



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**MICROZONIFICACIONES DE BORDE COSTERO EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS,
CHILE: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN DE ACTORES EN EL PROCESO DE
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA CATALINA MOLINA CANALES

**PROFESOR GUIA:
JORGE JAVIER NEGRETE SEPULVEDA**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
MARIA IGNACIA FERNANDEZ GATICA
GONZALO DE LA MAZA ESCOBAR**

**SANTIAGO DE CHILE
2016**

**RESUMEN DE MEMORIA PARA OPTAR AL
GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

POR: María Catalina Molina Canales

PROFESOR GUIA: Jorge Negrete Sepúlveda

FECHA: Enero de 2016

Considerando el desafío de la participación ciudadana en el ciclo de Política Pública, la investigación analiza la participación de actores en la implementación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (1994) a nivel comunal – microzonificaciones-; proceso participativo que busca dar solución a los conflictos territoriales de uso en este espacio geográfico, a través de un diálogo abierto entre los diferentes actores que interviene y utilizan este bien de uso público a nivel local. Son de conocimiento público los conflictos socioterritoriales en el borde costero consecuencia de políticas públicas sectoriales que promueven intervenciones intensivas del territorio; generando presiones sobre los ecosistemas, el agotamiento de recursos marino-costeros y un deterioro generalizado de estos espacios de gran valor natural y cultural.

Para analizar la problemática, abordamos dos experiencias en la región de Los Lagos –Dalcahue y Hualaihué- comunas localizadas dentro del denominado Mar Interior de Chiloé, en el periodo 2008 a 2014.

Dentro del análisis evaluamos el contexto regional y comunal, sus actores, recurso e institucionalidad - entendidas estas últimas como reglas del juego formal e informal - poniendo énfasis en los mecanismos e instrumentos de participación para resolver problemas de uso en el borde costero.

En la investigación se utilizó una metodología cualitativa de tipo exploratoria descriptiva, consistente en revisión de material bibliográfico, entrevistas semiestructuradas a actores regionales y locales y análisis de discurso público a través de prensa escrita.

Para el análisis de los datos se recurrió al Marco Analítico de Gobernanza de Marc Hufty (2008) que permite diagnosticar procesos de participación.

Podemos apreciar que, no obstante, las microzonificaciones son un instrumento de planificación indicativo, el trabajo de las mesas público- privado permite crear una ciudadanía empoderada en regiones y en espacios locales. Procesos no exentos de problemas debido a cambios en la normativa vigente y la ambigüedad sobre la incidencia real de este tipo de iniciativas comunales en políticas públicas.

Entre las conclusiones de los procesos comunales destacan: la importancia de los municipios como facilitadores, aunque con dificultades técnicas y económicas y el seguimiento de una metodología participativa que incluye diagnóstico, propuesta y validación de procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Plantear la Política Pública desde lo local con participación de actores de tipo resolutiva en temas de bien de uso público, entrega mayor equidad entre los usuarios del borde costero, debatiendo de manera horizontal sus trayectorias al desarrollo.

DEDICATORIA

A mi familia

A mis padres Catalina y Juan

A mis hermanos Mariela, Juan José y Miguel

A mi sobrina Violeta

Y a mi compañero de vida Pablo

AGRADECIMIENTOS

Un especial agradecimiento a las diez personas entrevistadas que me ayudaron y entregaron su conocimiento desinteresadamente e hicieron posible esta tesis.

Al profesor guía Jorge Negrete

A los profesores lectores María Ignacia Fernández y Gonzalo de La Maza

A Claudia Tapia, Silvana Arteché, Federico Krüger y Francisco Ther

Y finalmente a todos los que me han motivado a seguir profundizando mi conocimiento especialmente a la profesora Patricia Pintos.

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
I.-INTRODUCCIÓN	01
II.-ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO	
II.1.- Política Nacional de Uso de Borde Costero y sus contenidos.	02
II.2.-Implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero a nivel regional, estado de avance.	08
II.3.- Normativa vigente en el Borde Costero y proyecto de ley de Descentralización Administrativa.	12
III.- POLÍTICA NACIONAL DE USOS DE BORDE COSTERO, UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL	
III.1.-Objeto de estudio. Microzonificaciones en la región de Los Lagos, procesos de participación a nivel local.	14
III.2.-Problemática: Disminución en el rol del Estado, neoliberalismo, respuesta ciudadanas.	14
III.3.-Pregunta de investigación	18
III.4.-Objetivos	18
III.5.-Metodología	19
IV.- ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DE LA CENTRALIZACIÓN A LAS DECISIONES LOCALES.	
IV.1. Procesos de Ordenamiento Territorial, herramientas para el desarrollo local	24
IV.2.-Participación ciudadana en política públicas, desde lo informativo a lo deliberativo.	26
IV.3.-Participación en los procesos de planificación territorial, replanteamiento de la relación ciudadanía –Estado.	28
V.- REGION DE LOS LAGOS: CONTEXTO Y PROCESOS DE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO	
V.1.- Contexto y proceso participativo	31

	Pág.
VI.- COMUNA DE DALCAHUE: CONTEXTO Y PROCESO DE MICROZONIFICACION DE BORDE COSTERO	
VI.1.--Contexto y proceso participativo	55
VII.- COMUNA DE HUALAIHUÉ CONTEXTO Y PROCESO DE MICROZONIFICACION DE BORDE COSTERO	
VII.1.--Contexto y proceso participativo	72
VIII.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LOS PROCESOS DE MICROZONIFICACIÓN	
VIII.1- Similitudes y diferencias de acuerdo al marco metodológico	86
IX.- RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN LOCAL COSTERA	92
X.- CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	95
XI.- GLOSARIO	98
XII.- BIBLIOGRAFÍA	99
XIII.- ANEXOS	
XIII.1. Lista de entrevistados	101
XIII.2.- Preguntas para entrevistados	102
XIII.3.- Modelo de Matriz de Compatibilidad y Mapa Semáforo, región de Aysén	109

ÍNDICE DE TABLAS	Pág
Tabla N° 1 Operacionalización de variables Objetivo N°1	19
Tabla N° 2 Operacionalización de variables Objetivo N°2	20
Tabla N° 3 Operacionalización de variables Objetivo N°3	21
Tabla N° 4 Operacionalización de variables Objetivo N°4	21
Tabla N° 5 Población comunal estimada por el INE, Región de Los Lagos Periodo 2008-2014	31
Tabla N° 6 Millones de dólares de exportaciones por producto en Chile. Año 2014	34
Tabla N° 7 Caracterización de actores de borde costero a nivel Regional	48
Tabla N° 8 Propuesta de usos preferentes Macrozonificación de Borde Costero, Región de Los Lagos, año 2012.	51
Tabla N°9 Lugar y fechas de reuniones de la mesa de Borde costero Comuna de Dalcahue año 2008	60
Tabla N°10 Lugar y fechas de reuniones de la mesa de Borde costero Comuna de Dalcahue año 2014.	61
Tabla N° 11 Integrantes de la Mesa Comunal de Borde Costero. Comuna de Dalcahue	66
Tabla N° 12 Lugar y fechas de reuniones de la mesa de Borde costero Comuna de Hualaihué año 2008-2009	75
Tabla N° 13 Integrantes de la Mesa Comunal de Borde Costero Comuna de Hualaihué	81
Tabla N° 14 Lista de Entrevistados	101

INDICE DE ILUSTRACIONES	Pág.
Ilustración N°1 Borde Costero Según D. S N° 475 de 1994	03
Ilustración N° 2 Institucionalidad y productos de la Política Nacional de Uso de Borde Costero	04
Ilustración N° 3 Cartografía Área de Estudio	17
Ilustración N° 4 Población Región de Los Lagos estimada por el INE Periodo 2008-2014	32
Ilustración N°5 Cartografía distribución de centros poblados y conectividad en la Región de Los Lagos	33
Ilustración N° 6 Concesión acuícola de salmones. Jaula de cultivo	36
Ilustración N° 7 Localización de Caladeros de Pesca y Áreas de Manejo de Recurso Bentónicos	37
Ilustración N° 8 Áreas de Planificación Territorial dentro de la Estrategia de Desarrollo Regional	38
Ilustración N° 9 Línea de tiempo dentro del proceso de Zonificación de Borde Costero en la Región de Los Lagos.	41
Ilustración N° 10 Institucionalidad regional para Implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero.	42
Ilustración N° 11 Mapa de intereses de actores del Borde Costeros de la Región de Los Lagos	46
Ilustración N° 12 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costeros de la Región de Los Lagos	47
Ilustración N° 13 Propuesta preliminar de macrozonificación de Borde Costero, región de Los Lagos	52
Ilustración N° 14 Noticias sobre problemas en el Borde Costero de la Región de Los Lagos	53
Ilustración N° 15 Población de la comuna de Dalcahue estimada por el INE Periodo 2008-2014	55
Ilustración N° 16 Localidades y Población en el borde costero de Dalcahue	55

	Pág.
Ilustración N° 17 Concesiones acuícolas en la comuna de Dalcahue y alrededores.	57
Ilustración N° 18 Área a Zonificar de acuerdo a los límites comunales y la definición de borde costero en la comuna de Dalcahue.	59
Ilustración N° 19 Hitos dentro del proceso de microzonificación de Borde Costero comuna de Dalcahue	62
Ilustración N° 20 Mapa de intereses de actores del Borde Costeros en la comuna de Dalcahue	64
Ilustración N° 21 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costeros en la comuna de Dalcahue	65
Ilustración N° 22 Noticias sobre Borde Costero en la comuna de Dalcahue	71
Ilustración N° 23 Población de la comuna de Hualaihué estimada por el INE Periodo 2008-2014	72
Ilustración N° 24 Localización de Concesiones Acuícolas y Marítimas Comuna de Hualaihué.	73
Ilustración N° 25 Área a Zonificar de acuerdo a los límites comunales y la definición de borde costero comuna de Hualaihué	74
Ilustración N°26 Hitos dentro del proceso de Zonificación de la comuna de Hualaihué	78
Ilustración N° 27 Mapa de intereses de actores del Borde Costeros en la comuna de Hualaihué	79
Ilustración N° 28 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costeros en la comuna de Hualaihué	80
Ilustración N° 29 Noticia en Pagina de Economía y Negocios	85
Ilustración N° 30 Etapas de los procesos de Zonificación de Borde Costero	87
Ilustración N° 31 Localización de solicitud de ECMPO Mañihueico Huinay y propuesta realizada por la mesa de Borde Costero en la comuna de Hualaihué.	90

I.-INTRODUCCION

La presente investigación es un estudio sobre los procesos de microzonificación de borde costero, proceso participativo a nivel comunal que busca dar una solución a los conflictos territoriales en este espacio geográfico.

A nivel nacional se presenta grandes conflictos en su borde costero, consecuencia de Políticas económicas que promovieron intervenciones intensivas en el territorio; la situación se agudiza debido al agotamiento de ciertos recursos marino-costeros y la contaminación de mares y canales interiores.

Por su parte la Política Nacional de Uso de Borde Costero (1994) en adelante Política Nacional de Uso de Borde Costero-intenta promover un desarrollo armónico del borde costero a nivel nacional, impulsando macrozonificaciones de usos a escala regional, las cuales han tenido bastantes dificultades debido a los diferentes intereses que intervienen y dan uso a esta franja de territorio.

En este contexto la región de Los Lagos en particular mantiene enfrentados a empresarios y pescadores artesanales, lo cual dificulta la implementación de la Política y busca nuevos mecanismo para dialogar y encontrar soluciones a nivel local- comunal.

La investigación profundiza en conceptos de planificación territorial y participación y desarrollo local, poniendo énfasis en las formas de participación y los niveles de esta en procesos de Microzonificación de Uso de Borde Costero a nivel comunal.

Para analizar el proceso de microzonificación de borde costero en la región de Los Lagos, abordamos dos experiencias de la región –Dalcahue y Hualaihué.

Dentro del análisis incorporamos los contextos regional y comunal, sus actores, recursos, institucionalidad, entendidas como reglas del juego y problemáticas y situaciones controversiales dentro del proceso de microzonificación.

La investigación abarca desde el año 2008 a 2014, periodo en que comienzan y se desarrollan las experiencias de microzonificación en la Región de Los Lagos.

En la investigación se utilizó una metodología cualitativa de tipo exploratorio descriptivo consistentes en revisión de material bibliográfico, entrevistas semiestructuradas a actores claves, análisis de discurso público y recopilación de antecedentes en terreno.

Para el desarrollo de los objetivos se recurre al marco analítico de gobernanza propuesto por Marc Hufty (2008), de acuerdo a este se analizan consideran cinco aspectos dentro de procesos participativos: la problemática, los actores, las instituciones, procesos y puntos nodales.

II.- ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO

II.1.- Contexto de su promulgación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero y contenidos.

La Política Nacional de Uso de Borde Costero, en adelante la Política fue promulgada mediante Decreto Supremo N°475 del Ministerio de Defensa el año 1994. La motivación de esta política fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la cumbre de la Tierra de 1992 y la agenda 21 que es el plan de acción para impulsar los compromisos adquiridos por cada estado miembro.. En Chile hasta el momento no existía regulación de los usos y actividades en una costa de 4200 Km. Posterior a la cumbre y buscando una forma de cumplir con sus lineamientos se considera que la forma más idónea para trabajar incorporando las directrices del Plan es a través de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC)¹

La confección de la Política se inspiró en este mecanismo de trabajo y por tanto consideraba acciones a nivel nacional, regional y local y como sugiere la metodología de implementación a través de un proceso participativo regional y local.

La Política es diseñada por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de un equipo multidisciplinario integrado por profesionales civiles y miembros de la Armada. Que la Armada través de la Subsecretaría de marina diseñara la política se debe a que este Ministerio es el encargado de administrar el borde costero desde el año 1977; aparte de ser administrador cumple un rol fiscalizador de las actividades desarrolladas en este lugar.

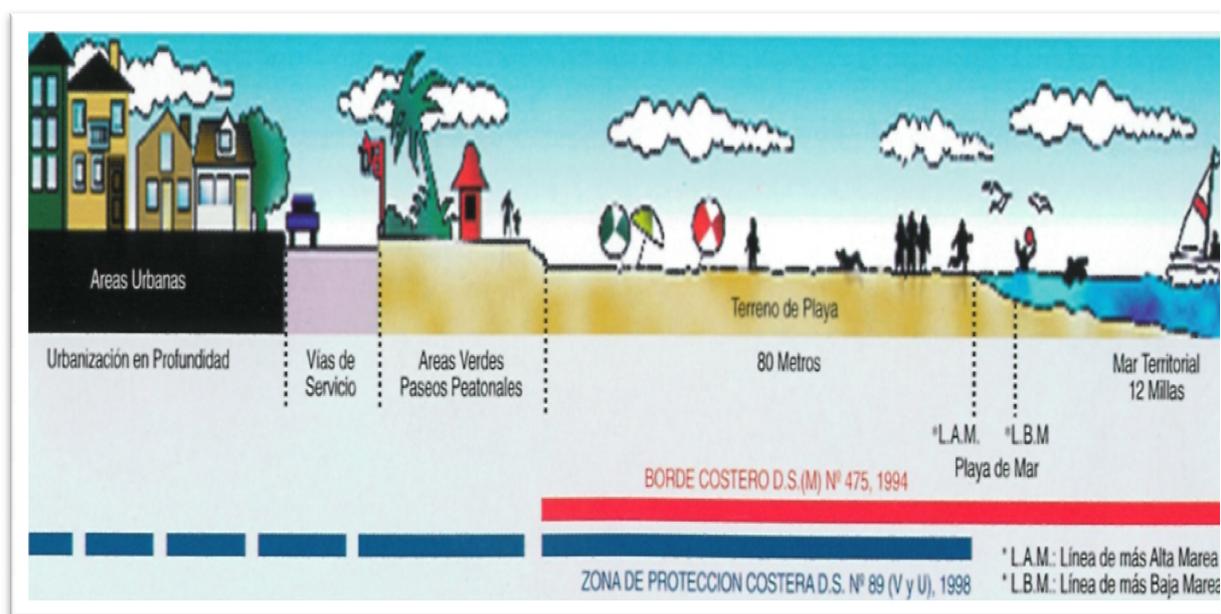
De esta manera la planificación y ordenamiento del Borde Costero se encuentra en manos del Ministerio de Defensa en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, División Jurídica, Departamento de Asuntos Marítimos, sección Borde Costero.

Como antecedente comenzaremos con definir lo que la Política Nacional de Uso de Borde Costero considera borde costero del litoral:

“aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país”

¹El capítulo relevante para la elaboración de la Política fue el 17 específicamente el punto 17.6 que dice “Cada Estado ribereño debería considerar la posibilidad de establecer, o cuando sea necesario reforzar, los mecanismos de coordinación apropiados (tales como un organismo de planificación de política de alto nivel) para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas y de sus recursos, tanto en el plano local como en el nacional. Tales mecanismos deberían incluir la consulta, según proceda, con el sector académico y el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, los grupos de usuarios de los recursos y las poblaciones indígenas” Programa 21. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter17.htm>

Ilustración N° 1 Borde Costero Según Decreto Supremo N° 475 de 1994



Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

Antes de esta Política no existía un marco regulatorio para definir usos del borde costero; en áreas urbanas los usos eran normados por los planes reguladores comunales e intercomunales, pero no esta franja de territorio que es de jurisdicción de la Armada de Chile y en áreas rurales no existía instrumento.

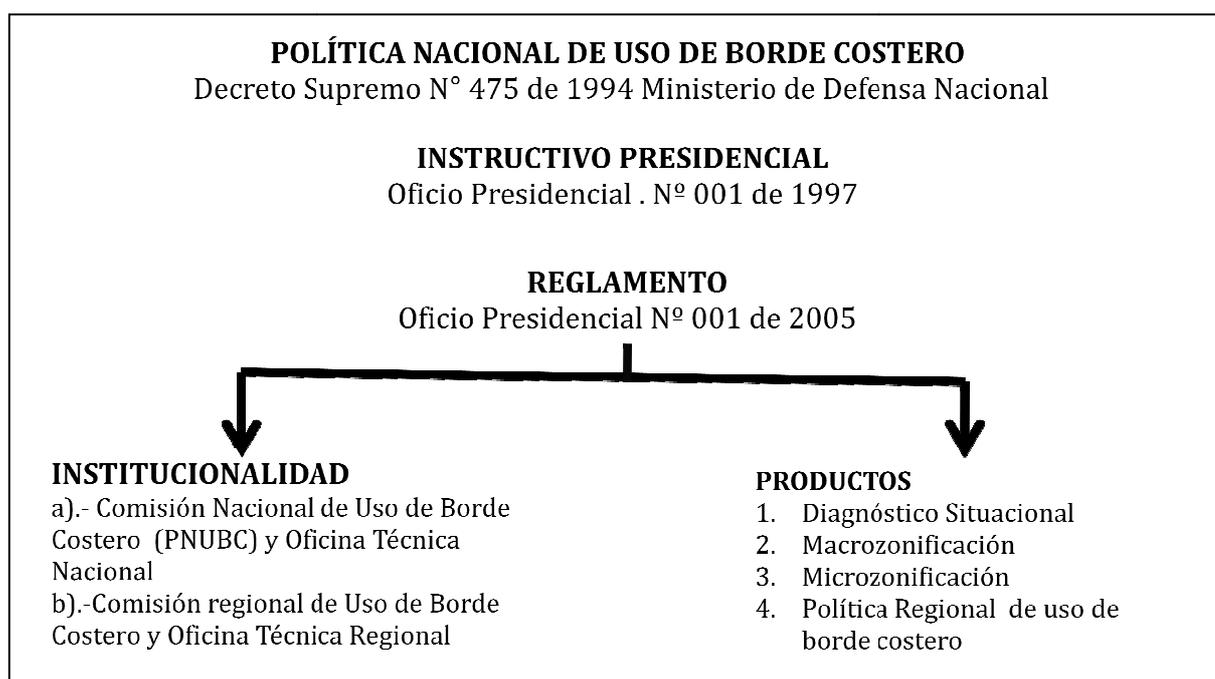
Desde el punto de vista indicativo, las estrategias de desarrollo regional y los Planes de Desarrollo Comunal fueron importantes a la hora de establecer ciertos lineamientos sobre el uso de la costa, pensado tanto en las actividades económicas como en espacios de conservación y sustentabilidad ambiental, pero no se contaba con un plan de ordenamiento que considerara una zonificación de usos. De esta forma la Política Nacional de Uso de Borde Costero se presenta como una nueva etapa en la planificación y gestión de los espacios marino costeros, mediante orientaciones generales para la gestión, creando instancias para la toma de decisiones Público - Privadas.

Por tanto la Política viene a cubrir un vacío en gestión territorial, el cual se describe en la misión de la Política "lograr un Chile conectado al mar por medio de su borde costero, donde el estado a través de sus gobiernos regionales, analiza y concede derechos de uso de los recursos y oportunidades que este ofrece. Lo anterior desde una perspectiva integral, dinámica, multidisciplinaria, sustentable y sistémica, que permita proyectar su desarrollo, crecimiento armónico e integración de todos los sectores que lo administran, con el fin superior de una mejor calidad de vida para toda la sociedad chilena. <http://www.ssffaa.cl/cnubc-vision-y-mision/>

Dentro de la Política Nacional de Uso de Borde Costero se establecen ciertos productos el trascurso de su implementación a nivel regional:

- Diagnóstico
- Política Regional de Uso de Borde costero
- Macrozonificación
- Microzonificación

Ilustración N° 2 Institucionalidad y productos de la Política Nacional de Uso de Borde Costero



Fuente: Elaboración Propia

Productos

Diagnostico Situacional:

El proceso de diagnóstico regional fue muy lento principalmente por la carencia de capacidades técnicas y económicas en las regiones para llevar cabo el proceso, por tal motivo en el periodo 2007- 2010 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa en convenio con la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa y los Gobiernos Regionales implemento un plan de fortalecimiento de los procesos de zonificación que permitió avanzar en la propuesta de zonificación regional, de esta forma se transfiere competencias de planificación territorial a los gobiernos regionales entregando competencias e instalando las Oficinas Técnicas de borde costero en la Dirección de Planificación y Desarrollo DIPLADE.

A través de este convenio se finalizan los diagnósticos situacionales, el cual debía ser validado por la Comisiones Regionales de Usos de Borde Costero que están integradas por representantes público – privado.

Macrozonificación:

Como habíamos mencionado uno de los productos en que se materializa la Política Nacional de Uso de Borde Costero es la Macrozonificación de borde costero que contiene una declaratoria de usos preferentes que represente las aspiraciones regionales de desarrollo del área.

Los usos preferentes que indica la Política Nacional de Uso de Borde Costero son:

En 1997 se presentan una zonificación preliminar de borde costero, individualizado a nivel regional, con usos preferentes definidos de la siguiente manera.

I.- Áreas reservadas para el estado

Áreas sobre las cuales el Estado o sus organismos se encuentran desarrollando proyectos específicos o bien se estima necesario resguardar o reservar para proyectos futuros.

II. Áreas para Puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza

1º Áreas que actualmente ocupan los puertos públicos que operan EMPORCHI y aquellas consideradas en futuras ampliaciones de los mismos.

2º Áreas que actualmente ocupan instalaciones portuarias privadas.

3º Áreas para nuevos puertos o instalaciones portuarias.

III. Áreas para industrias de construcción y reparación de naves.

Áreas que actualmente ocupan las Industrias de Construcción y Reparación de naves y aquellas que por sus condiciones se presten para este propósito en el futuro.

IV. Áreas en las cuales existen asentamientos humanos y caletas de pescadores

Caletas y centros de desembarque de pescadores artesanales.

V. Áreas para actividades industriales, económicas y de desarrollo

1º Plantas Industriales Procesadoras de Productos del Mar, instaladas en el Borde Costero.

2º Áreas Apropriadas para el Ejercicio de la Acuicultura.

3º Áreas Preferentemente Turísticas y Áreas de Importancia Turística Relativa.

Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, artículo 1º inciso IV.

Algunos hitos importantes que modificaron proceso de macrozonificación regional es la entrada en vigencia de la Evaluación Ambiental Estrategia para instrumentos de ordenamiento territorial el año 2010 y la obligatoriedad de consulta a los pueblos originarios, lo cual significó una paralización de varios procesos regionales.

La entrada en vigencia de la Evaluación Ambiental Estratégica ha impactado transversalmente a todas las regionales y a todos los Instrumentos de Planificación

Territorial, en curso, la situación obligó a incorporar la variable ambiental dentro de los objetivos estratégicos de la Macrozonificación.

Por su parte la consulta a los pueblos originarios² ha sido un tema relevante en las regiones donde los pueblos originarios realizan un uso de los recursos marino/costero, principalmente desde la región del Biobío al sur.

Microzonificación

Sin establecer una definición clara al respecto en la Política Nacional de Uso de Borde costero se puede inferir de acuerdo a los procesos en curso es un proceso que intenta especificar con mayor detalle los usos y actividades en territorios con mayor conflicto por presión antrópica, entonces se podría definir como: una propuesta detallada, en ciertos sectores del borde costero, donde exista presión debido a la multiplicidad de usos. Para su elaboración se ha utilizado la misma metodología de Macrozonificación, en la actualidad existen cinco regiones con procesos de Microzonificación en curso: Atacama, Valparaíso, Biobío, Los Lagos y Aysén.

Política Regional de Uso de Borde Costero

Sobre la Política Regional de Uso de Borde Costero no existe mayor información, es nombrada como parte de los productos de la Política Nacional de Uso de Borde Costero, pero no existen definiciones ni líneas de acción para concretarla.

Institucionalidad a nivel Nacional y Regional

Comisión Nacional de Uso de Borde Costero

La Comisión Nacional de Borde Costero está integrada por representantes de organismo públicos identificados a continuación:

1. El Ministro de Defensa Nacional, quien la presidirá.
2. El Subsecretario de Marina Ahora Subsecretario para las fuerzas armadas
3. Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.
4. Un representante de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
5. Un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación.
6. Un representante del Ministerio de Obras Públicas.
7. Un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
8. Un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
9. Un representante del Ministerio de Bienes Nacionales.
10. Un representante de la Armada de Chile.
11. Un representante del Servicio Nacional de Turismo, y
12. Un representante de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Artículo 3 Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República

²La Consulta Indígena es un mecanismo de participación que facilita el diálogo entre el estado y los Pueblo Indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. La consulta se enmarca dentro del convenio 169 de la OIT ratificado por Chile el año 2009

De acuerdo a estos lineamientos generales a nivel nacional, las comisiones regionales y las oficinas técnicas comienzan su trabajo el año 2005

Comisión Regional de Uso de Borde Costero

La implementación de la Política a nivel regional se materializa mediante Oficio. GAB PRES N°001 de 1997 y por GAB PRES N°01 de 2005 que instruye a los Intendentes Regionales a conformar las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC), las que serán presididas por el Intendente

El oficio instruye sobre la metodología para la elaboración de estudios de zonificación de sectores costeros y la creación de las comisiones regionales de borde costero.

De acuerdo a este instructivo las Comisiones Regionales dependerán funcional y administrativamente del Gobierno Regional, y deberán poseer Reglamentos Internos en concordancia a los Instructivos Presidenciales que permiten impulsar la Política en las regiones

Cada región crea las comisiones regionales, con un reglamento interno, de funcionamiento instruido a través de GAB PRES N°01 de 2005 el cual ha sido modificado en varias regiones para ajustarlo a cada realidad regional.

Dentro del reglamento interno se propone que la comisión regional está constituida por:

- 1) El intendente regional
- 2) Los gobernadores de las provincias que tenga jurisdicción territorial sobre el borde costero de la región.
- 3) Secretario Regional Ministerial de Planificación
- 4) Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo
- 5) Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas.
- 6) Secretario Regional Ministerial de Transporte
- 7) Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales
- 8) Secretario Regional Ministerial de Educación
- 9) Secretario Regional Ministerial de Medio Ambiente
- 10) Un representante de la Armada de Chile
- 11) Gobernadores Marítimos
- 12) Jefe de la Oficina Regional del Servicio Nacional de Turismo
- 13) Jefe de la Oficina Regional del Servicio Nacional de Pesca
- 14) Además se invita a:
- 15) Alcaldes de las Municipalidades que tengan jurisdicción territorial sobre el Borde Costero de la región
- 16) Cinco representantes del sector privado elegidos por el consejo regional, de entre sus miembros.
- 17) Un representante de Universidades o Institutos de Educación Superior de la región
- 18) Dos representantes de organizaciones sindicales regionales con actividades vinculadas al Borde Costero.

Oficinas Técnicas de Borde Costero Regional

Las Oficinas Técnicas de Borde Costero dependen funcional y administrativamente de los Gobierno Regionales, fueron instaladas en la División de Planificación y Desarrollo, dentro de convenio tripartito mencionado anteriormente, su creación en los Gobierno Regionales fue un logro dentro de la institucionalidad regional, ya que su función ha sido elaborar el Diagnostico Situacional y las propuestas de macrozonificación regional. Su función principal es asesorar prestar apoyo técnico a las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero, por tanto son organismos vinculados y dan sustento a la institucionalidad regional.

A continuación se detallan el estado de avance del proceso por región y los problemas para la implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero.

II.2.- Implementación de la Política Nacional de Uso De Borde Costero a Nivel Regional, estado de avance.

En la actualidad todas las regiones cuentan con Diagnóstico Situacional del Borde Costero y propuestas de Macrozonificación, en diferente estado de avance; en su mayoría finalizadas, pero sin aprobación de sus respectivas Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero, estas últimas están instaladas en todas las regiones junto a las Oficinas Técnicas.

En ocho regiones se ha iniciado la Evaluación Ambiental Estratégica de manera oficial en el Ministerio de Medio Ambiente: Antofagasta (2012), Atacama (2013), Valparaíso - macro y microzonificación- (2013), Biobío - microzonificaciones- (2015), Los Ríos (2013), Los Lagos - macro y microzonificación- (2012, 2014), Aysén - microzonificación- (2011, 2012, 2014) Magallanes (2012). Las regiones restantes no han dado inicio a este instrumento: Arica y Parinacota, Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins, Maule y Araucanía.

Referente a la consulta indígena y su consulta sobre pertinencia del proceso, las regiones de Antofagasta, Los Ríos, Aysén y Biobío, han preguntado oficialmente. Por su parte el Organismo Central a cargo, en el caso de la región de Antofagasta consideró que no era procedente la consulta, en los tres casos restantes la consulta se ha realizado de acuerdo a su realidad regional, quedando a la discrecionalidad debido a que el procedimiento no es claro.

Finalmente con respecto a los procesos de zonificación en curso, cuatro regiones iniciaron procesos de Microzonificaciones: Atacama, Valparaíso, Biobío, Los Lagos y Aysén.

De norte a sur el estado de avance es el siguiente:

1.- Región de Arica y Parinacota

La macrozonificación preliminar finalizó, pero sin aprobación de la CRUBC. La mesa técnica de borde costero espera actualizar el diagnóstico y la propuesta para ajustarla al nuevo contexto regional.

La región no ha dado inicio a la Evaluación Ambiental Estratégica y de acuerdo a sus informes de implementación, no ha realizado la consulta de pertinencia sobre consulta Indígena.

En la actualidad han presentado, a la Subsecretaría, su Política Regional de Uso de borde costero para observaciones.

2.- Región de Tarapacá

La región concluyó su propuesta preliminar de macrozonificación, la cual no ha sido aprobada por la CRUBC. Se espera validar la propuesta ante la Comisión Regional en el transcurso de este año.

Está pendiente para su aprobación:

Dar inicio formal de la Evaluación Ambiental Estratégica

Opinión sobre pertinencia de Consulta Indígena por parte del Organismo Central a cargo- Ministerio de Desarrollo Social-.

3.- Región de Antofagasta

La Macrozonificación fue aprobada por la CRUBC el año 2012.

En la actualidad se espera enviar el quinto informe ambiental.

Para validar la propuesta de macrozonificación a través de consulta pública, se espera la aprobación del Informe Ambiental, por parte del Ministerio de Medio Ambiente.

Respecto a la consulta indígena se realizó la consulta al Ministerio Secretaria General de la Presidencia el año 2010, sobre su pertinencia, el cual considero que no era necesario realizarla.

4.- Región de Atacama

La región tiene su Macrozonificación aprobada por la CRUBC desde el año 2009, se encuentra corrigiendo las observaciones de su informe ambiental, realizadas Ministerio de Medio Ambiente.

No hay información sobre opinión respecto a la pertinencia de consulta indígena en la región.

5.- Región de Coquimbo

La región aprobó, mediante Decreto Supremo N° 518/2005, su Macrozonificación Regional desde esa fecha no se presentando modificaciones o actualizaciones.

En la región se espera elaborar la política de uso de borde costero dentro del marco de programa de mejoramiento de la gestión (PMG) en el periodo 2015-2017.

La región fue asesorada por Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ- para la elaboración de su propuesta de Macrozonificación Regional

6.- Región de Valparaíso

El año 2010 la CRUBC aprobó la Macrozonificación Regional continental.

El año 2012 se dio inicio a la Evaluación Ambiental Estratégica y el año 2013 se envía el primer informe ambiental, ese año se comienzan con un proceso de microzonificación de borde costero en Isla de Pascua y Juan Fernández, en el marco del Plan Regional de Ordenamiento Territorial la cual se pretende concretar en 2016.

7.- Región de O'Higgins

La región está en proceso de actualización de su macrozonificación con talleres en los servicios públicos, la propuesta preliminar fue aprobada por la CRUBC el año 2009 (solo propuesta pública)

Respecto a la Evaluación Ambiental Estratégica no se ha iniciado el proceso, en referencia a la consulta Indígena la situación es la misma.

8.- Región del Maule

La región del Maule tiene su proceso de zonificación detenido, se logró concretar la propuesta preliminar de Organismos Públicos, restando el consenso público-privado. No se han definido fecha para retomar el proceso.

La Oficina Técnica regional solicita, en su informe bianual 2013-2014, a la Oficina Técnica de la CNUBC asistencia en temas puntuales como, extracción de áridos de la costa, incorporación de nuevas caletas al registro oficial.

Desde la Oficina Técnica sugieren que la Subsecretaría impulse nuevamente la Zonificación y de esta manera incentivar, desde el gobierno central, a los organismos regionales a trabajar en el proceso

9.- Región del Biobío

La Región del Biobío finalizó su proceso de macrozonificación el año 2006, pero no fue decretada por el Ministerio de Defensa. De acuerdo a su informe bi-anual la región está en condiciones de retomar el proceso de macrozonificación el año 2016.

En el periodo 2013 - 2014 se realizaron procesos de microzonificación en las 16 comunas costeras, incorporando consulta indígena y elaborando sus informes ambientales que fueron enviados al Ministerio de Medio Ambiente en el mes de Junio del presente año.

La oficina Técnica y la CRUBC han estado asesorados en primera instancia por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ-, posteriormente por el equipo CIMP de la Universidad Católica de la Santísima Concepción y finalmente por el centro EULA- Chile de la Universidad de Concepción.

En la región existen ocho solicitudes de ECMPO en trámite.

10.- Región de la Araucanía

Desde la aprobación de su macrozonificación en año 2011 por parte de la CRUBC, el proceso está paralizado, debido a: la incertidumbre dentro de la CRUBC respecto al procedimiento de consulta indígena y la Evaluación Ambiental Estratégica,

Actualmente la CRUBC debe evaluar alternativas para retomar el proceso entre las que contempla dos: a) continuar con la tramitación de la actual propuesta e incorporar consulta indígena y EAE o b) iniciar un proceso nuevo que incorpore desde el principio estos dos temas.

En la Región existe dos solicitudes de ECMPO: Pilcomañi y Budi-Tolten.

11.- Región de Los Ríos

La propuesta de macrozonificación de borde costero está finalizada. Existe gran interés por aprobar la macrozonificación, por este motivo retomaron las conversaciones con las comunidades Huilliches y se trabaja en forma paralela con ellas como insumo para consulta indígena.

Se dio inicio a la Evaluación Ambiental Estratégica el año 2013 y se está en la elaboración del informe Ambiental

En la región existe una solicitud de Espacios Costero Marino de Pueblos Originarios en la comuna de San José de la Mariquina: Bahía Manquillahue

12.- Región de Los Lagos

La propuesta preliminar de macrozonificación de Borde Costero está finalizada desde el año 2012 desde esta fecha se ha intentado validar el proceso.

Se dio inicio a la Evaluación Ambiental Estratégica el mismo año.

Respecto a la consulta indígena, esta no se ha iniciado en la región.

Se han desarrollado Microzonificación en: Fresia, Ancud, Purránque, Muermos y en proceso se encuentran Hualaihué, Dalcahue y Calbuco

Existen 25 solicitudes de ECMPO en diferentes estados de avance, de los cuales cuatro se encuentran otorgadas mediante Decreto Supremo.

13.- Región de Aysén

La Macrozonificación de usos de borde costero se aprobó con Decreto Supremo N° 153/2005 del Ministerio de Defensa.

Posterior a esta aprobación se comenzaron procesos de microzonificaciones, en la actualidad la región está en su cuarta etapa de microzonificaciones. Aprobadas por la CRUBC se encuentran las siguiente: área puerto Raúl Marín Balmaceda, área Isla Magdalena, Área Guaitecas y en proceso de aprobación área Fiordo Aysén e Isla Huichas.

Dentro de este contexto la Oficina Técnica trabaja en la aprobación de sus 4 informes de Evaluación Ambiental de Microzonificaciones.

En cuanto a la incorporación de las comunidades indígenas en la zonificación, el procedimiento ha sido invitar a las comunidades que quieren solicitar EMCPO, dos en total.

En la región existen dos solicitudes de ECMPO, Isla Traiguen, Punta Ballena - Ballena Chica, en las comuna de Cisnes y Guaitecas

En la actualidad, debido a la incertidumbre y diversas respuestas sobre pertinencia de consulta indígena, la unidad de borde costero ha solicitado pronunciamiento de Contraloría respecto al tema.

La región recibió asesoría de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ- para la elaboración de su propuesta de macrozonificación.

14.- Región de Magallanes

Esta región cuenta con su propuesta preliminar de Macrozonificación de Borde Costero finalizada, esperan realizar una reevaluación de la información para someterla a consulta pública.

Se dio inicio a su Evaluación Ambiental Estratégica el año 2012, pero no han iniciado el informe Ambiental.

Respecto a la Consulta Indígena no han realizado acciones tendientes a efectuar este proceso consultivo.

II.3.- Normativa vigente en el Borde Costero .y proyecto de ley de descentralización administrativa.

En este apartado clasificaremos la normativa vigente: cuerpos legales e instrumentos de gestión y/o planificación territorial vinculados al proceso de zonificación del borde costero. La normativa la dividiremos de acuerdo a lo expresado en el PROT³ de la Región de Los Lagos- componente Borde Costero- como instrumentos de contenido, procedimentales, jurídicos y sistematizadores.

A) Instrumentos Normativo- Indicativos

Estos son considerados instrumentos normativos de Contenido, los cuales identifican contenidos mínimos a ser considerados para la elaboración de la macrozonificación.

- Estrategia Regional de Desarrollo ERD 2009 –2020.
- Planes Reguladores Comunales y seccionales.
- Planes Reguladores Intercomunales.
- Planes Regionales de Desarrollo Urbano.
- SNASPE. Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
- Estrategia Regional de Biodiversidad.
- Política Nacional de Uso del Borde Costero.
- Zonas de Interés Turístico ZOIT.

B) Instrumentos Normativos – Procedimentales

Estos son considerados instrumentos que norman mínimamente el procedimiento de implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero.

- Reglamento Interno CRUBC.
- Instructivo EAE –Zonificación de Borde Costero.
- Convenio 169 de la OIT.
- Decreto N° 66 procedimiento de Consulta Indígena
- Ley 19.880, de bases de procedimientos administrativos del Estado.

C) Instrumentos Normativos – Jurídicas.

Estos instrumentos normativos corresponden a cuerpos legales que deben ser considerados para la elaboración de la propuesta de macrozonificación.

- Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura.
- Ley N°17.288, de Monumentos Nacionales.
- Ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente.
- DS (M) 340 de 1960, y modificaciones, Reglamento de Concesiones marítimas.

³ El PROT está dividido en 5 componentes: Riesgos Naturales, Medio Rural, Medio Urbano, Cuencas Hidrográficas, Borde Costero.

- Ley N°20.249, que crea el Espacio Costero de Pueblos Originarios.

D) Instrumentos Sistematizadores

Que enmarcan la Propuesta de Zonificación de Borde Costero en un análisis territorial superior

- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)

Ahora bien, dentro del marco normativo de los instrumentos de Planificación Territorial, se agregará una modificación la ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que en la actualidad se tramita en el Congreso Nacional y una modificación a la "carta fundamental del país en temas referentes a las funciones y nominaciones de intendentes, gobernadores y alcaldes como parte del proceso descentralización, que entre otras disposiciones entrega mayores competencias a los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial para la Zonificación de Borde Costero, convirtiéndola en obligatoria.

Para la SUBDERE dentro de esta ley se incorporan mecanismo de regulación para la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales, crea tres nuevas divisiones en la estructura del gobierno regional, crea el Concejo de Áreas Metropolitanas, establece la obligatoriedad del Plan Regional de Ordenamiento Territorial y establece la incorporación de nuevas normas para la Zonificación de Borde Costero: SUBDERE: 2015.

"El gobierno regional deberá proponer un proyecto de Zonificación del Borde Costero de la Región, así como las modificaciones a la zonificaciones vigente, en concordancia con la Política Nacional existente en la materia. "Dicha Zonificación deberá ser aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y será reconocido en el respectivo Plan Regional de Ordenamiento Territorial". A través de este extracto del proyecto de Ley podemos afirmar que la Zonificación de borde costero seguirá siendo un insumo para el PROT, pero el cambio radica en la obligatoriedad del instrumento, situación diferente en la actualidad y que permitirá ordenar y monitorear realmente los procesos a nivel regional.

III.- POLÍTICA NACIONAL DE USOS DE BORDE COSTERO, UN PROCESO PARTICIPATIVO NIVEL LOCAL.

III.1 Objeto de estudio. Microzonificaciones en la región de Los Lagos, procesos de participación a nivel local.

Las microzonificaciones son procesos de planificación participativa a nivel comunal, que buscan establecer usos y actividades preferentes en el borde costero con el fin de ordenar y planificar el territorio y que se convierta en una orientación para las decisiones sobre Políticas Públicas a nivel regional y nacional.

Estos instrumentos de planificación territorial, nacidas de la Política nacional de usos de borde costero, tienen como objetivo profundizar los procesos de macrozonificación en sectores con conflictos de uso.

La iniciativa se ha extendido con procesos liderados por municipios, Gobiernos regionales, fundaciones y Ong's, siendo muy diversos en tamaño, composición, constitución y continuidad, desarrollado a lo largo de la implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero a nivel regional y de forma paralela, en diferentes contextos, aunque el objetivo sea compartido: establecer los usos de borde costero a nivel comunal, determinando usos preferentes, exclusivos e incompatibles; tipología establecida en la Política Nacional.

Determinar los contextos en los cuales se han desarrollado estos procesos en la Región de Los Lagos, los actores e institucionalidad, es parte del análisis que nos permite establecer ciertas directrices dentro del procesos, en el marco de la Política Nacional de Uso de Borde Costero.

Como antecedente, en la región de Los Lagos se han desarrollado desde el año 2008 en adelante procesos de Microzonificación, los cuales se encuentran en diferentes estados de avance.

El estudio comparativo de dos experiencias –Hualaihué y Dalcahue- será el centro de la investigación, lo cual nos entrega la historia, visiones y contextos en que se desarrollan estos procesos de planificación territorial participativa a nivel local y nos entrega los modos en que ejercen la participación en la implementación de Políticas, más allá de un modo consultivo, sino deliberativo.

III.2.-Problemática: Disminución en el rol del Estado, neoliberalismo, respuesta ciudadanas.

Las Políticas neoliberales han provocado desequilibrios territoriales, consecuencia de la incorporación de nuevos actores a la escena local, los que modifican las dinámicas socioespaciales producto de la incorporación de nuevos patrones socioeconómicos en un escenario complejo desde el punto de vista social, económico y ambiental.

En el borde costero nacional, producto de las Políticas económicas de incentivos a la inversión extranjera y de apertura comercial se instaló la industria acuícola y se originó una explotación indiscriminada de recursos marino/costero a lo largo del país.

Para dar certezas e impulsar la industria se otorgaron concesiones acuícolas y marítimas⁴, que son derechos de usos en el denominado borde costero, por periodos extensos lo cual permitió el auge de la actividad, en un marco social y ambiental auspicioso debido a la necesidades de crecimiento económico confundido con desarrollo y ecosistemas marino costeros poco intervenidos.

Dentro de este panorama y comprendiendo al territorio como espacio de interacción y desarrollo de comunidades litorales, se generaron problemas sociales que se extienden por años, debido a las externalidades negativas producidas por las decisiones del gobierno en materia económica/productiva, carencia de regulación efectiva y una industria que busca maximizar su rendimiento económico en desmedro de los habitantes y la degradación de su entorno

La situación plantea una emergencia de nuevas estructuras institucionales que permitan abarcar la problemática desde un enfoque integrador, participativo y descentralizado.

Dentro de este contexto, en la actualidad, el Estado busca asumir un rol facilitador para subsanar los problemas provocados por decisiones a nivel central, a través del impulso hacia una descentralización e instructivos presidenciales que permiten democratizar decisiones y proveer de canales de participación en los asuntos públicos. Considerando los antecedentes expuestos, la Política Nacional de Uso de Borde Costero del Litoral la República⁵, busca un desarrollo armónico del borde costero⁶, procurando el mejor uso de sus potencialidades y recursos.

La Política Nacional de Uso de Borde Costero busca privilegiar acuerdos público privado, pero estos ante la situación planteada son difíciles de concretar a una escala regional, porque existen diferentes intereses, donde cada actor busca el beneficio dificultado los acuerdos colectivos que lleven a promover una visión conjunta sobre el territorio y promover acciones que permitan concretar esa visión.

También es importante considerar la carencia una real organización de los ciudadanos, en muchos casos los intereses son tan diferentes que se vuelve complejo llegar a consensos dentro del mismo sector.

Han pasado 20 años desde la promulgación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero-Decreto 475 de 1994-y uno de instrumento de planificación, las macrozonificaciones, solo ha sido aprobado en tres regiones⁷. Para Negrete (2008) los actores "con intereses localizados en el litoral son muy diversos en cuanto a función, espacio de acción, organización, tamaño y capacidad para tomar decisiones y hacer

⁴ Las primeras concesiones acuícolas se otorgan en el año 1973, el Curaco de Vélez, donde se realizó de manera experimental el cultivo de salmones.

⁵ Decreto supremo N°475 del Ministerio de Defensa

⁶ La Política define el borde costero del litoral como: es aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República que conforma una unidad geográfica y física.

⁷ Región de Coquimbo año 2005. Región de Aysén 2004. Región de Biobío aprobada pero sin decreto Supremo

prosperar sus intereses” (Negrete et al , 2008:51), lo cual explicaría las dificultades en las instancias de negociación entre los actores regionales y locales⁸.

En la actualidad, se sigue trabajando en las macrozonificaciones, de acuerdo a nuevas disposiciones legales y normativas⁹, todas en su tercera etapa, de propuesta, pero también, en forma paralela a nivel comunal se trabaja en un nuevo instrumento de ordenamiento y planificación territorial de áreas costeras -las microzonificaciones-, que están consideradas en el reglamento del año 2005 como productos de la Política. Dentro del proceso se han constituido mesas de trabajo público-privada, con características similares a las comisiones regionales, pero donde los actores locales tienen una mayor incidencia en la disposición de normas y procedimientos dentro de este instrumento de planificación de usos y actividades.

En la región de Los Lagos el proceso de implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero comenzó el año 2007 (Gobierno Regional de Los Lagos, 2013), pero el instrumento de planificación normativo – macrozonificación- todavía no ha sido aprobado por la comisión regional debido a una disconformidad en la constitución de la Comisión Regional y sus decisiones, cambios continuos de sus miembros por ser cargos de confianza política y los conflictos productos de los derechos de usos desiguales entre los actores del borde costero..

Por tal motivo y como parte de la urgencia de establecer los usos en el borde costero de acuerdo a las realidades locales, desde el año 2009 han adquirido mayor dinamismo los procesos de microzonificación de borde costero a nivel comunal, los cuales han concertado a los actores locales en torno a esta mesa de trabajo que intenta reflejar las vocaciones que los habitantes quieren dar a sus espacios vividos.

Las mesas de borde costero comunal, son el reflejo del interés que mantienen los actores a nivel local por la planificación y sustentabilidad de los recursos marino/costeros de sus lugares de referencia, en un área donde existen fuertes discrepancias por los usos actuales, y en la cual los organismos de Estado no han logrado solucionar los problemas territoriales provocados por actividades económicas de gran impacto sobre las comunidades costeras.

A través de estas iniciativas, se manifiesta la necesidad de mejorar los mecanismos de participación en la elaboración, implementación y evaluación de esta Política Pública que afectan la cotidianeidad de los habitantes¹⁰ y también nos demuestra cómo las Políticas Públicas son modificadas y/o ajustadas a la realidad local, a través de canales tanto formales como informales. Si bien la Política Nacional de Uso de Borde Costero propone una planificación participativa a nivel regional, normado por un reglamento, a nivel local las experiencias se vuelven un tanto difusas, ya que no existe un cuerpo normativo común y manifiesta

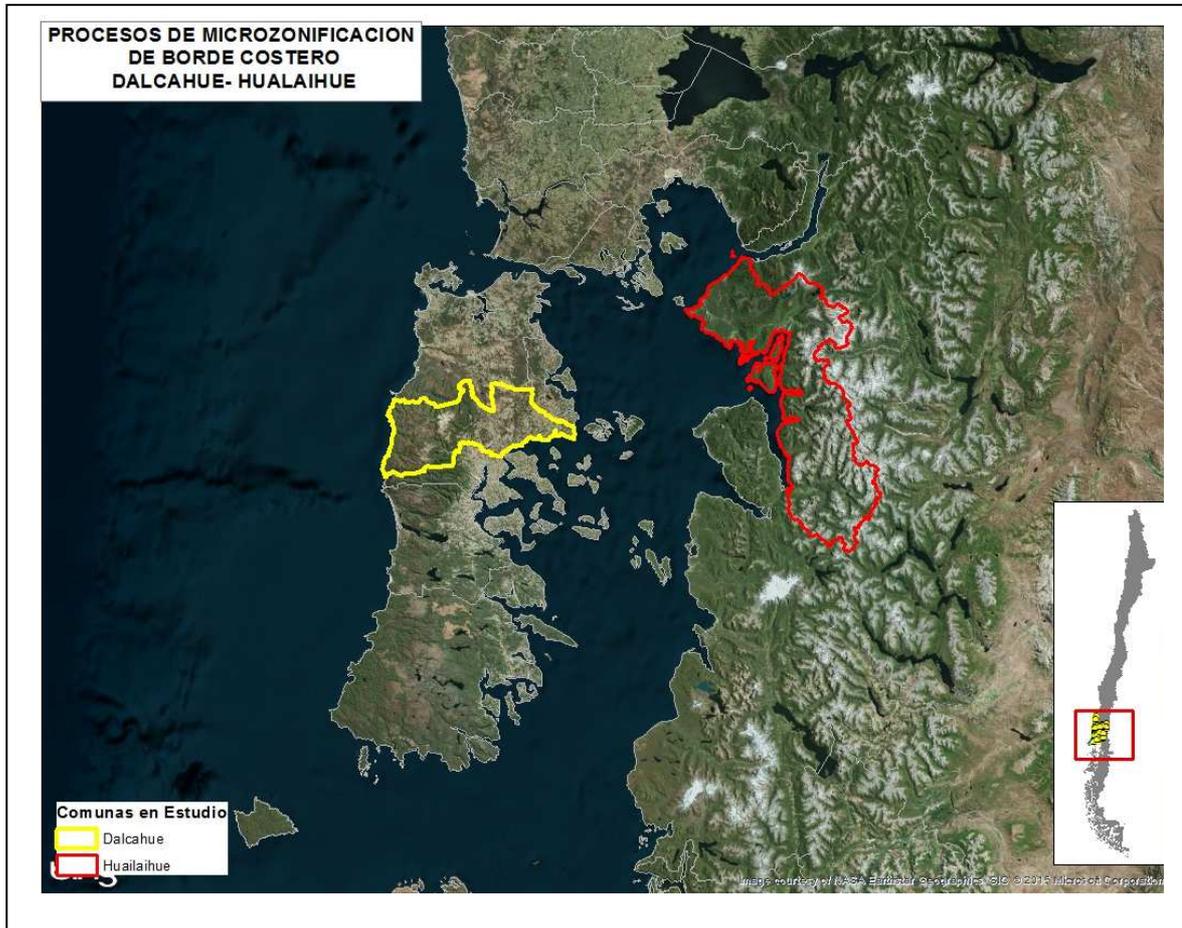
⁸ Las mayores suspicacias las expresan pescadores artesanales y comunidades huilliches.

⁹ En el transcurso de la implementación de la PNUBC se aprobaron: modificaciones a la ley de pesca, ley Lafkenche y se exige una evaluación ambiental estratégica a los instrumentos de planificación territorial, planes de reconstrucción posterior al 27 de febrero de 2010.

¹⁰ Con la firma del convenio 169 se incorporan de manera permanente, a las mesas regionales, representantes de las comunidades Lafkenche.

la incertidumbre del alcance de este instrumento de planificación territorial local a escala Regional y Nacional en pleno desarrollo

Ilustración N°3 Cartografía área de estudio



III.3.- Pregunta de investigación

1. ¿Cuáles son los mecanismos, y/o instrumentos de participación utilizados para resolver las controversias o conflictos de intereses en el borde costero a nivel comunal?
2. ¿Cuáles han sido las convergencias y divergencias dentro de los procesos participativos de microzonificación de borde costero en las comunas de la región de Los Lagos, desde el año 2008 en adelante?

III.4.- Objetivos

Objetivo General

Analizar los procesos de participación dentro de las microzonificación comunal de borde costero de Dalcahue y Hualaihué, en la región de Los Lagos desde el año 2009 en adelante.

Objetivos específicos

1. Caracterizar el contexto regional y local en el cual se ha implementado la Política Nacional de Uso de Borde Costero en la Región de Los Lagos.
2. Caracterizar a los actores que intervienen en el proceso de microzonificación de Borde Costero en municipios de la Región de Los Lagos.
3. Enumerar las similitudes y diferencias entre las experiencias participativas de microzonificación de borde costero en la región de Los Lagos.
4. Proponer recomendaciones de gestión local costera de acuerdo a las experiencias comunales de microzonificación que permitan incorporarlas a los procesos macrozonificación regionales.

III.5.-Metodología

Se utilizó una metodología cualitativa de tipo exploratorio descriptivo consistentes en revisión de material bibliográfico, entrevistas semiestructuradas a actores claves, análisis de discurso público y recopilación de antecedentes en terreno.

La metodología está basada en el marco analítico de gobernanza propuesto por Marc Hufty (2006), de acuerdo a este hay cinco aspectos a considerar: la problemática, los actores, las instituciones, procesos y puntos nodales.

A continuación se describe la conceptualización de las variables a la luz de los objetivos de la investigación con su respectiva técnica de recolección y análisis de datos.

A continuación se presenta un cuadro conceptual por objetivo:

Tabla N°1 Operacionalización de variables Objetivo N°1

Conceptos	Dimensiones	Definición operacional	Variables	Definición operacional	Técnicas de recolección de datos
Contexto de la Implementación de PNUBC: situaciones y conflictos dentro de la implementación de la PNUBC a nivel regional y local.	Contexto regional	Situación Política, económica, sociocultural ambiental y normativa del borde costero de la división político administrativa denominada "región" desde el año 2009	Política/institucional	Acuerdo de cooperación para fortalecimiento de procesos de planificación territorial	Revisión de los instrumentos de planificación territorial y entrevistas
			Económica	Enumeración e impacto socioambientales de actividades económicas	Revisión de los instrumentos de planificación territorial y entrevistas
			Social	Tipología actores y sus redes de apoyo	Revisión de los instrumentos de planificación territorial y entrevistas
			Ambiental	Estado del ecosistema	Análisis de documentos de organismos oficiales SRMMA Los Lagos, Entrevistas.
			Normativa legal vigente	Cuerpos legales; creados y modificados que incidan en la planificación del borde costero aplicados en la región de Los Lagos	Análisis de cuerpos legales e instrumentos de Planificación Territorial
	Contexto local	Situación Política, económica, sociocultural ambiental y normativa del borde costero de la división político administrativa denominada "comuna" desde el año 2009 en tres comunas de la región de Los Lagos (Dalcahue, Hualaihué.).	Política/institucional	Acuerdo de cooperación para fortalecimiento de procesos de planificación territorial	Entrevistas a encargado de proceso de Zonificación y revisión de Pladeco
			Económica	Impacto de actividades económicas	Entrevistas a encargado de proceso de Zonificación y revisión de Pladeco
			Social	Tipología de organizaciones y sus redes de apoyo	Entrevistas a encargado de proceso de Zonificación y revisión de Pladeco
			Ambiental	Estado del ecosistemas.	Análisis de documentos de organismos oficiales SRMMA Los Lagos, Entrevistas.
			Normativa legal vigente	Cuerpos legales; creados y modificados que incidan en la planificación del borde costero aplicados a nivel comunal	Análisis de cuerpos legales e instrumentos de Planificación Territorial

Fuente: Elaboración Propia

Para caracterizar a los actores y sus redes se considerarán los siguientes aspectos

Tabla N°2 Operacionalización de variables Objetivo N°2

Conceptos	Dimensiones	Definición operacional	Variables	Definición operacional	Técnicas de recolección de datos
Actores: Individuos que representan a grupos y/u organizaciones que intervienen en el borde costero, integrados o no a los procesos formales de microzonificación a nivel comunal, pero que tengan influencia para intervenir en el proceso.	Poder Político:	Influencia para impedir, modificar o perpetuar acuerdos de funcionamientos en el proceso de microzonificación de borde costero comunal.	Recursos controlados: económicos, sociales/culturales, simbólicos, ambientales, Políticos.	Determinar desde que marco determinan su influencia Política	Entrevistas semiestructuradas y análisis de documentación oficial
			Status de representación: formal, informal	Considerar si se encuentra inserto en una estructura institucional formal.	Entrevistas semiestructuradas y análisis de documentación oficial
			Espacios de acción: Internacional, Nacional, regional, Local	Establecer sus redes de acción e influencia	Entrevistas semiestructuradas y análisis de documentación oficial
	Percepción	Intereses y posicionamiento frente al conflicto en el borde costero y Microzonificación	Percepción	Enumerar opiniones de los actores del Borde Costero	Entrevistas semiestructuradas y análisis de discurso en medios locales.

Fuente: Elaboración Propia

Para analizar las convergencias y divergencias entre los procesos

Tabla N°3 Operacionalización de variables Objetivo N°3

Conceptos	Dimensiones	Definición operacional	Variables	Definición operacional	Técnicas de recolección de datos
Experiencias participativas de microzonificación: procesos de trabajo de microzonificación de borde costero en mesas comunales, en curso o finalizadas.	Misión/Visión	Propósitos, fines y límites del proceso de microzonificación.	1.-Productos del proceso 2.- Poblacion beneficiada 3.- Resultados esperados	Lineamientos estratégicos determinados en la propuesta de microzonificación, establecer escenarios futuros.	Análisis de actas y documentos elaborados por la mesa de trabajo
	Seguimiento de normas	Considerar las normas como reglas de juego dentro de la mesas de trabajo.	1.-Medidas de regulación. 2.- Medidas de control de los acuerdos	Orgánica de funcionamiento	Análisis de actas de reuniones y entrevistas a actores claves.

Fuente: Elaboración Propia

Para realizar las recomendaciones de gestión local costera se analizaron las siguientes variables:

Tabla N°4 Operacionalización de variables Objetivo N°4

Conceptos	Dimensiones	Definición operacional	Variables	Definición operacional	Técnicas de recolección de datos
Recomendaciones para gestión local Costera procedimiento de elaboración, implementación y monitoreo interno de mesas de trabajo de borde costero comunales.	Institucionalización de acuerdos/legitimización	Determinar normas mínimas a institucionalizar dentro de un proceso de microzonificación de borde costero que permita la legitimación de la gestión costera entre los diferentes actores locales.	Normas de elaboración, constitutivas:	Procedimiento para constituir mesas de trabajo una vez incluido el tema en la agenda local.	Revisión de las memoria explicativas de los procesos de Zonificación comunal, diagnóstico y entrevistas a actores participantes
			Normas de implementación:	Procedimientos operativos para el funcionamiento de las mesas de trabajo de borde costero.	Revisión de las memoria explicativas de los procesos de Zonificación comunal, diagnóstico y entrevistas a actores participantes
			Normas de monitoreo:	Evaluación de cumplimiento de misión, visión y objetivos de la mesa de trabajo comunal.	Revisión de las memoria explicativas de los procesos de Zonificación comunal, diagnóstico y entrevistas a actores participantes

Fuente: Elaboración Propia

En la fase inicial de la investigación – Etapa I - se realizó una revisión bibliográfica para asentar los lineamientos teóricos y conceptuales que guiaran el estudio.

En la etapa II se desarrollaron los objetivos I, II y III: caracterizando los contextos y actores. En la etapa se reunió la información primaria y secundaria con actores que inciden en el borde costero, lo cual permitió caracterizar los contextos de participación de los dos procesos de microzonificación de borde, caracterizar a los actores involucrados y los similitudes y diferentes entre los procesos.

En la etapa III se sintetizó el análisis de los objetivos I, II y III y se propusieron recomendaciones de gestión local basada en la participación de actores.

Etapa I: Revisión bibliográfica

Se realizó una revisión bibliográfica para la elaboración del marco conceptual y antecedentes, destinado a sentar las bases teóricas-conceptuales para el desarrollo de la investigación, enfocadas en referentes que definan nociones, planificación territorial, ordenamiento territorial y el debate en torno al concepto de participación en Política Pública. También se incorporaron los antecedentes alrededor de los procesos de planificación costera en Chile, enfocándonos en los procesos de implementación, a nivel regional, de la Política Nacional de Uso de Borde Costero

Etapa II Recopilación de información en Organismos Gubernamentales y Sociedad Civil

Esta etapa tuvo una duración de tres meses: agosto, septiembre y octubre, la cual permitió obtener información de primera fuente. Se entrevistó a los actores que han impulsado los procesos de Macro y Microzonificación de borde costero y encargados de borde costero regional y municipal.

II.a.-Recopilación de antecedentes en Instituciones Públicas

Se recopiló información de fuentes oficiales de Gobierno para el análisis de las normativas y procesos de planificación del borde costero. Los organismos públicos donde se solicitó información fueron: Ilustre Municipalidad de Dalcahue, Ilustre Municipalidad de Hualaihué, Oficina Técnica de Uso de Borde Costero, de DIPLADE de la región de Los Lagos, Subsecretaría para Las Fuerzas Armadas, Departamento de Asuntos Marítimos, en esta última a través de la ley de transparencia.

El material recopilado fueron actas de reuniones de la mesa, diagnósticos situacionales de borde costero a nivel comunal e instrumentos de planificación regional y comunal relacionado al litoral e informe bianual de gestión de la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero.

De esta instancia se desprendieron cartografías de usos, propuesta de macrozonificación, líneas de tiempo con los hitos que incidieron en el proceso de planificación territorial del borde costero.

II.b.-Recopilación de antecedentes sobre actores

Para reconocer las percepciones de actores sociales y establecer hitos en el proceso de zonificación a nivel comunal y regional se realizaron entrevistas semi-estructuradas, consistente en preguntas sobre su participación dentro del proceso de zonificación de borde costero. Se realizaron narraciones sobre su participación y percepción como dirigente social o funcionario público. Además se realizó una revisión de la prensa para análisis de discurso público.

De esta recopilación se desprende un mapeo de intereses e influencia de actores dentro del proceso de zonificación de borde costero a nivel regional y comunal, incorporando, intereses e influencias de estos dentro de la dinámica costera.

Etapa III: Análisis de resultados, conclusiones y consideraciones finales

Esta etapa es de aproximadamente un dos meses Noviembre y Diciembre.

Esta etapa está dividida en dos apartados.

III.a.- Análisis de resultados

En esta etapa, una vez confeccionados los productos de las etapas anteriores (matrices, mapeo de actores, cuadros comparativos), se determinaron las similitudes y diferencias entre los procesos de microzonificación comunal lo cual finaliza con recomendaciones de gestión local del litoral.

Las recomendaciones son parte del análisis de los tres objetivos anteriores, entregando directrices para recomendaciones dentro de la gestión costera a partir de un análisis de similitudes y diferencias siguiendo el modelo participativo

propuesto por GTZ y que ha sido aplicado en los procesos de macrozonificaciones regionales.

III.b.- Conclusiones y consideraciones finales

Las conclusiones están integradas por la respuesta de las preguntas de investigación y las consideraciones finales a partir de las reflexiones a lo largo del desarrollo de este estudio.

IV.- ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DE LA CENTRALIZACIÓN A LAS DECISIONES LOCALES.

En este apartado nos centraremos en exponer el concepto de participación, profundizando esta en políticas territoriales.

Nos concentraremos en las implicancias de la planificación y ordenamiento del territorio en un marco de participación en un contexto de implementación la política pública en territorios locales.

Para tales efectos indicaremos como ayuda las acciones descentralizadoras y multinivel, dado al espacio local mayores herramientas para decidir su trayectoria para el desarrollo local.

IV.1. Procesos de Ordenamiento Territorial, herramientas para el desarrollo local.

Dentro de este apartado se tratan el enfoque territorial en las Políticas Públicas y su utilidad en las políticas de ordenamiento territorial, teniendo estas últimas la misión de hacer dialogar las diferentes políticas sectoriales sobre un territorio específico y buscando la manera de armonizarlas y generar procesos de desarrollo local.

Las políticas públicas dentro de un proceso descentralizador llegan a poseer una real incidencia en el territorio, al ser reinterpretadas por las regiones y comunidades locales dentro de un espacio de participación respetando los principios rectores e incorporando las particularidades locales.

En este contexto se debe establecer la necesidad de incorporar el enfoque territorial a las políticas públicas considerando ciertas políticas de ordenamiento territorial que permitan abordar las complejidades y particularidad de cada territorio.

Dentro de esta perspectiva Boisier, (2006) considera que los territorios subnacionales pueden negociar con el nivel central la *diferenciación territorial* (Boisier, 2006) de algunas Políticas y de sus instrumentos. En palabras de Boisier los operadores regionales tienen la misión de negociar sobre una base técnica, con el organismo central, que la diferenciación territorial no afectará el logro de los objetivos globales, donde los beneficios de esta diferenciación superaran los costos administrativos de su aplicación y control.

La diferenciación será en su etapa de implementación, que desde un enfoque territorial “contribuye a una visión integradora de los recursos naturales, económicos e infraestructura, su gente y la construcción social institucional” Castillo, 2006:24. Desde esta mirada, el desarrollo se logra a través de la formulación focalizada de estrategias e instrumentos de Políticas Públicas que conduzca a corregir los desequilibrios territoriales, producto de la estandarización de las Políticas Públicas, traducidas en disparidades regionales y locales.

Para Castillo, (2006) el enfoque territorial en las Políticas Públicas permiten:

- i) Focalizar territorial y temáticamente las Políticas Públicas.
- ii) Orientar y concentrar el gasto público.

- iii) Impulsar la concertación social, intersectorial y público-privada a distintos niveles.
- iv) Fortalecer los gobiernos locales en su democracia local y la generación de instrumentos para la gestión territorial y,
- v) Promover nuevas iniciativas basadas en procesos de prospección de los territorios.

Para Farinós, (2008) el reto radica en que las Políticas Públicas se puedan adaptar al territorio y de esta forma encontrar sinergias con los distintos niveles escalares.

Este enfoque territorial genera cambios en dos ámbitos: en el de la gestión del territorio y en el de la gestión pública (Farinós, 2008), los cuales se aproximan para cumplir el objetivo de toda política pública de mejorar la calidad de vida de las personas.

Asimismo las Políticas con enfoque territorial, incentivan el desarrollo a través de “la visión integral del territorio, sus vocaciones productivas y sus problemas, sean estos de orden económico, social o medioambiental” Baeriswyl: 2006:28.

Por su parte las políticas de ordenamiento territorial buscan incentivar el desarrollo a través de la incorporación de las miradas sectoriales dentro un territorio determinado.

La Carta Europea de Ordenamiento Territorial define ordenamiento territorial como “la expresión Espacial de las Políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad (...) cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” Consejo de Europa, 1983.

De esta forma se puede considerar al ordenamiento territorial como un promotor de la participación de los diferentes actores gubernamentales, entre otros, en la elaboración de un marco compartido que permita la concreción real de las políticas, de acuerdo a las necesidades y convicciones de estos.

Una política de ordenamiento territorial permite exponer las visiones sectoriales sobre el desarrollo de un territorio, siendo resultado de este dialogo la elaboración planes de ordenamiento territorial.

El proceso a grandes rasgos contienen: una fase de diagnóstico, propuestas, validación y monitoreo. Técnicas como mapeamiento participativo (Baeriswyl: 2006) se han convertido en clave para determinar usos y actividades dentro de un procesos planificación del territorio. Para Baeriswyl, (2006) es indispensable disponer de metodologías participativas dentro de la confección de planes de ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial, para Farinós (2007), debe cumplir tres funciones: de ordenamiento, de coordinación y de desarrollo, la primera destinada a establecer usos en áreas con fuertes presiones por sus recursos naturales, corrigiendo los impactos negativos derivados de la sobreutilización. La segunda función estaría referida a la coordinación de la o las Políticas dirigida a la planificación integral y transectorial. Y por último la función de desarrollo, función de carácter potencial que buscar impulsar el desarrollo a partir de condiciones propias – endógenas-, dentro de un espacio de planificación que integre las miradas de los diferentes actores.

El objetivo de esta planificación territorial es asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios teniendo en cuenta los principios del desarrollo sostenible (Farinós, 2008: 22).

De acuerdo a palabras de Farinós, (2008) cada territorio puede escoger sus trayectorias para el desarrollo, en la que su base identitaria y aprehensiones con el lugar guían las acciones, incrementando la autoconfianza de la gente y de las organizaciones locales como capaces de conseguir una mejor calidad de vida, poniendo en valor su capacidad normativa e institucional y sus recursos locales.

Finalmente para SUBDERE el Ordenamiento Territorial “busca responder a la necesidad de orientar el desarrollo de las actividades humanas, evitando los problemas y desequilibrios que de ello se puedan derivar, optando por lo que se ha dado en llamar equidad territorial y privilegiando un concepto más amplio de calidad de vida” SUBDERE, 2011:9

Por su parte la equidad territorial alberga a la equidad social, facilitando a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de acceso a los recursos y servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades, independiente del territorio en el cual residen, SUBDERE (2011)

IV.2.-Participación ciudadana en política públicas, desde lo informativo a lo deliberativo.

La participación ciudadana constituye un elemento fundamental dentro de las políticas públicas, ésta dependerá del tipo de democracia que exista en el país.

En una democracia de corte liberal, donde se privilegia las libertades individuales y limita el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral, sin requerir necesariamente de la participación de los ciudadanos. Villarroel, (2009) por su parte describe que una democracia de corte más republicana promueve actitudes y conductas sociales que muestran virtud cívica y buena ciudadanía. Mientras más capital social exista, más amplia la civilidad y más intensa la participación de los ciudadanos orientada al bien público (Petit, 1999 citado por Villarroel, 2009).

Finalmente Villarroel, (2009) siguiendo los planteamientos de Cohen (1998) considera que en una democracia de tipo deliberativa el debate público es el centro de la toma de decisiones políticas. Aquí el intercambio de argumentos no solo se realiza entre expertos sino con todos los ciudadanos afectados por una temática, y se confía en la capacidad de los individuos de ser racionales, de comunicarse, de dar y entender argumentos (Cohen, 1998 citado por Villarroel, 2009).

Al plantear estos tipos de democracia se puede afirmar que en los tres casos el Estado ha considerado la participación de la ciudadanía, pero en las dos últimas nos habla de un ciudadanía en términos de acción colectiva donde los actores tiene opinión e intervienen en la forma de gestión de los asuntos públicos , de esta forma aparecen en la esfera pública actores privados y sociedad civil organizada que tendrá la misión exponer sus puntos de vista y que estos sean incorporados en las políticas

públicas o intervenir directamente en su diseño, implementación y monitoreo este último en un modelo deliberativo.

La participación ciudadana “es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad Política. Esta participación está vinculada a los modelos de Democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir” Villarroel, 2009: 32

Para Cunill, (1991, 1997) la participación se puede dividir en participación: social, comunitaria, política y ciudadana, donde cada una d tiene un involucramiento diferente en Políticas.

Por su parte la participación social se realiza cuando un individuo participa de alguna organización o asociación con el fin de defender sus intereses y el interlocutor no es el Estado sino otras organizaciones.

En la participación comunitaria el actor se involucra en una acción colectiva en pos del desarrollo de una comunidad, aquí el interlocutor tampoco es el estado, sino que las personas que reciben asistencia o apoyo.

La participación política, busca una participación formal en los mecanismos del sistema político; partidos políticos entre otros

Y finalmente la participación ciudadana que es donde los ciudadanos se involucran en acciones políticas con una visión de lo político y del espacio público como un componente del ser ciudadano. “Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas” Villarroel, 2009:.33.

La participación puede ser institucionalizada o autónoma. Para el caso de la participación de tipo social y comunitaria se trata de un caso de autonomía y las dos posteriores Política y Ciudadana sería del tipo institucionalizada.

La participación institucionalizada para Ziccardi, (2004 Citado por Villarroel, 2009) tiene tres funciones: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión pública.

Institucionalizada o autónoma permiten en cierto aspecto un control social sobre la acción del Estado, pero la incidencia dependerá de los niveles de participación que provea el Estado para los diferentes asuntos públicos

Para Sanhueza, (2004) se distinguen cuatro niveles de participación ciudadana: uno de carácter informativo, otro consultivo, uno siguiente resolutivo y finalmente uno de cogestión, los niveles dependen del grado de involucramiento que tengan los actores sociales dentro de la etapa de Política Pública:

Por su parte una participación en nivel informativo tiene por objetivo proveer información sobre un tema en cuestión. Existe un nivel de flujo de información unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación directa sobre lo informado.

El carácter consultivo tiene por objetivo invitar a participar de manera activa a través de sus opiniones y sugerencias. En este nivel se generan canales a través de los cuales se recibe la opinión y posturas respecto de un tema.

Las instancias de participación de carácter resolutivo tienen por objetivo convocar a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de un tema específico. Los actores son considerados como ejecutores y/o gestores de programas y/o proyectos sociales para dar respuesta a problemas locales. En esta forma, los actores participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y por lo tanto inciden en la decisión adoptada Sanhueza, 2004:3.

Finalmente el nivel de cogestión tiene por objetivo convocar a actores claves para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico. La cogestión se realiza en función de un proceso de gestión amplio. En esta forma de participación, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos Sanhueza, 2004:3.

Los niveles descritos por Sanhueza (2004) muestran la injerencia de la participación en una política Pública, de acuerdo al tema que se vaya a abordar, el objetivo de esta y la concepción de participación. Para Cunill, (2009) las instancias de participación diseñadas para obtener la opinión de los sujetos sociales no va a tener los mismos efectos que si son diseñadas como espacios de deliberación y concertación entre el Estado y la sociedad. Cunill, 2009:2

Por tanto para Cunill, (2009) es importante la manera como se diseñen los mecanismo de participación, para que existan reales oportunidades de incidencia política de los actores sociales sobre políticas.

IV.3.-Participación de actores en los procesos de planificación territorial, replanteamiento de la relación ciudadanía –Estado a nivel local.

Hablar de participación dentro de un nuevo sistema de relaciones entre la ciudadanía y el Estado nos lleva a analizar los mecanismos que la ciudadanía en las diferentes fases de las Políticas Pública, para De la Maza, (2010) la tradición histórica chilena ofrece pocos modelos útiles a los desafíos actuales de la participación ciudadana. A esta afirmación le agregamos que las escasas experiencias se presentan en un nivel consultivo y en menor medida deliberativo- resolutivo.

Las causas de la escasa participación en asuntos públicos son explicadas por el estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente, un sistema político presidencialista, junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales De la Maza, 2010:7. Por último los cambios y las reformas son desde arriba y con un sentido nacional, más que desde abajo con un sentido local.

Desde la primera acepción, con el Estado en un rol director y guía de los procesos de desarrollo territorial, este promueve y facilita espacio de participación dentro de los instrumentos de planificación territorial en una idea de la participación dentro de un modelo de carácter consultivo, como medio informativo o de diagnóstico.

Para SUBDERE, (2011) la participación ciudadana es un elemento constituyente del ordenamiento territorial y un rasgo que debe estar presente en los diversos procedimientos y en los distintos niveles de la planificación territorial, lo cual dará mayor viabilidad a las propuestas y su gestión, lo que significa que "el consenso social en torno a la propuesta de ordenamiento, sentará bases más firmes para gestionar un desarrollo armónico, equitativo y sustentable" SUBDERE, 2011:22

Estas formas estarían relacionadas con los dos modelos de implementación de Políticas, en el primer caso hablamos de implementación enfoque top down de arriba hacia abajo y el segundo enfoque Bottom Up de abajo hacia arriba, aunque no existe un estado puro de uno de los dos, el Estado de acuerdo a su contexto histórico favorece un tipo de implementación más desde un enfoque más centralista o más descentralizador.

Para Cunill (2009), la participación ciudadana está estrechamente vinculada con los procesos de descentralización, ya que la oferta estatal para su promoción así como los grados de su institucionalización influyen sobre los grados de democratización de los espacios subnacionales. Constituye además un medio para crear relaciones colaborativas entre los actores regionales estatales y los sociales para la planificación e implementación de las políticas públicas a escala regional. Cunill, 2009:1

Enfocándonos en la participación dentro de los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio a nivel regional y local, podemos detallar que esta, se ha mantenido principalmente dentro de un carácter informativo y consultivo, las Estrategias de Desarrollo Regional, Planes Reguladores y Planes de Desarrollo Comunal, se encuentran en esta línea y han transitado muy lentamente desde su carácter informativo a uno consultivo, aunque la consulta ha sido un requisito para su aprobación más que una convicción por parte de los agentes públicos de la importancia que tiene la participación en estos instrumentos.

Desde una escala local, el papel de los municipios se ha vuelto más complejo, asumiendo preocupaciones sobre las dinámicas del desarrollo: procurando incidir en "la economía local, la preservación del medio ambiente y el ordenamiento territorial, aspectos técnicos y sociales que tienen que ver con la calidad de vida de los ciudadanos" Porto, 2006: 7.

Para tales efectos se debe identificar el capital humano, social, financiero y productivo tanto por los actores de gobierno como por parte de la sociedad civil

Desde esta óptica, a la administración pública le corresponde un papel proactivo y protagónico de la concertación de los actores del territorio.

Dicha concertación se realiza a través de la gestión local integral y participativa, la adecuada coordinación entre instituciones públicas, la cooperación público-privada y la búsqueda de sinergias e inteligencias regionales competitivas...Porto, 2006: 8.

Así el desarrollo a nivel local es un proceso de articulación permanente, de búsqueda de consensos y de voluntad política de las autoridades locales. La cooperación de los actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales e internacionales), y entre estos y el sector privado, son aspectos centrales del proceso. "Para que este sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores locales de diversa naturaleza social, económica y cultural". Hernández, 2006:12

Vázquez, (1997citado por Hernández, 2006)sostiene que para que la política pública sea eficiente es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones que van de arriba hacia abajo promoviendo el desarrollo estructural y las que van de abajo hacia arriba, que surgen de la especificidad de cada localidad y de cada territorio. La estrategia debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad y región y de la necesidad de concertarlas con las Políticas sectoriales y regionales impulsadas desde lo central.

V- REGION DE LOS LAGOS: CONTEXTO Y PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO

V.1.- Contexto y proceso participativo

La región de Los Lagos tiene una población de 834.714 personas estimadas para el año 2014. Su población se concentra en tres centros urbanos mayores: Osorno, eje Puerto Varas- Puerto Montt y Castro.

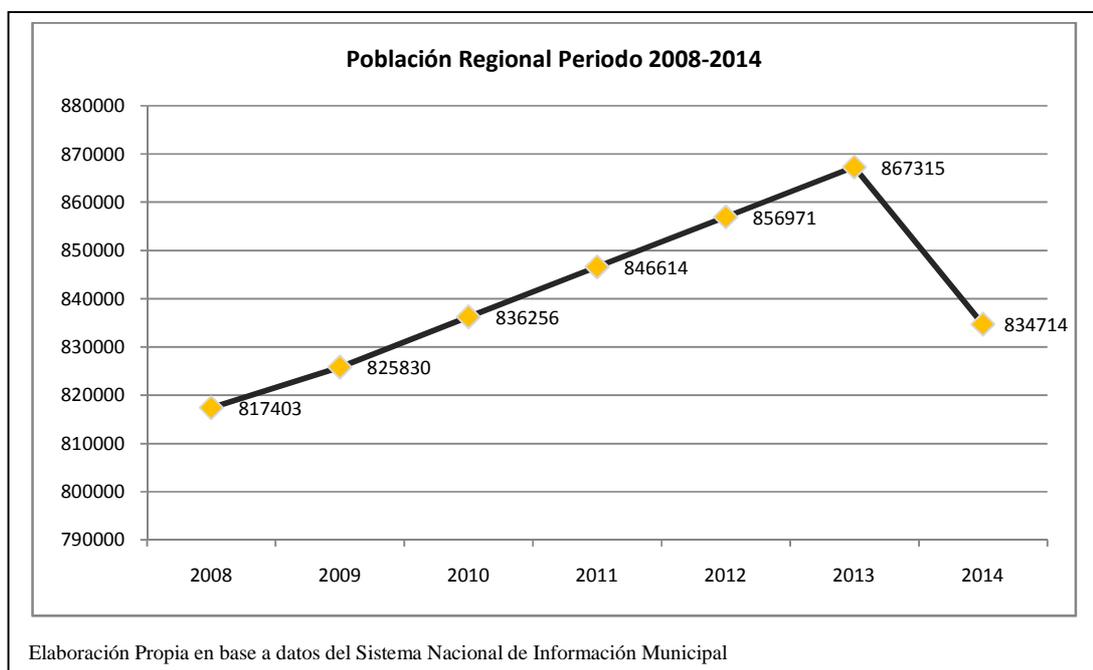
En la región existen 30 comunas de las cuales 21 tienen borde costero (se encuentran resaltadas con negrita), según la definición de la Política.

Tabla N° 5 Población total comunal estimada por el INE
Región de Los Lagos Periodo 2008-2014

MUNICIPIO	Población Comunal (por 2014)	Población Comunal 2013	Población Comunal 2012	Población Comunal 2011	Población Comunal 2010	Población Comunal 2009	Población Comunal 2008
PUERTO MONTT	239534	255128	248945	242848	236693	230885	225008
CALBUCO	34638	36204	35889	35572	35256	34902	34568
COCHAMÓ	4159	4261	4285	4304	4316	4326	4345
FRESIA	12868	12119	12205	12285	12377	12454	12537
FRUTILLAR	17224	18534	18350	18153	17964	17756	17556
LOS MUERMOS	16692	16140	16245	16344	16440	16522	16614
LLANQUIHUE	18036	18661	18540	18422	18294	18151	18009
MAULLÍN	15788	13076	13291	13500	13706	13914	14135
PUERTO VARAS	40315	41861	41255	40652	40040	39414	38783
CASTRO	48247	55540	54323	53106	51893	50764	49622
ANCUD	43832	42175	42137	42103	42071	41960	41862
CHONCHI	15086	15387	15205	15017	14842	14639	14438
CURACO DE VÉLEZ	4128	4075	4032	3978	3930	3884	3829
DALCAHUE	15005	16381	15906	15441	14964	14548	14117
PUQUELDÓN	4053	3994	4025	4053	4075	4097	4118
QUEILÉN	5551	5319	5312	5320	5314	5319	5318
QUELLÓN	29951	35311	34197	33086	31973	30964	29954
QUEMCHI	9109	9277	9258	9245	9230	9191	9161
QUINCHAO	8934	8916	8958	8991	9029	9043	9061
OSORNO	157389	166597	165486	164370	163257	161858	160447
PUERTO OCTAY	9680	9017	9131	9245	9381	9480	9604
PURRANQUE	21478	20506	20592	20649	20726	20768	20810
PUYEHUE	11109	11188	11235	11281	11331	11370	11394
RÍO NEGRO	13826	12699	12892	13074	13255	13425	13603
SAN JUAN DE LA COSTA	7646	7560	7677	7779	7885	7997	8105
SAN PABLO	10510	8627	8752	8880	9024	9150	9285
CHAITÉN	3533	6968	7016	7053	7092	7122	7157
FUTALEUFÚ	3339	1808	1816	1818	1830	1836	1839
HUALAIHUÉ	10923	8363	8384	8400	8416	8426	8437
PALENA	2131	1623	1632	1645	1652	1665	1679

Elaboración Propia en base a Sistema Nacional de Información Municipal

Ilustración N° 4 Población Región de Los Lagos estimada por el INE
Periodo 2008-2014



La región Los Lagos cuenta con diferentes sitios de conservación, en la Ilustración N° 5 se muestran estos diferentes espacios en color verde, son grandes extensiones de territorio dedicados a la conservación de ecosistemas representativos de la Región, tanto públicos como privados¹¹.

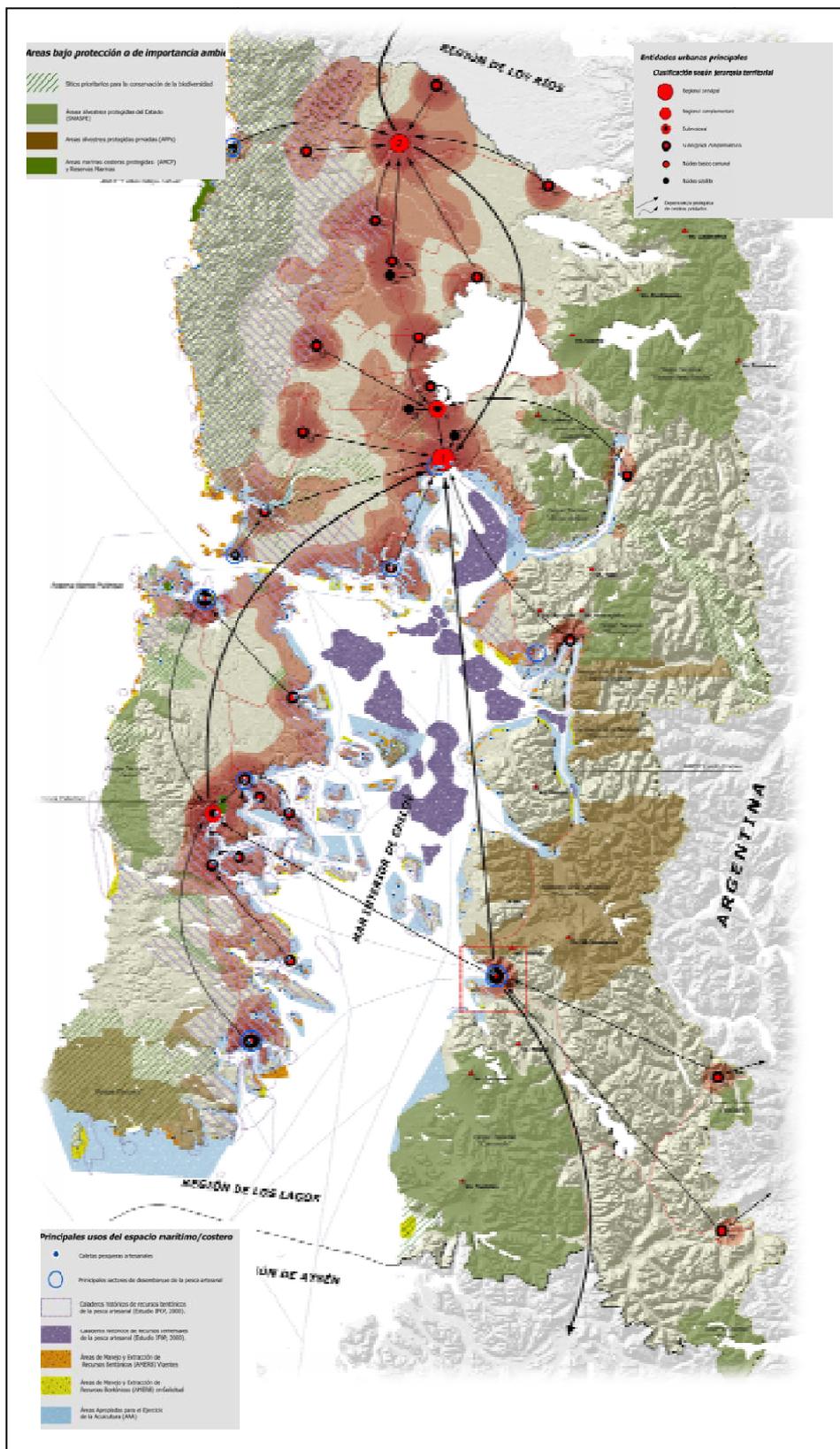
Por su parte en el espacio Marino Costero, las figuras de protección son más escasas y los espacios más reducidos, existen iniciativas de conservación entre actores locales y organismo nacionales e internacionales, como es el caso de AMCP-MU- Mapu lahual y AMCP fiordo de Comau, en ambos casos se han desarrollado planes de trabajo entre las comunidades y el GEF marino.

También existen espacios de conservación de Ciertas especies como es la Reserva marina de Ostras Chilenas Pullinque en Ancud, Reserva Marina de Choro Zapato en Putemun, Dalcahue y sitios de conservación Privados como es el caso de Ahuenco donde existe presencia de Pingüinos de Humboldt y Magallánico

En algunos casos este sistema de protección de especies no ha sido efectivo debido a la extracción ilegal por parte de las comunidades aledañas al lugar y la carencia de fiscalización efectiva. También dentro de estos espacios de protección para la sustentabilidad, pero son protección legal se encuentran los caladeros de pesca (color morado en la Ilustración N°5), sitios que hoy han recobrado importancia debido a la disminución de Recursos Pesqueros y la relocalización de la Industria acuícola salmonera dentro de estos sitios de importancia para la actividad pesquera artesanal de la región.

¹¹ Públicos: tres Reservas Nacionales: Lago Palena, Futaleifú, Llanquihue; dos Monumentos Naturales: Islotes de Puñihuil y Lahuen Ñadi, y seis Parques Nacionales: Puyehue, Vicente Pérez Rosales, Alerce Andino, Hornopiren, Corcovado, Chiloé. Privados: Parque Pumalin y Tantauco

Ilustración N°5 Cartografía distribución de centros poblados y conectividad Región de Los Lagos



Fuente: Plan de ordenamiento Territorial. Componente Borde Costero 2013

Para comprender la dinámica económica del área de estudios se debe comenzar por establecer la importancia de la industria acuícola en el país. Chile es el segundo exportador de salmones del mundo y en orden de importancia dentro de sus exportaciones, la industria se encuentra en tercer lugar, a esto debemos sumar la importancia que otros productos de exportación que igualmente se extraen de la región, trucha, crustáceos y mariscos en general.

Tabla N°6 Millones de dólares de exportaciones por producto en Chile
Año 2014

Exportacion de bienes						
(Millones de dólares FOB)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 Cátodos de Cobre	31,1	33,6	32,1	28,2	24,6	23,5
2 Concentrados de Cobre	17,8	19,3	17,8	20,5	21,9	21,5
3 Salmón	2,7	1,6	2,3	2,5	3,6	4,8
4 Maquinaria y equipos	2,0	1,6	1,7	1,8	1,9	2,2
5 Vino embotellado	2,1	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0
6 Uva	2,2	1,9	1,8	1,8	2,1	2,0
7 Celulosa blanqueada y semiblanqueada c	1,8	1,6	1,7	1,5	1,6	1,9
8 Otros productos industriales	1,4	1,3	1,6	1,5	1,5	1,6
9 Celulosa blanqueada y semiblanqueada c	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5
10 Hierro	1,0	1,7	2,0	1,7	1,8	1,5
11 Oxido de molibdeno	1,9	1,6	1,7	1,3	1,0	1,5
12 Material de transporte	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5	1,4
13 Oro	1,6	1,5	1,8	2,1	1,8	1,3
14 Madera aserrada	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	1,3
15 Abonos	0,8	0,9	0,9	1,3	1,1	1,1
16 Manzana	0,9	0,9	0,8	0,9	1,1	1,0
17 Trucha	1,1	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9
18 Yodo	0,6	0,6	0,8	1,1	1,1	0,9
19 Cereza	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,9
20 Moluscos y crustáceos	0,7	0,5	0,7	0,6	0,7	0,8
21 Arándano	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
22 Alambre de cobre	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7
23 Carne de cerdo	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7
24 Manufacturas metálicas	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
25 Fruta deshidratada	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Resto	24,0	21,7	22,6	23,0	23,7	23,1
Total exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Central de Chile
Nota: ordenados de mayor a menor año 2014.

La industria acuícola por más de 25 años se concentro en la región de Los Lagos, donde existían ventajas comparativas inmejorables en relación a: la mano de obra, ambientales y de accesibilidad. La situación cambia en el año 2000, cuando los nuevos emprendimientos se localizan en aguas más australes, llegando hoy a concentrarse las solicitudes de concesiones acuícolas en la región de Magallanes, debido a que en la región de Los Lagos y Aysén existe una moratoria para el otorgamiento de nuevas concesiones, vigente entre abril de 2010 y abril de 2015, en una primera instancia, ratificada por 5 años más hasta el 2020, permitiendo solo la relocalizaciones de concesiones en estas dos regiones.

La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura informó que el número total de concesiones de mar en 2012 fueron 1.231. De ellas, un 43,8% se sitúa en la Región de Los Lagos, un 51,6% en la Región de Aysén y un 4,6% en Magallanes. Sin embargo, la cifra disminuyó a 979 concesiones de acuerdo con el último informe del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), teniendo la mayor cantidad de concesiones Los Lagos, con un 57,5% (562); seguida por Aysén, con un 40,4% (395), y Magallanes, con un 2,1% (21)¹².

Las migraciones hacia otros lugares del país y al extranjero de personas de región, principalmente hombres, se detiene en esa época ya que se ofrecen actividades económicas estables para la estadia, se trabaja en la pesca, la luga y el pelillo, la recolección de locos y se incorporan los cultivos marinos, y las fabricas de ahumado y conservas¹³.

En los setenta se puede apreciar en Quellón las primeras fabricas y en los ochenta se encuentra una mayor diversidad de productos que se refleja en industrias de mariscos, algas y salmones¹⁴- a partir de ese momento se establece en el mar interior de Chiloé y Seno del Reloncaví cultivos de salmones y mitílicos.

Esta actividad se enmarcan dentro de la política económica de la dictadura, que baso sus lineamientos en reducir el tamaño del Estado y su intervención en la economía, traspasar recursos al sector privado, aumentar la competitividad internacional; incentivando la exportación y la inversión extranjera; que para la región significo la llegada de empresas noruegas de salmones y españolas de mitílicos.

El impacto de esta política económica lleva a un abandono de las tareas del campo. Para Renato Cárdenas, (2013) significo un pago mínimo que la gente necesita por la carencia de dinero circulante. Los jóvenes fueron los más beneficiados ya que antes de esta industria debían trabajar en el campo de sus padres sin un salario, por lo que ofrecer un pago por la actividad lleva a que los habitantes se incorporan a las faenas industriales con rapidez.

De esta forma la región pasa a ser un modelo de la política económica con una sociedad que estaba ilusionada con la idea de progreso, principalmente los habitantes al sur de P. Montt, que se transmitía a través del discurso de las autoridades nacionales y regionales.

Por tal motivo al llegar las empresas e industria, estas fueron recibidas con los brazos abiertos y las autoridades nacionales, regionales y locales dieron su total respaldo a las nuevas actividades, lo que se tradujo en que estas se manejaran de acuerdo a sus lógicas de acumulación capitalista, lo cual con los años fue tremendamente perjudicial para la sociedad y el medio ambiente.

En la década del ochenta se entregan concesiones acuícolas¹⁵, para dimensionar la actividad, el año 2006, Chile era el segundo productor de salmones del

¹² <http://www.aqua.cl/reportajes/en-chile-uso-de-las-concesiones-acuicolas-de-mar-2/>

¹³ Los primeros obreros, para estas plantas, fueron mujeres, porque tenían habilidad en los dedos para **desconchar** mariscos

¹⁴ En el año 1975 que comienza en la localidad de Curaco de Vélez con un centro experimental de cultivo de salmones que entrega los indicios que en Chiloé se podían cultivar salmones

¹⁵ Explicar que son las concesiones marítimas y acuícolas

mundo - y lo sigue siendo - y la producción se concentraba en la región de Los Lagos en 77 por ciento localizada en las provincias de Chiloé, Palena y Llanquihue.

Las empresas llegaron con mucho esplendor y dinero, pero en el momento que tuvieron problemas sanitarios por el tipo de producción intensiva se desplazaron a aguas más australes¹⁶. La crisis del salmón, producto del virus ISA, llevo a que muchas empresas abandonaron sus centros de cultivos y desperdicios en las playas, situación que condujo a que la mano de obra que operaba en las fábricas pasara a ser parte de la lista de los desempleados que las otras actividades económicas, dentro de la Región, no podían absorber.

Hoy la actividad sigue generando muchos puestos de trabajo, la cual no ha estado exenta a críticas por los daños ambientales que produce y las precarias condiciones laborales de sus trabajadores, que no han sido modificadas independientes de las sanciones económicas por parte de las autoridades respectivas.

Para Federico Guzmán y Carmen Rivera, (1996) con la incorporación a la economía de mercado se establece una nueva dinámica socioeconómica: el mar ya no solo proporciona recursos para la subsistencia, sino el cultivo de estos, que en los primeros años multiplica las especies para satisfacer la demanda

externa, se establecen empresas conserveras y una nueva migración interna, que podría ser denominada como la tercera, impacta el crecimiento urbano de las ciudades chilotas y podemos extrapolarlo a las ciudades donde se instalaron las industrias.

Guzmán y Rivera (1996) describen muy bien la dinámica de los cultivos marinos “la población ribereña chilota maneja en gran medida el cultivo de algas, mientras que las otras actividades son desarrolladas por empresas o capital extranjero y han conllevado una fuerte transformación ambiental y paisajística” Guzmán y Rivera, 1996: 25.

Cuando llegan las nuevas actividades industriales hubo una creciente demanda de mano de obra que llevo a abandonar la producción agrícola y mudarse a los pueblos, generando un sobrepoblamiento de las localidades -llegaron del campo y de fuera de la isla a formar las filas de las industrias - Dalcahue fue uno de los pueblos más afectados por la migración.

Las empresas productoras de salmones principalmente Noruegas llegaron a instalarse a un lugar que cumplía las condiciones ambientales - canales, ríos y lagos

Ilustración N°6 Concesión Acuícola de salmones. Jaula de Cultivo



Fuente <http://revista-amauta.org/2009/08/consecuencias-del-milagro-chileno-las-salmoneras-y-la-privatizacion-del-mar/>

¹⁶ En la actualidad se están solicitando CCAA en la región de Magallanes, debido a que en la región de Los Lagos y Aysén está paralizada la entrega de concesiones hasta determinar los barrios sanitarios.

limpios - y sociales para su actividad: con mano de obra barata y un Estado que garantizaba la estabilidad de la producción.

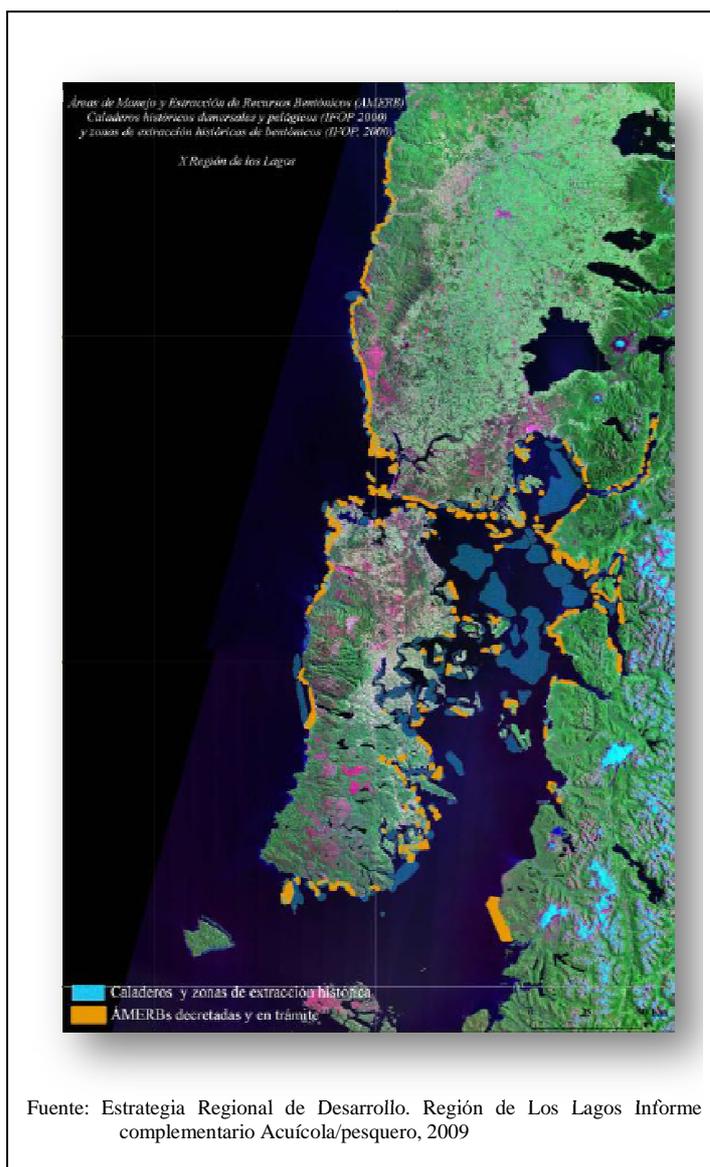
Podemos resumir que la actividad acuícola y pesquera extractiva, desde mediados de los '70, generaron un deterioro ambiental y un cambio de las formas de vida de los habitantes de la región de Los Lagos. Pasando de una actividad agrícola pesquera a una industrial acuícola.

La industria del Salmon o clúster del salmón ya que existe un número importante de empresas asociadas a esta, tiene dos grandes desafíos según la Estrategia de Desarrollo Regional (2009) por un lado el desafío de concebir nuevos paradigmas productivos que permitan controlar la mortalidad de peces por causas naturales y asegurar la sustentabilidad ambiental de la industria. Junto con el enorme desafío anterior, el clúster debe abordar desafíos tecnológicos en alimentación, capacidad productiva, introducir nuevas formas de producción.

Y textualmente de la Estrategia de Desarrollo Regional se desprende "En cada caso existen dimensiones transversales que deben considerarse, asociadas a dotar al clúster de los mecanismos que aseguren una adecuada gobernanza, a través del desarrollo de las instituciones, la regulación y el capital social". (Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Los Lagos Informe complementario Acuícola/pesquero. 2009:11)

A esto debemos agregar que cerca del 90 % de la producción miticultora a nivel nacional se desarrolla en la región de Los Lagos.

Ilustración N°7 Localización de Caladeros de Pesca y Áreas de Manejo de Recurso Bentónicos



En la región existen 181 caletas decretadas tanto urbanas como rurales DS (M) 240/1998 y DS (M) 337/2005) y un número considerable de caletas no decretadas. El mayor número y concentración espacial se presenta en la zona de Chiloé, así como en el Seno del Reloncaví.

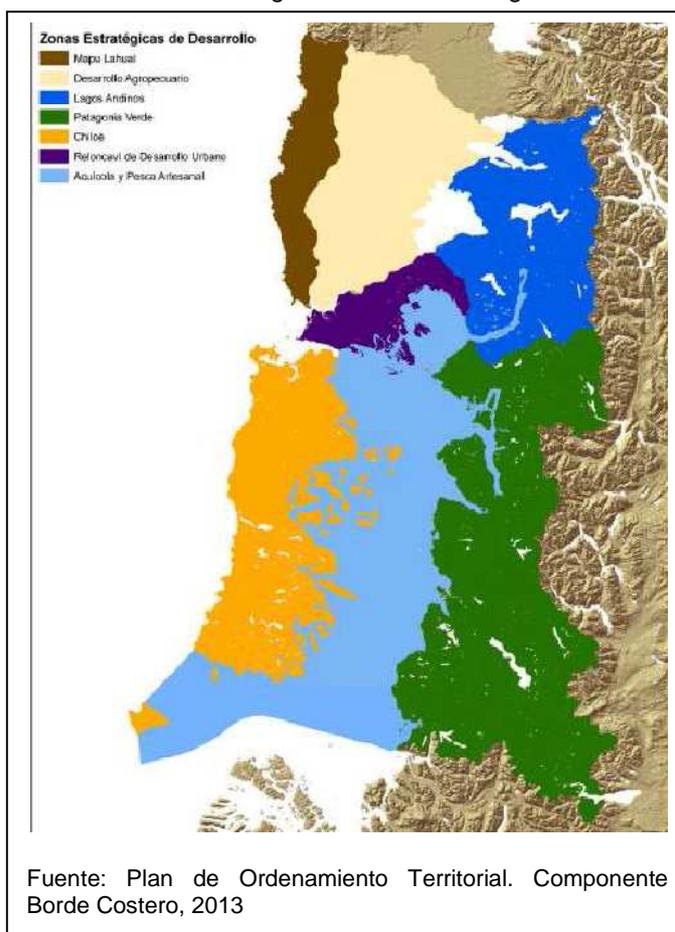
Respecto a las organizaciones sindicales dentro de la pesca artesanal se presentan 240 sindicatos a nivel regional, 38 asociaciones gremiales, 12 cooperativas y 27 federaciones. En la región existen dos agrupaciones de pescadores artesanales, que corresponden a los dos grupos que existen a nivel nacional, uno es el relacionado a Conapach es la COREPA A.G –nacional-. (con domicilio en Puerto Montt) y la Unión de Federaciones (con domicilio en Ancud) relacionados a la Confepach. En la región el porcentaje de pescadores representa el 89% a la Conapach y el 12,2% a la Confepach (Pupelde, 2009).

En Chile, desde el año 1995, existe el régimen de áreas (AMERB) entregadas a pescadores artesanales organizados de acuerdo a algún tipo de figura anteriormente descrita, contando a la fecha con 1.329 AMERB en diversos estados de tramitación (solicitud, adjudicada, estudios de línea base, seguimientos), de las cuales el 91% tienen como recurso principal el recurso “loco” (*Concholepas concholepas*), sólo en la Región de Los Lagos se concentran el 43% de las áreas a nivel nacional el año 2007(Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Los Lagos Informe complementario Acuícola/pesquero. 2009:11)

Ahora bien, para agregar complejidad a la dinámica expuesta debemos considerar que en la región de Los Lagos en la actualidad existen 22 solicitudes de espacios costeros marino de pueblos originarios (ECMPO) – Ley N° 20249.

Desde una mirada territorial la Estrategia Regional de Desarrollo 2009 – 2020, considera territorios estratégicos los cuales confieren una mirada territorial a dicho instrumento de planificación, definiéndose estas zonas de acuerdo a realidades geográficas, territoriales, económicas y sociales. Los territorios estratégico corresponden a: Zona Mapu Lahual; Zona

Ilustración N° 8 Áreas de Planificación Territorial dentro de la Estrategia de Desarrollo Regional



Desarrollo Agropecuario; Zona Patagonia Verde; Zona Reloncaví de Desarrollo Urbano; Zona Chiloé; Zona Acuícola y de la Pesca Artesanal. (Ver Figura XXX). Definiéndose para cada una de ellas objetivos de desarrollo y lineamientos estratégicos los cuales se relacionan directa e indirectamente con la propuesta de zonificación.

Para el año 2020 la zona del mar interior diversificará su actividad productiva incorporando la acuicultura de pequeña escala, turismo de intereses especiales, y pesca extractiva y recreativa, resguardando la sustentabilidad medioambiental del territorio. Gobierno Regional, 2013:13.

V.1.2.- Proceso de Planificación de Borde Costero

A continuación presentamos los hitos claves dentro del proceso de zonificación de borde costero.

El año 1994 se promulga la Política Nacional de Usos de Borde Costero, hasta ese momento no existía un instrumento de planificación territorial que incluyera al borde costero. La promulgación es el inicio del proceso de Zonificación con todas las modificaciones que vendrán en el futuro.

En el año 1998 se establece el reglamento interno para la creación de la CRUBC el cual es modificado el año 2005, y de la Oficina Técnica de Borde costero de la región de Los Lagos, desde esta fecha se comienza con dos procesos, la conformación de la CRUBC y la recopilación de antecedentes para el diagnóstico situacional, el cual incorporo la participación de actores claves dentro de un proceso participativo informativo y consultivo en algunos casos; informativo sobre la creación de la CRUBC y la invitación a participar de esta instancia y consultiva respecto a la propuesta preliminar de borde costero en mesas territoriales en diferentes lugares de la región con el fin de recabar información para el diagnóstico y la propuesta.

El año 2007 la SUBDERE impulsa un programa de fortalecimiento para el proceso de implementación que consistía en asesoría técnica, lo cual incluía la capacitación de actores para su participación en las mesas de trabajo regional.

En el año 2008 se promulga la ley Lafkenche, este es un hito importante porque desde ese momento las comunidades indígenas de la región pueden solicitar ECMPO, lo cual debe ser aprobado por la CRUBC, Comisión que hasta el momento no había incluido a las comunidades activamente dentro del proceso de zonificación regional.

El 2009 se aprueba la ley que exige la EAE a los instrumentos de planificación territorial, lo cual implica una revisión de los objetivos de la macrozonificación y el desafío de abrir el proceso a las diferentes ONG's ambientales para participar en el proceso, ya que dentro de los requisitos de la EAE está la participación de actores.

El año 2010 se termina con el convenio de SUBDERE, lo cual incide en los procesos de zonificación por falta de recursos, con la consecuente dificultad para seguir la cuarta etapa de validación de las propuestas dentro de un proceso participativo que se tornaba complicado debido a los múltiples usos y la incompatibilidad entre estos

2012 finalizan cuatro propuestas de microzonificación, procesos que fueron apoyados por la oficina técnica, pero desarrollados a nivel comunal con actores locales.

El 2013 se generan conflictos entre organismo de nivel central y regional por la pertinencia de la consulta indígena en torno a temas relacionados con el borde costero, lo cual termina con un dictamen de contraloría, lo cual atenta con una mayor descentralización.

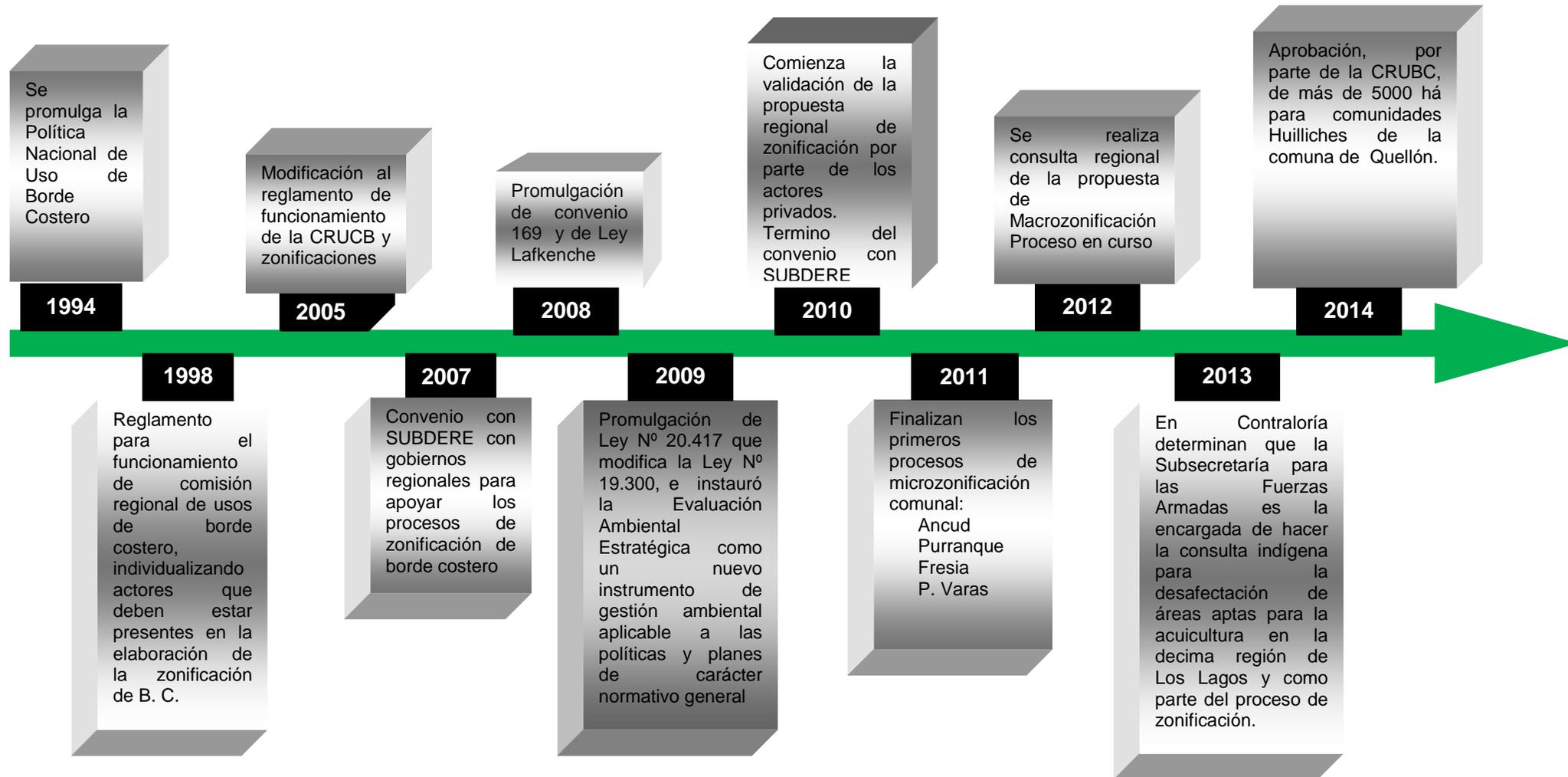
En 2014 se considera un precedente, dentro del proceso ya que a través de la votación de los miembros de la CRUBC, y otros actores invitados¹⁷ a la votación, se aprueban más de 5.000 há. de terrenos de playa y mar a comunidades Huilliches de la comuna de Quellón. Aprobación que demuestra los acuerdos y alianzas de actores dentro de la CRUBC, y es parte de un proceso de participación deliberativo, impulsado por el intendente - presidente de la CRUCH.

Ahora bien entregar esa cantidad de espacio marítimos a las comunidades genero ciertos conflictos entre pescadores y comunidades Indígenas debido a que si bien antes eran aliados en sus demandas, finalmente dentro de los actores del borde costero, los pescadores artesanales ocupan el espacio sin derechos de usos otorgados¹⁸, por lo cual sienten desventajas e incertidumbre sobre el destino de las áreas otorgadas como destinación ECMPO, de esta forma existen un cambio en la articulación de actores regionales en torno al borde costero. También debido al cambio de autoridades regionales –miembros de la CRUBC- y los conflictos que pudieron ocasionar la negativa en primera instancia de las solicitudes ECMPO, los Organismo Públicos se alinean y votan en bloque a favor de la entrega de estas áreas a Comunidades Huilliches.

¹⁷En la votación, hubo 27 votos a favor, una abstención y tres votos en contra de Amichile, Armasur y SalmónChile, por lo que por amplia mayoría se accedió a la propuesta de las comunidades indígenas.

¹⁸ Tiene derechos de uso en las AMERB´s que les han sido entregadas por SERNAPESCA, pero por extensión no son comparables a los espacios solicitados como ECMPO.

Ilustración N°9 Línea de tiempo dentro del proceso de Zonificación de Borde Costero en la Región de Los Lagos



Fuente Elaboración propia

V.1.3.-La Institucionalidad Regional en torno a la Política Nacional de Uso de Borde Costero. . Comisión Regional de Uso de Borde Costero y Oficina Técnica

Las dificultades para la implementación de la Política, en la Región de Los Lagos, nacen de la conformación y funcionamiento de la CRUBC., creada el año 1998 y modificaciones posteriores en año 2011, la Comisión está integrada por 49 representantes, en la actualidad sesiona principalmente para realizar pronunciamientos sobre Concesiones Marítimas y ECMPO.

La institucionalidad regional también cuenta con instancia de trabajo técnico como es el Comité técnico de servicios públicos y la Secretaría ejecutiva. El Comité Técnico es una instancia previa a las reuniones ampliadas de la CRUBC con el fin de analizar los temas en agenda y de esta forma los organismos Públicos antecedentes y los pronunciamientos sean más expeditos.

De todos modos antes de las reuniones, a través de la convocatoria está a disponibilidad de los miembros de la Comisión los contenidos de la reunión, la instancia de reunión anticipada de organismo públicos es una iniciativa que se ha replicado en varias regiones, por la necesidad de conocer posturas y que los pronunciamientos sobre asuntos marítimos sean en base a antecedentes concretos.

Ilustración N 10 Institucionalidad regional para Implementación de la POLÍTICA NACIONAL DE USO DE BORDE COSTERO



Fuente: en base a informe bianual de la región de Los Lagos 2011-2012. Elaboración propia

Las mayores oposiciones y críticas al proceso de zonificación llegaron el año 2008, con la presentación del Diagnostico Situacional de Borde Costero y propuesta preliminar de Zonificación.

La propuesta fue considerada como un instrumento poco participativo con un diagnóstico que no incluía las demandas de los actores de la región y que tenían como foco la actividad acuícola¹⁹, hasta el momento no se consideraba del virus ISA.1

¹⁹ Críticas véanse en http://www.radiodelmar.cl/rdm_2012/index.php/medio-ambiente/acuicultura/1004-el-mercado-es-quien-regula-zonificacion-costera-para-salmoneras.html

En la validación de la propuesta, año 2010 en adelante los dirigentes sociales y actores relevantes del borde costero, vieron en el instrumento de planificación una oportunidad de plasmar sus anhelos de cambio de la dinámica que vivía el borde costero, una privatización a través de las concesiones acuícolas, marítimas y destinaciones.

Los pescadores artesanales fueron los primeros en exponer sus inquietudes, ya que la zonificación de usos no proponía cambio a la situación actual, siendo una materia pendiente por los conflictos que existían con las empresas acuícolas. En la propuesta se mantienen las Áreas Aptas para la Acuicultura, situación difícil de modificar porque esta normada por decretos que respaldan este uso. La magnitud con que se ha desarrollado la actividad en la región ha perjudicado otras actividades como la pesca artesanal, turismo y la disposición de espacios para protección ambiental.

Ahora bien desde el gobierno central a través de la modificación de la ley base del medio ambiente²⁰ se exigen la Evaluación Ambiental Estratégica (2009) a los Instrumentos de Planificación Territorial, lo cual permitía a ONG's, pescadores y actores turísticos, solicitar cambios en la propuesta, lo que significó una paralización del proceso, para incorporar lineamientos ambientales estratégicos dentro de un proceso participativo.

Paralelo a esta situación, se comenzaron a desarrollar microzonificaciones de borde costero en comunas de la región, se buscaba solucionar los conflictos de usos, en una iniciativa participativa público privada a nivel local, lo cual permite mayores niveles de participación a nivel local y regional.

V.1.4.-Actores

De acuerdo al mapeo de actores presentamos una caracterización de actores, alianzas, estrategias y redes dentro del proceso de zonificación regional.

Desde el año 2009 con la entrega del Diagnostico Situacional y las reuniones de la CRUBC (se comienza a escuchar críticas debido a que ONG ambientales y la Universidad Austral de Chile proponían un Área Marino Costero Protegido Chiloé – Las Guaitecas respaldados por Comunidades Huilliches y empresarios turísticos, lo cual genera las primeras alianzas en torno a la búsqueda de un desarrollo sostenible en el borde costero, la propuesta no prosperó porque no se logro validar entre los actores

Ante la situación de deterioro ambiental; ONG ambientalistas, pescadores artesanales, pueblos originarios, fundaciones y empresarios turísticos se constituyeron como un frente en contra de la actividad acuícola salmonera y miticultora, hasta que el 2010 se detiene la entrega de concesiones acuícolas en la región, era una oportunidad de exigir a la Autoridad Política medidas que terminaran

²⁰ La Ley 20.417, promulgada en enero de 2010, establece que la EAE es "el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-propertyvalue-15960.html#w3_pa_presentacionExtendida_1_49125_EAE20en20Chile aunque existe esta exigencia hasta la actualidad todavía no se cuenta con un reglamento que permita tener claridad sobre cómo realizar el proceso.

con lo que ellos consideraban un abuso de parte de las empresas aunque estos últimos tenían respaldos legales que le permitían en cierta medida imponer sus interés, sin negociar generando un bloque constituido por acuicultores y miticultores y empresas de transporte marítimo de la región.

Entre las demandas que se presentaron en la CRUBC está la desafectación de AAA, solicitud de mayores espacios de conservación y desde el año 2009 solicitud formal de espacios marinos costero de pueblo originarios, lo cual significaba paralizar proyecto que tuvieran dentro del área de solicitud de ECMPO, situación que se percibió como una amenaza a la inversión privada en la región.

En este contexto, diferentes comunidades Huilliches de la región, solicitan ECMPO que son rechazados por la CRUBC debido a la escasa voluntad de aprobar una figura legal poco analizada, que generaba incertidumbres y que podría restringir actividades que estaban consideradas como estratégicas dentro de la Estrategia de Desarrollo Regional.

Se generan bloques de intereses contrapuestos sobre usos y vocaciones del borde costero en la Región generando diferentes alianzas y redes de contactos, constituyéndose dos grandes bloques los que están de acuerdo con la actividad acuícola miticultora (Secretarías Regionales Ministeriales, salmoneros y miticultores), y quienes buscan nuevas formas de desarrollo. En los últimos años, se han aprobado por Decreto del Ministerio de Defensa tres EMCPO a nivel regional (Punta Capitanes, Huentetique y Trincao) lo cual permite inferir que la CRUBC está evaluando de manera positiva, las demandas de los pueblos originarios.

La pesca artesanal y las ONG siguen esperando frenar la actividad acuícola, lo cual se consiguió a través de extender la moratoria, revisión de decretos y leyes lo cual no depende únicamente de la decisión de la CRUBC sino que Organismos Públicos a nivel central.

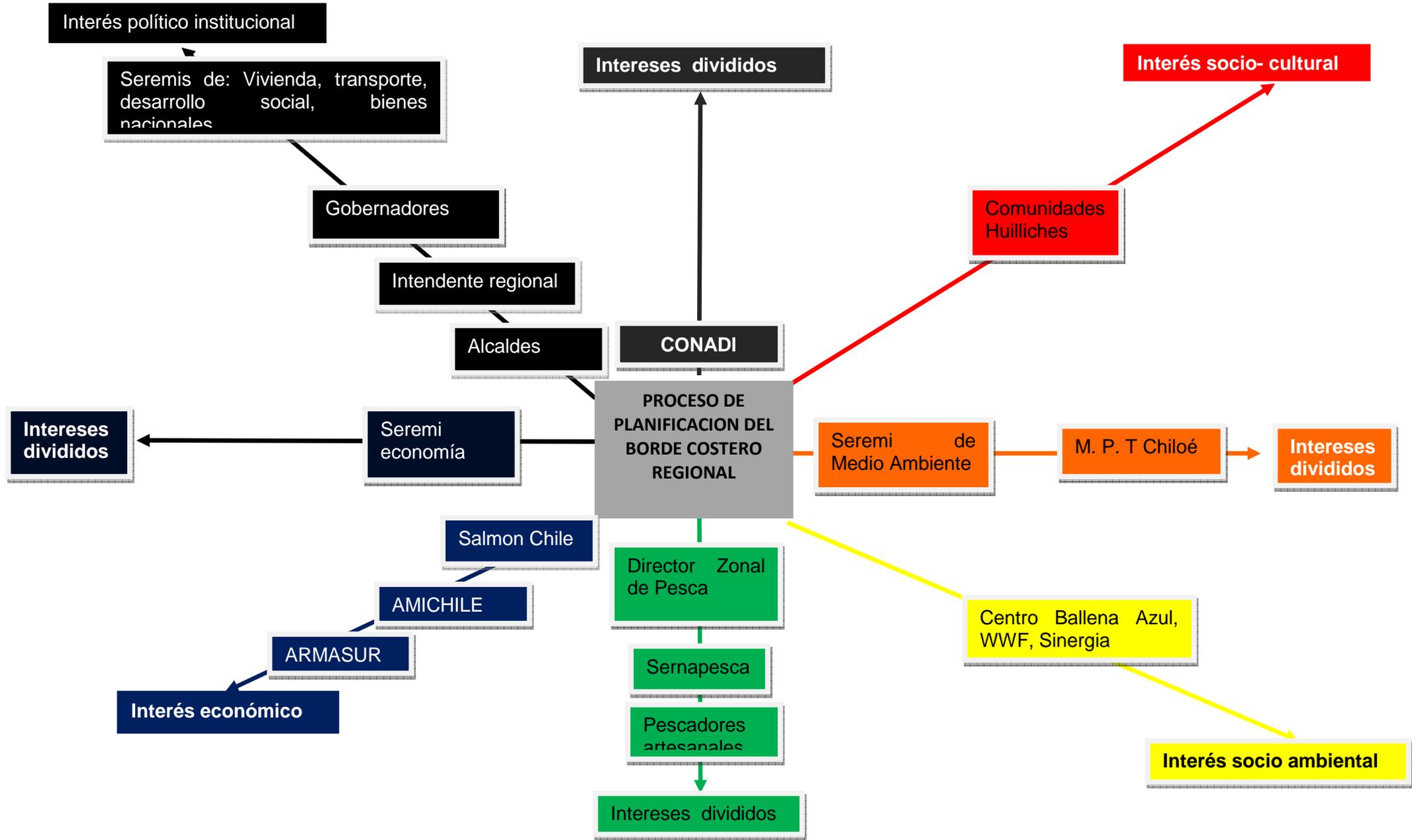
Finalmente es importante considerar que en este mapa de alianzas estratégicas entre actores se han presentado discrepancias en ciertos temas-AMCP-MU, ECMPO, pero finalmente cuando se ha tratado de observar el instrumento de planificación de borde costero se ha llegado a estrategias de más largo plazo que temas puntuales que han generado discrepancias en los bloques.

A continuación presentamos una matriz con los actores privados y Sociedad Civil del Borde Costero y que participan en la CRUBC

1. Dentro de la pesca artesanal participan, COREPA Los Lagos, Federación Palena, FEDACAP
2. Del sector acuícola: Salmon Chile
3. Representante de otros sectores: Asociación gremial ARMASUR de navío y puertos privados del sur austral de Chile
4. Representantes del sector turístico: Mesa de Turismo provincial Chiloé
5. Representante de sector Miticultor: AMICHILE, asociación de multicultores de Chile
6. De manera informal, pero con gran importancia en las decisiones dentro del proceso de zonificación, han estado las ONG's: Sinergia para el desarrollo sostenible, WWF, Centro Ballena Azul, CECAPAN

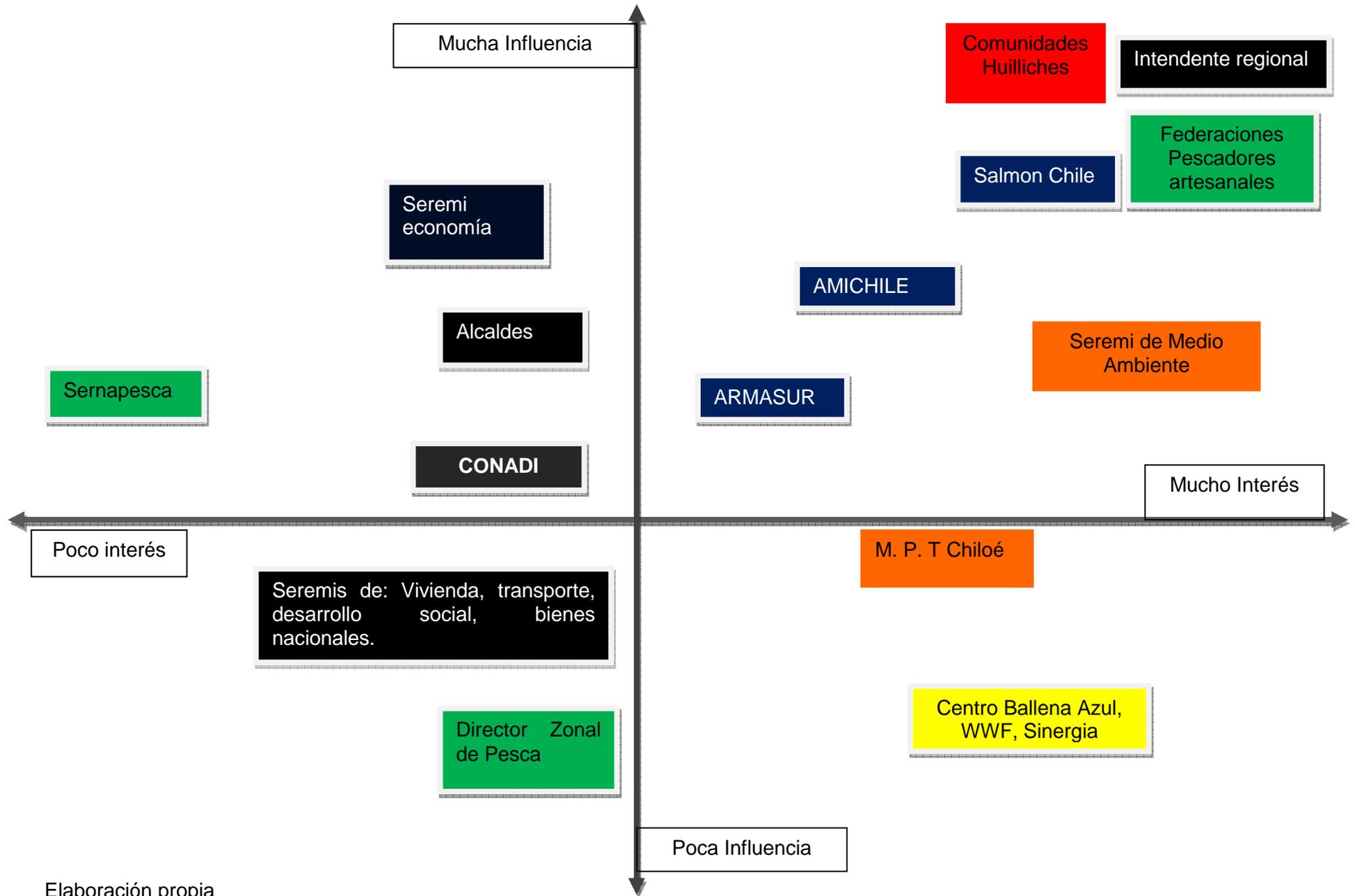
7. Fundaciones: Fundación para la Superación de la Pobreza, a través de programa servicio y Practica País en los procesos de microzonificación comunal
8. Comunidades Huilliches: Su participación hoy es permanente con un voto en la CRUBC. Este voto es de una comunidad que solicito ser incorpora como miembro, pero no representan a todas las comunidades de la región de Los Lagos

Ilustración N° 11 Mapa de intereses de actores del Borde Costeros de la Región de Los Lagos



Elaboración propia

Ilustración N° 12 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costeros de la Región de Los Lagos



Elaboración propia

Tabla N° 7 Caracterización de actores de borde costero a nivel regional

IDENTIFICACIÓN DEL ACTOR	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR	CARACTERIZACIÓN
Intendente regional	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Actor de mucha relevancia debido a su posición de presidente de la CRUCH, su importancia radica en el impulso que ha dado a la zonificación.
Gobernadores de las provincias	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En general los gobernadores provinciales no han tenido mucha injerencia en el proceso.
Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En general los seremis participan desde una óptica de contraparte técnica de las propuestas dando su opinión de acuerdo a los intereses de su cartera, en la mayoría de las veces votando en bloque.
Secretario Regional Ministerial de Economía, Fomento y Reconstrucción	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En general los seremis participan desde una óptica de contraparte técnica de las propuestas dando su opinión de acuerdo a los intereses de su cartera.
Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Es una seremi que vincula los IPT normativos con la macrozonificación
Secretario Regional Ministerial de Transporte	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En general esta seremi a entregado información sobre nuevos proyectos en el borde costero, su posición ha sido más bien técnica
Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En general los seremis participan desde una óptica de contraparte técnica de las propuestas dando su opinión de acuerdo a los intereses de su cartera.
Director regional de Obras Portuarias...	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En general la DOP participa desde una óptica de contraparte técnica de las propuestas dando su opinión de acuerdo a los proyectos de inversión en infraestructura
Secretario Regional Ministerial de Medio Ambiente	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Esta ha sido una seremi activa en el proceso de Zonificación, principalmente porque quieren impulsar un AMCP, lo cual ha recibido apoyo de otros integrantes de la mesa, contando con la evaluación de la UACH
Un representante de la Armada de Chile	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Son un representante principalmente dedicado a salvaguardar los intereses de la armada en temas como la libre circulación y la espacios estratégicos
Gobernadores Marítimos	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Son representantes de carácter técnico, lo cual permite tener información fidedigna de las solicitudes de CCAA, CCMM y DDMM, las cuales deben ingresar en primera instancia a las capitanías de puerto
Director Regional del Servicio Nacional de Turismo	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	En los últimos años se han convertido en actores de gran relevancia, los cuales asociados a MMA están intentado impulsar un turismo de intereses especiales en la región y por tanto están en contraposición con las actividades económicas que puedan afectar los ecosistemas

Elaboración Propia

Continuación Tabla N° 7

IDENTIFICACIÓN DEL ACTOR	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA DEL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR	CARACTERIZACIÓN
Director Regional del Servicio Nacional de Pesca	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Tiene gran injerencia desde el punto de vista técnico como los gobernadores marítimos, manejan estadística oficial de los recursos costeros.
Alcaldes	Formal	Político	Municipal	Indirecta	Gubernamental	Con la entrada en vigencia de la ley Lafkenche y los procesos de microzonificación a nivel comunal, han adquirido protagonismo, al llevar las demandas de las mesas comunales a la CRUCH, en ocasiones.
Director Zonal de Pesca	Formal	Económico	Regional	Indirecta	Gubernamental	Tiene la misión de llevar las inquietudes de del consejo zonal de pesca de la Región
CONADI	Formal	Político	Nacional	Indirecta	Gubernamental	Actor que con entrada en vigencia de la ley Lafkenche se hizo imprescindible su presencia para explicar los procesos de solitud de ECMPO, e intentar ser mediador entre comunidades Huilliches y actores del sector privado.
Presentantes elegidos por el consejo regional, entre sus miembros.	Formal	Político	Regional	Indirecta	Gubernamental	Actores que hasta el momento de este trabajo han presentado muy poca relevancia en la CRUCH, si debemos considerar que hoy con su elección mediante votación pueden alcanzar reales niveles de participación debido a la representación de los intereses de su electores
Federaciones de pescadores	Formal	Económico	Regional	Directa	Privado	Actor con mucha relevancia, considerando el elevado número de pescadores artesanales en la región y por tanto el poder de convocatoria, que presentan, aunque no están unidos en una sola federación las tres que participan buscan el mismo objetivo de frenar la actividad acuícola y tener mejores condiciones de trabajo
ONG'S	Informal	Ambiental	Internacional	Directa	Organización sociedad civil	Las ONG's debido a la infección del virus ISA, sus denuncias son consideradas y sus demandas incluidas, entre esta decretar el AMCP
Fundaciones	Informal	Ambiental	Nacional	Directa	Organización sociedad civil	Las fundaciones comparten los ideales de las ONG's pero aquí no solo están enfocados en la sustentabilidad ambiental, sino también en general proyectos con las comunidades costeras, como la Fundación para la superación de la pobreza.
Comunidades Huilliches	Formal	Sociocultural	Internacional	Directa	Comunitario	Actor de gran relevancia, en el actual contexto regional, desde ratificación del convenio 169 y la ley Lafkenche, las comunidades Huilliches, han adquirido gran poder dentro de la CRUCH aunque todavía no sean miembros oficiales. Las comunidades no tienen un solo representante a nivel regional por tanto son comunidades o asociaciones de comunidades como el cacicado de Quellón

Elaboración Propia

Continuación Tabla N° 7

IDENTIFICACIÓN DEL ACTOR	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA DEL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR	CARACTERIZACIÓN
Salmonicultores	Formal	Económico	Internacional	Directa	Privado	Actor de relevancia debido al poder que adquirieron con el impulso de la actividad en la primera década del 2000, también es un actor que tiene graves conflictos con comunidades Huilliches, pescadores y operadores turísticos, pero siguen siendo una industria que genera muchos puestos de trabajo en la región. SALMON CHILE AGRUPA A LOS EMPRESARIOS DE LA INSDUTRIA A NIVEL REGIONAL
Miticultores	Formal	Económico	Internacional	Directa	Privado	Los miticultores son actores relevantes, ya que también es otra industria que genera muchos puestos de trabajo, pero no genera tanto rechazo entre las comunidades costeras de la región, quizá podemos inferir porque en muchos casos los dueños de la concesiones son lugareños.
Operadores turísticos	Formal	Económico	Nacional	Directa	Privado	Los operadores turísticos buscan impulsar un turismo de intereses especiales y cultural, por tanto se han asociado a pescadores artesanales y ong's para impulsar nuevas formas de trabajo ambientalmente sustentable, el borde costero de la región tiene una vocación turística por tanto también sus demandas reciben apoyo de algunos organismo gubernamentales como el MMA
Universidades regionales	Informal	Político	Nacional	Indirecta	Privado	Han sido un actor de mucha legitimidad a la hora de impulsar propuestas y buscar alianzas y generar redes.
Asmasur	Formal	Económico	Nacional	Directa	Privado	Asmasur es una asociación gremial que concentra a más del 80% de la Flota de naves y el 90% de los puertos privados de la Zona sur Austral del país , por tal motivo esta en relación con la actividad pequero industrial y por tanto en relación con las actividades acuícola- muticultora.

Elaboración Propia

V.1.4.- Propuesta de Macrozonificación

La propuesta preliminar de macrozonificación fue finalizada en el año 2012, para llegar a consenso sobre los usos preferente, la metodología de trabajo es a través de una matriz de compatibilidad o matriz semáforo, donde a través de cartografías participativas sectoriales se proponen usos y actividades, que posteriormente se analizan en conjunto y de acuerdo a la matriz semáforo se decide: usos preferentes, de acuerdo a los propuestos en la Política Nacional y desde este, se acuerdan usos compatibles e incompatibles, de acuerdo a:

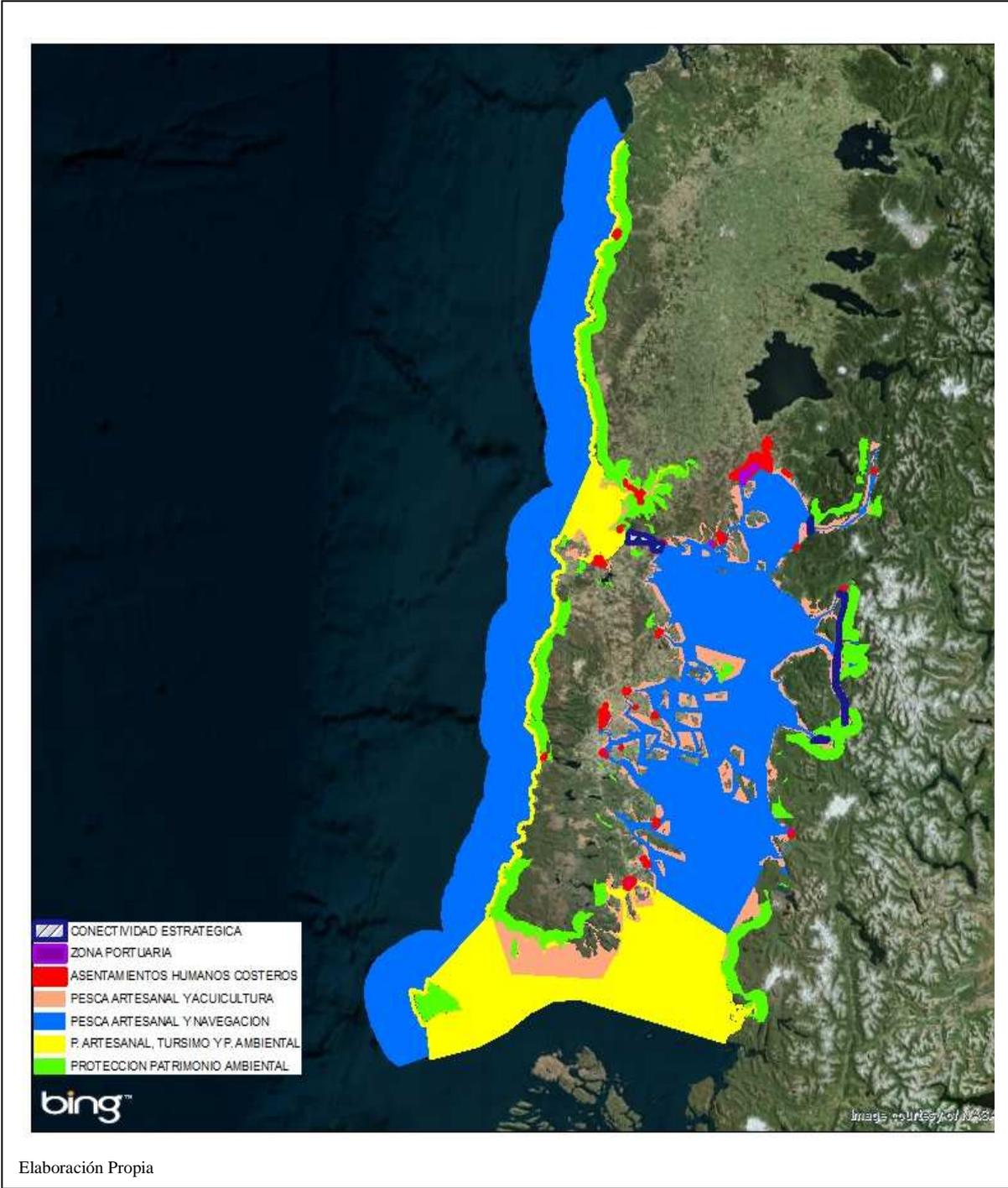
Condiciones ambientales, usos actuales y proyección.

Tabla N° 8 Propuesta de usos preferentes Macrozonificación de Borde Costero, Región de Los Lagos

Propuesta Preliminar 2009	Usos PNUBC 1994
Zona de conectividad Estratégica	Áreas reservadas para el Estado
Zona sujeta a estudio	
Rutas de navegación mayor	
zona de ejercicios navales	
Zona Portuaria Industrial	Áreas para puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza
Zona Portuaria turística	
Se considera dentro de Zona Portuaria industrial	Áreas para industrias de construcción y reparación de naves
Zona de caleta pesquera	Áreas en las cuales existen asentamientos humanos y caletas de pescadores
Zona urbana mayor	
Zona urbana menor	
Zona para pesca artesanal, Turismo y acuicultura	Áreas para actividades industriales, económicas y de desarrollo.
Zona de pesca artesanal y turismo	
Zona de pesca Artesanal, Turismo y protección ambiental	
Zona de protección ambiental	
Zona costera con influencia de pueblos originarios (considerada como elemento de referencia preliminarmente)	

Elaboración Propia Fuente: Componente Borde Costero, Plan Regional de Ordenamiento Territorial, región de Los Lagos 2013.

Ilustración N° 13 Propuesta preliminar de macrozonificación de Borde Costero, región de Los Lagos



Elaboración Propia

Portal de Aqua Chile
Fecha 25 de Abril de 2010

NEGOCIOS E INDUSTRIA

FORMACIÓN

LABORAL

SUSTENTABILIDAD

Borde costero de la Región de Los Lagos sin horizonte

Publicado el 26 De Abril Del 2010

<http://www.aqua.cl/2010/04/26/borde-costero-de-la-region-de-los-lagos-sin-horizonte/>

Compartir: [Compartir](#) 0 [Twitter](#) 0 [G+](#) 0 [Compartir](#) 

Enviar por email [Imprimir](#)  [Notas al editor](#) [Suscribirse a newsletter](#)

A más de una década de impuesta la Política Nacional del Borde Costero, la Región de los Lagos aún no cuenta con una zonificación para la conciliación de intereses de su uso. Al respecto, el intendente, Juan Sebastián Montes, cree que el trabajo se complicó por las dificultades que trajo el virus ISA en la industria del salmón y agregó que la Subsecretaría de Marina debió haber trabajado por su parte el tema, para llegar a tener un instrumento sectorial por cuanto en la situación que se encuentra hoy día ha permitido que cada

Diario el Llanquihue
Fecha 04 de mayo de 2012

2

EL LLANQUIHUE | Viernes 4 de mayo de 2012

Tema del día

Indefinición por normativa en borde costero genera molestia

PESCADORES. Las caletas pesqueras se sienten pasadas a llevar por quienes han ido poblando un desarrollo sin mediar ningún instrumento más que el Plan Regulador que es urbano.



ESTE CAMINO ESTÁ CERCA DE RESTOS ARQUEOLÓGICOS EN PANTAO.



Continuación Ilustración N° 14

Diario Estrella de Chiloé
Fecha 29 de enero de 2013

LA ESTRELLA | MARTES 29 DE ENERO DE 2013

5

PABLO ARÁNGUIZ



OCHO FAMILIAS SOLICITARON ÁREAS DE MANEJO.

Comisión regional accede a peticiones sobre borde costero de comuneros

Página Oficial de CONAPAH
Fecha 12 de Abril de 2010



CONFEDERACIÓN NACIONAL DE PESCADORES ARTESANALES DE CHILE
"La Unidad es Triunfo"



Noticias (Volver atrás)

lunes 12 de abril de 2010, 13:37

CONAPACH y COREPA se reúnen con nuevo Intendente de la Región de Los Lagos y exigen no ampliar las áreas aptas para la acuicultura en la región por afectar los caladeros y bancos naturales.

Me gusta 0 Tweet 0 G+1 0

Exigiendo cumplir con la moratoria a la creación de nuevas áreas aptas para la Acuicultura, los socios del Consejo Regional de Pescadores Artesanales de la Décima Región, COREPA A.G. y de CONAPACH en la décima región,

Inicio

Noticias

noticias recientes

Galería de Imágenes

Consultas y Opiniones

VI.- COMUNA DE DALCAHUE: CONTEXTO Y PROCESO DE MICROZONIFICACION DE BORDE COSTERO

VI.- Contexto y proceso participativo

La comuna de Dalcahue comienza su proceso de microzonificación el año 2008, impulsada por el Departamento de Desarrollo Económico Local y la Oficina Técnica de Borde Costero Regional.

Dalcahue es la quinta comuna más poblada de la isla de Chiloé, el 62, 53% de la población se localiza en el área urbana, para el año 2012 se estimaba una población de 15.906 habitantes. La población en la comuna se ha localizado en el área oriental principalmente

por los suaves lomajes y como parte del tipo de poblamiento que se experimento en la isla desde la llegada de los primeros habitantes, indígenas Chonos y Huiliches.

Las actividades económicas predominantes son el turismo, la actividad silvoagropecuaria y las relacionadas con el mar.

La actividad turística se basa en uno de tipo cultural articulando la zona urbana con la rural, a través de atractivos naturales y culturales de renombre a través de iniciativas desde el Ministerio de Bienes Nacionales, como parte de su política de gestión de patrimonio fiscal nace la ruta patrimonial N° 59 denominada "Archipiélagos de Chiloé, humedales, aves y cultura" impulsada por la ONG CECPAN y habilitada por el Ministerio en conjunto con 4

Ilustración N°15 Población de la Comuna de Dalcahue estimada por el INE Periodo 2008-2014

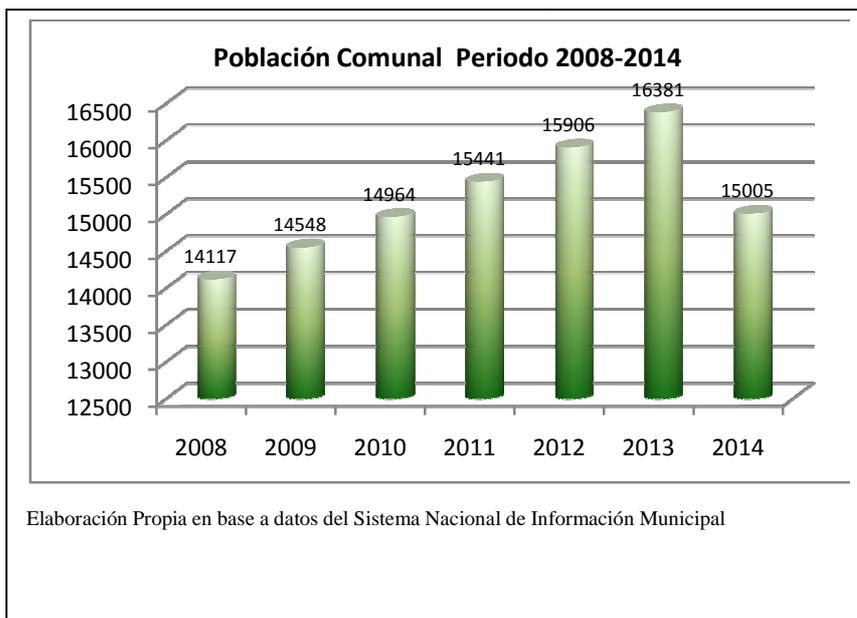


Ilustración N° 16 Localidades y Población en el borde costero de Dalcahue



municipalidades: Dalcahue, Castro , Curaco de Velez, Quinchao que integra atractivos naturales culturales y paisajísticos que posean un valor natural e histórico cultural(WILLAUME, 2014)

La actividad agropecuaria tiene una tradición en la Isla de Chiloé el cultivo de la papa es el de mayor potencial dentro de la isla y de Dalcahue, la ganadería es de tipo extensiva y se ha extendido debido a la explotación del bosque nativo para leña y madera.

El año 2012 Chiloé fue declarado territorio SIPAM – Sistemas Ingeniosos de Patrimonio Agrícola Mundial por la FAO apoyado por el Fondo para el Medio AMBIENTE mundial GEF. Este reconocimiento busca que los agricultores tengan protección jurídica favoreciendo el rescate de la cultura local y sus prácticas tradicionales.

Respecto a las actividades ligadas al mar, estas se han desarrollado desde los primeros asentamientos humanos, los conchales de pesca testimonian esta actividad hoy la recolección de mariscos y algas sigue siendo de autoconsumo pero se han agregado nuevas, en total hoy se pueden nombrar como actividades relacionadas: Pesca artesanal, la pesca y recolección de orilla, la algacultura, la miticultura, la halioticultura y la salmonicultura.

La actividad pesquera y acuícola es la principal actividad económica de la comuna²¹, pasando de una explotación tradicional a una de explotación industrial.

En la comuna existen 109 concesiones acuícolas y 32 concesiones marítimas, entre CCMM menores, mayores y destinaciones, estas concesiones entregan derechos de usos que van desde los 10 hasta los 50 años y en casos de destinaciones para organismo públicos los otorgamientos indefinidos.

La mayoría de las concesiones acuícolas tiene como objeto la producción de mitílidos 88 en total – cholgas, choros y choritos-.

Las áreas aptas para la acuicultura en la comuna se extienden a 276,8 Há en su totalidad ocupadas por las 109 concesiones acuícolas antes mencionadas.

Para el proceso de estos y otros centros de cultivo existen 10 plantas de procesos destinados principalmente a la elaboración de productos de exportación de acuerdo a la tipología de SERNAPESCA: cocidos, fresco enfriado, congelado, ahumado y conserva, procesando en su mayoría chorito, Salmon Plateado y trucha arcoíris.

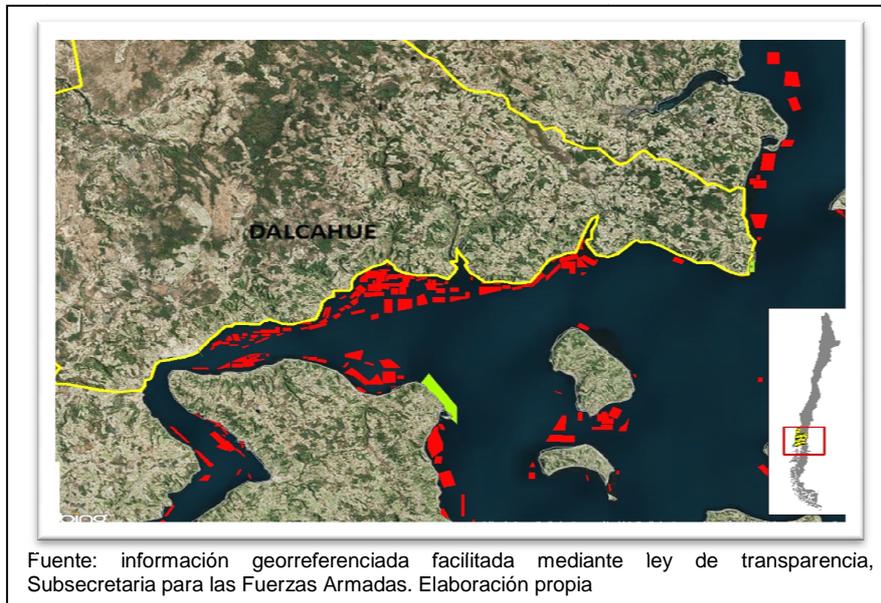
Por su parte la pesca artesanal se descompone: la pesca y la recolección de orilla fueron actividades que determinaron los asentamientos de los primeros pueblos en la Isla de Chiloé, los conchales y corrales de pesca son vestigios de la recolección de mariscos y pesca de orilla.

Estas dos actividades siguen siendo parte del cotidiano de familias de Dalcahue, pero hoy con una disminución de los bancos naturales, debido a la sobreexplotación de los recursos.

²¹ Solo como dato porque está fuera de nuestro periodo de análisis, para el censo del 2002 el 26, 4% de la PEA de la comuna se desempeñaba en actividades de pesca, explotación de criaderos de peces y granjas piscícolas, actividades de servicios relacionados con la pesca.

La comuna de Dalcahue cuenta con dos caletas pesqueras decretadas: una en la localidad de Tenuan y la otra en el área urbana, esta última dentro de puerto pesquero y de embarco y desembarco de personas a las islas aledañas, siendo el tercer puerto pesquero más importante de la isla grande de Chiloé, su administración está a cargo del Sindicato de pescadores N°1

Ilustración N° 17 Concesiones acuícolas en la comuna de Dalcahue y alrededores.



La explotación de recursos

pesqueros se centra en dos tipologías de pesca:

Pesca bentónica: realizada por buzos mariscadores de pulpo, almeja, cholga, julianaerizo, choro malton, congrio colorado y rollizo.

Pesca demersal en dos lugares, mar interior y mar exterior, en la primera en los caladeros de pesca de isla Chauques, Alao, Apiao, Chaulinec, Tranqui y Queilen a través de artes como trampas, espineles y redes obtienen merluza, pejegallo, jaiba y centolla y en el mar exterior a través de trampas y espineles obtiene rayas, reinetas y congrio dorado.

La situación de agotamiento de los recursos pesqueros es preocupante “poco a poco se agotan los recursos, por efecto de una explotación fuera de los rendimientos máximos sostenibles (RMS) en el caso de los canales y fiordos del mar interior de Chiloé, los pescadores deben salir cada vez más lejos, ya que quedan pocos sectores para desarrollar sus faenas (WILLAUME, 2014) la situación no solo lleva a la desaparición paulatina de la pesca artesanal sino que también una pérdida de la cultura pesquera artesanal chilota.

VI.1.1.-Proceso de Microzonificación de Borde Costero en Dalcahue

El proceso de Microzonificación fue impulsado en la comuna el año 2008, por la Oficina Técnica de Borde Costero de la región de Los Lagos; la iniciativa finaliza el año 2008 con un diagnóstico preliminar de borde costero. Este primer documento consistía en una evaluación ambiental, económica y demográfica del área y una propuesta de

usos que los habitantes de las diferentes locales querían darle a su borde costero, pero solo a modo de enumeración, no en cartografías participativas.

Objetivo de la Microzonificación Comunal

Su objetivo general es “acordar un modelo de Ordenamiento Territorial que permita establecer un equilibrio entre usos e intereses que existen en el Borde Costero, garantizando la conservación de los recursos naturales en el marco del desarrollo sostenible.” Diagnóstico, 2013.

Los objetivos específicos determinados dentro del proceso son los siguientes:

- Propender a una adecuada consideración de la realidad geográfica de todos los sectores.
- Propender al desarrollo de los recursos y riquezas.
- Propender a una adecuada compatibilización de los múltiples usos e actividades que se ejecutan en el Borde Costero.
- Posibilitar y orientar el desarrollo equilibrado de las distintas actividades, desde una perspectiva nacional y acorde con los intereses regionales, locales y sectoriales.
- Promover la preservación y conservación de áreas costeras con relevantes valores de biodiversidad.
- Contribuir a la identificación de las perspectivas y proyecciones futuras de las actividades que precisan de los espacios costeros para su ejecución y evitar su uso inadecuado, o inconveniente.
- Generar las condiciones favorables a la inversión pública y privada, proporcionando estabilidad y certeza respecto del uso sustentable de los espacios contenidos en el borde costero regional.

Los Pilares en los que se basa el proceso de planificación son:

Participación.

Respeto

Responsabilidad

Integración

Proyección

Flexibilidad:

También se consideraron ciertos aspectos claves dentro del proceso de acuerdo a las etapas de trabajo

Para la instalación del proceso a nivel comunal se debe contar con:

- Voluntad política
- Capacidad técnica
- Definición de reglas claras

Para el desarrollo del proceso:

- Cooperación y coordinación intersectorial
- Participación ciudadana
- Compromiso por el proceso
- Participación amplia y representatividades validadas (geográficas y sectoriales)

Medio Ambiente a través de una persona encarga de elaborar los informes técnicas, gestionar las reuniones tanto dentro de la comuna como trabajo con organismo regionales para fortalecer el proceso de planificación territorial.

En el primer periodo se realizaron reuniones mensuales desde el mes de abril a noviembre de 2008

Tabla N° 9 Lugar y fechas de reuniones de la mesa de Borde costero Comuna de Dalcahue año 2008

N° de Reuniones	Fecha Mesa	N° Asistentes	Lugar de Reunión
1	03 de Abril de 2008	12	Municipal de Dalcahue
2	15 de Mayo de 2008	15	Municipal de Dalcahue
3	11 de Junio de 2008	18	Municipal de Dalcahue
4	18 de Julio de 2008	9	Municipal de Dalcahue
5	19 de Agosto de 2008	12	Municipal de Dalcahue
6	24 de Septiembre de 2008	10	Municipal de Dalcahue
7	17 de Octubre de 2008	9	Municipal de Dalcahue
8	05 de Noviembre de 2008	20	Localidades de Quiquel, Quetalco
9	06 de Noviembre de 2008	14	Localidades de San Juan, Calen
10	14 de Noviembre de 2008	16	Localidad de Tenaun

Elaboración Propia

Finalizando esta ronda de reuniones se termina con un diagnóstico del borde costero y una identificación de problemáticas por localidades costeras y un listado de usos preliminares.

Dentro de esta primera etapa no se trabajó con una misión y visión comunal, más bien fue una iniciativa que intentaba apoyar el proceso de Zonificación de acuerdo a los requerimientos del gobierno regional con su oficina de Borde costero.

La instancia sirvió para elaborar un diagnóstico del lugar y dar a conocer la Política Nacional de Uso de Borde Costero y que los diferentes actores del borde costero plantearan sus problemas respecto a las actividades y usos que se estaban desarrollando en ese momento.

En general los sectores invitados a la mesa de trabajo son los mismos que años más tarde aunque los nombres de los representantes cambien.

Al retomar el proceso se han realizado 3 sesiones:

Tabla N° 10 Lugar y fechas de reuniones de la mesa de Borde costero Comuna de Dalcahue Año2014.

N° de Reuniones	Fecha Mesa	N° Asistentes	Lugar de Reunión
1	04 de Abril de 2014	29	Municipal de Dalcahue
2	25 de Mayo de 2014	18	Municipal de Dalcahue
3	10de Septiembre de 2014	17	Municipal de Dalcahue

Elaboración Propia

Parte de la estrategia ha sido validar el proceso de trabajo y presentar resultados, se han desarrollado líneas de acción, dentro de lo que han determinado *como Gestión Integrada del borde costero* (acta sesión ordinaria N° 73 Concejo Municipal, Dalcahue, 02 de diciembre de 2014) que se describen a continuación:

1. Planificación y Ordenamiento del Borde Costero
2. Mitigación y remediación de la contaminación marina
3. Protección de humedales costeros
4. Desarrollo Económico Local

Resumiendo los hitos importantes que permiten comprender como se ha desarrollado el proceso de Microzonificación de la comuna de Dalcahue.

El año 2008 la oficina técnica de borde costero regional decidió impulsar los procesos de microzonificación, dentro de esta iniciativa en la comuna de Dalcahue se invita a trabajar en una mesa público - privada y se trabaja durante el año en el diagnóstico situacional y una propuesta preliminar que finalizaba en un listado de usos para las diferentes localidades, propuesta que se levanta tanto desde las reuniones en la municipalidad como recogiendo información en terreno.

El año 2009 se intenta seguir con la mesa de trabajo desde el gobierno regional, pero esta se paraliza, en parte se puede inferir que debido al cambio de Administración Local y una nueva agenda local donde no se dio prioridad al tema, este pierde fuerza y validez.

El año 2010 se paralizan la entrega de concesiones acuícolas en la región situación que permite replantar límites de AAA, solo permitiendo la relocalización, de acuerdo a los barrios salmoneros que se habían determinado posterior al surgimiento del Virus ISA.

El año 2011, se intenta retomar el proceso de Zonificación de borde costero Comunal, pero la iniciativa no sigue adelante debido a la dificultad para sostener el proceso.

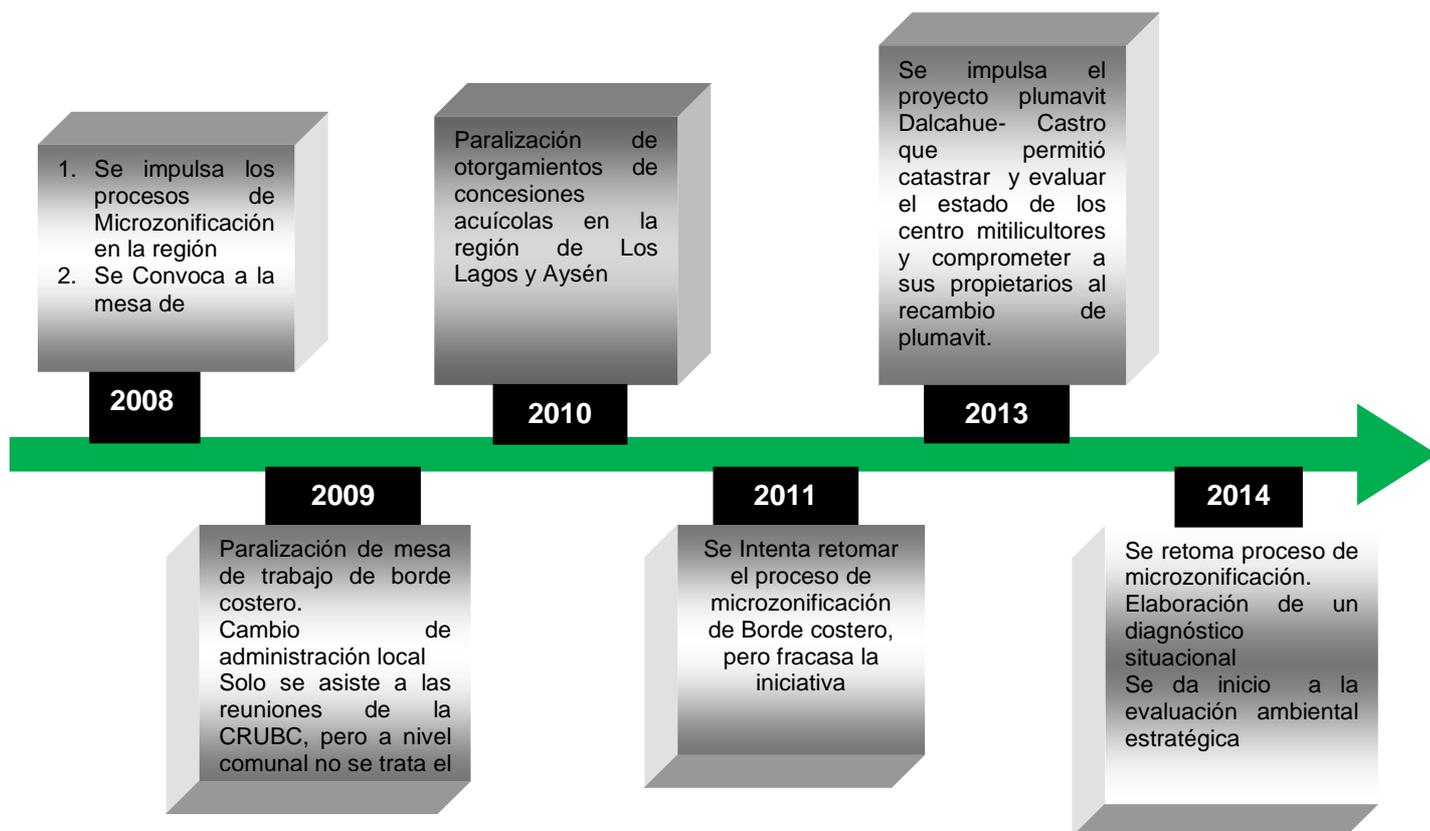
En el año 2013 se desarrolla el proyecto Plumavid con el objetivo de realizar el recambio de boyas para la miticultura, situación que permitió mejorar el manejo de los

residuos de Plumavit que arrojaban a la playa, esta iniciativa podríamos considerar el impulso a trabajar nuevamente en una mesa público- privado y se ha convertido posteriormente en el primer acuerdo de la mesa en el corto plazo, lo cual fortalece el proceso.

El año 2014 se retomó la mesa de trabajo de borde costero, pero esta vez con más integrantes y también con una organización diferente a la hora de emitir voto sobre temas tratados en la reunión.

Un hito muy importante se desarrolla el año 2014 en la segunda parte del proceso; dentro del proceso de Microzonificación se da inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica, debido a que este instrumento vinculando a las Zonificaciones de Borde Costero, también incorpora el componente participativo desde el inicio, permite que las propuestas de Zonificación tengan un componente ambiental consensuado entre los diferentes actores del Borde Costero. El inicio de EAE se elaboró de acuerdo a su secuencia metodológica, donde se solita que el proceso se inicie EAE comience el forma temprana y en paralelo al instrumento de planificación territorial.

Ilustración N°19 Hitos dentro del proceso de microzonificación de Borde Costero comuna de Dalcahue

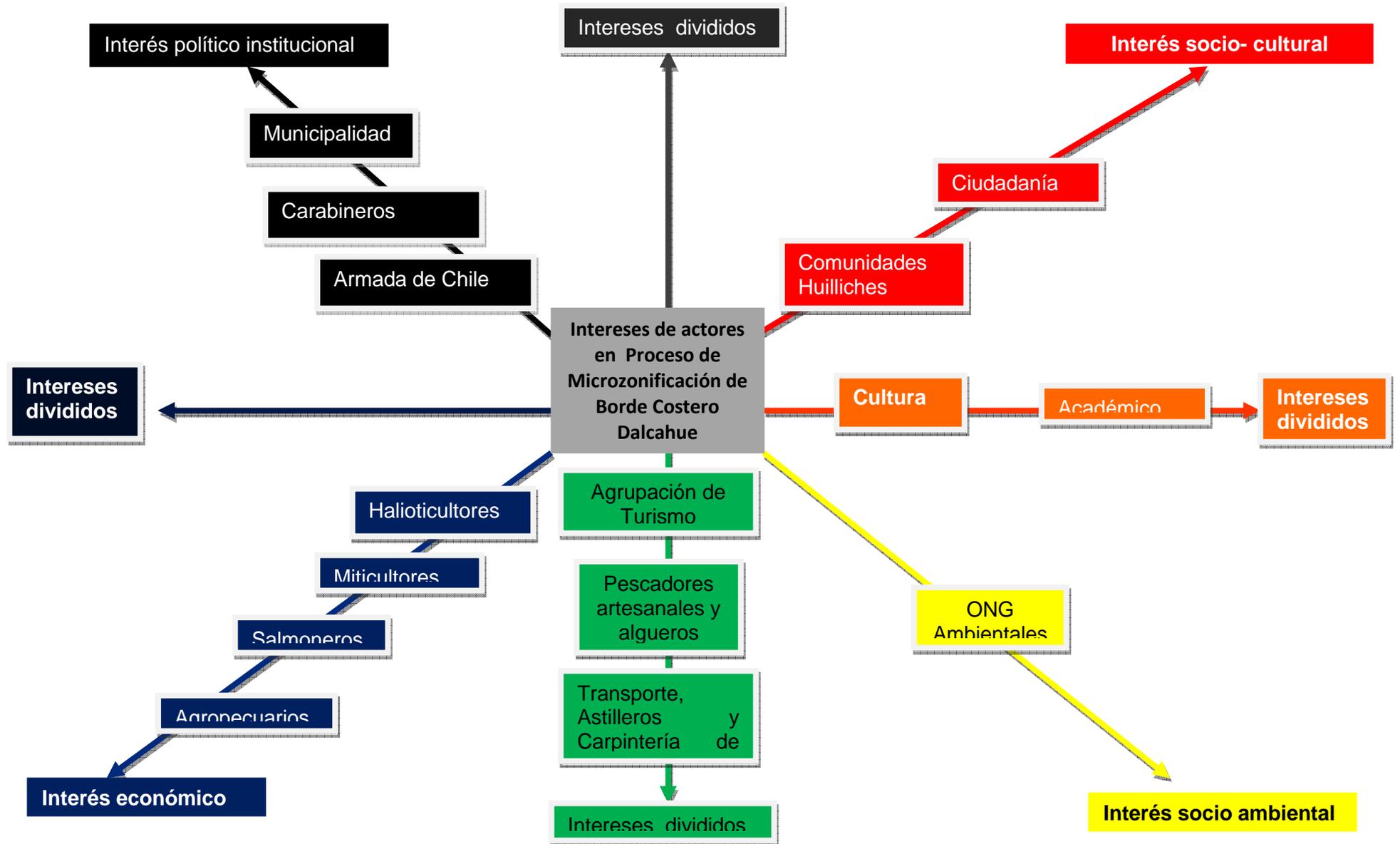


Elaboración Propia

Es importante destacar, que dentro de la implementación de la Política debemos considerar que el periodo de receso, fue en el periodo de cambio de administración municipal. El proceso de microzonificación se inicia bajo la administración de un alcalde que finaliza en diciembre de 2008 y posteriormente cuando asumen nuevamente el año 2012 el proceso se retoma dentro de su administración.

Al realizar un mapeo de actores de acuerdo a los intereses que representa podemos estimar la siguiente dinámica.

Ilustración N° 20 Mapa de intereses de actores del Borde Costeros en la comuna de Dalcahue



Elaboración Propia

Ilustración N° 21 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costeros en la comuna de Dalcahue

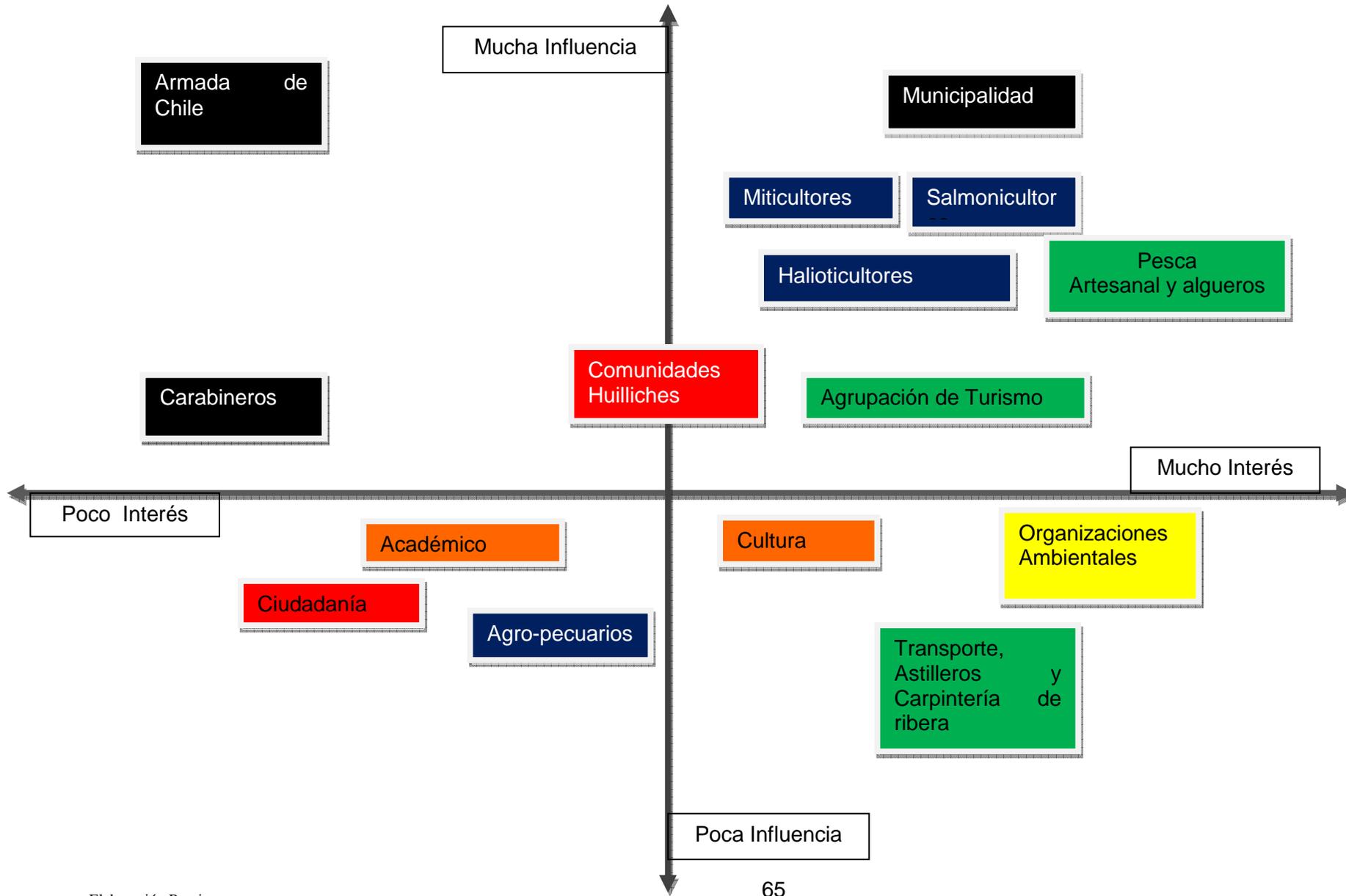


Tabla N° 11 Integrantes de la Mesa Comunal de Borde Costero. Comuna de Dalcahue

SECTOR	ORGANISMO/ AREA	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Municipalidad	Alcalde	Juan Alberto Pérez	Alcalde	Formal	Político/Institucional	Local	Indirecto	Gubernamental
	Administración	Pablo Lemus	Administrador Municipal					
	Conejo	Luis Loaiza	Concejal					
	Desarrollo Económico Local	Iván Haro	Director					
	Desarrollo Económico Local	Jean Philippe Willaume	Apoyo Medio Ambiente y Borde Costero					
Ciudadanía	Unión Comunal de JJVV	Mirna Hernández	Presidenta	Formal	Social	Local	Indirecto	Sociedad Civil
Miticultores	Amichile	Yohana González Sepúlveda	AmiChile	Formal	Económico	Nacional	Directo	Privado
	Amichile	Ignacio Hidalgo	Abogado					
	Asoc. Productores de Choritos de Chiloé	Manuel Pérez Uribe	Presidente					
Salmonicultores	SalmonChile - Cermaq Chile	Ricardo Calvetti	S/D	Formal	Económico	Internacional	Directo	Privado
	SalmonChile - Aquachile	Erick Montes	S/D					
	SalmonChile - Aquachile	Pamela Alarcón	S/D					
	Salmones de Chile	Carlos Núñez	S/D					
	Salmon Antártica -	Marco A. Gallegos Aravena	Jefe de operaciones					
Haliticultores	Chilesan SA	Rodrigo Gutiérrez	Jefe de centro	Formal	Económico	BUSCAR	Directo	Privado
		Carlos Núñez	Asistente del departamento					
		Patricia Santin	Administrativa					

Elaboración Propia

Continuación Tabla N°11

SECTOR	ORGANISMOS	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Comunidades Indígenas	Comunidad Indígena Tenaún	Abel Millalonco	Presidente	Formal	Socio-cultural	Internacional	Directo	Sociedad Civil
		Héctor Llanquin	Secretario					
	Comunidad Indígena El Canelo - Calen playa -	Ángel Nanquante	Presidente					
Pescadores Artesanales y Algueros	Fundación ChiloéUnido -	Carola Barría	Secretario	Formal	Económico	Provincial	Directo	Privado
	Fundación ChiloéUnido	Alex Gallardo	Director					
	STI Caleta Tenaun	Patricio Figueroa	Presidente					
	STI Algueros	Luvy Jara Nancuante	Presidenta					
Agro-pecuarios	Independiente	Belisario Barría	Agricultor	informal	Económico	Local	Indirecto	Privado
Académico	U. de Los Lagos - Departamento de Ciencias Sociales	Francisco Ther	Profesor /investigador	Formal	Social	Nacional	Indirecto	Privado
		Zamir Osvaldo Bugeño Fuentes	Profesor /investigador					
Turismo	Agrupación de turismo urbano	Gloria Ruiz	S/D	Formal	Económico	BUSCAR	Directo	Privado
	Agrupación de turismo rural	Blanca Bahamonde	S/D					
	Camara de comercio	Cecilia Gómez	Presidenta					
	Camara de comercio	Jaime Bahamonde	Camara de comercio - Vicepresidente					
Organizaciones ambientalistas	ONG CECPAN	Jorge Valenzuela	S/D	Formal	Ambiental	Regional	Directo	Sociedad Civil
	ONG CECPAN	Álvaro Montana	S/D					
	ONG CECPAN	Gabriel Huenun	S/D					
	Comité Ambiental Comunal	Carlos Barría	S/D					

Elaboración Propia

Continuación Tabla N°11

SECTOR	ORGANISMO	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Pescadores Artesanales y Algueros	Fundación ChiloéUnido -	Carola Barría	Secretario	Formal	Económico	Provincial	Directo	Privado
	Fundación ChiloéUnido -	Alex Gallardo	Fundación ChiloéUnido - Director					
	STI Caleta Tenaun	Patricio Figueroa	Presidente					
	STI Algueros	Luvy Jara Nancuante	Presidenta					
Agro-pecuarios	Independiente	Belisario Barría	Agricultor	informal	Económico	Local	Indirecto	Privado
Universidades	U. de Los Lagos - Departamento de Ciencias Sociales	Francisco Ther	Profesor/investigador	Formal	Social	Nacional	Indirecto	Privado
		Zamir Bugueño Fuentes	Profesor/investigador					
Agrupación de Turismo	Agrupación de turismo urbano	Gloria Ruiz	S/D	Formal	Económico	Regional	Directo	Privado
	Agrupación de turismo rural	Blanca Bahamonde	S/D					
	Camara de comercio	Cecilia Gómez	Presidenta					
	Camara de comercio	Jaime Bahamonde	Cámara de comercio - Vicepresidente					
Organizaciones ambientalistas	ONG CECPAN	Jorge Valenzuela	S/D	Formal	Ambiental	Regional	Directo	Sociedad Civil
	ONG CECPAN	Álvaro Montana	S/D					
	ONG CECPAN	Gabriel Huenun	S/D					
	Comité Ambiental Comunal	Carlos Barría	S/D					
Cultura	Asociación de Defensa del Ambiente y de la Cultura ADAC	Rodrigo Díaz	S/D	Formal	Socio-cultural	Provincial	Indirecto	Sociedad Civil
	Red Provincial de cultura de Chiloé	Armando Bahamonde	S/D					

Elaboración Propia

Continuación Tabla N°11

SECTOR	ORGANISMO	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Transporte, Astilleros y Carpintería de ribera	Sociedad de transportes marítimos Man-Pue y cía. Ltda.	Ramón Mansilla	Astillero Manpue	Formal	Económico	Regional	Directo	Privado
Carabineros de Chile	Tenencia Dalcahue	Teniente Jorge Díaz Hichalao	Teniente	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
Armada de Chile	Tenencia Dalcahue	Teniente Jorge Díaz Hichalao	Teniente	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Capitanía de puerto Castro	T1°LT Felipe Torres	Capitán	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Capitanía de puerto Castro	T1°LT Pablo Cerda	Capitán (S)	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Capitanía de puerto Castro	Hernán Valencia H.	Dep. CCMM	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Capitanía de puerto Castro	Rodrigo Ganlán	S/D	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Alcaldía de mar de Dalcahue	S2° José Rodríguez	Alcalde de Mar	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Capitanía de puerto de Quemchi -	Carlos Ulloa	Dep. CCMM	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
	Gobernación Marítima	Paola Gaspar Solís	Medio ambiente acuático	Formal	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental

Elaboración Propia

Para el encargado del proceso en la comuna de Dalcahue el proceso de zonificación de borde costero se ha dividido en dos tipos de acciones: por un lado la de planificación que es de largo plazo y otro de gestión en el corto plazo, esta última para resolver problemas más inmediatos y de gran importancia para las comunidades como es la contaminación de las playas por prácticas de empresas y de los pescadores artesanales, se busca que estos dos actores incorporen esta externalidad negativa y asuman los costos de la limpieza de las playas después de sus faenas productivas.

Dentro de los acuerdos para enfrentar estos problemas se sostuvieron reuniones con Capitanía de Puerto de Castro, se espera que tanto la Armada Nacional como SERNAPESCA puedan actuar más como entes fiscalizadores y que tengan las capacidades técnicas y recursos para hacer frente a los problemas de actividades ilegales en el borde costero.

Al resolver estos problemas se intenta promover la participación de los diferentes actores en el proceso de Microzonificación de Borde Costero.

Entonces tenemos un proceso de planificación que hasta el momento se ha dedicado a la elaboración de un diagnóstico situacional del borde costero y al perfeccionamiento del proceso de participación a través de la mesa de Borde Costero, acordando lo actores que participaran y las condiciones del proceso.

La gente deja de participar cuando no ven que hay avances concretos, entonces si seguimos los talleres de zonificación voy a tener menos participación, entonces hay que reforzar los temas de acciones concretas, para después retomar la Zonificación. Encargado del proceso de Zonificación comuna de Dalcahue Entrevistado N°4

Dentro del proceso todavía no se toman decisiones importantes sobre usos o actividades, se encuentran en la etapa de conversaciones y acuerdos para comenzar a trabajar en la propuesta.

Las comunidades Huiliches de la Comuna de Dalcahue se han insertado positivamente en el procesos de microzonificación, estos se incorporaron desde un primer momento a la mesa y en conversaciones previas los dirigentes de las comunidades, tanto Tenaún como Calen no están interesados en solicitar ECMPO.

La zonificación ha sido la oportunidad para trabajar la gestión Entrevistado N° 4

De esta manera podemos resumir la visión sobre el proceso de microzonificación que se tiene en la comuna de Dalcahue

LA HISTORIA **Estrella** ★

ONGs alertan por usos del borde costero insular

Coordinadora de comités isleños que lucha por el bordemar espera convertirse en federación.

● María Eugenia Mayorga
cronista@estrella.cl

Desde hace unos años, grupos de ciudadanos vienen luchando por un adecuado manejo del extraordinario e invaluable borde costero de Chiloé. Con el pasar del tiempo, muchos de ellos se han ido agrupando y conformando organizaciones no gubernamentales que les permitan "tener voz" y ser escuchadas sus opiniones ante las problemáticas relacionadas con el litoral.

En sus inicios, cada cual colocaba sobre la mesa sus visiones sobre lo que debería ser un adecuado manejo y utilización de las costas para asegurar su protección, sostenibilidad y preservación para las nuevas generaciones, considerando el importante rol que cumplen cada uno de los recursos naturales que se albergan en estos sectores.

Actualmente, dichos colectivos trabajan en aunar criterios y analizar las problemáticas que cada año aseguran una pérdida irreparable, no solamente para el medio ambiente, sino tam-



PRÁCTICAMENTE LA CULTURA CHILOTA HA GRADADO A LA ESTRECHA RELACIÓN DE SU GENTE Y EL MAR.

"Estamos trabajando en las 10 comunas de Chiloé para reunir a los que quieren defender las costas de Archipiélago".



LA PESCA ARTESANAL TAMBIÉN SE VERÍA AFECTADA CON LA MICROZONIFICACIÓN DEL BORDE COSTERO.

generado un desequilibrio medioambiental del que aún no se saben las dimensiones, situación que deja muy mal parada a las instituciones públicas encargadas de supervisar y resguardar los bienes patrimoniales marítimos y pesqueros de los mares interiores de Chiloé".

BANCOS NATURALES
El dirigente expresó también que los integrantes de su colectivo se encuentran

Vecinos dialogarán sobre el uso del borde costero de la ciudad de Dalcahue

LUIS CONTRERAS



DALCAHUE ES EL SEGUNDO PUERTO DE IMPORTANCIA EN CHILOÉ.

VII.- COMUNA DE HUALAIHUÉ CONTEXTO Y PROCESO DE MICROZONIFICACION DE BORDE COSTERO

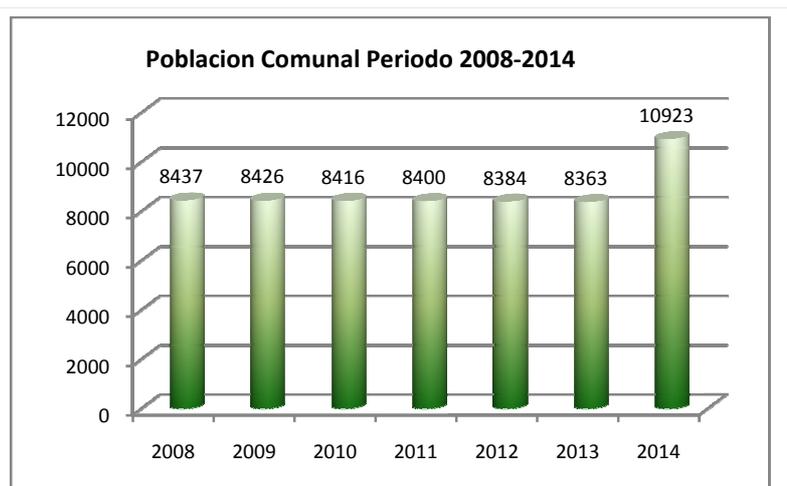
VII.- Contexto y proceso participativo

La comuna tiene una superficie 2.788 km² se encuentra localizada en la Provincia de Palena, tiene una población aproximada de 8.349 habitantes según censo de 2012, de este total el 70% vive en el área rural, su centro urbano – Hornopirén - es donde se concentran los servicios públicos y la administración local.

La actividad agrícola es principalmente de autoconsumo, una pequeña ganadería resaltando la ovina con venta en los círculos comunales.

Uno de los grandes recursos de la comuna es forestal donde existe tradición en la extracción maderera, la cual busca una reconversión poniendo en valor otros productos del bosque nativo que permitan una mayor conservación de este.

Ilustración N° 23 Población de la Comuna de Hualaihué estimada por el INE Periodo 2008-2014



Elaboración Propia en base a Datos del Sistema Nacional de Información Municipal

La actividad turística se basa en su potencial de recursos naturales, paisaje, tradiciones y gastronomía definiendo en la actualidad *Como sector estratégico dentro del desarrollo económico del territorio* PLADECO, 2013: 24

Un desafío es elevar la cobertura de servicios básicos y generar mayor oferta de servicios turísticos, debido al aumento de demanda

Uno de sus principales recursos es el mar con todas las actividades asociadas: salmonicultura, miticultura, pesca artesanal, siendo estos rubros los que emplean la mayor cantidad de personas en la comuna. En la descripción realizada en la elaboración del PLADECO del año 2007 se describe a la pesca como la actividad principal, representando el 73% de la actividad primaria de la comuna.

En la comuna existen 32 sindicatos de pescadores y 49 AMERBS- entre otorgadas y en trámite- las áreas de manejo de recursos bentónicos constituye una actividad muy importante en la comuna, con una superficie de 4.808 hás.

Para el desembarco de productos del mar existen 8 rampas, siendo Pichicolola única decretada por el Ministerio de Defensa Nacional.

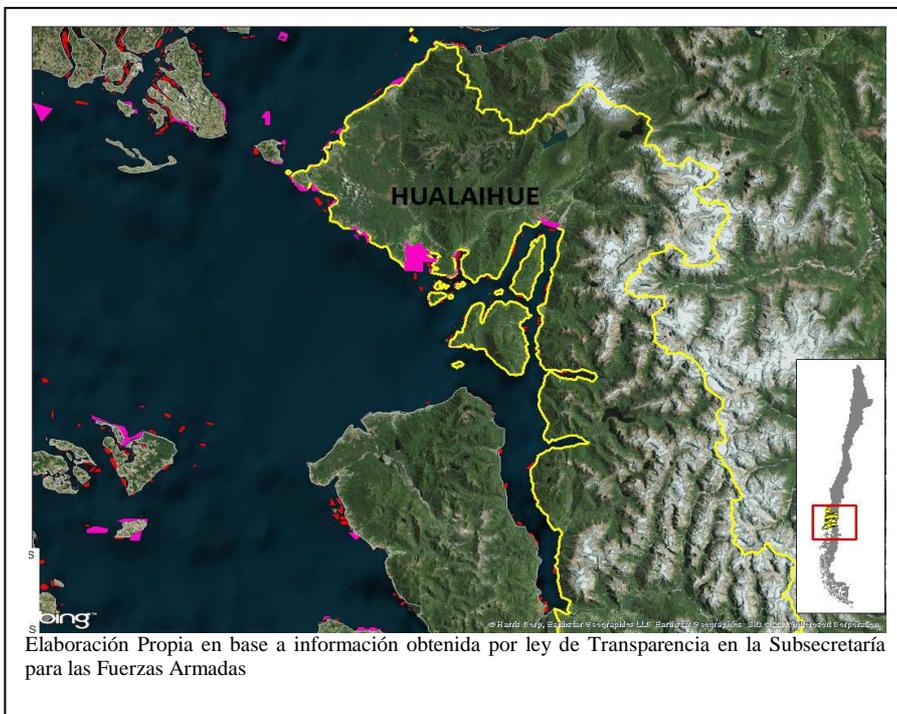
Además en la comuna existen 28 caletas pesqueras, de las cuales 14 están decretas por el Ministerio de Defensa y 14 están sin oficializar

La mayor parte de la superficie marítima de la comuna, están identificadas como áreas de caladeros de pesca de distintas especies, entre las más importantes se encuentra la Merluza del Sur, la Raya Volantín y el Congrio Dorado, siendo los principales recursos demersales, que sustentan la pesquería artesanal de la comuna, junto a otras especies que representan una cantidad menor, en general la cantidad de recursos pesqueros a disminuido, el caso más evidente es el de Merluza del Sur.

Finalmente La superficie marítima de las Áreas aptas para la Acuicultura en la comuna de Hualaihué es de 247,4 km², lo cual corresponde a un 18 % de la superficie total del área marítima de la comuna.

En la comuna existen 105 Concesiones Acuícolas otorgadas, entre salmones, mitílicos y algas y 32 Concesiones Marítimas otorgadas.

Ilustración N° 24 Localización de Concesiones Acuícolas y Marítimas Comuna de Hualaihué.



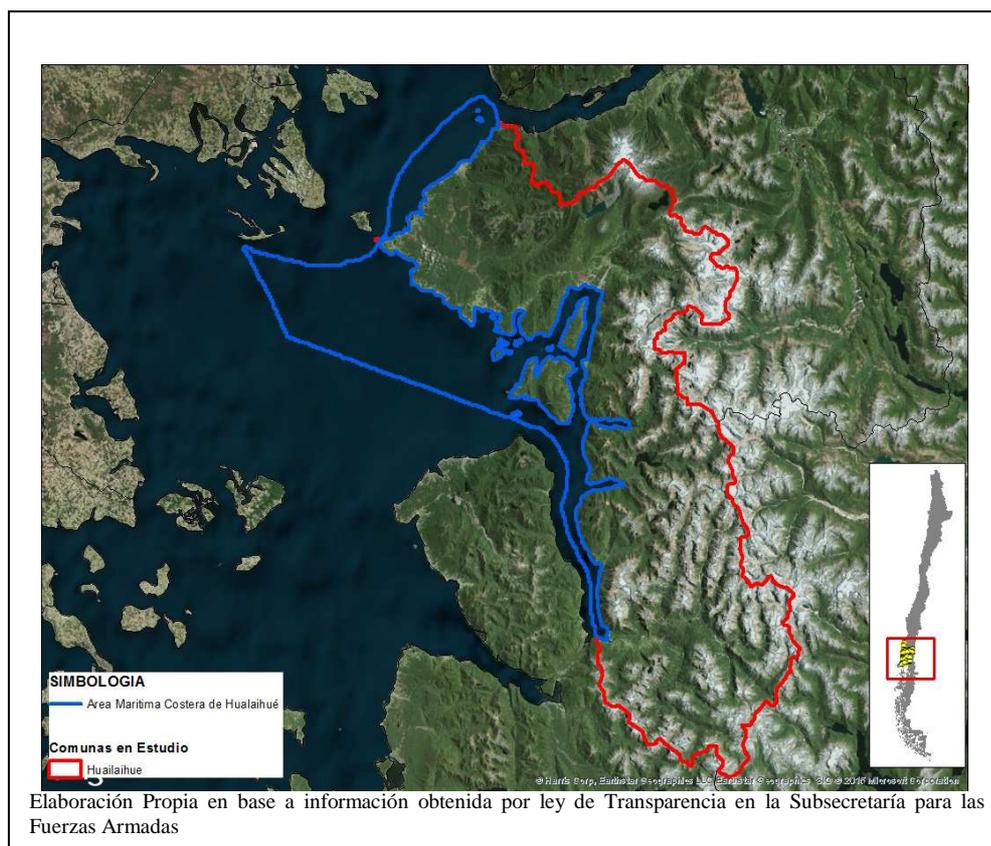
VII.11.-Proceso de Microzonificación de Borde Costero en Hualaihué

La comuna de Hualaihué comienza su proceso de microzonificación de borde Costero el año 2008, impulsado por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura enmarcada en el principio de descentralización y de participación en el proceso de toma de decisiones, cuyo centro de responsabilidad recae en el Departamento de Acuicultura. Informe, 2009:6

A nivel comunal, la iniciativa la desarrolla el Departamento de Desarrollo Económico Local, específicamente la Oficina de Pesca.

Para la propuesta se conformó un Grupo Técnico de Trabajo, donde participaban todos los sectores productivos presentes en el borde costero de la comuna acordando la realización de reuniones periódicas para avanzar en una propuesta de ordenamiento del borde costero de la comuna de las 132.546 Hás. de superficie marítima, llamado plan de administración.

Ilustración N° 25 Área a Zonificar de acuerdo a los límites comunales y la definición de borde costero comuna de Hualaihué



Mesa Público-Privada

El objetivo general definido por los integrantes de la mesa fue *“el establecer una instancia de colaboración público-privada para resolver principales diferencias y preocupaciones en el ámbito del borde costero en la comuna de Hualaihué”*. Plan de Administración, 2009:12

Los objetivos específicos del proceso son los siguientes:

- Compartir diagnóstico sobre las actividades productivas existentes en la Comuna de Hualaihué.
- Conocer y compartir principales intereses y preocupaciones de los distintos sectores productivos.
- Identificar y priorizar acciones, plazos y responsables destinados a solucionar los conflictos existentes.
- Elaborar una propuesta conjunta orientada a presentar alternativas de solución a los conflictos e intereses en cuanto al uso del borde costero.

Con fecha de 02 de Julio de 2008, se constituye la Mesa de Trabajo Publico Privada del sector pesquero y acuicultor de la comuna quedando integrada por Organismo Públicos, sectores productivos y sociedad civil organizada. Oficialmente para la realización de la propuesta se realizaron 6 reuniones

El apoyo técnico cartográfico lo realizó SUBPESCA, así como la entrega de información oficial sobre derechos de uso y solicitudes de CCAA y CCMM en la comuna, este apoyo fue de la oficina central de SUBPESCA en la región de Valparaíso

Tabla N° 12 Lugar y fechas de reuniones de la mesa de Borde costero Comuna de Hualaihué año 2008-2009

N° de Reuniones	Fecha Mesa	N° Asistentes	Lugar de Reunión
1	02 de Julio de 2008	s/d	Municipal de Hualaihué
2	13 de Agosto de 2008	s/d	Municipal de Hualaihué
3	11 de Septiembre de 2008	s/d	Municipal de Hualaihué
4	22 de Octubre de 2008	s/d	Municipal de Hualaihué
5	22 de Abril de 2009	s/d	Municipal de Hualaihué
6	25 de Junio de 2009	s/d	Municipal de Hualaihué
7	23 de octubre de 2008	s/d	Localidades de Estero Quintupué y Cahuelmó

Elaboración propia en base a Plan de Administración, 2009

El trabajo se sintetiza en una propuesta de usos de borde costero de acuerdo a los establecidos en la Política Nacional de Uso de Borde Costero, proceso que no ha finalizado. Se elaboraron cartografías por cada sector productivo, de conservación y de espacios de pueblos originarios.

Los integrantes de la mesa realizaron la siguiente propuesta para el plan de administración del sector costero:

- ✓ Modificación de las actuales Áreas Apropriadadas para el Ejercicio de la Acuicultura (A.A.A.)
- ✓ Modificación de sector solicitado como AMERB
- ✓ Áreas a solicitar para acuicultura de pequeña escala
- ✓ Propuesta de áreas apropiadas para la instalación de colectores.
- ✓ Acuerdo de solicitar un Espacio Marino Protegido de múltiples usos al sur de Caleta Huinay.

La modificación de las actuales Áreas Aptas para la Acuicultura (AAA) significa una desafectación de 9 sectores que en ese momento se encontraban dentro del D.S N° 507 de 2002, D.S N° 72 de 2004 y D.S N° 208 de 2005, que fija las áreas aptas para la Acuicultura.

Con respecto a la modificación del sector solicitado como AMERB la propuesta consistía en modificar limites de AMERB que se sobreponen con CCAA para que estas continúen su trámite sin problemas, las AMERB con esta indicación fueron Comau sector A, Comau sector B, Comau sector C y Comau sector D.

En la propuesta se enumeran 23 solicitudes de acuicultura de pequeña escala a personas naturales y donde SUBPESCA apoya con la elaboración de planos de ubicación geográfica

El sector Miticultor propuso 12 sectores para la captación de semillas de Choritos

Finalmente esta la propuesta de Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos desde el sector de caleta Huinay Hasta el sector del tambor.

En conclusión, la propuesta buscaba generar acuerdos consensuados orientados a solucionar los conflictos espaciales en el borde costero, modificar los actuales límites de AAA, con el fin de asegurar la libre navegación, identificar los sectores de colecta de semillas de choritos, para definir con posterioridad criterios de acceso, definir track de navegación, proponer la creación de un AMCP- MU y establecer ciertas áreas para el uso y explotación de las Comunidades Indígenas.

Si se hace hincapié en este último punto se puede apreciar que dentro de la propuesta de plan de administración se identifican pequeños sectores para las comunidades Huilliches, con el tiempo este acuerdo de la mesa de trabajo se desconoce, lo cual genera problemas entre los diferentes actores de borde costero debido a la solicitud ECMPO²² de la Asociación de Comunidades Indígenas de Hualaihué y que en la actualidad tiene enfrentados a comunidades huilliches, pescadores artesanales miticultores y salmoneros.

Para un dirigente de la asociación de Comunidades Indígenas de Hualaihué la problemática es la llegada de personas ajenas a la comuna a solicitar CCMM o CCAA y para salvaguardarlos espacios ellos deciden solicitar la ECMPO:

Nos dimos cuenta que aquí estaba solicitando las aguas puras empresas grandes, gente que no era de la zona y los miticultores de la zona se estaban quedando sin espacio, la mayoría por eso y también para resguardar poco el golfo que es donde trabajan los pescadores artesanales (...) por que los salmoneros estaba adquiriendo los barrios salmoneros y tenían derecho a meterse en los golfos” Asociación Comunidades Indígenas Hualaihué entrevistado N° XXX

Dentro del proceso hubo temas no resueltos como las solicitudes de ECMPO que posteriormente finalizaron en la paralización de la Mesa hasta no destrabar ciertos conflictos generados por la entrada en vigencia de nuevas normas y leyes. Es así como en el año 2010 se paraliza la mesa de trabajo debido a la solicitud de ECMPO Mañihueico Huinay.

Ahora bien los hitos que marcan el proceso de Zonificación de borde costero en la Comuna de Hualaihué fueron los siguientes:

El año 2008 es impulsado desde el gobierno regional, desde la Oficina Técnica de Borde Costero el proceso de Zonificación de Borde Costero Comunal, proceso que

²² El programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza ayudo con su elaboración de la que consiste en un estudio preliminar de uso Consuetudinario y cartografía del emplazamiento de la Solicitud

es apoyado por diferentes actores regionales brindando asistencia a al Municipio, así es como SUBPESCA integra la mesa de trabajo de la Comuna. La iniciativa de nivel comunal es orientada por la oficina técnica; los profesionales elaboran indicaciones respecto a:

Mapeo de actores, metodología de participación, e instrumentos de acuerdos entre las partes.

En el mismo periodo se promulga la Ley Lafkenche, la cual entrega espacios marinos costeros a las comunidades Huilliches previa acreditación de uso consuetudinario.

El año 2009 se elaboró el plan de administración antes citado que consta de diagnóstico y propuestas específicas sobre localización de usos.

Ese mismo año y posterior a la promulgación de la ley Lafkenche se funda la Asociación de Comunidades Indígenas de Hualaihué.

El año 2010 se paraliza la mesa de trabajo que seguía trabajando en concretar las propuesta del Plan de Administración debido a la solicitud de ECMPO Mañihueico Huinay, que paralizan o suspenden solicitudes de CCAA y CCMM, para otorgamiento o renovación, hasta que finaliza el proceso de destinación de la ECMPO y reevaluadas en función del área solicitada por las comunidades y analizadas por diferentes Organismo Públicos Nacionales y Regionales. Este procedimiento para la entrega de una ECMPO tiene una instancia de votación y reclamación a nivel regional dentro de la CRUBC, que se presenta como una instancia resolutoria, evaluando aceptar, modificar o denegar la solicitud ECMPO.

Los actores de la administración local el pronunciamiento de la CRUBC para retomar las mesas de trabajo, como la elaboración de la propuesta de AMCP- MU- en el sector de Comau.

El año 2011, considerando como insumo los antecedentes recopilados en el plan de administración y en vista de solicitud de ECMPO se comienza con una mesa para concretar el AMCP- MU-, la cual tiene continuidad hasta el día de hoy, pero de forma muy lenta a la espera de la resolución de la CRUBC.

El año 2014 solo se espera la resolución de la CRUBC, situación dilatada, debido a la cantidad de acciones y organismos públicos que intervienen en el proceso de análisis; se estima dentro de la ley un periodo de dos años en el proceso completo pero la solicitud e ECMPO ingresó a SUBPESCA el año 2011 y todavía está en trámite.

Ilustración N°26 Hitos dentro del proceso de Zonificación de la comuna de Hualaihué

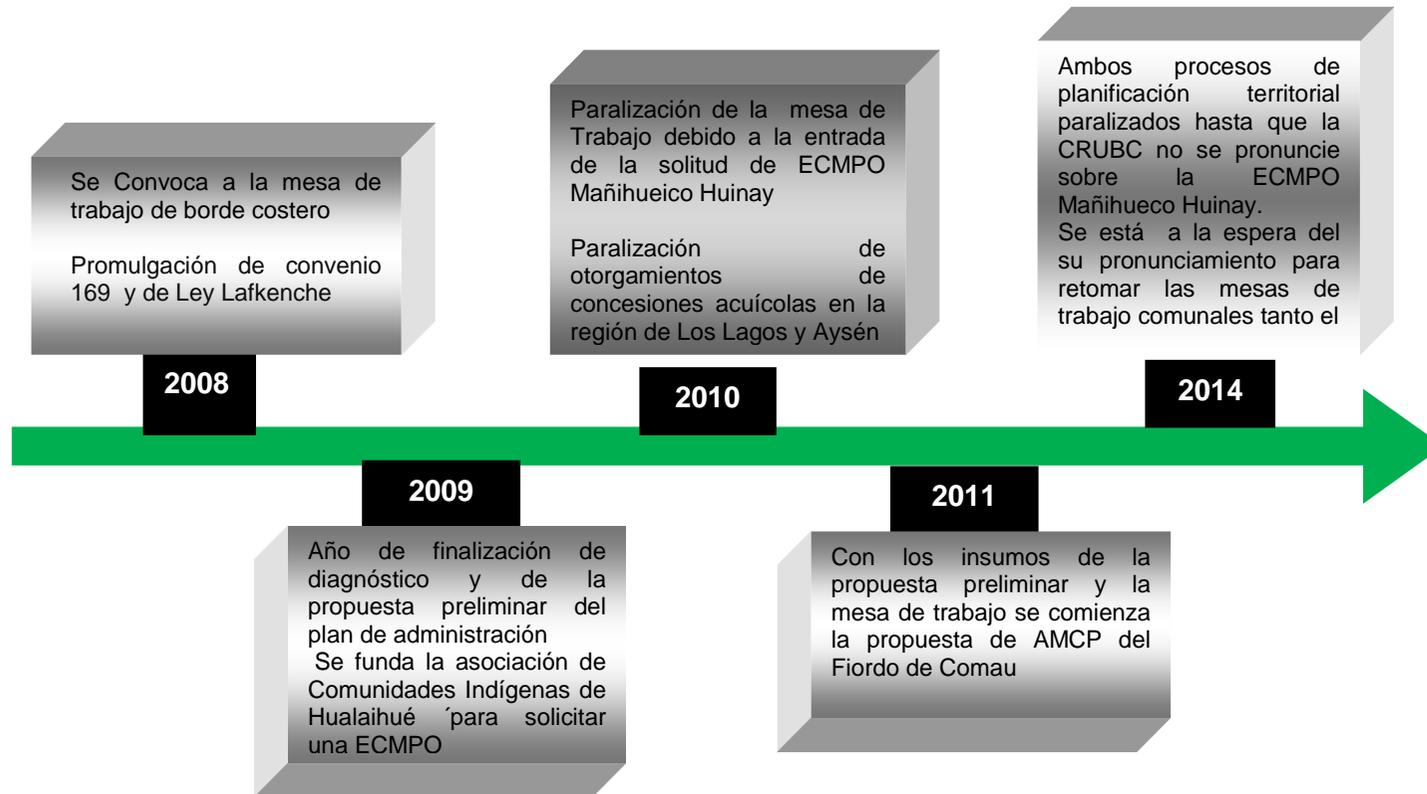


Ilustración N° 27 Mapa de intereses de actores del Borde Costeros en la comuna de Hualaihué

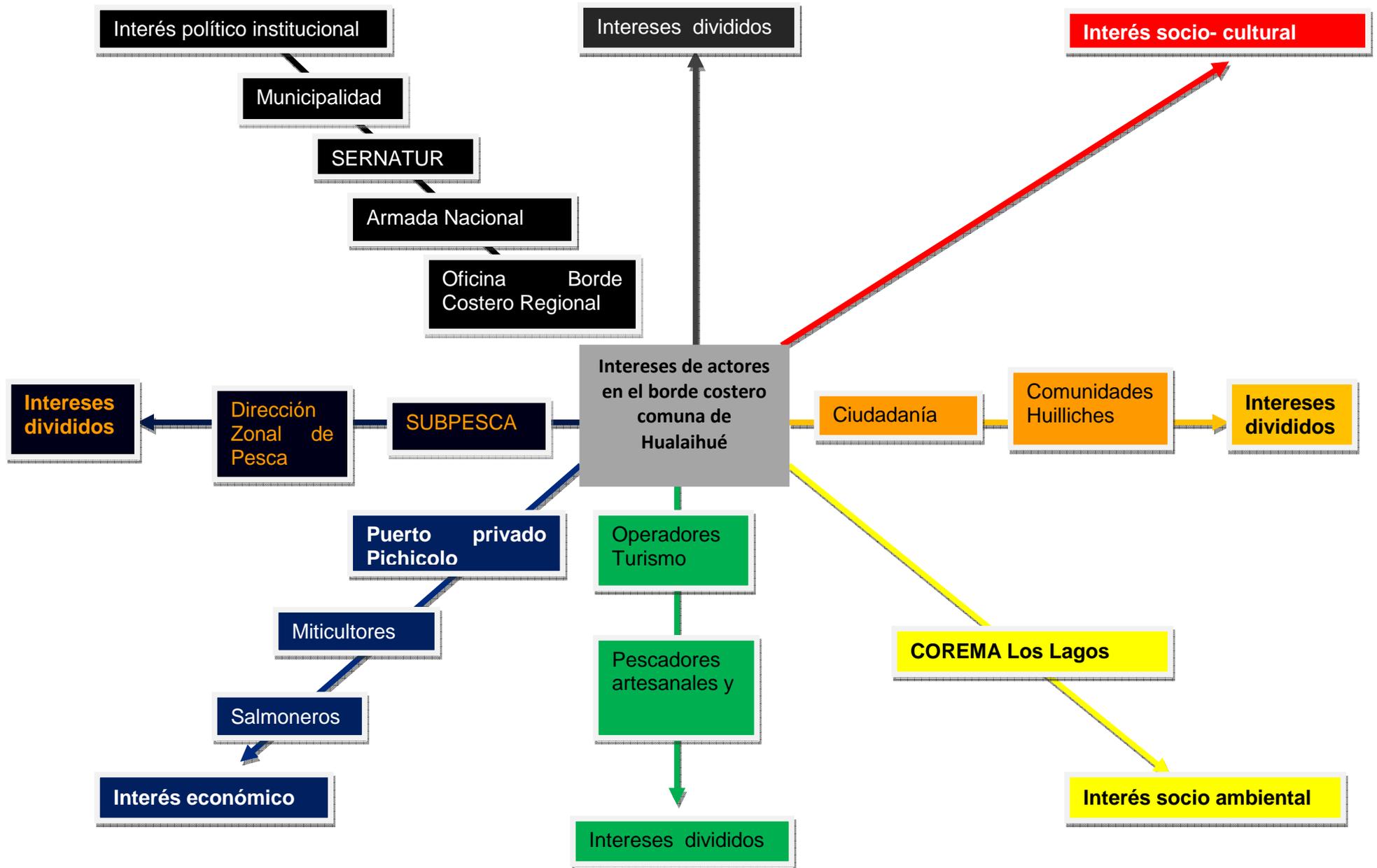


Ilustración N° 28 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costeros en la comuna de Hualaihué

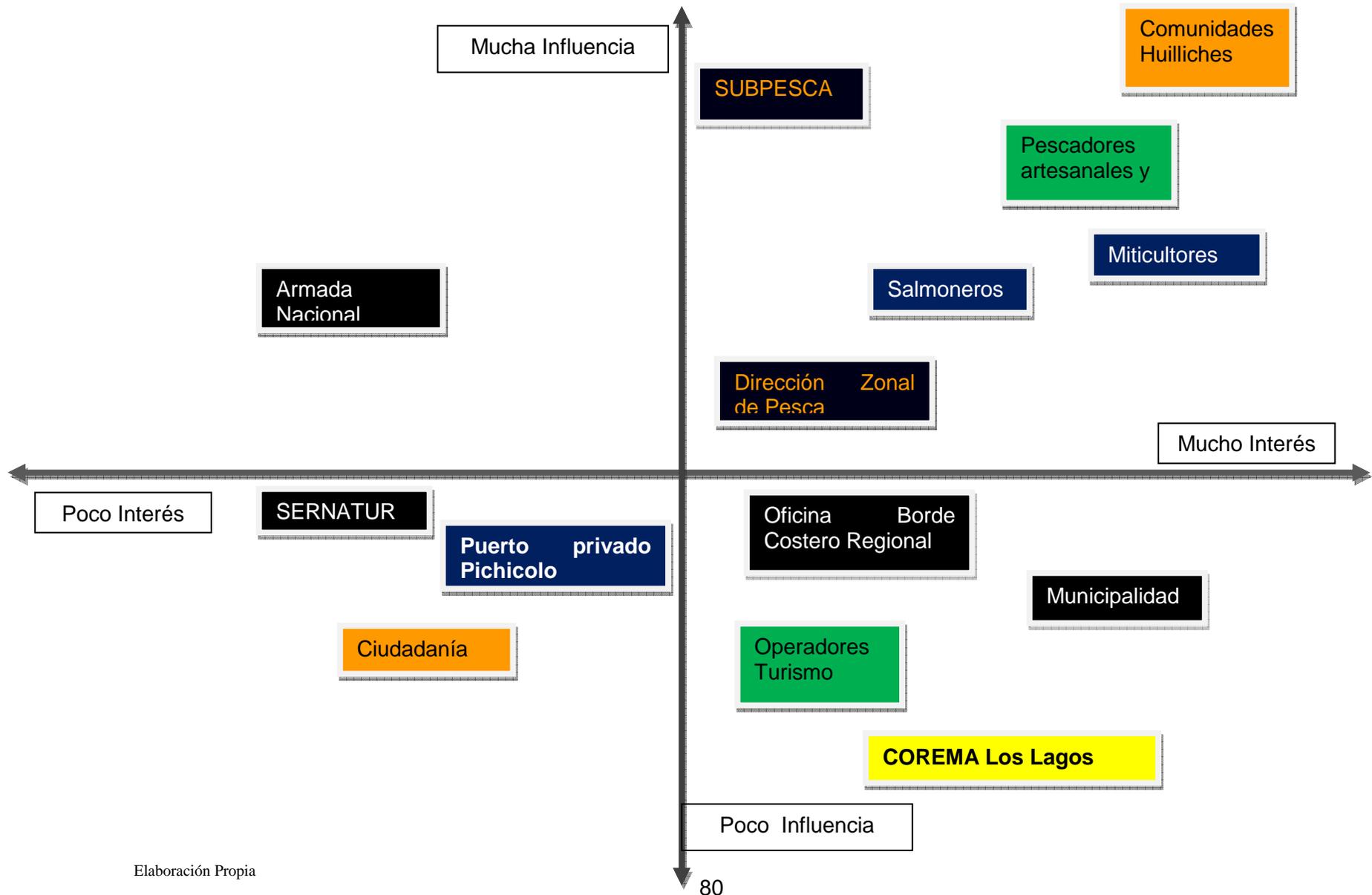


Tabla N° 13 Integrantes de la Mesa Comunal de Borde Costero. Comuna de Hualaihué

SECTOR	ORGANISMOS	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Municipalidad	Of de Pesca	Johanna Tapia	Encargada	Formal	Político/ Institucional	Local	Indirecta	Gubernamental
	Secretaría Municipal	Luis Cuirinca	Secretario Municipal					
Pescadores Artesanales	Federación de Pescadores Artesanales de Hualaihué	José Alvarado	Presidente	Formal	Económico	Local	Directa	Privado
		Lafiro Hott	Secretario	Formal				
		Alejandro Naiman	Tesorero	Formal				
		Jorge Contreras	Asesor Técnico	Formal				
	Sindicato Sirenita de Pichicolo	María White	Presidenta	Formal	Económico	Local	Directa	Privado
	Sindicato Unión y Esfuerzo	José Sánchez		Formal	Económico	Local	Directa	Privado
	Sindicato Hornopiren N° 1	Héctor Espinoza Castro		Formal	Económico	Local	Directa	Privado
	Sindicato El Manzano	Pedro Opazo		Formal	Económico	Local	Directa	Privado
Cooperativa de Pescadores Acuicultores Marenostrum	Juan Cañuceo	Presidente	Formal	Económico	Local	Directa	Privado	
Ciudadanía	Junta de Vecinos de Hornopiren	Enzo Almonacid		Formal	Social	Local	Indirecta	Sociedad Civil

Elaboración Propia

Continuación Tabla N° 13

SECTOR	ORGANISMOS	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Comunidades Indígenas	C. Indígena Ayulen Mapu (Sector Hornopiren)	Octavio Díaz		Formal	Sociocultural	Internacional	Directa	Sociedad Civil
		Juan Peranchiguay						
	C. Indígena Lafquen Mapu (Sector Pichicolo)	Emelania Withe		Formal	Sociocultural	Internacional	Directa	Sociedad Civil
		Moisés With						
	C. Indígena Río Las Arenas (Sector La Arena)	José Peranchiguay	Presidente	Formal	Sociocultural	Internacional	Directa	Sociedad Civil
		David Llanapani						
Luisa Cañeucar								
C. Indígena Rapulafquen (Sector Hornopiren)	José Daniel	Presidente	Formal	Sociocultural	Internacional	Directa	Sociedad Civil	
Miticultores	Asociación de Miticultores de Hualaihué.	Lucita Calbucoy	Presidenta	Formal	Sociocultural	Regional	Directa	Sociedad Civil
Salmoneros	Empresa Salmones Multiexport S.A.	Francisco Lobos	Jefe Concesiones	Formal	Económico	Nacional	Directa	Privado
		Emilio Mercado	Jefe de Area	Formal				
		Caterina Bianchini		Formal				
	Empresa Ventisqueros S.A.	Nelson Berrios	Jefe de Concesiones	Formal	Económico	Nacional	Directa	Privado
	Empresa Trusal S.A.	Scarlet Marín		Formal	Económico	Nacional	Directa	Privado
		Víctor Ruiz						
Empresa Aguas Claras S.A.	José Gómez		Formal	Económico	Nacional	Directa	Privado	
Servicio Nacional de Turismo	Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	Richard Figueroa		Formal	Político	Nacional	Indirecta	Gubernamental
Turismo	Palena Emprende	Fernando Hernández		Formal	Económico	Regional	Indirecta	Privado
	Asociación de Microempresarios Turísticos de Hualaihué	Oscar Lavín Valerio		Formal	Económico	Regional	Indirecta	Privado
		Robert Catalán	(Patagonia El Cobre)					

Elaboración Propia

Continuación de Tabla N° 13

SECTOR	ORGANISMOS	REPRESENTANTE	CARGO	FORMAL /INFORMAL	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Armada de Chile	Capitanía de Puerto de Hualaihué	Oscar Barría Téllez	Capitán de Puerto de Río Negro, Hornopiren	Formal	Político/Institucional	Local	Directa	Gubernamental
	Gobernación Marítima de Puerto Montt	Jorge Mansilla	Encargado de Concesiones Marítimas	Formal	Político/Institucional	Regional	Directa	Gubernamental
Pesca	Dirección Zonal de Pesca	Pedro Brunetti	Director Zonal	Formal	Político/Institucional	Regional	Indirecta	Gubernamental
		Martina Delgado	Sectorialista					
Pesca	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	Marisol Álvarez S	Jefe Dep. de Acuicultura (S)	Formal	Político/Institucional	Regional	Indirecta	Gubernamental
		David Escobar R	Profesional Dep. de Acuicultura					
		Álvaro Zabala V	Profesional Dep. de Acuicultura					
		Antonio González	Profesional U. de Recursos Bentónicos					
	Comisión Regional de Uso del Borde Costero	Jean Paul Jouannete	Encargado de Oficina Técnica	Formal	Político/Institucional	Regional	Directa	Gubernamental
		Klaus Kosiel	Profesional de la Oficina Técnica					
		Valentina Cáceres	Profesional de la Oficina Técnica					
Puerto	Puerto Pichicolo	Sebastián Rupayan	Administrador	Formal	Político/Institucional	Local	Indirecta	Privado
Ambiental	COREMA Xª Región	Sol Bustamante		Formal	Político/Institucional	Regional	Indirecta	Gubernamental

Elaboración Propia

A la luz de la metodología propuesta desde la Oficina Técnica Regional, el estado de avance de la propuesta, no incluye la realización de la matriz semáforo, que expone los usos preferentes determinados por los actores en un trabajo conjunto, que analiza cada sector productivo y de conservación y se realiza una negociación entre las partes que permite decidir en cada sector el uso preferente y sus usos compatibles, situación de no llegar a concretarse.

Si se establecen propuestas por cada sector, se identifican lugares, actividades y usos presentes en la comuna, pero se presentan por separado las siguientes cartografías que plasman el trabajo realizado:

1. Solicitud de permisos de escasa importancia para captación de semillas de choritos.
2. Áreas de manejo de recursos bentónicos
3. Concesiones marítimas
4. Ubicación de Caladeros.
5. Ubicación caletas de pesca artesanal
6. Zonas de interés Turístico.

De propuesta:

1. Espacios costeros de pueblos originarios.
2. Track de navegación
3. Desafectación de AAA
4. Solicitud de Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos
5. Área Marina Costera Protegida de Múltiples usos Huinay.

Para un entrevistado, la pérdida de interés por la mesa se debe en parte a que hubo cambio de autoridades regional y nacionales, debido a este cambio de coalición de gobierno se priorizaron otros temas, apareciendo nuevos intereses regionales.

Al existir un quiebre en la mesa de trabajo, se opta por seguir solo con la propuesta de Área Marino Costera Protegida de Múltiples Usos.

Como hemos explicado en párrafos anteriores la finalización del proceso y su implementación esperan el resultado de la solicitud de ECMPO Mañihueico Huinay. Para el dirigente de las comunidades indígenas solicitante ellos nunca buscaron que los procesos de concesiones acuícolas y marítimas se paralizaran, por el contrario buscaban contribuir con el manejo sustentable de los recursos marino costeros, de esta forma han intentado acercamientos con los diferentes sectores y usuarios del borde costero para presentar las razones de la solicitud y conversar sobre su incorporación en el Plan de Administración que es la segunda etapa para la entrega oficial de la ECMPO.

Retomar el proceso se vuelve difícil porque las personas están reticentes a participar, se han perdido las confianzas, consideran que es más de lo mismo, no están las competencias técnicas municipales, carecen de un profesional que maneje sistemas de información geográfico, existen más solicitudes de concesiones lo cual significaría actualizar nuevos datos y finalmente no se cuenta con apoyo de parte del gobierno regional, que permita guiar el proceso.



Dólar Obs: \$ 697,07 | 0,52% IPSA -0,24%
► Fondos Mutuos

UF: 25.514,66
IPC: 0,40%

FONDOS MUTUOS

Ley Lafquenche: mantiene 475 proyectos paralizados

jueves, 16 de agosto de 2012



Pablo Obregón
Economía y Negocios

Las comunidades reclaman 733 mil hectáreas de costa, lo que mantiene en vilo planes de conectividad e iniciativas productivas entre Arauco y Chiloé.

A la espera

En la Región de Los Lagos, las comunidades solicitaron un sector que abarca casi toda la costa de la comuna de Hualaihué y parte de la costa norte de la Península de Huequi, en Chaitén. Esa solicitud se superpone con proyectos de la Dirección de Obras Portuarias, según un registro de proyectos del Ministerio de Economía.

En Caleta Puelche, en tanto, se encuentran condicionadas las obras de conectividad marítima de la ruta costera 7, cuya inversión asciende a \$2.500 millones, y, en Pichanco, está amenazado un proyecto de mejoramiento de caminos por \$338 millones. Todas estas obras se ubican entre Puerto Montt y Chaitén.

Algunas obras del Plan Chiloé también se sitúan en zonas demandadas por comunidades indígenas. Entre otras, se encuentran condicionadas la construcción de obras de atraque en el sur de la isla Grande y en la isla Koldita, ubicada al sur de Quellón.

En la Región de Los Ríos, la Asociación de Comunidades Indígenas de los Territorios Costeros Valdivia y Mariquina solicitan una zona que incluye gran parte de Valdivia y Corral. Esta exigencia se superpone con la construcción del Terminal de Pasajeros de Niebla para la conectividad de los habitantes de esa zona, cuya inversión asciende a \$2.230 millones.

Obras de mejoramiento de la Caleta de Pescadores Artesanales de Los Molinos -una de las más importantes de Los Ríos- también se encuentra en veremos. El proyecto que debería comenzar a ejecutarse en 2013 con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) asciende a \$835 millones y se superpone con espacios demandados por los indígenas.

La situación planteada en la noticia sobre la comuna de Hualaihué fue resuelta; se conversó con las Comunidades Huilliches solicitantes y estas accedieron a desafectar las áreas de solicitud para proyectos del MOP

VIII.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS DE DALCAHUE Y HUALAIHUE.

VIII.1.- Similitudes y diferencias de acuerdo al marco metodológico

De acuerdo a la información obtenida podemos estimar que los procesos de Zonificación tanto Macrozonificación regional como los dos procesos de microzonificación son regidos por una metodología de trabajo desarrollada por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y aplicada en las Regiones de Coquimbo y Aysén , la cual posteriormente fue replicada en las otras regiones del país.

El proceso metodológico²³ de trabajo para elaborar la propuesta de Zonificación de usos, se elabora partiendo con la creación de la Mesa Público-Privado donde se reúnen actores de organismo públicos, privados y sociedad Civil con incidencia en los usos del borde costero.

Para elaborar la propuesta específicamente se desarrollan etapas: Para conocer el territorio se realiza un Diagnóstico Situacional de Borde Costero a través de la recopilación de antecedentes de organismo públicos, este diagnóstico contienen información demográfica, sociocultural, ambiental y económico, esta información es plasmada de cartografías de uso, para tales efectos se genera una base de datos que se integra a un sistema de información georreferenciada para su análisis.

Una técnica para la elaboración de la propuesta es la confección de cartografías participativas donde los actores plasman sus propuestas de usos de acuerdo al sector que representa, posteriormente a estas acciones, los facilitadores elaboran una matriz de compatibilidad de Uso -matriz semáforo- que permite evaluar a través, nuevamente, de un proceso participativo la compatibilidad de usos propuestos de esta forma se genera una cartografía de usos preferentes con sus compatibilidades que permita ordenar y generar acuerdos sobre la visión común sobre el borde costero.

De esta forma en el año 2008, desde la Oficina Técnica de Borde Costero Regional, se impulsaron los procesos de Zonificación a nivel comunal – microzonificación-

Ahora bien, esta metodología ha sido utilizada en procesos de microzonificación de Borde Costero en la región de Los Lagos, lo relevante de la experiencia es la creación de la mesa Público –privada, la institucionalidad que se genera alrededor de la Política a nivel local, donde por un lado la mesa de borde costero contiene un mayor componente del sector privado, principalmente debido a que los organismos públicos presentes en la comunal son la Municipalidad y la Armada Nacional y en algunos casos participan Carabineros

Entonces estas mesas comunales se caracterizan por considerar un mayor número de actores del sector privado y la sociedad civil.

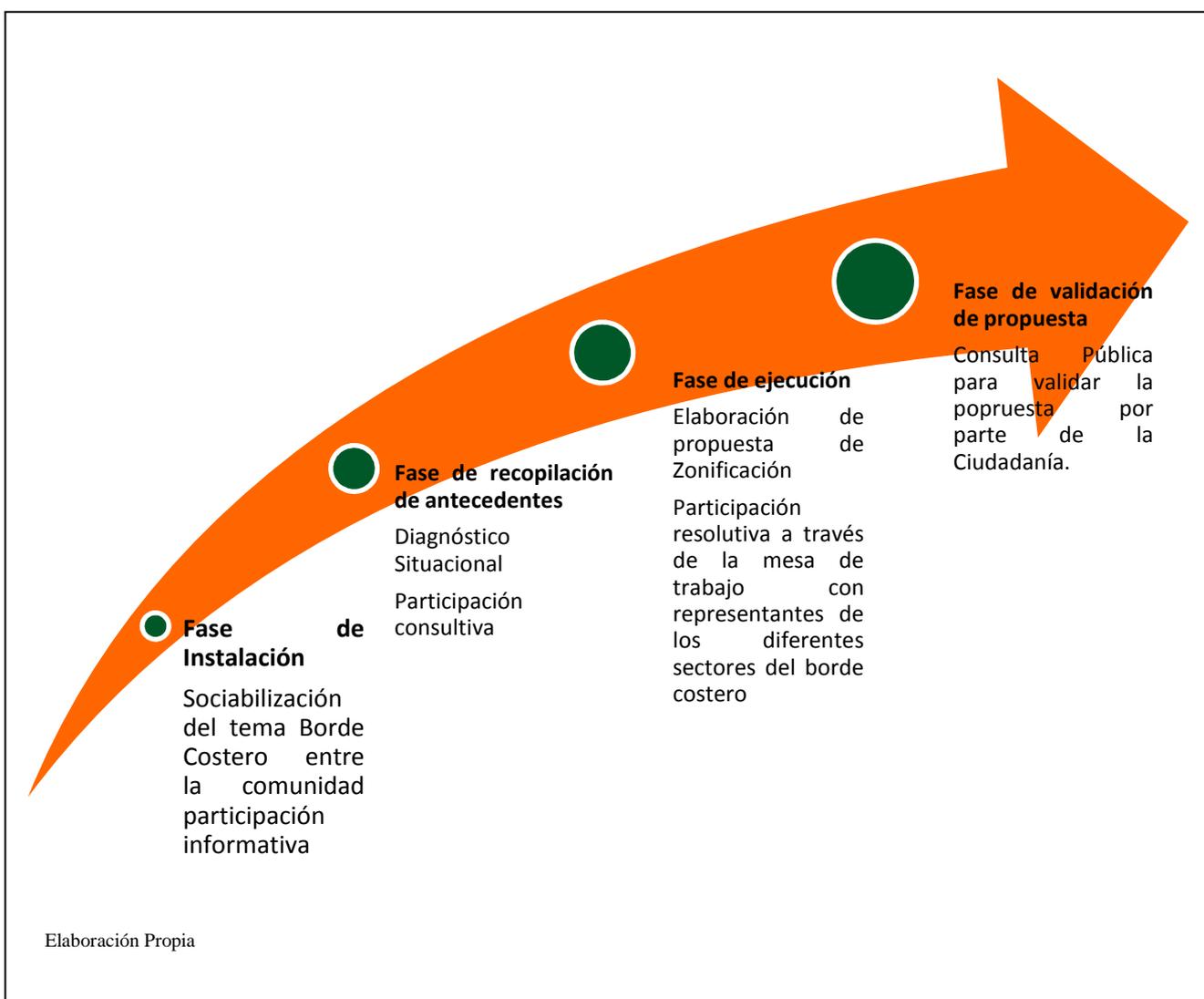
²³Esta metodología de trabajo ha sido adaptada a otros sectores de recursos naturales, como es el caso de las mesas regionales de energía para la elaboración de la Política energética del país.

Uno de los primeros acuerdos de la mesa es establecer límites claros del espacio a trabajar, esto se evidencia en el diagnóstico, así como establecer la misión y visión que tendrá la mesa de trabajo respecto al espacio determinado y sus alcances como institución alrededor del borde costero comunal.

Las etapas por las que deben atravesar las propuestas son las mismas de acuerdo a la propuesta metodológica de la Oficina técnica, pero su estado de avance es diferente

En general los procesos de zonificación de borde costero constan de las siguientes etapas, de acuerdo a los documentos analizados.

Ilustración N° 30 Etapas de los procesos de Zonificación de Borde Costero



Caso de Dalcahue

La metodología se encuentra en la etapa 3 de propuesta, finalizó la etapa 2 y se trabaja en elaboración de confianzas que permitan finalizar esta fase. La generación de confianzas es a través de realización de acciones a corto plazo que buscan entregar incentivos para que los miembros de la mesa no pierdan su interés en el proceso.

La Fase 1 de instalación se realizó desde el año 2008, con el primer impulso para la elaboración de la propuesta de Microzonificación

La Fase 2 finalizó con el Diagnóstico Situacional este documento se elaboró con antecedentes de Servicios Públicos y en terreno con las comunidades costeras, esta fase tiene una participación de tipo consultiva, se consulto sobre los principales recursos y actividades del Borde costero y los problemas que enfrentan los habitantes sector.

La Fase 3 de propuesta, se encuentra en construcción, finalizando la etapa de Diagnóstico que no solo analiza lo existen en el borde costero, sino que permitió generar un estrategia de trabajo dividida en corto y largo plazo. De acuerdo a esta estrategia se evaluaron acciones separadas entre gestión – a corto plazo- y planificación –largo plazo- de esta forma intenta fortalecer el proceso de microzonificación.

Caso Hualaihué

Por su parte la propuesta de la comuna de Hualaihué llego hasta la Fase 3, pero sin finalizar, a continuación se analiza de acuerdo a la metodología que se utiliza para los dos procesos- Hualaihué y Dalcahue-

La Fase 1 se realiza el año de 2008 de manera muy breve porque la instalación de la Política en la comuna se realiza través de la creación de la mesa de trabajo público privada.

La Fase 2 se extiende por un periodo de 11 meses donde se levanta un diagnóstico del borde costero comunal; se establecen las problemáticas y se plantean propuesta en esta línea.

La Fase 3 se comienza a desarrollar como una continuidad de la Fase 2 sin tener una separación precisa, y que como se plantea con anterioridad no finaliza, quizá se puede interpretar en parte por el reducido periodo de Fase 1 donde no se logra sociabilizar el proceso en todos los sectores integrantes del borde costero.

La propuesta confeccionada en la Fase 3 se elabora en base al diagnóstico y las propuestas de los actores de la mesa. Ahora bien estas propuestas se desarrollan de manera sectorial trabajando en cartografías participativas, pero no se confecciona una propuesta única que integre todos los usos y sus compatibilidades.

Finalmente la mesa de trabajo y la propuesta se paraliza ya que no todos los actores quedaron conformes con la propuesta, es así como las comunidades indígenas desconocen la propuesta para su sector y solicitan en 2011 la ECMPO que hasta el 2014 está en evaluación a nivel central por diferentes organismo públicos y posteriormente deberá ser aprobada, modificada o rechazada por la Comisión Regional de Uso de Borde Costero.

De esta forma podemos concluir que aunque la metodología de trabajo y el objetivo de trabajo fuera el mismo, sus resultados han sido diferentes debido a los intereses que tuvieron los actores y la sociabilización del proceso.

De acuerdo a los antecedentes expuestos podemos determinar que las diferencias en los resultados preliminares de los procesos fue la sociabilización de la política nacional a nivel comunal, en ambos casos la sociabilización del proceso ha sido clave a la hora de trabajar y que los actores tengan el interés sin generar falsas expectativas en un instrumento de planificación indicativo.

Desde esta perspectiva, la sociabilización fue diferente, tanto en su tiempo de duración como la forma, el Dalcahue desde el año 2008 se vienen trabajando en un proceso que ha intentado incluir a todos los actores, a través no solo de la invitación a participar en la mesa de trabajo en la Municipalidad de Dalcahue, sino que saliendo a terreno a entregar la información realizar reuniones en las localidades costeras, con el fin de explicar el proceso, exponer problemáticas y que eso fuera insumo para el diagnóstico y generar una propuesta en la Fase 3.

Por su parte en la experiencia de Hualaihué, se baso en un periodo muy corto de sociabilización del tema y la reuniones fueron en su mayoría en el municipio con una salida a terreno, lo cual permite inferir que los habitantes del borde costero no tenían el mismo dominio e información oficial sobre este proceso, situación que se ratifica posteriormente con el desconocimiento de los acuerdos

Otra diferencia importante que permite analizar las experiencias es la visión que se tiene sobre la mesa de borde costero instalada en cada comuna.

Por su lado en Dalcahue se expresa en su diagnostico la importancia de contar con una mesa de trabajo que trascienda el proceso de microzonificación, de esta visión se establece un proceso de planificación de corto y largo plazo. Por su parte la visión de la mesa de trabajo en Hualaihué no considera esta concepción de una mesa de trabajo permanente que permita resolver los problemas en el borde costero, de acuerdo a esta situación se puede entender porque al presentar la solicitud Mañihueico Huinay la mesa se paralizará y no sirviera de insumo para el futuro plan de administración de la ECMPO – paso seguido a la aprobación del espacio costero marino - como parte de la ley 20.249.

De acuerdo a los antecedentes recopilados una de las diferencias que marcaron el resultado de ambos procesos fue la incorporación temprana de los representantes de las comunidades Huilliches de las comunas respectivas. Se debe considerar que el número de comunidades es diferente, dos en la comuna de Dalcahue y nueve en la comuna de Hualaihué.

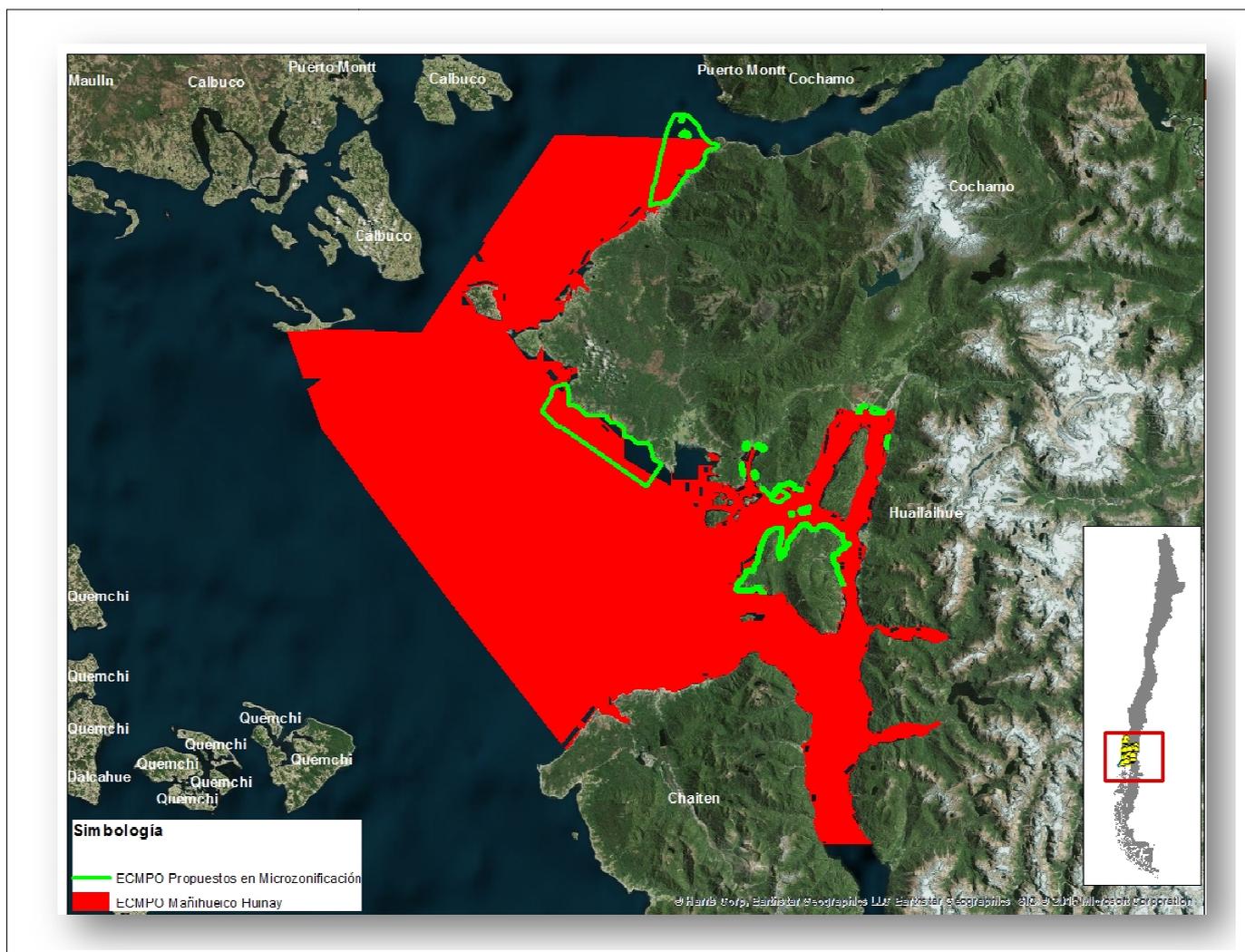
La incorporación temprana de todos los actores y la consideración de todas las opiniones es fundamental a la hora de generar y respetar los acuerdos convenidos en la mesa de trabajo.

También es muy importante ser un representante validado por su sector de lo contrario se puede invalidar el proceso, esta situación también es diferente en ambos procesos de microzonificación. En el caso de la comuna de Dalcahue uno de los primeros requisitos que fue solicitado por el facilitador al comenzar el año 2014 fue que cada representante llevará una carta que afirmaba su calidad de representante del sector que declara. Esta situación no ocurrió en la comuna de Hualaihué se convoco a los representantes históricos de cada sector, pero esto no significo que fueran los aceptados por los habitantes y usuarios del borde costero.

Finalmente la experiencia de los facilitadores del proceso y los intereses que estos mostraron en el proceso es diferente, a pesar que ambos son procesos en desarrollo las formas de resolución de conflictos y proyección de los alcances de la mesa son diferentes. Esta reflexión tiene relación con la forma en que se incorpora el tema indígena en ambas experiencias, guardando las proporciones antes mencionadas, en la comuna de Dalcahue se incorporan a las dos comunidades como actores relevantes, dentro de las primeras reuniones se les consulta sobre sus aspiraciones, para el caso de Hualaihué también se les consulta sobre sus

aspiraciones estas se plasman en una cartografía, pero los facilitadores no validan esta propuesta y la momento de presentar la solicitud de ECMPO que abarcaba toda el área de la propuesta de microzonificación la mesa se paraliza y no se incorpora este solicitud para que los diferentes representantes pudieran llegar a acuerdo y no que la solicitud enfrentará a los actores y usuarios de borde costero, sin llegara a informar sobre los alcances de esta.

Ilustración N° 31 Localización de solicitud de ECMPO Mañihueico Huinay y propuesta realizada por la mesa de Borde Costero en la comuna de Hualaihué.



La motivación de esta solicitud ECMPO Mañihueico Huinay fue el resguardo de los recursos para los habitantes de la Zona, tal como se expresa en páginas anteriores, para entender mejor la situación: lo que se encuentra en color verde fue la propuesta final del proceso de zonificación y lo que se encuentra en color rojo fue la solicitud realizada por la asociación de comunidades indígenas de Hualaihué llamada ECMPO Mañihueico Huinay.

Posterior a la solicitud se comenzó, por parte del presidente de la asociación, conversaciones con los usuarios del borde costero para incluirlos en el plan de

administración de la ECMPO y explicarles las motivaciones de solicitar tal extensión de espacio marino-costero

La tramitación ha demorado más de lo esperado por esta razón están paralizadas las otras dos iniciativas; el plan de administración (microzonificación) y la iniciativa posterior que fue la propuesta de un área marino- costera protegida de múltiples usos COMAU, en ambos casos los procesos esperan el pronunciamiento de la CRUBC para retomar las iniciativas.

IX.- RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL BORDE COSTERO

Acceso a la información

La disponibilidad de información oficial, tanto de datos estadísticos como de metodologías de trabajo, es fundamental para el éxito de los procesos de planificación territorial, como los antes descritos.

La desinformación genera conflictos entre los actores, para transparentar los procesos; y que la política pública incorpore a los diferentes actores en su implementación a nivel local sin asimetrías de información, es importante al comenzar contar con la mayor cantidad de información disponible, pero debemos ampliar esta información a toda la comunidad, que sea abierta sobre todo en materia de bienes de uso público como es el borde costero. Por tanto se sugiere que se generen espacios de diálogos locales, que permitan el conocimiento del territorio sus recursos, limitaciones y problemas, para esta iniciativa se debe generar redes de apoyo verticales (nacional, regional local) que permitan que la información territorial tenga un único canal y que sea de fácil manejo e interpretación.

Hoy se cuenta con mucha información, estamos saturados de esta, el tema es saber generar canales formales, con fuentes fidedignas, para que al momento de decidir sea de acuerdo a datos oficiales y argumentos claros.

También y considerando los actuales problemas de desconfianzas entre los diferentes sectores del borde costero, se debe considerar la transparencia de las acciones de los diferentes actores a la hora de debatir sobre la planificación de borde costero a nivel comunal y regional.

Se deben realizar capacitaciones sobre leyes y normativas vigentes por parte de diferentes organismos públicos, que permitan disminuir las desconfianzas e incertidumbres para lograr los resultados esperados de la Política Nacional de Uso de Borde Costero.

Capacitar respecto a Ley Lafkenche, Consulta Indígena, Ley de Pesca, procedimiento de relocalización de concesiones acuícolas y Evaluación Ambiental Estratégica, son los principales temas a abordar antes y durante los procesos de planificación de borde costero a nivel comunal, de acuerdo a la pertinencia de cada uno a la realidad local.

Actores

Incorporar de manera temprana a todos los actores del borde costero, es muy importante para que el proceso de planificación no sea invalidado; la participación de todos los actores, bajo reglas claras y considerando las opiniones de cada representante permite que los acuerdos en el largo plazo se cumplan y no queden solo como un documento con buenas intenciones

Estimar representatividad y votaciones de los actores por sector es uno de los conflictos que se ha presentado dentro de los procesos, el derecho a voto sobre ciertos temas de interés de cada sector ha sido un tema no resuelto, principalmente por que ciertos sectores se sienten en desventaja respecto a otros; estimar el derecho a voto y los mecanismos de votación deben ser temas evaluados por cada

facilitador en conjunto con los actores a fin de estimar la mejor forma de representatividad de los sectores del borde costero.

Se deben realizar consultas como:

1. Cuál será la forma de participación de los organismos públicos regionales dentro del proceso Comunal
2. Se consideraran votos de los organismos regionales invitados a la mesa comunal.
3. Cuál será la sanción para los representantes que no asistan a las reuniones de la mesa de trabajo comunal.
4. Cuáles serán los requisitos para ser considerado como representante de un sector.

Una de las críticas al actual sistema dentro de la CRUBC es que los organismos públicos votan en bloque entonces ante esta situación es difícil que emerjan propuestas desde el sector privado dividido.

Por el contrario dentro de los procesos comunales la situación revela, para ciertos actores, las preferencias que tiene la administración pública por ciertos sectores que consideran rezagados como la pesca artesanal, teniendo estos últimos más votos que otros sectores como el salmonero.

Entonces, para zanjar esta situación se recomienda que el sistema de votación y la representación por sector sea propuesto por el facilitadores y aprobada o modificada por la mesa y de esta forma no se generaran suspicacias en el futuro.

Procesos

Se debe realizar un proceso de sociabilización sobre el instrumento de planificación territorial que es la microzonificación, el tiempo estimado dependerá de los canales de comunicación esta etapa -fase uno del proceso- debe estar a cargo del organismo facilitador y que sea de conocimiento de la comunidad, los medios de comunicación regionales y locales juegan un rol fundamental en esta etapa, principalmente las radios comunitarias, que son bastante escuchadas en los sectores rurales y pequeños poblados, así como los periódicos de circulación regional en los centros urbanos.

De esta forma se produce un conocimiento horizontal sobre el tema. Dando lugar a una comunidad empoderada que transmita a su representante de sus inquietudes y problemas, los cuales posteriormente serán expuestos en las reuniones de la mesa de trabajo.

Se deben fortalecer los procesos generando redes de apoyo entre actores locales, regionales y nacionales, para mejorar las capacidades locales, es de conocimiento las limitaciones que tienen las administraciones locales, tanto económicas como técnicas por tanto se debe considerar el apoyo a la gestión local del borde costero con la entrega de material para trabajar, entre otros cartografías oficiales, bases de datos oficiales y realizar capacitaciones en temas como sistemas de información geográficos para el manejo de información espacial, también en metodologías participativas que permita la resolución de conflictos.

De acuerdo a la metodología de planificación estratégica y a lo analizado es importante que en el proceso, y de acuerdo al diagnóstico, se elaboren escenarios tendenciales que permita planificar acciones a corto, media y largo plazo para lograr

el escenario óptimo, para tales efectos se recomienda determinar tres escenarios siguiendo la metodología de SUBDERE en la Guía para procesos de Zonificación²⁴.

Funcionamiento interno

Para que los procesos tengan continuidad se recomienda que funcionarios de la administración local sean facilitadores de las actividades de la mesa, sin perjuicio que todos los actores estén empoderados con el tema, para que al momento de existir cambios de administración local sean ellos quienes convoquen a la mesa de trabajo y soliciten a la nueva administración seguir con el proceso que permita concretar con las etapas elaboradas en conjunto entre los miembros de la mesa. Al considerar a la administración local como facilitadores permite que los temas de planificación territorial se incorporen a la agenda local y de esta forma sean participantes activos de los procesos de planificación de sus territorios.

Se recomienda que la mesa de trabajo público privada funcione posterior a la aprobación de la microzonificación. Esta iniciativa permite definir proyectos que mejoren las condiciones de vida de los habitantes cumpliendo con las metas propuestas.

Que posea continuidad permite el seguimiento y monitoreo tanto de los acuerdos validados en la mesa, como realizar el balance del cumplimiento de los proyectos establecidos como prioritarios para lograr el escenario óptimo escogido y por último permite la rendición de cuentas de las autoridades respecto a los compromisos adquiridos con los ciudadanos

Finalmente se debe recomendar la flexibilidad tanto en la forma de trabajo como los productos estimados, debido a la dinámica del territorio, lo cual debe considerar la flexibilidad en el proceso y alta resiliencia. Ajustar los mecanismos de participación, escenarios y reglas son parte de las modificaciones a partir de las experiencias de planificación territorial.

²⁴ Guía de zonificación costera para el ordenamiento territorial, 2011

X.-CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.

La gestión del Borde Costero en Chile, ha sido un proceso de difícil implementación debido a la carencia de lineamientos claros de los organismos centrales que diseñaron y asumieron la supervisión de su implementación, esta situación lleva a que los procesos dependan de la voluntad política más que de las necesidades regionales y locales por contar con un instrumento de carácter indicativo que permitiría orientar las políticas públicas sectoriales dentro de esta franja de territorio.

Debemos considerar también la dificultad de desarrollar iniciativas de participación ciudadana en un país donde por años su ciudadanía estuvo sometida a un tipo de política pública centralista y autoritaria influenciada por la dictadura militar.

Asumiendo esta realidad, una propuesta de mesa de trabajo público privada para resolver problemas de bienes de uso público es incipiente en el país, siendo reducidas las instancias reales de participación en política pública en temas de recursos naturales, donde no se sobrepasa el nivel consultivo.

Por tanto al no tener mayores experiencias y considerando la flexibilidad que debe caracterizar a estos instrumentos, las instancias de participación se encuentran en constante ajuste que permitan lograr el objetivo de armonizar los usos del borde costero.

La particularidad del denominado Borde Costero es su condición de bien de uso público, lo que considera su libre utilización, pero bajo condiciones de sostenibilidad para evitar su deterioro, siendo la preocupación que ha convocado a ciertos actores a trabajar en una propuesta de uso.

La participación de los actores nos plantea la necesidad de analizar la incidencia real de estos en las políticas públicas de sus espacios de referencia, lo cual permita generar procesos de desarrollo local, donde las comunidades son partícipes en las decisiones, la solución de sus problemas y de sus trayectorias hacia el desarrollo.

La adopción del enfoque territorial en la implementación de la política, considera a los ciudadanos en todas sus etapas, generando una dialogo horizontal entre los diferentes actores, exponiendo las necesidades y buscando soluciones participativas que permitan una mayor cohesión territorial.

Para que tal proceso permita esta cohesión territorial es fundamental una ciudadanía informada y que los canales formales, a través de las administraciones locales, sean fluidos e intenten ser lo más imparciales para generar confianzas entre los diferentes integrantes de estas instancias de diálogos locales.

También y dentro de esta misma reflexión es muy importante fortalecer y fomentar las acciones de organizaciones civiles, lo cual permitirá generar actores sociales empoderados y donde realmente se produzca una representación de interés de acuerdos las diferentes inquietudes de las comunidades locales. Empoderar a la ciudadanía en los asuntos públicos conduce a fortalecer la acción colectiva para tratar asuntos públicos.

Ahora bien considerando los casos analizados podemos concluir la importancia de los contextos en que se desarrollan estos procesos. Tales contextos moldean los resultados; donde tanto objetivos como metodología son parecidos, la participación de actores muy parecida, pero los intereses diferentes, lo cual genera que los procesos se vayan forjando de manera particular.

La particularidad de esta región y de los casos de estudio es la complejidad del borde costero regional y por tanto comunal. Esta región concentra la mayor cantidad de pescadores artesanales del país y se desarrollan actividades de importancia nacional como es la salmonicultura y miticultura, estas actividades necesitan de concesiones acuícolas y marítimas que son derechos de uso para la realización de sus actividades productivas, dentro de áreas aptas para la acuicultura que se extendieron por todo el borde costero de la región, la situación generó grandes problemas entre los sectores productivos y las comunidades costeras aledañas que veían como el mar se repletaba de plumavit y jaulas criaderos que perturbaban la libre navegación, disminuían sus recursos marino costero y se contaminaban sus playas. Dentro de este panorama poco favorable para el diálogo, con desigualdades en los derechos sobre este bien común, se instala el proceso de zonificación regional.

Por su parte el mar interior de Chiloé ha sido el lugar más intervenido, debido a sus condiciones geográficas que entrega un entorno para el desarrollo de múltiples actividades productivas que debe vincularse con espacios de conservación, lo cual supone una dificultad mayor debido a las diferencias de visiones de futuro sobre este espacio costero.

Considerando esta complejidad los procesos de microzonificación en la región son asumidos los municipios de acuerdo a requerimientos de organismos nacionales o regionales, pero con carencia de ciertas capacidades técnicas y económicas, lo que dificulta su buen funcionamiento.

La desinformación sobre aspectos normativos en el borde costero lleva a problemas de interpretación de leyes, situación que va en desmedro de estos procesos de planificación territorial, donde la información fidedigna y accesible es clave para generar las confianzas entre los diferentes actores

Desde todos los sectores entrevistados se visualiza una desinformación sobre temas como derechos de uso, ley Lafkenche, alcances de la Política Nacional de Uso de Borde Costeros, Consulta Indígena, Evaluación Ambiental Estratégica, por lo cual se recomienda que sean temas asumidos por los organismos centrales a fin de dar transparencia en los procesos de planificación.

Los mecanismos de participación se pueden considerar favorables a esta, ya que considera etapas de participación de carácter informativo hasta deliberativo, sin embargo se necesitan de un apoyo regional y nacional para mejorar la aplicación de los instrumentos y mecanismos como es la capacitación continua de los funcionarios a nivel local que permita empoderar a estos actores gubernamentales con mejores herramientas para salvaguardar que tanto los niveles de participación como la forma sean los oportunos para cada caso.

Desde el gobierno central se necesitan respuestas claras sobre el carácter vinculante o indicativo de la microzonificación de borde costero que permita

fortalecer el proceso considerando sus alcances, ya que en la actualidad se presenta como una limitante a la hora de tomar decisiones dentro de las mesas de Trabajo.

Se hace necesario, para generar reales procesos de desarrollo local costero, que estos se proyecten a largo plazo, que no termine o se paralice con los cambios de la administración local. Por tal motivo es preciso que los actores del sector privado y la Sociedad Civil se comprometan a trabajar por un mejoramiento de las condiciones de vida y acceso más equitativo a este recurso de uso de común y exigir la permanencia de la mesa de trabajo.

Finalmente considerar el protagonismo dentro de los procesos de zonificación de borde costero de las comunidades huilliches de la región, en la actualidad se han convertido en un actor de veto para varias iniciativas, principalmente las que pudieran afectar o condicionar tanto los recursos naturales como patrimoniales del territorio marítimo costero, este protagonismo no ha estado exento de problemas ya que en la actualidad otros actores manifiestan desconfianza a la hora de concretar acuerdo, debido a la ratificación del convenio 169 que hoy se traduce entre otras normativas en la Ley Lafkenche N° 20.249 y el Decreto N° 66 sobre consulta indígena.

Destruir estos problemas de interpretación y llegar a concesos sobre el futuro de los espacios locales, permitirá generar reales procesos en pos del desarrollo local, a través de acuerdos que permitan una mayor cohesión socioterritorial y en conjunto generar innovación en las actividades productivas en general que es muy necesario para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades costeras.

En términos teóricos se recomienda explorar nuevas líneas de investigación como los desarrollados por Elinor Ostrom (2008), con sus conceptos de sistemas socioecológicos, bienes de uso común ya que permitiría profundizar en estos procesos de planificación costera a través del concepto de gobernanza en relación a los recursos de uso común.

XI.-GLOSARIO

AAA	Áreas aptas para la acuicultura
AMCP-MU	Área Marino Costera Protegida de Múltiples Usos
AMERB	Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos
CCAA	Concesiones Acuícolas
CCMM	Concesiones Marítimas
CNUBC	Comisión Nacional de Uso de Borde Costero
COREPA A.G	Consejo Regional de Pescadores Artesanales
CONAPACH	Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile
CRUBC	Comisión Regional de Uso de Borde Costero
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ECMPO	Espacio Costero Marino Costero de Pueblos Originarios
GTZ	Agencia de cooperación alemana
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNUBC	Política Nacional de Uso de Borde Costero
PROT	Plan Regional de Ordenamiento Territorial
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca
SUBPESCA	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
ZOIT	Zona de Interés Turístico

XII.-BIBLIOGRAFIA

- SUBSECRETARIA DE PESCA Y ACUICULTURA ACUICULTURA, S. D. (2009). *Informe Técnico: Propuesta de administración de actividades de acuicultura en le borde costero de la comuna de Hualaihué*.
- ADMINISTRATIVO, S. D. (2011). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y procedimiento*. Santiago: SUBDERE.
- AYSÉN, G. R. (2011). *Informe Ambiental Microzonificación del Uso de Borde Costero Norte Etapa 1, área de Puerto Raúl NMarín Balmaceda y entorno, comuna de Cisnes, XI región de Aysén*. División de Planificación y Desarrollo, Oficina Técnica de Borde Costero, Unidad de Ordenamiento Territorial , Aysén.
- BAERISWYL, F., & CASTILLO, E. (2006). El Ordenamiento Territorial, un instrumento para el desarrollo económico Local. En FAO, *Estrategias y metodologías para la planificación y gestión del territorio* (págs. 27-36). Santiago.
- BARRAGAN, J. (2014). *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*. Madrid: Editoria Tebar Flores.
- BOISIER, S. (2006). *Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial* . Santiago : Editorial Puerto de Palos.
- CASTILLO, E. (2006). Enfoque Territorial y Desarrollo Local. En FAO, *Estrategias y metodologías para la planificación y gestión del territorio* (págs. 23-26). Santiago.
- CRUZ-RUBIO, C. (2010). Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias . 1-64.
- CUNILL, N., & GAC, D. (2009). *Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización*. SUBDERE, Santiago.
- DELAMAZA, G. (2010). *Participación ciudadana, contribuciones a la gobernanza democrática*. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Resarrollo Regional y Administrativo, Santiago.
- DESARROLLO, R. S. (2011). *Guia de Zonificacion Costera para el Ordenamiento territorial*. Santiago, Chile: SUBDERE.
- FARINÓS, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. *Boletín de la Asociación de Geografos de España N° 46* , 11-32.
- FARINOS, J., & ROMERO, J. (2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible.Nuevos principios y nuevas políticas en le espacio europeo*. Valencia, España: Publicaciones de la Universitat de València.
- FERNANDEZ, L. (2008). *Valoración de Servicios Ecológicos aplicado al manejo de Cuencas Hidrográficas*”. En *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones de las cuencas metropolitanas de Buenos Aires* . Buenos Aires: Editorial Temas.
- GOBIERNO REGIONAL DE LOS LAGOS. (2013). *Componente Borde Costero Región de Los Lagos*. Plan de Ordenamientos Territorial, Puerto Montt.
- GOBIERNO, D. C. (2011). *Cumbre Mundial sobre desarrollo Sostenible. Informe Nacional República de Chile*. Santiago.
- GUZMÁN, F; RIVERA, C. (1996). *Chiloe, la Isla Grande* . (E. ROJAS, Ed.) Somosur.
- HERNANDEZ, J. C. (2006). Gestión Municipal para el Desarrollo Economico Local. En FAO, *Estrategias y metodologías para la planificación y gestión del territorio* (págs. 11-22). Santiago.
- HUFTY, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. En H. (. MAZUREK, *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de America Latina* (págs. 77-100). La Paz: Institut français d'études andines - IFEA.
- JIMENEZ, J. (2013). *Ordenamiento territorial marino. Una guía de conceptos y pasos metodológicos*. MARVIVA, San Jose, Costa Rica.
- LAGOS, G. R. (2013). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Componente Borde Costero* . Puerto Montt.
- LOS, L. G. (2008). *Diagnóstico ocupacional del Borde Costero*. Secretaría Técnica Borde Costero, Puerto Montt.

- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2015). *Política Nacional de Uso de Borde Costero del Litoral de la república*. Nacional, Ministerio de Defensa, Santiago.
- NEGRETE, J., FIGUEROA, R., & MANSILLA, P. (2008). La Gestión de los espacios frágiles costeros de la región de Valparaíso. Diagnostico de su gestión y propuestas conceptuales. *Revista geográfica de Valpariso [online]* , 42-61.
- OSTROM, E. (2000). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de acción colectiva*. D.F Mexico: Fondo de Cultura Economica.
- RODRIGUEZ, L. (2008). El ordenamiento territorial dentro de los procesos claves para alcanzar el desarrollo sostenible en la localidad. *Comunidad virtual de Desarrollo Humano e Institucional* , <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=2893>.
- SANHUEZA, A. (2004). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Fundación Participa. Santiago: Fundación Participa.
- SUAREZ, J., RODRIGUEZ, J., & FLORIDO, D. (2008). La Gobernanza en la pesca: de lo ecológico a lo etico, de lo local a lo global. (U. d. Barcelona, Ed.) *Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales.* , XII (278).
- VARGAS, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa* , 47-58.
- VILLARROEL, Maria Teresa. (2009). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. En C. E. Electoral, *Decimo certamen de ensayo político* (págs. 31-48). Monterrey.
- WILLAUME, J. (2014). *Diagnóstico territorial preliminar Microzonificación del borde costero de la comuna de Dalcahue*. Diagnóstico, I. Municipalidad de Dalcahue, Dalcahue.

XIII.- ANEXOS

Anexo 1.- Lista de entrevistados

Tabla N° 14 Lista de Entrevistados

ENTREVISTAS	SECTOR	ESCALA DE INTERVENCIÓN
Entrevistado 1	Gubernamental (Gobierno Regional de Los Lagos)	Regional, Local
Entrevistado 2	Fundación para la Superación de la Pobreza	Regional, Local
Entrevistado 3	Academia (U. de Los Lagos)	Regional, Local
Entrevistado 4	Gubernamental (Municipalidad de Dalcahue)	Local
Entrevistado 5	Gubernamental (Municipalidad de Hualaihué)	Local
Entrevistado 6	Sector Salmonero	Regional, Local
Entrevistado 7	Sector Pesca Artesanal	Regional, local
Entrevistado 8	Sociedad Civil (Comunidades Indígenas)	Local
Entrevistado 9	Sociedad Civil (Comunidades Indígenas)	Internacional ,Nacional, Regional, Local
Entrevistado 10	Gubernamental (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena)	Nacional, Regional y Local

Elaboración Propia

A.-Preguntas Transversales para Actores Públicos Regionales

1. Cuál es la importancia de la Política Nacional de Uso de Borde Costero y los procesos de macrozonificación en la región?
2. Que incidencia real tiene el proceso de macrozonificación en la planificación territorial de la región?.
3. Cuáles han sido las principales dificultades dentro del proceso de macrozonificación de Borde Costero Regional?.
4. Como se han articulado los intereses de los diferentes actores del borde costero dentro de la Comisión Regional de Uso de Borde Costero?
5. De qué manera la propuesta de macrozonificación incluye las diferentes visiones de los actores del Borde costero regional y nacional.
6. Desde su perspectiva, cuáles han sido los intereses que han primado dentro del proceso de Zonificación?.
7. En qué contexto regional las comunas comienzan sus procesos de microzonificación.
8. Cuáles son principales conclusiones de las experiencias de microzonificación en las que ha participado?.
9. Cuáles han sido los principales conflictos dentro de procesos de microzonificación?
10. Que similitudes ven en las experiencias de microzonificación a nivel regional.
11. De acuerdo a su experiencia, como se podrían fortalecer los procesos de microzonificación?.
12. Como cree Usted que podría mejorar la implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero en la región.
13. Como evaluaría la gestión política de las autoridades regionales para impulsar la PNUBC (macrozonificación y Política regional de uso de borde costero)
14. Como proyectan las siguientes actividades en el borde costero: industria acuícola, pesca artesanal y el turismo y como se relacionan con la conservación

Preguntas individuales para actores regionales con incidencia en los procesos de microzonificación comunal

A.1.-Oficina Técnica Regional

1. Como evaluaría la participación de los diferentes sectores que intervienen en el Borde Costero en términos de representatividad, compromisos con los acuerdos y negociación.
2. Qué opinión tiene respecto a los procesos de microzonificación y su relación con el proceso regional.
3. De qué manera desde la Oficina Técnica se apoyan los procesos de microzonificación.

A.2.- Fundación Para La Superación de La Pobreza

1. De qué forma la Fundación ha participado en los procesos de zonificación de Borde Costero (macro y microzonificación)?
- 2.Cuál es la importancia que reviste para la Fundación los procesos de planificación territorial?

A.3.- Académico Universidad De Los Lagos

1. Desde su perspectiva de investigador de la realidad costera de la región, cuales son los conflictos sociales que se viven en el borde costero
2. Como cree podría mejorar esta realidad la aprobación de la Macrozonificación
3. Dentro de este contexto cual es el aporte de la universidad a los procesos de macro y microzonificación?.
- 4.Cuál es su opinión sobre el proceso de macrozonificación y los procesos microzonificación.

B.- Preguntas Transversales para Actores Públicos Comunales (Dalcahue y Hualaihué

1. Cuáles han sido los hitos que desencadenan el proceso de microzonificaciones y sus diferentes etapas.
2. Que se busca con la elaboración de la microzonificación comunal (no lo que dice la Política Nacional de Uso de Borde Costero)
3. Como se incorporan las visiones regionales y nacionales en la microzonificación?

4. Como se eligieron los sectores que participarían y sus representantes para conformar las mesas comunales (Dalcahue porque el municipio no tiene voto dentro de la Mesa?)
5. Cuál es la importancia de participar de este proceso de microzonificación.
6. Cuáles son los intereses de los diferentes actores que participan en el proceso de microzonificación.
7. Como visualiza el compromiso de los actores del Borde Costero en referencia al proceso (asistencia a reuniones y acuerdos dentro de estas)
8. Como se han incorporado los diferentes actores al proceso de microzonificación. Como se han desarrollado los procesos de participación?
9. Como se manejaron las diferencias de intereses de los actores dentro del proceso de microzonificación.
10. Como evaluaría la participación de los actores y como se plasman los intereses de las diferentes comunidades y sectores dentro de este proceso de microzonificación y su propuesta de uso?
11. Como se realizaron los procesos de negociación sobre usos preferentes y actividades dentro del Borde Costero.
12. Cuáles serán los beneficios de impulsar este proceso de microzonificación.
13. Desde su perspectiva, como se deberían incorporar estos procesos de microzonificación en los procesos macro y nacionales
14. Como evaluaría la gestión política de las autoridades regionales y comunales para impulsar la PNUBC (macro y microzonificación)
15. Cuáles han sido las principales dificultades para desarrollar el proceso de microzonificación: económicas, técnicas, culturales políticas

C.-Sociedad Civil Asociación de Comunidades Indígenas de Hualaihué

1. Nos pueden relatar como fue el proceso de acuerdo para solicitar la ECMPO Manihueico Huinay a SUBPESCA.
2. Qué organismo los apoyo en esta solicitud y como se elaboró
3. Han tenido invitaciones para trabajar en instancias de planificación del borde costero tanto comunal como regional
4. Han participado de las mesas comunales de microzonificación, cuál fue su experiencia?

5. El año 2008 en la propuesta de administración de actividades de acuicultura en el borde costero de la comuna de Hualaihué, finalizada el año 2009, se identificaron sectores para solicitud de ECMPO en la comuna, pero la solicitud de ECMPO Mañihueco Huinay representa una extensión mucho mayor y como asociación y no individualmente, ¿A qué se debe esta decisión? Ver mapas adjuntos
6. Están invitados a integrar mesa de trabajo para el desarrollo del borde costero?
7. Como ha sido la relación con los vecinos del área costera que ustedes están solicitando?
8. Como integran a los diferentes actores del borde costero en la propuesta de ECMPO.
9. Como se han organizado para convivir con la industria acuícola, la pesca artesanal y el turismo, y como proyectan estas actividades en la comuna y en su ECMPO
10. Como relaciona la conservación de los recursos con las diferentes actividades que hoy existen en la comuna y como se proyectan con la aprobación de la EMCPO.

D.- Sector privado salmonero

- 1.Cuál es la ventaja, que ven ustedes como sector salmonero integrarse a la mesa de borde costero de la comuna de Dalcahue?
- 2.Cuál es la importancia, para el sector que representa, participar de este proceso de microzonificación de borde costero?
3. Como cree, afectan o benefician, los procesos de Zonificación –macroregional microcomunales a la inversión pública y privada?
4. Sabe Usted cuáles han sido las instancias de participación del sector salmonero dentro de procesos de Zonificación de Borde Costero a nivel regional y comunal?
5. Como se incorporan las visiones regionales y nacionales del sector salmonero en el proceso la mesa de Borde costero de Dalcahue?
6. Como evaluaría la participación de los integrantes de la mesa de borde costero de Dalcahue?
7. Como evaluaría el compromiso de los actores del Borde Costero en referencia al proceso de microzonificación(asistencia a reuniones y cumplimiento de acuerdos)
8. Según su opinión, cuáles son los intereses de los actores que participan en el proceso de microzonificación de Dalcahue?

9. Como se plasman estos intereses dentro de la mesa de trabajo y en la propuesta de uso y actividades del Borde Costero?
10. Podría describir cómo se ha desarrollado el proceso de participación y negociación de los actores dentro de la mesa comunal de Borde Costero, en relación a los usos y actividades que se quieren proyectar dentro de la microzonificación?
11. Cuáles han sido las principales dificultades para desarrollar el proceso de microzonificación de borde costero: económicas, técnicas, culturales, políticas.
12. Como cree se podrían mejorar estos procesos participativos en torno al Borde Costero.
- 13.Cuál es la visión que tiene como sector salmonero sobre el desarrollo comunal y específicamente en su borde costero?.

E.- Consejo Regional de Pescadores Artesanales de la X región COREPA AG

1. Cuál es la importancia de la Política Nacional de Uso de Borde Costero y los procesos de zonificación en la región?.
2. Cuáles han sido las principales dificultades dentro del proceso de macrozonificación de Borde Costero Regional?.
3. Como se han articulado los intereses de los diferentes actores dentro de la CRUBC?
4. De qué manera la propuesta de macrozonificación incluye las diferentes visiones de los actores del Borde Costero regional y nacional?.
5. Como considera la representatividad de los sectores dentro de la CRUBC?
6. Desde su perspectiva, cuáles han sido los intereses que han primado dentro del proceso de Zonificación?.
7. En qué contexto regional las comunas comienzan sus procesos de microzonificación de borde costero?
8. De acuerdo al conocimiento como dirigente nos podría dar su apreciación sobre las experiencias de microzonificación que se han desarrollado a nivel comunal en la Región?. (Ancud, Purránque, Fresia, Calbuco, Dalcahue y Hualaihué)
9. Cuáles han sido los principales conflictos dentro de procesos de microzonificación?
10. Que similitudes ven en las experiencias de microzonificación a nivel regional.
11. De acuerdo a su experiencia, como se podrían fortalecer los procesos de micro y macrozonificaciones de borde costero en la región?.

12. Como cree se podría mejorar la implementación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero en la región.
13. Como evaluaría la gestión política de las autoridades regionales para impulsar la PNUBC (macrozonificación y Política Regional de Uso de Borde Costero)
14. De acuerdo a información recabada en terreno los intereses de los pescadores artesanales y las comunidades indígenas se han distanciado, Qué le parece a Usted esta apreciación?
15. De qué manera estos intereses pueden llegar a conciliarse?
16. Cómo describiría la relación con el sector acuícola de la Región?
17. Como proyectan las siguientes actividades en el borde costero: industria acuícola, pesca artesanal y el turismo y como se relacionan con la conservación

F.-Entrevista a Profesional de Corporación nacional de Desarrollo Indígena

Temas generales de Ley Lafkenche y Consulta Indígena

1. Nos podría explicar el rol que cumple CONADI tanto en el proceso de solicitud de ECMPO como en el procedimiento de Consulta indígena.
2. Se han realizado capacitaciones a las comunidades indígenas respecto a los alcances de la Ley Lafkenche, su interpretación y sobre procedimiento de Consulta Indígena?
3. Como cree se puede abordar el desconocimiento que existe sobre los alcances de la Ley Lafkenche y Consulta Indígena por parte de la comunidad en general.

Consulta Indígena

4. Qué tipo de Políticas, Planes, Programas y Proyectos se deben someter a consulta indígena?
5. Existe acuerdo entre los organismo públicos respecto al procedimiento de la Consulta indígena?
6. De acuerdo a lo estudiado existen particularidades en el procedimiento de consulta indígena que no tiene interpretación en el decreto N° 66. De qué forma se aborda esta discrecionalidad para que estos procesos no sean invalidados por las propias Comunidades Indígenas.

Ley Lafkenche

7. Debido a que los pueblos originarios han solicitado grandes extensiones de territorio marítimo, lo cual paraliza el otorgamiento de CCMM y CCAA, ciertos sectores se han retirado de las mesas de microzonificación de Borde Costero.

Como cree se puede resguardar que estos procesos de planificación de borde costero no se paralicen debido a la solicitud de ECMPO y que rol puede Cumplir CONADI?

8. Como cree se podría conciliar los intereses de las comunidades indígenas con los otros actores del borde costero para impulsar proyectos en el borde costero de las regiones del sur del país.
9. Respecto específicamente a la región de los Lagos como es la organización de las comunidades indígenas de la Región, como se organiza sus dirigentes y/o representantes.
10. De acuerdo a su experiencia, Cómo dentro de los planes de administración de las ECMPO se pueden incorporar al resto de la comunidad local que no son parte de las comunidades indígenas solicitantes.

G.- Sociedad Civil representante de Comunidades Huilliches en la CRUBC

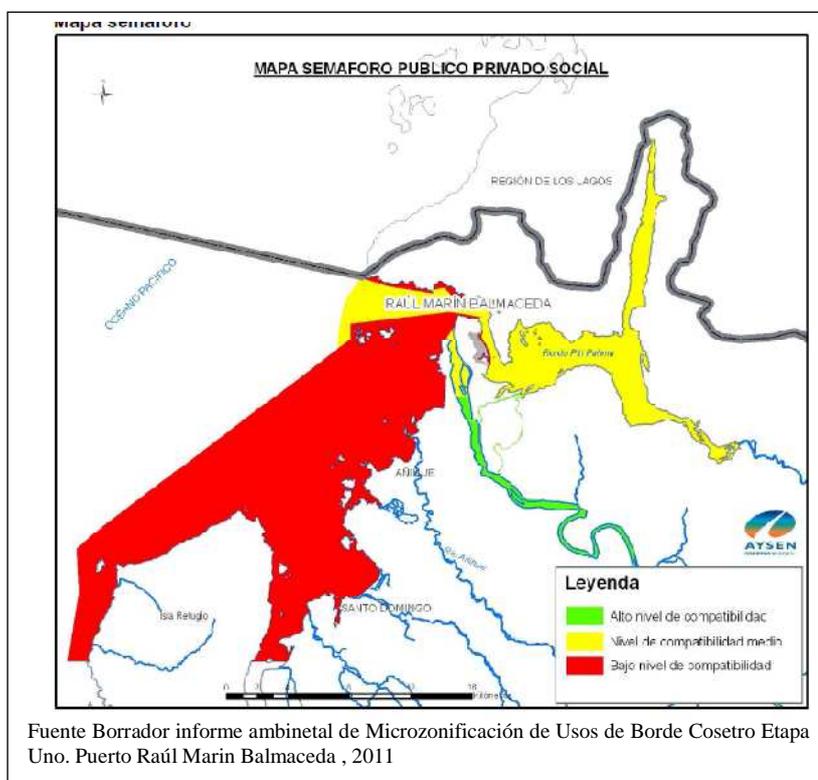
1. Me podría comentar como es la organización de las comunidades Indígena en la región de Los Lagos
2. Hace cuanto tiempo usted es representante de las comunidades indígenas en la CRUBC
3. Como ha sido su experiencia en esta mesa de trabajo Público- Privada
4. Las comunidades Indígenas de la región hacen llegar sus inquietudes para que usted las plantee en las reuniones de la CRUBC, como es esa organización.
5. Han sido invitados a otras instancia s de dialogo para trabajar en temas de borde costero en la región de Los Lagos.
6. Fueron invitados a participar en la elaboración de la Ley Lafkenche, en que consistió su participación
7. Como ha visto que se han articulado los diferentes intereses dentro de la CRUBC y cuáles son estos intereses.
8. Como ha sido la relación con los otros sectores de la CRUBC.
9. Como considera ha sido en manejo político de las autoridades regionales y locales
10. Cuál es su conocimiento y participación en los procesos de microzonificación
11. Como cree podría ayudar los procesos macro y micro a resolver los conflictos en el Borde Costero

Anexo 3.- Modelo de Matriz de Compatibilidad y Mapa Semáforo, región de Aysén

INTERESES TERRITORIALES / USOS ESPECÍFICOS	INTERESES TERRITORIALES	Interés medioambiental		Interés turístico				Infraestructura		Pesca y acuicultura			Uso urbano	
		Protección ambiental	Protección por riesgo/degradación ambiental	Atractivos turísticos	Rutas turísticas	Instalaciones turísticas	Terrenos fiscales de interés	Infraestructura portuaria	AMERB - zona extracción bentónica	AAA	Área de pesca artesanal	Fondeadero	Caleta	Uso urbano
Interés medioambiental	Protección ambiental		1	1	2	2	1	2	2	3	2	1	2	x
	Protección por riesgo/degradación ambiental			2	x	2	1	2	x	x	x	3	2	3
Interés turístico	Atractivos turísticos				1	2	1	1	2	3	1	2	1	2
	Rutas turísticas					1	1	1	1	2	1	1	1	1
	Instalaciones turísticas						1	1	1	3	1	2	1	1
	Terrenos fiscales de interés turístico y protecc. ambiental							1	1	3	1	2	1	x
Infraestructura	Infraestructura portuaria								1	1	1	1	1	1
	AMERB - zona extracción bentónica									3	2	2	x	x
Pesca y acuicultura	AAA										3	3	3	3
	Área de pesca artesanal											1	1	x
	Fondeadero												1	1
	Caleta													2
Uso urbano	Uso urbano													

Fuente Borrador informe ambiental de Microzonificación de Usos de Borde Coseto Etapa Uno. Puerto Raúl Marín Balmaceda, 2011

Para diseñar tanto la cartografía semáforo y matriz de compatibilidad se realiza una etapa de propuesta sectorial y posteriormente de acuerdo a los usos propuestos para un lugar específico se evalúa la compatibilidad de usos dentro del Área



Fuente Borrador informe ambiental de Microzonificación de Usos de Borde Coseto Etapa Uno. Puerto Raúl Marín Balmaceda, 2011

