de emigración de población urbana de Puerto Varas	significativa	+
Diversificación de las clases sociales	importante	-
Gentrificación	Importante	-
Construcción identitaria	importante	+

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información.

El PR señala claramente que la zona urbana debe dotar de equipamiento a la población de la comuna con tal de evitar procesos migratorios a otros sectores. Además la EDR y el PLADECO hacen hincapié precisamente en que la población de cada localidad debe tener las condiciones mínimas con tal de que la oferta existente sea capaz de solventar los requerimientos. Sin embargo acá ocurre un proceso interno, de competencia local, ya que, el proyecto estará en directa competencia con las otras ofertas inmobiliarias que existen en la zona urbana consolidada, por tanto esta implicancia por parte de los que accionan el proyecto es positiva, pero negativa para los otros actores de la comuna. Sin embargo de igual forma donde la emigración se dará será dentro de la comuna, a lo cual en este sentido para la activación de este sector urbano es un elemento positivo que la población opte por activar otro polo de desarrollo económico.

En tanto que este proyecto se sustenta bajo la gentrificación y la no diversificación de las clases sociales está considerado como una implicancia negativa, ya que, crea sectores demasiado exclusivos, que no se condicen necesariamente con la gran mayoría de Puerto Varas, a lo cual se puede prever la dotación de 2 Puerto Varas, sin dejar de lado que la comuna tiene un alto componente de sectores sociales altos, a pesar de eso la propuesta de este proyecto se declara aun mas sectorizada y eso por los costos de Las viviendas que fluctúan entre las 3000 a 5000UF, por tanto, este sector por el lado privado tiene una gran proyección, pero desde el lado social se plantea excluyente y jerárquico. No existe una propuesta de construcción de viviendas con otro costo, por tanto la diversificación de clases sociales será mínima bajo toda circunstancia. Este factor tiene una implicancia negativa.

En este mismo sentido aquí hay una gran crítica a los IPT, que ya desde sus bases no piensan una forma urbana que sea diversa, heterogénea, y que no necesariamente produzca territorios de una misma forma social. Ésta característica es muy usual a lo largo de Chile, la inclusión, diversificación no son conceptos que vayan de la mano con un centralismo y concentración del poder que tiene su herencia desde épocas coloniales.

5.5 Análisis de las implicancias ambientales, económicas y sociales del Plan maestro Chaitén.

Análisis de gestión estratégica-implicancias ambientales																
Análisis de Competencia entre la Institucionalidad, Actores y los Instrumentos de O.T. de acuerdo a las Implicancias Ambientales																
Implicancias ambientales	INSTITUCIONALIDAD															
	SEREMI de Vivienda		Mop-Minvu		Municipalidad		Gobierno regional		Concejo municipal		SEIA		Empresa privada		Total(promedio)	
Protección de Áreas Verdes y Espacios Públicos	2	3	2	3	3	3	1	3	3	3	2	3	1	3	2	3
Resguardo del valor paisajístico	1	2	2	2	3	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Resguardo de especies nativas	0	2	0	2	2	2	0	2	2	2	3	2	1	2	1	2
Riesgo ambiental por inundación o desprendimiento de laderas	1	1	2	1	2	1	1	1	2	1	0	1	2	1	1	1
Resguardo de la biodiversidad	1	2	0	2	1	2	1	2	1	2	3	2	1	2	1	2
Promoción de pautas de sustentabilidad	1	3	1	3	2	3	2	3	2	3	1	3	1	3	1	3
	Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Desarrollo		Total(promedio)	

5.5.1. Análisis de gestión estratégica-implicancias económicas Chaitén

Análisis de Competencia entre la Institucionalidad, Actores y los Instrumentos de O.T. de acuerdo a las Implicancias económicas

Implicancias económicas	INSTITUCIONALIDAD															
	SEREMI de Vivienda		Mop-Minvu		Municipalidad		Gobierno regional		Concejo municipal		SEIA		Empresa privada		Total(promedio)	
Aumento de la presión inmobiliaria	2	1	3	1	2	1	2	1	2	1	3	1	3	1	2	1
Aumento del valor del m2 del suelo	2	0	2	0	1	0	2	0	1	0	0	0	3	0	2	0
Fortalecimiento del comercio, en especial, en el área turística	1	3	0	3	3	3	2	3	3	3	0	3	3	3	2	3
Aumento del potencial turístico	1	3	0	3	3	3	2	3	3	3	0	3	3	3	2	3
Creación de un micro polo de desarrollo económico	0	2	0	2	2	2	2	2	2	2	0	2	3	2	1	2
Encarecimiento de los servicios básicos	0	1	0	1	2	1	2	1	2	1	0	1	2	1	1	1
	Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Total(promedio)	

5.5.2 Análisis de gestión estratégica-implicancias sociales Chaitén

Análisis de Competencia entre la Institucionalidad, Actores y los Instrumentos de O.T. de acuerdo a las Implicancias Ambientales

Implicancias sociales	INSTITUCIONALIDAD															
	SEREMI de Vivienda y Urbanismo		Mop-Minvu		Municipalidad		Gobierno regional		Concejo municipal		SEIA		Empresa privada		Total(promedio)	
Riesgo de emigración de población	0	2	0	2	3	2	1	2	3	2	0	2	3	2	2	2
Diversificación de las clases sociales	0	2	0	2	2	2	1	2	2	2	0	2	2	2	1	2
Rechazo del lugar de hábitat(Topofobia)	0	1	0	1	2	1	1	1	2	1	0	1	0	1	1	1
Construcción identitaria	0	3	0	3	2	3	1	3	3	3	0	3	1	3	1	3
	Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional -		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Estrategia de Desarrollo Regional		Total(promedio)	

5.5.3 Instituciones e Instrumentos de planificación evaluados

A continuación se presenta el resultado de las implicancias del estudio ambiental correspondiente al Plan Maestro de Chaitén. Se analizó a las instituciones involucradas en la toma de decisión, y los instrumentos de planificación territorial que están imbricados con este tipo de medidas

Tabla 15. Instituciones participantes de la toma de decisión de rehabilitabilidad de Chaitén.

Instituciones participantes	
Presidencia de la República de Chile	Intendencia Regional de Los Lagos
Gobernación Provincial de Palena	Municipalidad de Chaitén
SEREMI MINVU-Los Lagos	

5.6 Análisis Implicancias ambientales.

Tabla 16 Cuadro resumen de las implicancias ambientales

Tipo de implicancia	Magnitud	Signo
Protección de Áreas Verdes y Espacios Públicos	Significativa	+
Resguardo del valor paisajístico	Importante	+
Resguardo de especies nativas	Moderada	-
Riesgo ambiental por inundación o desprendimiento de laderas	Moderada	-
Resguardo de la biodiversidad	Moderada	+
Promoción de pautas de sustentabilidad	Importante	+

Fuente: elaboración propia, a partir de la producción de la información

Se analizaron 6 tipos de implicancias, siendo 4 de carácter positivo, es decir, que tienen un efecto potenciador de la zona de intervención, y solo dos implicancias de tipo negativo. Solo una característica fue de carácter significativo, y comprende la protección de áreas verdes y espacio público.

En la característica de importante se encontró el resguardo del valor paisajístico y la promoción de pautas de sustentabilidad, la cual es declarada permanentemente como principio rector del Plan Maestro, en consonancia con la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR).

Por último la característica de moderada fue visualizada en el riesgo ambiental por inundación, que si bien está contemplado en el Plan Maestro, queda muy poco resguardado con el otro IPT, en este caso con la EDR. Una especial atención refiere este punto, ya que, permanentemente este tipo de localidades esta propensa a recibir este tipo de fenómenos naturales.

5.7 Análisis de las implicancias económicas.

Tipo de implicancia	Magnitud	Signo
Aumento de la presión inmobiliaria	Moderada	-
Aumento del valor del m ² del suelo	Moderada	+
Fortalecimiento del comercio, en especial, en el área turística	Significativa	+
Aumento del potencial turístico	Significativa	+
Creación de un micro polo de desarrollo económico	Moderada	+
Encarecimiento de los servicios básicos	Moderada	-

Se destacan dentro de las 6 implicancias, de las cuales 4 son de carácter positivo, y las restantes de carácter negativo, el ítem del fortalecimiento del comercio, principalmente el área turística, la cual se vería profundamente fortalecida, ya que, un pueblo que emigra a otro lugar luego de un desastre natural causaría una impresión bastante grande, además, de que el lugar estaría dotado de grandes equipamientos, con tal de surtir la oferta turística.

Las demás características se sostienen bajo al clasificación de moderada, no obstante dos de ellas tienen un carácter negativo, tales como, el aumento de la presión inmobiliaria, y el encarecimiento de los servicios básicos.

De esta forma, el nuevo Chaitén estaría constituido como una comuna eminentemente turística, con una fuerte inversión inmobiliaria, y un notable encarecimiento de los precios de los servicios básicos. Todo ello, producto de la gran oferta y del marketing de las instituciones que planifican, en este caso de la municipalidad y de la gobernación regional.

5.8. Análisis de las implicancias sociales

Tabla 17 Cuadro resumen de las implicancias sociales

Tipo de implicancia	Magnitud	Signo
Riesgo de emigración de población urbana de Puerto Varas	Importante	-
Diversificación de las clases sociales	Moderada	+
Gentrificación	Moderada	-
Construcción identitaria	Importante	+

Esta vez, las implicancias sociales están dispuestas en igual proporción, en su carácter positivo y negativo. Éste fenómeno se explica principalmente por el hecho de desarraigarse de su lugar de hábitat, y las profundas consecuencias psicosociales que esto atrae. Una vez

localizados en el nuevo Chaitén, las consecuencias de emigración hacia otro lugar aumentan de forma exponencial, ya que, ya no existe una tierra que los ligue, y las alternativas de vivir en otra ciudad aumentan.

Por otra parte, al establecerse en este caso Santa Bárbara como el nuevo Chaitén, y al contar con grandes sumas para la construcción de viviendas de todo tipo, es innegable que será objeto de atracción para clases sociales que anteriormente no existían en el lugar.

Por tanto, los efectos son correlacionados, muy diferente a lo que ocurre con otro tipo de implicancias, las cuales en muchas de las oportunidades actúan como sucesos aislados, que no tienen incidencia directa con los demás fenómenos. En este caso el factor humano provoca directamente un desbarajuste dentro de la población.

5.9 Anexo de la situación de Chaitén.

Una vez que se destino la elaboración del Plan Maestro, se determinaron las alternativas de las localidades fueron las siguientes, se estudio Santa Bárbara, Fandango, Chaitén norte, Santa Bárbara sur y Bahía Pumalin. los criterios generales empleados fueron los siguientes: 1.-medio ambiente: paisaje, biodiversidad, ecosistemas, suelo, topografía y cambio climático. 2.-recursos naturales: residuos y basuras, suelo agrícola, agua potable, aguas servidas y energía. 3.-economía y viabilidad: conectividad, propiedad del suelo, riesgo, economía local y desarrollo económico regional. 4.- cultura y sociedad: salud pública, riesgo social, servicios sociales, identidad socio-cultural y potencial urbano.

De todas las alternativas fue Santa Bárbara, mediante un estudio de las consultoras de la PUC y de la Universidad austral de Valdivia, como se mencionó anteriormente, la localidad elegida por tener las mejores condiciones que se adaptaban a estos criterios. Chaitén norte fue descartado totalmente, se mostro como la más desfavorable de ser habitada, por su actual localización dentro de una zona de riesgo y de fragilidad medio ambiental.

Sin embargo, se acercaba la hora de restablecer la capital de Palena, así también llegaba un nuevo gobierno, el cual encargo un nuevo estudio de riesgos y de rehabilitabilidad, el cual arrojo un resultado esperado *“La ciudad de Chaitén se encuentra expuesta a diversos riesgos, aunque con distintos niveles de exposición, para sus distintos sectores”...*”los resultados del estudio indican que Chaitén sur por completo, presenta niveles de riesgo que no hacen recomendable que en dicho lugar vivan personas en forma definitiva”, y por ultimo agrega lo siguiente: *“El sector norte, dada su menor exposición a riesgos, resulta menos vulnerable, por lo que se recomienda mantener en estos sectores los servicios públicos que no requieren grandes inversiones en infraestructura, y usar la capacidad*

habitacional desocupada cuando sea legalmente factible, manteniendo una densidad poblacional baja”.(consultora CEHM).

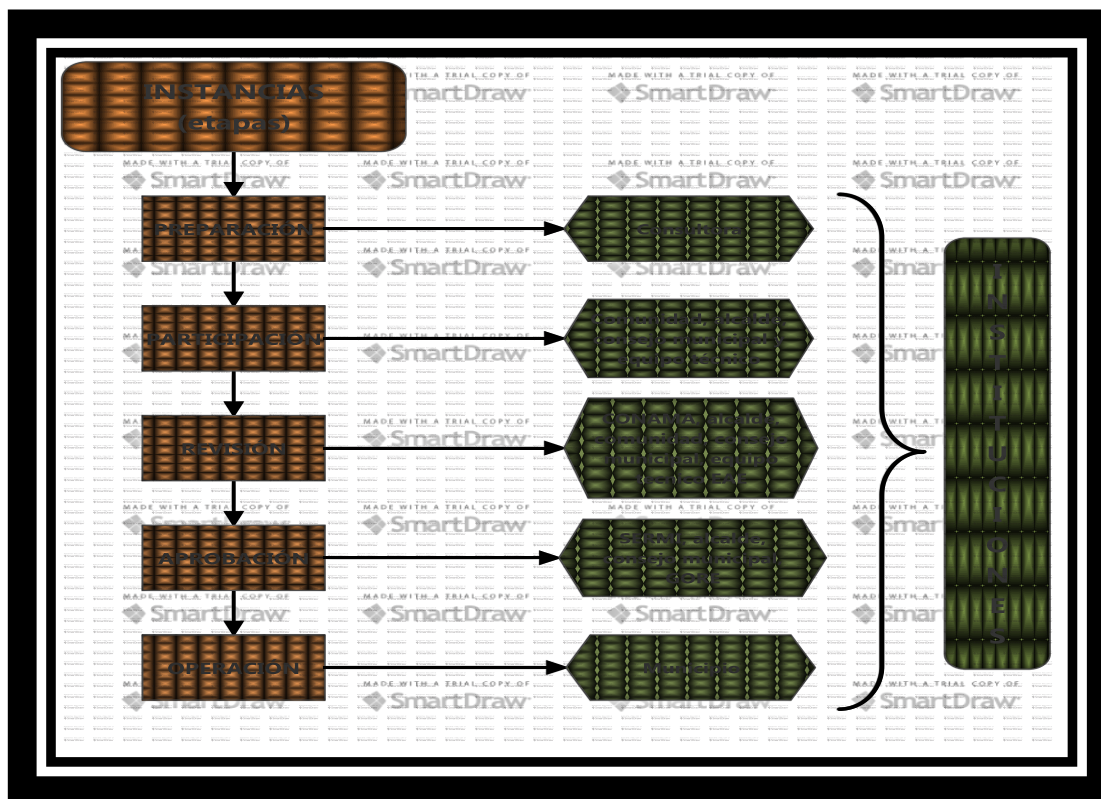
A pesar de que las recomendaciones del estudio era repensar muy bien el hecho de re habitar Chaitén, y luego de existir ya un documento maestro que dictaba que no se podía habitar Chaitén y que era más conveniente Santa Bárbara, el gobierno actual de don Sebastián Piñera argumento que “*las ciudades no se imponen, las hacen las personas*”.

Curiosa decisión, y es por eso que invita a aproximarse a la verdad, sin embargo es muy difícil acceder a la información cuando los que la manejan son el poder ejecutivo.

6. Proceso de toma de decisión involucrado en el PRC

En el presente cuadro se muestran las instancias de elaboración de un PRC, las instituciones que participan en ella y más abajo se describen las funciones de cada institución.

Fig. 13. Instancias e instituciones que participan en la producción de un PRC



Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de la información.

En la preparación de un PRC la municipalidad contrata a un consultora la cual se encarga de la elaboración técnica, y de la supervisión técnica. En la etapa de la preparación se financia con fondos públicos y participan en la propuesta de ideas instituciones públicas y privadas. La participación de la ciudadanía la lleva a cabo la municipalidad por medio de una convocatoria y de la supervisión del proceso. la comunidad participa organizadamente, con una fecha conocida y propuesta hacia las unidades territoriales de la comuna y por medio de propaganda pública, ya sea, de forma escrita y/o digital. La revisión del plan lo hace la CONAMA, la municipalidad (unidad técnica), el concejo municipal, la ciudadanía y por último la unidad de EAE.

La aprobación preliminar la hace la municipalidad por parte del alcalde y el concejo municipal, luego de eso se somete al SEIA, este dice las observaciones que tiene al respecto, y la aprobación definitiva se da en algunos casos por medio del Seremi de Vivienda o del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dependiendo de la relevancia del plan.

La operación o implementación del plan la hace la municipalidad, allí aprueba reglamentos y ordenanzas especiales y sus aplicaciones, adecua institucionalmente el documento, financia los proyectos y ejecuta las obras por medio de contratistas. También el GORE es el que financia proyectos de mayor envergadura.

En el proceso de elaboración y modificación de un PR se reconoce un conflicto de intereses que tiene ligazón precisamente en el último punto de la ejecución del PR, y se condice directamente con la regulación de los contratos hacia las grandes empresas contratistas, principalmente referidas al ámbito de las obras públicas. En este último eslabón de la cadena existe un encuentro entre las decisiones públicas y sus ejecuciones dentro del espacio de intervención. Son conocidos los casos que ligan a autoridades públicas con empresa de construcción, las que son de familiares cercanos o de personas de confianza que no conectan directamente a los que aprueban el plan, en este caso a la municipalidad, al concejo municipal y al GORE, es decir, una suerte de subterfugio legal para lavar el nombre del involucrado desplazando hacia otro cercano esa responsabilidad, pero que finalmente el dueño de la empresa contratista o de la inmobiliaria es el mismo directivo.

Todas estas apreciaciones están basadas en el interés sobre el territorio derivado en empresas inmobiliarias y contratistas de obras civiles principalmente. En otra ocasión habría que investigar la ligazón entre los contratos y sobre las personas del municipio, en especial forma focalizarse en el municipio, concejo municipal y en el GORE, para sí vislumbrar cuanto es el interés personal-económico sobre la aprobación por ejemplo de una extensión urbana, o sobre la aprobación de una licitación por sobre otra.

7.- Reporte ambiental: análisis de los escenarios, y efectos significativos en análisis del estudio. Caso de estudio: Puerto Varas.

En esta parte de le EAE se identifican los dominios ambientales de la decisión, que son los que sopesan a la hora de rectificar, corregir, o cambiar ciertas apreciaciones de un proyecto determinado por parte de la autoridades que lo rectifican. En el caso chileno es el SEIA el que regula todos los requerimientos ambientales se cumplan, y de no ser así devuelve el proyecto con las correcciones necesarias para que este sea adaptado a la norma.

Por otra parte se identifica el componente de decisión política, los cuales la EAE los denomina como los criterios de procedimiento de la decisión, los cuales tienen que ver principalmente con el momento anterior a ser evaluado por el SEIA, ya que en la parte final del proyecto éste ya está encaminado y generalmente las correcciones se hacen a su disposición ambiental, sin perjuicio de que pudiesen existir correcciones ambientales que tengan implicancias políticas, pero por lo general esa etapa es anterior.

A continuación se presenta una tabla síntesis de los dominios ambientales de la decisión (DAD), y de los criterios de procedimiento de la decisión (CAD).

Tabla 2 Síntesis de los dominios ambientales de la decisión (DAD), y de los criterios de procedimiento de la decisión (CPD).

Dominios ambientales de decisión (DAD)	Criterios de procedimiento de la decisión(CPD)
Resguardo de especies nativas	Velar porque las construcciones en las áreas urbanas se emplacen y realicen correctamente para evitar el riesgo de quienes la Habitan. Regulación de las áreas de uso común, sus apropiados Diseños y funcionamiento. Generación de inversiones de proyectos de equipamiento e infraestructura que consoliden los centros poblados, con tal de evitar procesos migratorios.
Riesgo ambiental por inundación o desprendimiento de laderas	
Resguardo de la biodiversidad	
Cambio en el uso de suelo	
Contaminación atmosférica	
La preservación de los suelos agrícolas y forestales, en especial de bosque nativo	
Promover el desarrollo sustentable de la comuna	

Luego de haber realizado un análisis de coherencias y de implicancias, se desprendió de los resultados los principales factores que están en tensión y que problematizan la investigación. Dentro de los DAD el resguardo de especies nativas, los riesgos ambientales, y contaminación atmosférica, se plantean como dominios delicados, ya que, implica un estudio y cuidado muy detallado sobre el medio geográfico. Deviene necesariamente principal atención de la administración pública, mayor inversión en el resguardo, en la prevención y en la previsión. Por tanto, y conforme a los resultados, estos dominios que esencialmente son implicancias ambientales son muy poco considerados por parte de la institucionalidad, por más que muchos de ellos estén normados o declarados en la ley de bases del medio ambiente son finalmente los CPD los que tienen la última palabra, ponderando más, por sobre los criterios ambientales.

En el resultado de las coherencias la LGUC fue la que arrojó mayor incompatibilidad en todos los casos, y las conclusiones de esta situación pueden ser muchas. Por el momento nos detendremos en pensar que todavía la normativa no se ha ajustado a los nuevos patrones de sustentabilidad y resguardo ambiental, es decir, está en poca consonancia con la Ley de Medio Ambiente, que dicho sea de paso todavía está en periodo de ajuste.

Por tanto, nos encontramos con una legislación de construcción que podría ser mucho más inclusiva, tomando en cuenta nuevos criterios de procedimiento, en donde se inmiscuya necesariamente con un mayor peso la relevancia de los factores ambientales.

El cambio del uso del suelo es un DAD muy conocido por toda la administración pública, es nombrado de forma directa o indirecta en prácticamente todos los IPT, y en esta ocasión de la investigación de la modificación de Puerto Varas, este elemento es el eje esencial para comprender una serie de consecuencias, implicancias, con los demás elementos del medio. Éste DAD es el que moviliza efectos que son sinérgicos, que poseen profundas imbricaciones tanto políticas como económicas.

Hemos visto como las municipalidades manejan la licitación de los contratos, que por supuesto esta normado por la ley que sea así, pero como se ha mencionado anteriormente, el hilo de los intereses es muy fino, así las intensiones urbanas de este tipo están concatenadas directamente con una “familia” de decisión, con imbricaciones basadas en contratos económicos, ligados a la construcción de infraestructura, que llevan por nombre ampliación del límite urbano, modificación al plan regulador, zonas residenciales nuevas, entre las principales.

En tanto la preservación del suelo agrícola y forestal no va en consonancia de lo que ha pasado en Puerto Varas, ya que, este precepto se plantea con una dicotomía, es decir, la comuna de Puerto Varas por su crecimiento demográfico y turístico de aquí a 5 años mas no estará capacitada de la forma en que ellos quieren para habitarla, de esta forma tal y cual

ha sido planteado desde el PLADECO, que dice sobre la necesidad de ampliar el límite urbano, a lo cual el uso de suelo que retrocede es el rural.

Sin embargo la ampliación del límite urbano está presupuestado para construir de forma horizontal y no vertical, por tanto, la pérdida de suelo agrícola será mucho mayor, al igual que la de las especies nativas y de la biodiversidad.

El tema en discusión es saber y entender de forma correcta cual es la forma adecuada en que intervenimos el espacio geográfico, para generar el menor impacto posible sobre las diferentes dimensiones que comprende el territorio. La recomendación para el IPT es que debe necesariamente renovarse en cuanto a su espíritu urbano, ya que, las dinámicas poblacionales no son las mismas que hace 25 años, muy por el contrario, el fenómeno de la globalización ha suscitado una serie de transformaciones socioespaciales que deben ser obligatoriamente consideradas, para no entramparse en una legislación que no es para nada contemporánea.

Ahora bien el ultimo DAD evoca una nueva forma de repensar el espacio geográfico y viene estando latente hace aproximadamente 10 años, y plantea un mayor resguardo, y una intervención espacial más consciente, profunda y holística, sin embargo, todavía se está en proceso de construcción, ya que, necesariamente se necesita una concientización por parte de las autoridades, de la comunidad y por parte de los que financian los proyectos.

A continuación se presenta un cuadro sobre el escenario actual y el escenario futuro de la ampliación de la zona urbana.

Tabla 3 Escenario actual y futuro del caso de estudio

Escenario extensión del límite urbano sector Santa Inés -Maullín.	
Actual	Futuro
• La zona de estudio es un terreno agrícola, de calidad de clase II y III. • A su alrededor no existen centros poblados, ni villorrios ni aldeas, solo unas casa aisladas que son los que cuidan estas extensiones de tierra. • Posee a conexión con la carretera que conecto a Puerto Montt con Puerto Varas. • Una gran cuenca visual mirando hacia los volcanes Osorno y Calbuco, además de visualizar el lado nor- poniente de la comuna de Puerto Varas. • Gran riqueza de biodiversidad, tanto en su flora como en la fauna.	• Transformación del paisaje físico y social. Teniendo como consecuencias.: cambios en la riqueza de la biodiversidad, aumento de la contaminación atmosférica a gran escala, aumento de los flujos vehiculares y de personas. • Proliferación de un polo de desarrollo, principalmente asociado a actividades turísticas. • Alta densificación del espacio en intervención. • Concentración de las clases sociales de alto ingreso económico.. • Activación de las localidades que se encuentran en lado este de la carretera.

7.1 Reporte ambiental: análisis de los escenarios, y efectos significativos en análisis del estudio. Caso de estudio: Plan Maestro de Chaitén.

Tabla 4 Síntesis de los dominios de los DAD y los CPD

Dominios ambientales de decisión (DAD)	Criterios de procedimiento de la decisión (CPD)
Aprovechamiento del valor Paisajístico del lugar	Conectividad, tanto para tramos por la carretera como en caminos interiores de gran flujo económico local.
Localizarse en un sector de bajo riesgo natural	Zona de potencial urbano en la planicie, sin afectar zonas con mayor fragilidad ambiental
Ceñirse bajo la concepción de Desarrollo sustentable	Construcción en terrenos fiscales
	Velar porque las construcciones en las áreas urbanas se emplacen y realicen correctamente para evitar el riesgo de quienes la Habitan.

Analizando los resultados de las coherencias de la planificación concurrente, se observan varios aspectos que son muy positivos en su fase de elaboración. Por ejemplo la LGUC como criterio principal establece que las construcciones deben localizarse en lugares seguros, con tal de evitar el riesgo de quienes la habitan, así el documento maestro de Chaitén tiene perfecta concordancia, desde sus criterios de habitabilidad, ya que, se eligió la alternativa que constituyera una menor riesgo para la población, a lo cual la población de Chaitén se localizaría lejos de los cursos de agua fluviales, y en un sector de planicie, antepuesto de una gran extensión vegetal que sirve de barrera natural antes posibles tsunamis, o inundaciones. Sumado a este criterio de procedimiento de habitabilidad, el documento se plantea en perfecta consonancia con los objetivos de desarrollo sustentable erigidos desde la EDR, y es llamativo que estén profundamente declarados con una coherencia completa, procurando establecer zonas urbanas de desarrollo sustentable en sus dimensiones no solo ambientales sino, que económicas y sociales.

También se rescata el grado de compatibilidad con el aprovechamiento del valor paisajístico de la zona, con un alto cuidado sobre sus especies nativas, conservación de la biodiversidad, entre otras.

En suma el documento parece estar en condiciones ambientales, sociales, y económicas alineado, además, sumado a esto y sin perder en cuenta de que Chaitén fue afectado por un evento natural eruptivo, provocando grandes pérdidas patrimoniales dentro del pueblo, la consideración y estudio hecho por parte del gobierno de turno salvaguarda y re empodera un nuevo territorio, que por supuesto no es igual, pero que cumple condiciones de seguridad ante riesgos naturales , las cuales en el actual Chaitén no existen.

Por este motivo es que es difícil de comprender que ante una misma situación, producida desde un evento natural que provoca grandes daños y pérdidas materiales, afectivas, simbólicas, se decida cambiar de decisión, declarando que la localidad de Chaitén, que si bien se encuentra en riesgo en su totalidad, la parte norte es habitable y la sur no lo es.

De tal forma, hoy en día, el sector sur igual está habitado por alrededor de 20 familias, en comparación de las 80 que habitan hoy el pueblo, alcanzado una población de 500 personas aprox. Versus las 5000 que vivían anteriormente.

Sin duda que todavía el proceso está en marcha, y no se puede estimar con exactitud cuanta gente retornara a Chaitén, sin embargo hay que considerar un aspecto: en el año 2010 que fue cuando se efectuó el estudio de rehabilitabilidad, estudio que por lo demás fue llevado a cabo de forma conjunta y en paralelo con la comunidad, la escala temporal y la unión entre los lugareños era muy cercana, pero luego de que llegó el actual gobierno dejando esa decisión en foja 0, la gente se dispersó y emigró hacia otros sectores, de Chiloé y Puerto Montt principalmente, ya que no estaba dispuesta a esperar 2 años más a que tomaran una nueva decisión territorial.

En el año 2012 se decidió luego de un estudio rehabilitar Chaitén, sin embargo a ese momento ya habían pasado dos años en que la mayor parte de la gente se reubicó, y solo regresó un 10% de la población.

Sumado a esto, dentro del acceso a la información solo existe un documento de riesgos que consta de 7 páginas, el cual declara las zonas en donde se puede habitar, pero también señala y advierte claramente que tomar una decisión de este tipo constituye un gasto elevadísimo para la administración pública.

Por otro lado la decisión de no invertir en Santa Bárbara, siendo que era lo que la mayoría de los habitantes querían, provocó una consecuencia humana, una consecuencia social llamada fragmentación del sentido de las relaciones interpersonales, es decir, provocó un daño humano que no está mediado ni considerado en los estudios que se realizaron. En ninguna parte se evidencia si es que se hizo trabajo con la comunidad, si es que se le encuestó, muy por el contrario.

Escenario sector Santa Bárbara.	
Actual	Futuro
-Poblado por una cantidad menor de pobladores, que no supera los 300 hab. -Posee construcciones en container habilitadas para la Municipalidad, Carabineros, la Armada, y un pabellón Médico. -Posee una cantidad importante de bosque nativo maduro y la existencia de agrupaciones de especies vegetales valiosas (cipresal) -La mayoría de los terrenos son propiedad del fisco. -Borde costero con alto valor paisajístico. -Existencia de caminos públicos. Y de un aeropuerto provisorio.	• Ser una localidad particular en sus características, la cual incorporaría modelos de urbanismo contemporáneo, patrones de sustentabilidad, resguardo del medio ambiente y de protección ante eventos catastróficos. • Posicionarse como micro polo de desarrollo turístico. • Puerta de entrada de la carretera austral, aprovechando su posición privilegiada. • Alto riesgo de emigración de la población originaria de Chaitén. • Diversificación del origen de sus pobladores..

7.2. Análisis comparativo entre los dos instrumentos de planificación territorial.

Una vez que se realizaron los análisis de coherencias, implicancias, y toda vez que se reconocieron los dominios ambientales de la decisión, es preciso dar a conocer cuáles fueron los resultados de modo comparado entre estas dos formas de planificar, en una misma región bajo criterios de fragilidad natural, pero con problemáticas urbanas disímiles.

Existen notables diferencias, que son de tipo estructural referida en primer término a la legislación imperante, derivada de la reglamentación de la ley de bases del medio ambiente, es decir, en el Plan Maestro de Chaitén es reconocible, identificable, y legible en todas las oportunidades que se presenta el documento sobre las intenciones correspondientes a rescatar el valor de la sustentabilidad y resguardo de los valores ambientales. En la propuesta se pone en valor, y se planifica en torno al ambiente urbano acorde con los requerimientos ambientales de los estándares modernos.

En cambio la modificación del PR que data del año 2008, pero que se viene estudiando del año 2005, no releva de modo permanente esta situación, no incorpora de modo claro y declarativo las pautas de sustentabilidad, o más bien, dentro de la elaboración de la propuesta de modificación el resguardo ambiental, visto a través de la conservación de especies, cuidado del paisaje, cuidado en el trato de las basuras que se genera una población es tratado muy someramente, si ahondar en temas elementales del cuidado del medio ambiente.

Esa sería una diferencia, las formas en que se consideran las pautas de sustentabilidad y los valores ambientales dentro del territorio de intervención.

Por otra parte, si bien los dos instrumentos son de carácter público, las modificaciones de los PR pueden efectuarse por privados, de esta forma hay una diferencia fundamental entre una propuesta hecha desde la administración pública, a una hecha desde el ámbito privado inmobiliario.

En el caso del sector Los Alceres Maullín, la propuesta de modificación, tenía como objetivo construir casa de altísimo costo, más allá de las 4000UF, dirigidas hacia estratos ABC1 y C1, en toda su extensión, siquiera hubo una proposición dentro de sus anillos viales de poder incorporar estratos C2 o C3, muy por el contrario, en su declaratoria advierten la similitud de barrios con lo acontecido en el sector de Chicureo: parcelas y viviendas exclusivas, con micro polos de desarrollo, al estilo de ciudades satélites. Dicha situación genera gentrificación en el espacio, atrayendo a sectores sociales que anteriormente no existían en ese espacio.

Dentro del Plan maestro, esta situación es diametralmente opuesta, si bien, son situaciones diferentes, en su declaratoria reconocen la diversidad de clases y grupos sociales al interior del nuevo Chaitén, sin embargo no se cierran a reconocer que este nuevo espacio generará nuevos lugares de desarrollo, y de empleo. Sin embargo, la diferencia fundamental está en la inclusión e la totalidad de acotes de la sociedad civil, tanto los que más tienen, como los que menos poseen.

Por otra parte, el estudio de localización realizado, fue de un nivel de detalle que sorprende, evidenciando a través de dos consultoras cuales eran las mejores alternativas de habitabilidad, tomando en cuenta factores de riesgo natural, paisaje, flora nativa y desarrollo urbano.

En síntesis, hay una diferencia fundamental en los dos principios de propuestas de planificación, y tienen que ver fundamentalmente con la legislación medioambiental imperante en Chile, la cual, si bien tiene muchos desajustes y desperfectos, intenta avanzar hacia una planificación territorial mucho más amigable con el medio ambiente, incorporando desde su declaratoria la importancia de un medio ambiente que construya y proyecte un estándar de ciudad mucho más acorde con los tiempos contemporáneos.

Otra situación que sorprende es que a pesar de que la ley exige un EIA cuando se realiza una modificación de un PR, es que la consultora URBE encargada del estudio realizó solo una Declaración de Impacto Ambiental. Situación la cual fue respondida con una adenda desde el SEIA, indicando la imposibilidad de realizar cualquier tipo de intervención si es que no se efectuaba un EIA.

Finalmente las dos situaciones de estudio, tuvieron suertes similares, ya que, por una parte, una vez que se aprobó el plan maestro de Chaitén el 2010, el presidente Piñera dejó todo en foja 0, e indicó hacer un nuevo estudio, el que arrojó por resultado que al parte norte de Chaitén es habitable, y que la parte sur es una zona de riesgo total, por tanto nadie puede habitarla.

Así también el sector de los alerces –Maullín hoy en día sigue conservando su flora nativa y sus terrenos de cultivo agrícola, ya que, finalmente el estudio no tuvo efecto en las autoridades, ya que, no cumplía con las normas de resguardo hacia el medio ambiente, además, que se sumó una defensa ciudadana por proteger la flora nativa del lugar.

Para finalizar agregar que hay claras diferencias cuando existe una legislación que ampare los procesos de planificación, en resguardo del medio físico y social, como también, existen diferencias fundamentales cuando el que planifica es un actor privado.

8.- Información hacia las autoridades ambientales y a la ciudadanía.

En esta parte de la EAE se sintetiza la información investigada por lo general por medio de un resumen ejecutivo de todas las acciones y medidas que se deben tomar en cuenta dentro de la zona afectada, relevando cuales son los escenarios futuros del lugar, la implicancias ambientales del proyecto y el grado de coherencia entre los instrumento de planificación territorial.

9.-Plan de Monitoreo

Es la última instancia de la EAE, en donde se realiza un monitoreo o seguimiento del proyecto que se investigó por parte del equipo consultor .Aquí se debe informar en un periodo de tiempo establecido con el contratante como han seguido las acciones del proyecto, si se están cumpliendo los requerimientos, si se respeta la norma, etc.

Luego de eso se entrega un informa escrito sobre los temas relevantes del estudio, principalmente enfocados a las implicancias ambientales y al resultado sobre los escenarios generados en el cómo han tenido su evolución.

VI.- Conclusión y recomendaciones

6.1 De la aplicación de la metodología de la EAE

La EAE es un análisis lógico de la planificación que se desarrolla en una determinada área de estudio, en donde vincula los lineamientos y pautas de sustentabilidad y ambientales establecidas desde los documentos oficiales. Permite a su vez, un análisis estructurado de los objetivos y acciones de la planificación concurrente, que convergen en un área específica.

Permite establecer con claridad los grupos de intereses que están dispuestos en el proyecto, estableciendo relaciones entre las acciones del mismo, para así tener en claro cuáles son las implicancias, tanto ambientales, económicas, sociales y hasta culturales que puede tener la instauración de un proyecto de esta naturaleza.

La EAE evidencia los circuitos de la toma de decisión, permite evaluar los criterios con se ejecutaron las acciones poniendo de manifiesto toda la planificación existente, y los instrumentos legales que están en incidencia.

Es una forma de evaluar el medio ambiente desde una perspectiva sustentable, abarcando dimensiones económicas, sociales y culturales, por lo cual está sentado bajo un componente que es contemporáneo, temporal, acorde con los tiempos modernos.

Ayuda a tomar alternativas de forma estratégica, ya que, intenta prospectar que es lo que sucede sobre el territorio, y cuáles son las consecuencias, no solo ambientales, sino, que políticas.

6.2 Conclusión de la planificación concurrente.

Existen varios instrumentos de la planificación concurrente que están inmiscuidos en las decisiones territoriales. Se destaca principalmente la EDR y el PLADECOC, los cuales poseen gran consonancia con las pautas de sustentabilidad y las pautas ambientales del espacio geográfico. Los resultados indicaron que son un instrumento contemporáneo, acorde a los nuevos tiempos de planificación.

El PR, posee una debilidad muy simple, pero que finalmente entrapa muchos procesos, y hace que a su vez existan incoherencia y desconocimientos claros sobre ciertas prácticas, se remite a que las normas hechas dentro de los planes tiene un tiempo muy extenso desde que se implementaron, siendo las modificaciones los momentos en que se actualiza el plan, sin embargo, estas consideraciones son solo particulares, y no cambian de forma estructural la forma en que se conllevan las decisiones. Por ejemplo, los criterios de sustentabilidad son

solo enunciados y no implementados con profundidad, para que decir la valoración de la dimensión ambiental, el respeto de la biodiversidad y de zonas geográficamente frágiles. así también concepto como el valor paisajístico también son tratados someramente y quedan dispuestos más a la buena voluntad que a la norma. Es decir, como recomendación a la construcción del plan regulador, debe incorporar necesariamente estos requerimientos de forma tal que queda explícitamente escrito y normada, para que no exista duda de que se tomaran en cuenta.

Las formas de participación en la construcción de un PR no son completamente efectivas, además, en el tiempo en que se construyeron una gran parte de los planes fueron hechos en dictadura y la participación no existía, a pesar de que se enunciara en su declaratoria. Entonces, hoy en día en ningún país que se diga avanzado o en vías de desarrollo como el nuestro se torna incomprensible que la ciudadanía y que las agencias no gubernamentales no participen de forma efectiva de decisiones tan importantes que tienen que ver con el territorio y el medio ambiente.

Para finalizar agregar, que no se entiende por qué los PLADECO y las EDR son indicativas, y es una vergüenza que así lo sea, porque no basta tener solo una declaración de buenas intenciones, las que pueden o no ser tomadas en cuenta, dependiendo de las voluntades políticas. La verdad es insólita y digna de un país tercermundista.

Como recomendación a las autoridades se propone firmemente que todas las localidades que poseen una EDR y un PLADECO, y que corresponda un PR, deben necesariamente reconstruir el PR bajo concepciones ciertas de la ciudadanía (las que están plasmadas en este tipo de instrumentos), referidas específicamente a materias ambientales, y a lo que respecta con la utilización y cambio de uso de suelo.

Hoy por hoy se entiende las modificaciones de los PR como un negociado entre las autoridades públicas y las inmobiliarias que construyen en dichas zonas, las cuales les interesa muy poco el medio ambiente, debido a que la norma es permisiva y permite arrasar con ciertas consideraciones éticas y paisajísticas.

6.3 Conclusión del estudio realizado en Puerto Varas y Chaitén.

La normativa que impone la ley de construcciones es al que dista prioritariamente las formas en que se ocupa el espacio. No sirve de nada tener una ley medio ambiental (que siquiera tiene su reglamento) que lo resguarde si esta no va en consonancia en la forma de construir y habitar el territorio. Los resultados fueron concluyente, los mayores grados de incompatibilidad los mostro esta ley de construcciones, y por qué esto, porque esta ley está sentada bajo criterios únicamente economicistas, de progresar sin importar el paisaje, las comunidades que giran a su alrededor. Sumado a esto, la construcción es una ámbito de la economía que entrega mucho dinero a los diferentes sectores del país, hay muchas

implicancias económicas el hacer o no un proyecto. No creo que la solución sea no construir ni mucho menos, por el contrario el país y los territorios deben y tienen que modernizarse, pero deben hacerlo con responsabilidad y dañando lo menos posible el paisaje, el medio ambiente y las relaciones sociales que se efectúan en las zonas de influencia de ese proyecto. Mientras la legislación sea débil todas estas situaciones se seguirán dando dentro del territorio.

Por otra parte, un gran hallazgo, el cual puede ser la raíz del problema, o quizá uno muy significativo dice relación con los contratos que firman las municipalidades, el GORE y el SERVIU con las empresas contratistas e inmobiliarias, y se entiende como un hecho natural, explico a continuación: cuando se designan zonas residenciales, zonas de expansión urbana, o de ampliación del límite urbano, se lanza un concurso público para que todas las empresas contratistas participen y que la mejor opción sea la que se ejecute. El problema es que existe la sospecha, unas veces comprobada y otras no, que en esa elección están inmiscuidos una serie de conflictos de intereses, lo que se traduce en empresas que son de los familiares cercanos, o que están a nombre de otras personas como una suerte de lavado de dinero y de imagen, pero que finalmente son las que se adjudican los proyectos, y de esa forma es como se enriquecen por medio de la política.

Lo que queda por hacer como dije anteriormente es fortalecer las formas de participación ciudadana en la toma de decisiones territoriales con implicancias ambientales decisivas, con el fin de tratar de provocar un medio social donde se respeten los hábitat tanto naturales como sociales, y que se intervengan de forma tal que tenga que causar el menor impacto posible y no el mayor. Además que es una de las pocas formas de regular el enriquecimiento indiscriminado sin responsabilidad.

Para finalizar aportar lo siguiente: la tensión no es que se enriquezcan los grupos inmobiliarios y políticos, si no es uno será otro, y bien retrata Lefebvre y Harvey, sobre el circuito que conlleva la intromisión de las inmobiliarias, como especulación del suelo, presión inmobiliaria, créditos financieros, inflación de los precios, por nombrar algunos. El tema pasa por ceñirse a normas ambientales que los países avanzados y en vías de desarrollo poseen, con tal de generar espacios menos destructores de otras realidades, tanto sociales como biológicas.

VII. Bibliografía

- Arenas y Cáceres, Ordenamiento del territorio en Chile desafíos y urgencias para el tercer milenio, ediciones universidad católica de chile, 2001, Santiago.
- Athié, Mauricio. Evaluación Ambiental Estratégica: La perspectiva del Banco Mundial. (Artículo de Internet) http://www.eula.cl/eae/evaluacion_ambiental_estrategica.pdf (consulta 15 de diciembre de 2012)
- Estevan, B. Las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Madrid. 1981.
- Jilberto, r. Director Adjunto TAU Consultora Ambiental – España
- --ARCADIS geotécnica, modificación al Plan Regulador comunal de Antofagasta, Antofagasta, 2007.
- Argentina. Gestión Ambiental – Unidad de Investigación, Universidad Nacional de la Plata. Evaluación Ambiental Estratégica. Buenos Aires. Mayo, 2004.
- BID, guía para la aplicación de la EAE como una herramienta de gestión en el BID, 2009.
- Bustos, N. El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión, revista Norte Grande, 1998.
- CED, conservación de la biodiversidad y manejo sustentable del salar de Huasco, Chile, 2004.
- Estrategia de desarrollo regional de los Lagos, Región de los Lagos 2012
- Gómez, Evaluación ambiental estratégica-desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental, universidad politécnica de Madrid, 2004.
- González. Estudio del impacto territorial ambiental generado por la erupción del volcán Chaitén, Universidad de Chile, Santiago, 2011.
- I. Municipalidad de Coronel, informe ambiental EAE-modificación al Plan Regulador de Coronel y Seccional de Puerto de Coronel, Coronel, 2010.
- I. municipalidad de Puerto Varas, Plan de Desarrollo Comunal, Puerto Varas, 2011.
- I. municipalidad de Puerto Varas, Plan Regulador Comunal, Puerto Varas, 1997.
- Jilberto & Bonilla Guía de evaluación ambiental Estratégica, Santiago, 2009.
- Jilberto, Rodrigo, Presentación Evaluación ambiental estratégica analítica, 2001, Madrid

- Lefevbre, Espacio y política, ediciones península, Madrid, 1972
 - MARING, evaluación del .ecosistema y usos del rio Blanco, región de los Lagos, 2012.
 - MINVU, Plan Maestro ciudad de Chaitén, Región de los Lagos, 2010.
 - Pujadas y Font, ordenación y planificación territorial, 2007, ed síntesis, Madrid.
 - SECPLA-I:municipalidad de Vitacura, , informe ambiental EAE, modificación norma de edificación área R5 sector Lo Curro.
 - SEREMI del Medio Ambiente región de los riso, oficio de ingreso EAE del PRC, Los Lagos, 2012.
 - TAU-ECONAT, análisis metodológico de EAE de planes de transporte urbano, Santiago, 2002
 - TAU-ECONAT, Evaluación ambiental estratégica al plan de transporte urbano, Santiago, 2002.
 - UICN, lineamientos para la aplicación de la evaluación ambiental estratégica en Centroamérica, Costa Rica, 2007.
- UPME, APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA AL PROYECTO DE INTERCONEXIÓN ENERGÉTICA COLOMBIA – PANAMA, bogota.2004.
- URBE, modificación al plan regulador de Puerto Varas sector santa Inés-Rio Maullin, Santiago, 2009.

VII. Anexos

Glosario

Alternativas

Una gama de opciones estratégicas que pueden alcanzar lo mejor posible el objetivo de la PPP en el costo más bajo y/o la ventaja más grande para el ambiente y la sostenibilidad, o que alcanza el mejor equilibrio entre los objetivos que están en conflicto (por ejemplo: exige la reducción, localizaciones alternativas, diversos tipos de desarrollo que puedan alcanzar el mismo objetivo). (Behrends, 2006, pág.25)

Escenario

Una secuencia de eventos correlacionada en el futuro, que puede o no ser influenciada por una PPP que se someta a una EAE (Behrends, 2006, pág.25)

Evaluación Ambiental estratégica

Un proceso sistemático para evaluar las consecuencias ambientales de las iniciativas propuestas de la política, del plan o del programa para asegurarse que son completamente incluidas y tratadas apropiadamente en la etapa más temprana posible de la toma de decisión, de la misma manera que con consideraciones económicas y sociales.(Jilberto,2010, pág.55)

Evaluación de impacto ambiental

Un procedimiento para identificar los efectos ambientales del desarrollo proyectado; procedimiento legislativo que se aplicará al impacto de los efectos ambientales de cierto público y de los proyectos privados que son probables de tener efectos significativos en el ambiente. (Behrends, 2006, pag.27)

Indicador

Variable cuantitativa predecible, generalmente con el valor de propósito que representa un objetivo, que los simbolice ambientales u otros impactos de una PPP (escalas ordinales incluyendo ejemplos bajo, medio y altos). (Behrends, 2006, pág.27)

Ley General de Urbanismo y Construcciones

Instrumento Normativo que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción y los estándares técnicos de diseño y construcción actualmente exigibles. Se aplica exclusivamente sobre los centros urbanos. Su objetivo es velar por que las construcciones en las áreas urbanas se emplacen y realicen correctamente para evitar el riesgo de quienes la habitan. Así como regular también las áreas de uso común, sus apropiados diseños y funcionamientos. (Minvu, 2012)

Mitigación

Acción tomada para prevenir, evitar o reducir al mínimo los impactos adversos reales o potenciales de una política, de un plan, de un programa o de un proyecto: puede implicar el abandonar o el modificar una oferta, volviéndola a poner, cambiando el foco de desarrollo, funcionamiento mejorado de instalaciones existentes, etc. (Behrends, 2006, pag.25)

Monitoreo

Una combinación de la observación y de la medida para el funcionamiento de un plan y de su conformidad con la política y la legislación ambientales contra un sistema de indicadores predeterminados, de criterios o de objetivos de la política. (Behrends, 2006, pag.25)

Plan

Una estrategia útil o diseño, a menudo con prioridades, opciones y medidas coordinadas, que elaboran y ponen la política en ejecución. (Pujadas y Font, 2005, pág.35)

Planificación Concurrente. A nivel regional

Se entiende por Planificación Concurrente, a la planificación capaz de identificar y unir los distintos enfoques o intenciones de los diferentes instrumentos existentes sobre una zona determinada, para aunar esfuerzos en una sola dirección. En ella se incorporan los diferentes instrumentos de planificación territorial: tales como: Plan Regulador Comunal, Plan Regulador intercomunal, Plan de desarrollo comunal, Estrategia de Desarrollo Urbano, Borde Costero. (Pujadas y Font, 2005, pág.39)

Política

Una línea general de conducta o dirección total propuesta que un gobierno estará persiguiendo y que dirige la toma de decisión en curso. (Pujadas y Font, 2005, pág.38)

Proyecto

Construcción, modificación y/o operación de trabajos físicos; una decisión del nivel del es una decisión del consentimiento por autoridades competentes de que un proyecto será construido. (Pujadas y Font, 2005, pág.39)

Scoping

Decide cuales asuntos deben considerar una EAE y es la etapa la más crítica, por cuanto se definen los aspectos a ser considerados dentro de la evaluación. En este sentido, se recomienda considerar un pequeño número de asuntos de relevancia y restringir la evaluación a las opciones o alternativas más factibles, asegurando así que el tiempo y el costo del estudio se minimicen. (Behrends, 2006, pag.23)

Screening

Decide si una PPP requiere EAE. (Behrends, 2006, pág.24)

PPP

Sigla de política, planes y programas (Behrends, 2006, pág.22)

Sistema Geográfico de información

Base de datos automatizada de la información geográfica que proporciona una plataforma para su gerencia, análisis e ilustración: permitiendo que las bases de datos de la información sean asociadas a la información geográfica verdadera, SGI proporciona las herramientas analíticas de gran alcance. (Chuvieco, 2007, pág. 17)

Tomador de decisiones

El cuerpo o las personas responsables de decidir si una PPP debe proceder; normalmente es una función del gobierno. (Behrends, 2006, pág.22)

Registro fotográfico







