

**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.**

**Ma. Catalina Molina Canales**

Geógrafa PUCV, Magister en Gestión y Políticas Públicas – U. de Chile (catalinamoli@gmail.com)

**Jorge Negrete Sepúlveda**

Geógrafo PUCV, Centro de Investigación en Turismo y Patrimonio – CITYP, Región de Valparaíso,  
Chile (jorge.javier.negrete@gmail.com)

## RESUMEN

El presente trabajo busca caracterizar experiencias de microzonificación de Borde Costero en el contexto de la implementación de la Política Nacional Uso del Borde Costero.

Para tales efectos se ha tomado como estudios de caso a las comunas Dalcahue y Hualaihué, en la Isla Grande de Chiloé, región de Los Lagos, elaborando una caracterización de los actores que intervienen en el proceso, sus intereses e influencias. También se determinan similitudes y diferencias de los procesos. Finalmente se proponen recomendaciones de gestión local costera de acuerdo a las experiencias comunales que permitan elaborar un instrumento de planificación territorial participativo de borde costero.

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

Los procesos de zonificación en el borde costero, son dispositivos o mecanismos de gobernanza a nivel local que enfrentan conflictos por los usos actuales, especialmente entre actividades económicas de grandes empresas y las comunidades costeras.

No obstante, de ser un instrumento de planificación territorial indicativo, permite consolidar un proyecto de desarrollo con identidad y logra crear una ciudadanía empoderada en los espacios locales, situación relevante considerando la dificultad de generar procesos de participación de carácter resolutivo a nivel nacional.

La experiencia acumulada y los resultados de esta investigación, son un aporte al proceso de zonificación del borde costero que se iniciará en cada una de las regiones del país, con la aprobación de la ley que profundiza el proceso de descentralización en Chile.

**Palabras Claves:** Zonificaciones de Uso Borde Costero, Gobernanza, Planificación Territorial, Participación Ciudadana.

## ABSTRACT

The present work it seeks to characterize experiences microzoning of the Coastal Edge in the context of the implementation of the National Policy Use of the Coastal Edge.

For such purposes it is taken as case studies to Dalcahue and Hualaihué communes in the Chiloe Island, region of Los Lagos, developing a characterization of the actors involved in the process, their interests and influences. similarities and differences of the processes are also determined. Finally, local coastal management recommendations according to communal experiences to develop an instrument of participatory territorial planning coastal edge are proposed.

A qualitative descriptive exploratory methodology, consisting review of literature, interviews with regional and local actors and analysis of public discourse through press interviews was used in the investigation.

Zoning processes in the coastal edge, are devices or mechanisms of governance at the local level conflicts faced by current uses, especially economic activities of large enterprises and coastal communities.

However, being an instrument of indicative territorial planning, can consolidate a development project with identity and manages to create a citizenry empowered in local areas, relevant situation considering the difficulty of generating processes involving decision-making powers at national level.

The accumulated experience and the results of this investigation are a contribution to the process of zoning the coastal border to start in each of the regions of the country, with the approval of the law that deepens the decentralization process in Chile.

**Keywords:** Zones of Use of Coastal Edge, Governance, Territorial Planning, Citizen Participation.

## INTRODUCCIÓN

Las mesas público-privadas de borde costero comunal, conformadas en diversos territorios del país, 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 el cual los organismos de Estado no han logrado solucionar los conflictos 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 afecta la cotidianeidad de los habitantes.

Si bien la Política Nacional de Uso del Borde Costero propone una planificación participativa a nivel regional, normada por un reglamento (Of. Gas Pres. N° 001 de 2005), a nivel local las experiencias se vuelven un tanto difusas, ya que no existe un cuerpo normativo manifiesto, generando una incertidumbre sobre el alcance e incidencia de este instrumento de planificación territorial local, a nivel regional y nacional.

La situación nos plantea la necesidad de conocer ¿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? y ¿cuáles son los mecanismos, y/o instrumentos de participación utilizados para resolver las controversias o conflictos de intereses en esta franja de territorio a nivel local?

La investigación analizó los procesos de participación dentro de las microzonificaciones de borde costero en la región de Los Lagos y, para tales efectos se caracterizaron el contexto regional y local en el cual se implementa la Política Nacional de Uso de Borde Costero en la Región de Los Lagos y, a los actores que intervienen en los procesos de planificación territorial.

## MATERIALES Y MÉTODOS

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, análisis de discurso público a través de prensa escrita.

Para el análisis de los datos se recurrió al Marco Analítico de Gobernanza- MAG- de Marc Hufty (2008), de acuerdo al MAG se analizan cinco aspectos dentro de los procesos participativos: 1) problemática, 2) actores, 3) instituciones, 4) procesos y 5) puntos nodales variables para evaluar los aspectos planteados por Hufty (2008)

Tabla 1. Análisis de Actores. Dimensiones, variables y técnicas de recolección de datos

Aspecto a analizar	Dimensiones	Variables	Técnicas de recolección de datos
Actores	Poder Político:	Recursos controlados: económicos, sociales/culturales, simbólicos, ambientales, Políticos.	Entrevistas semiestructuradas y análisis de documentación oficial
		Status de representación: formal, informal	Entrevistas semiestructuradas y análisis de documentación oficial
		Espacios de acción: Internacional, Nacional, regional, Local	Entrevistas semiestructuradas y análisis de documentación oficial
	Percepción	Percepción	Entrevistas semiestructuradas y análisis de discurso en medios locales.

Fuente: Elaboración Propia, 2015

Tabla 2 Análisis de Problemática. Dimensiones, variables y técnicas de recolección de datos

Aspecto a analizar	Dimensiones	Variables	Técnicas de recolección de datos
Problemática	Contexto regional	Política/institucional	Revisión de los instrumentos de planificación territorial y entrevistas
		Económica	Revisión de los instrumentos de planificación territorial y entrevistas
		Social	Revisión de los instrumentos de planificación territorial y entrevistas
		Ambiental	Análisis de documentos de organismos oficiales SRMMA Los Lagos, Entrevistas.
		Normativa legal vigente	Análisis de cuerpos legales e instrumentos de Planificación Territorial
	Contexto local	Política/institucional	Entrevistas a encargado de proceso de Zonificación y revisión de Pladeco
		Económica	Entrevistas a encargado de proceso de Zonificación y revisión de Pladeco
		Social	Entrevistas a encargado de proceso de Zonificación y revisión de Pladeco
		Ambiental	Análisis de documentos de organismos oficiales SRMMA Los Lagos, Entrevistas.
		Normativa legal vigente	Análisis de cuerpos legales e instrumentos de Planificación Territorial

Fuente: Elaboración Propia 2015

Tabla 3 Análisis de institucionalidad, procesos y puntos nodales. Dimensiones, variables y técnicas de recolección de datos

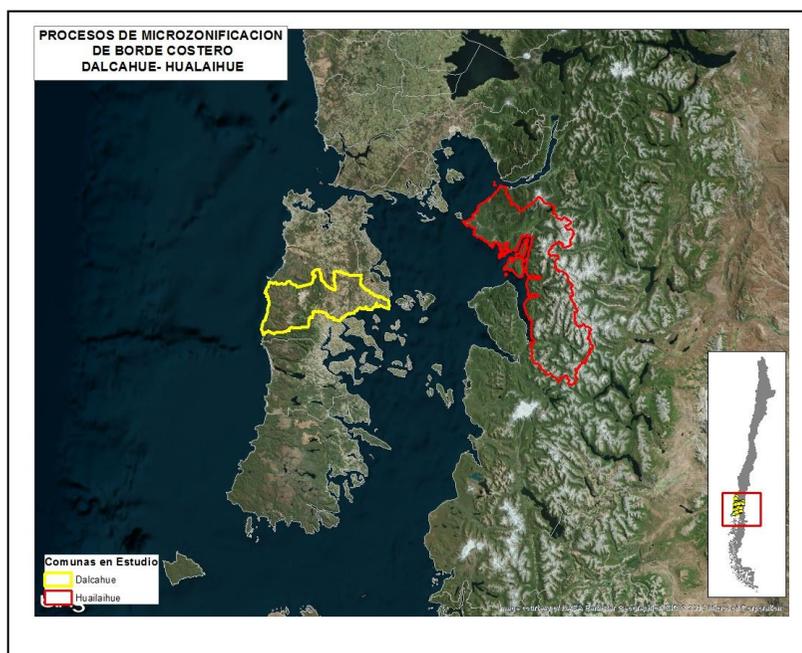
Aspecto a analizar	Dimensiones	Variables	Técnicas de recolección de datos
Institucionalidad, procesos y puntos nodales.	Misión/Visión	1.-Productos del proceso 2.-Poblacion beneficiada 3.-Resultados esperados	Análisis de actas y documentos elaborados por la mesa de trabajo
		1.-Medidas de regulación. 2.-Medidas de control de los acuerdos	Análisis de actas de reuniones y entrevistas con actores claves.
	Institucionalización de normas/ legitimización	Normas de elaboración, constitutivas	Revisión de las memorias explicativas de los procesos de Zonificación comunal, diagnóstico y entrevistas a actores participantes
		Normas de implementación	Revisión de las memorias explicativas de los procesos de Zonificación comunal, diagnóstico y entrevistas con actores participantes
		Normas de monitoreo	Revisión de las memorias explicativas de los procesos de Zonificación comunal, diagnóstico y entrevistas a actores participantes

Fuente: Elaboración Propia 2015

## Área de Estudio

Para analizar los procesos participativos de microzonificación del borde costero 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.

Figura 1 Área de Estudio Comuna de Dalcahue y Hualaihué



Fuente: Elaboración Propia en base a información obtenida por ley de Transparencia en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. 2015

## RESULTADOS

La región de Los Lagos tiene una población de 834.714 personas estimadas para el año 2014, que se concentra en las ciudades de Osorno, eje Puerto Varas- Puerto Montt y Castro. Según datos oficiales al año 2009 en la región habitan 61.478 personas con ascendencia indígena, un 8,6% de la población de la región en esa fecha. La población indígena esta organizada en 320 comunidades, 131 asociaciones indígenas, 5 Cacicados y 10 Consejos de Comunidades, lo cual explica que la región sea la que presenta el mayor número de solicitudes de espacios costeros marinos de pueblos originarios<sup>1</sup> del país.

En la región existen 30 comunas, de las cuales 21 comparten Fuente: Elaboración Propia 2015

el borde costero y, un desarrollo productivo en esta franja de territorio. Las principales actividades económicas son silvoagropecuarias, forestal, turísticas, acuícola pesquera y pequeña producción industrial.

La producción acuícola pesquera ha sido el motor del crecimiento económico de la región, por más de 25 años. Esto debido a las ventajas comparativas inmejorables que han sido aprovechadas por Empresas productoras de salmones, principalmente Noruegas, que llegaron a instalarse a un lugar que cumplía con las condiciones ambientales - canales, ríos y lagos – y sociales para su actividad, con

<sup>1</sup> Son espacios marinos delimitados, cuya administración es entregada a las comunidades indígenas o asociaciones de ellas que han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio constatado por CONADI

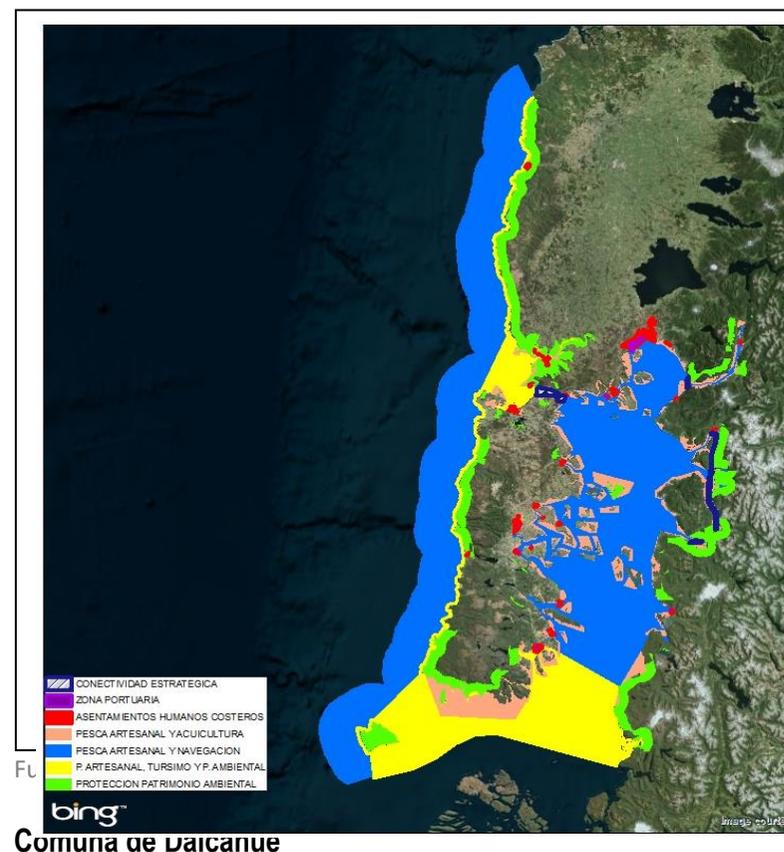
mano de obra barata y un Estado que garantizaba la estabilidad de la producción.

Además, existe una cultura pesquera en la región, con 181 caletas de pescadores decretadas, tanto urbanas como rurales y un número considerable de caletas no decretadas, que son expresión de la importancia de la producción mitícola en la región, 90% de la producción nacional.

Para elaborar un ordenamiento de las actividades económicas, la región cuenta con una propuesta preliminar de Zonificación de Uso del Borde Costero, aprobada por la Comisión Regional de Uso del Borde Costero CRUBC el año 2008. También desde el mismo año se ha impulsado procesos de Zonificación de usos a nivel comunal, consistente en una propuesta de usos preferentes de acuerdo a la Política Nacional y en base a una metodología promovida por la SUBDERE y el Ministerio de Defensa Nacional.

Se puede identificar cuatro hitos de mayor relevancia dentro de los procesos de microzonificación de borde costero de la región de Los Lagos: a) la ratificación del convenio 169 de la OIT; b) la promulgación de la ley Lafkenche; c) el procedimiento de consulta indígena sobre medidas administrativas que pueden afectar a los pueblos originarios y; d) la obligatoriedad de la Evaluación Ambiental Estratégica para las Zonificaciones. Todos estos procesos han sido impulsados desde el Gobierno Central con carácter de vinculante para los instrumentos de planificación territorial que significaban la entrada de nuevos actores a las decisiones de carácter regional y local.

Figura N° 2 Propuesta Preliminar de Macrozonificación de Uso del Borde Costero Regional



Dalcahue, es la quinta comuna más poblada de la Isla Grande de Chiloé, con 15.906 habitantes según el Censo de 2012 y concentrada en el área urbana en un 62%.

La principal actividad económica de la comuna es la pesquera y acuícola, pasando de una explotación tradicional a una industrial. La totalidad de las áreas Aptas para la Acuicultura (AAA)<sup>2</sup> están utilizadas por 109 concesiones acuícolas; de las cuales 88 son de mitílicos. Existen además 32 concesiones marítimas.

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 del puerto pesquero de embarco y desembarco, que es el tercer puerto pesquero más importante de la isla grande de Chiloé.

La explotación de recursos pesqueros se concentra en dos tipologías de pesca: bentónica y demersal tanto en el mar interior como exterior.

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: 37).

La situación tiene indicios de una desaparición paulatina de la pesca artesanal y de la cultura pesquera artesanal chilota.

En este contexto la comuna comienza su proceso de microzonificación el año 2008, liderada por el Departamento de Desarrollo Económico Local de la Municipalidad.

---

<sup>2</sup> Las AAA están determinadas a lo largo del país, son sectores de borde costero donde se otorgan concesiones acuícolas, están fueron determinadas por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, en la actualidad las comunidades costeras a través de los procesos de Zonificación han solicitado modificarlas y limitarlas tanto en superficie como en el tipo de actividad que se pueden desarrollar.

En una primera etapa se realizaron reuniones informativas donde los funcionarios del Municipio invitaron a los diferentes actores locales del borde costero, a conformar una mesa público privada integrada por sectores productivos, organizaciones civiles y organismo públicos. Para el año 2013 el objetivo del proceso se expresa de la siguiente manera “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 Territorial, 2013: 8.

Son 15 los actores que participan en la mesa público privada que se conformó. En la Figura N° 2 se caracterizan de acuerdo al ámbito de acción, recursos controlados e incidencia en la problemática.

También dentro de las reuniones de trabajo de la mesa, se establecieron definiciones que buscaban regular el funcionamiento de la mesa. Los Pilares con los que se trabajó el proceso de planificación fueron Participación, Respeto, Responsabilidad, Integración, Proyección, y Flexibilidad. También se consideraron otros aspectos claves de acuerdo a las etapas de trabajo. Por ejemplo, para la instalación del proceso a nivel comunal se definió como clave contar con voluntad política, capacidad técnica, y definición de reglas claras. Para el desarrollo del proceso se consideraron la cooperación y coordinación intersectorial, participación ciudadana, compromiso con el proceso, participación amplia y representativa, validadas geográfica y sectorialmente.

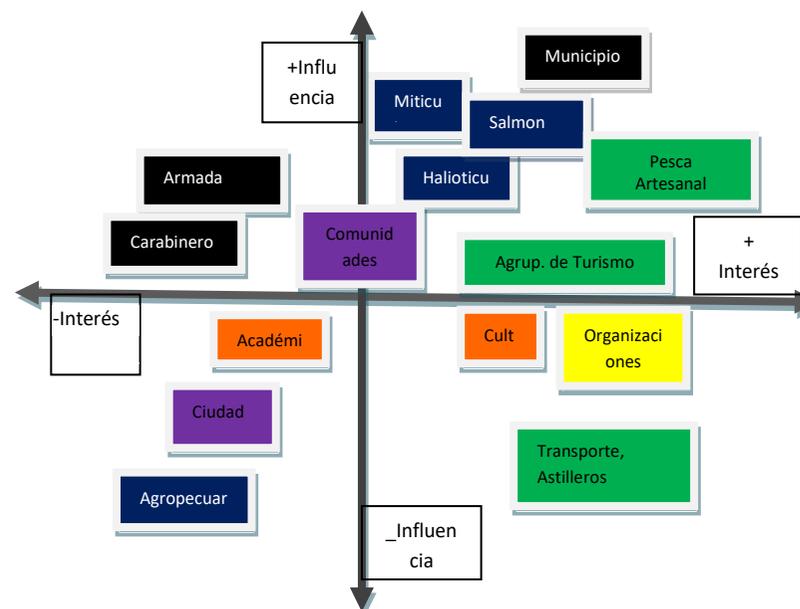
Para la construcción de acuerdos se consideró el respeto de los derechos otorgados, equidad en el uso de los espacios, sustentabilidad en el uso de los recursos, respeto entre las partes, disposición a la negociación y a transar en las posturas.

Tabla N°4 Identificación de actores participantes en proceso. Comuna de Dalcahue

ORGANISMO	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Municipalidad	Político/Institucional	Local	Indirecto	Gubernamental
Ciudadanía	Social	Local	Indirecto	Sociedad Civil
Miticultores	Económico	Nacional	Directo	Privado
Salmonicultores	Económico	Internacional	Directo	Privado
Halioticultores	Económico	Nacional	Directo	Privado
Comunidades Indígenas	Socio-cultural	Internacional	Directo	Sociedad Civil
Pescadores Artesanales y Algueros	Económico	Provincial	Directo	Privado
Agro-pecuarios	Económico	Local	Indirecto	Privado
Universidades	Social	Nacional	Indirecto	Privado
Agrupación de Turismo	Económico	Regional	Directo	Privado
Organizaciones ambientalistas	Ambiental	Regional	Directo	Sociedad Civil
Cultura	Socio-cultural	Provincial	Indirecto	Sociedad Civil
Transporte, Astilleros y Carpintería de ribera	Económico	Regional	Directo	Privado
Carabineros de Chile	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental
Armada de Chile	Institucional	Nacional	Indirecto	Gubernamental

Fuente: Elaboración propia, 2015

Figura 3 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costero comuna de Dalcahue



Fuente: Elaboración propia 2015

El proceso de microzonificación en la comuna de Dalcahue se ha dividido en dos tipos de acciones. Las de planificación -de largo plazo- y las de gestión en el corto plazo, esta última para resolver problemas inmediatos y de gran importancia para las comunidades como la contaminación de las playas.

Al resolver los problemas de corto plazo, con acciones y soluciones concretas, se intenta promover la participación de los diferentes actores en el proceso de Microzonificación de Borde Costero.

*“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, 2015

Dentro del proceso de planificación de largo plazo, se encuentra finalizado el diagnóstico situacional del borde costero y su sociabilización entre la comunidad, con vista a la propuesta preliminar de Zonificación.

Entonces como parte del proceso de zonificación todavía no se toman decisiones sobre usos de acuerdo a la Política Nacional de Usos del Borde Costero. En la actualidad se está en la etapa de conversaciones y acuerdos para comenzar a trabajar en la propuesta.

*La zonificación ha sido la oportunidad para trabajar la gestión territorial de la comuna de Dalcahue.* El año 2014, el Municipio presentó el inicio de la Evaluación ambiental estratégica del proceso de microzonificación de Borde Costero, instrumento de gestión ambiental que se debe desarrollar paralelamente a la Zonificación y que permite integrar la variable ambiental a los procesos de Ordenamiento Territorial, con amplia participación de actores tanto público como privados.

### **Comuna de Hualaihué**

La comuna de Hualaihué 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.

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 mano de obra en la comuna. Dentro del Pladeco del año 2007 se describe a la pesca como la actividad principal, que representaba el 73% de la actividad primaria a nivel comunal.

En la comuna existen 32 sindicatos de pescadores y 49 Áreas de manejo de recursos bentónicos - AMERBS- otorgadas y en trámite.

Para el desembarco de productos del mar existen 8 rampas. Además de 28 caletas pesqueras, de las cuales 14 están decretadas por el Ministerio de Defensa y 14 están sin oficializar

La comuna de Hualaihué comienza su proceso de ordenamiento 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 (Plan de Administración, 2009:6).

La iniciativa es desarrollada por el Departamento de Desarrollo Económico Local, específicamente la Oficina de Pesca de la municipalidad de Hualaihué.

Al igual que la experiencia anterior, aquí se convoca a los actores locales a participar, pero además se involucran actores con incidencia regional y nacional.

En la mesa de trabajo participaron 12 representantes de los sectores público, privado y sociedad civil.

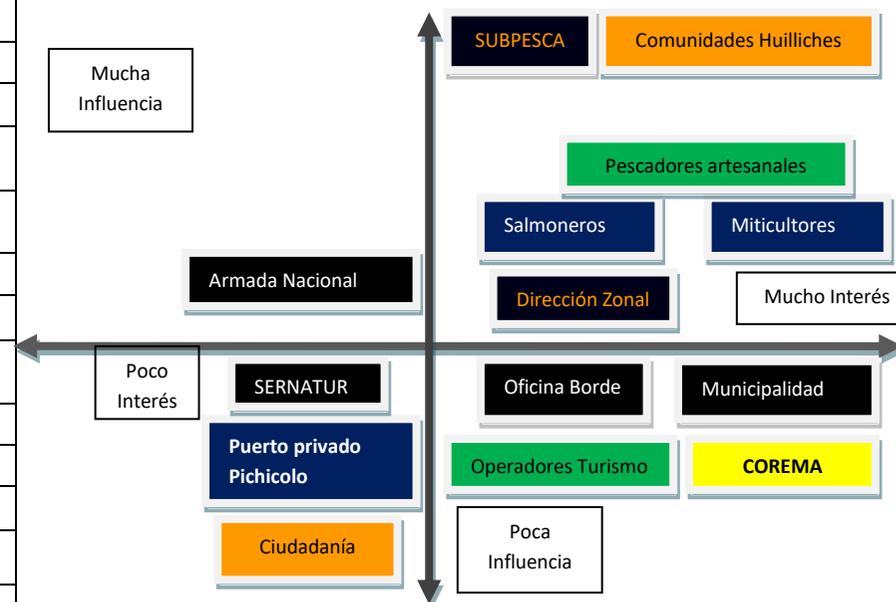
Tabla N°5 Identificación de actores participantes en proceso. Comuna de Hualaihue

SECTOR	RECURSOS CONTROLADOS	ESPACIO DE ACCIÓN	INCIDENCIA EN EL PROBLEMA	TIPO DE ACTOR
Municipalidad	Político/Institucional	Local	Indirecta	Gubernamental
Pesca Artesanal	Económico	Local	Directa	Privado
Organizaciones Ciudadanas	Social	Local	Indirecta	Sociedad Civil
Comunidades Indígenas	Sociocultural	Internacional	Directa	Sociedad Civil
Miticultores	Sociocultural	Internacional	Directa	Sociedad Civil
Salmoneros	Económico	Internacional	Directa	Privado
Servicio Nacional de Turismo	Político	Nacional	Indirecta	Gubernamental
Turismo	Económico	Regional	Indirecta	Privado
Armada de Chile	Político/Institucional	Local	Directa	Gubernamental
SUBPESCA	Político/Institucional	Nacional	Indirecta	Gubernamental
Puerto Pichicolo	Político/Institucional	Local	Indirecta	Privado
Corema Los Lagos	Político/Institucional	Regional	Indirecta	Gubernamental

Fuente: Elaboración Propia 2015

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

Figura 4 Mapa de influencia e interés de actores del Borde Costero comuna de Hualaihue



Fuente: Elaboración Propia 2015

En seis reuniones se realizó una propuesta de administración del sector costero, orientados a solucionar los conflictos, 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 de un AMCP- MU y establecer ciertas áreas para el uso y explotación de las Comunidades Indígenas. En la propuesta de plan de administración se identifican sectores para las Comunidades Huilliches. En el proceso, este acuerdo de la mesa de

trabajo se desconoce y se solicita una ECMPO<sup>3</sup> de la Asociación de Comunidades Indígenas de Hualaihué, con un área que integraba el borde costero de tres comunas, Calbuco, Hualaihué y Chaiten. Esta solicitud en la actualidad tiene opiniones divididas entre 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 salvaguardar los espacios ellos deciden solicitar la ECMPO:

*“Nos dimos cuenta que aquí estaban 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 estaban adquiriendo los barrios salmoneros y tenían derecho a meterse en los golfos” (Representante Asociación Comunidades Indígenas Hualaihué, Entrevista 2015)*

Para un entrevistado que participo en el proceso, la pérdida de interés por la mesa se debe al cambio de autoridades regional y nacionales durante el periodo de trabajo de zonificación; un cambio de coalición de gobierno, priorizando otros temas y por tanto una agenda de trabajo regional diferente.

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

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, pero todos los actores relevantes y que tiene incidencia en el borde costero, estuvieron de acuerdo con la propuesta, por tanto, esta se desconoció y se comenzaron con otros intentos de ordenamiento para la conservación de recursos.

---

<sup>3</sup> La solicitud de ECMPO Mañihueico Huinay el año 2010.

## DISCUSIÓN

Se puede apreciar que las microzonificaciones son un instrumento de planificación territorial indicativo, que permite crear una ciudadanía empoderada en espacios locales. Sin embargo, los procesos implícitos en estos instrumentos no están exentos de problemas debido a cambios en la normativa vigente y la ambigüedad sobre la incidencia de los mismos. Por tanto, estas iniciativas van generando diferentes acciones, algunas dentro del mismo proceso - microzonificación, como en el caso de Dalcahue y otras que se desmarcan del proceso inicial, pero que tiene como base la Política Nacional de Usos del Borde Costero y su instrumentalización.

De acuerdo a Boisier (2006) las Políticas Públicas en un proceso descentralizador pueden tener una incidencia real en el territorio y pueden ser reinterpretadas dentro de un espacio de participación respetando los principios rectores, pero incorporando las particularidades locales. En este sentido podemos apreciar en los casos estudiados que principios de la Política Nacional de Uso del Borde Costero se han respetado, pero los intereses de los actores y la forma de plantear el proceso en cada experiencia analizada cambian, debido a los contextos y por tanto a los diferentes intereses que están en juego en cada espacio local

Lo relevante de las experiencias, es la creación de la mesa Público –Privada y la institucionalidad que se genera alrededor del proceso a nivel local. Por una parte, la mesa de borde costero se convierte en un ente de carácter resolutivo sobre la propuesta de Usos, pero por otra, y debido a lo nuevo del proceso y falta de definiciones concretas, no se puede llegar a una instancia de cogestión para la ejecución de la propuesta. Esto último, es la finalidad de un proceso de ordenamiento territorial, donde la comunidad propone soluciones y

trabaja para concretarlas en un proceso de gobernanza que involucra acciones del estado de los privados y la sociedad civil. Para lograr dichos procesos de cogestión se necesita proyectar a largo plazo con acuerdos consensuados, situación que, en los casos estudiados, es difícil de lograr en territorios con muchas asimetrías de poder.

De acuerdo a lo anterior, uno de los temas de conflicto a resolver es la representatividad de los actores por sector. Ciertos sectores se sienten en desventaja respecto a otros a la hora de que sus propuestas sean consideradas. Una dificultad mayor que se identifica, es la generación de confianzas después de notorias diferencias en el otorgamiento de derechos de uso del borde costero, y en particular si en ellas, no se ha considerado a las comunidades locales, lo cual genera conflictos por las actividades y la intensidad de las mismas.

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, estas experiencias permite escoger las opciones de desarrollo, dentro de un marco de acuerdos entre actores.

En la actualidad se están generando espacios para que las comunidades determinen ciertos aspectos tendientes al desarrollo, pero con dificultades, debido a que estos espacios son más bien de carácter informativo o consultivo y por tanto los espacios para el empoderamiento de la ciudadanía se van generando de forma lenta.

Para De la Maza, (2010) la tradición histórica chilena ofrece pocos modelos útiles a los desafíos actuales de la participación

ciudadana. Para el autor, “las causas de la escasa participación en asuntos públicos de la sociedad 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 tanto, es importante determinar e informar sobre cuáles son los espacios de participación a los actores regionales y locales, que les permite ser parte en la toma de las decisiones de políticas que los afectaran dentro de sus espacios de acción. Dentro de este ámbito la participación ciudadana se considera como 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.

Las comunidades costeras, exigen esta participación, quizá no a través de los canales formales, lo cual se evidencia con los diferentes movimientos en contra de ciertas prácticas en el territorio y ciertas decisiones discrecionales que atentan contra sus formas de vida y espacios de referencia.

En la actualidad, existe una institucionalidad formal impulsada por los organismos públicos que intervienen y son facilitadores de los procesos de planificación territorial, estableciendo reglas de participación y trabajo para los diversos actores. Sin embargo, lo interesante de estos procesos, es reconocer su dinamismo, que en algunos casos se refleja en acuerdos informales, que modifican los procesos formales y generan acciones paralelas. Este es el caso de Hualaihué, donde la propuesta inicial del Plan de administración Costero, fue desconocida y se termina elaborando dos propuestas como es la ECMPO y AMCP del Fiordo de Comau, ambas de acuerdo a los

entrevistados buscan conservar los recursos marinos costeros, que se han visto disminuidos por prácticas depredadoras.

Tal como lo hemos planteado para los espacios periurbanos, creemos que los dispositivos e instrumentos han invadido la vida de las organizaciones y de los territorios, incluidos los de Borde Costero. Los instrumentos estructuran el comportamiento de los actores y generan aprendizajes. La comprensión de los aprendizajes y de cómo los actores se apropian y/o fabrican los instrumentos, y estos impactan en el territorio, se ha convertido en una temática de investigación para las ciencias sociales y en particular para las “ciencias de gestión” y la geografía. Así que cuando los actores de un territorio tienen que implementar los instrumentos de política pública, ellos deben producir nuevos conocimientos y generar nuevas prácticas para apropiarse de estos instrumentos. Este proceso es el que llamamos aprendizaje de gobernanza. (CHIA, EDUARDO; CHLOE, VITRY; NEGRETE, JORGE; 2016).

Por tanto, considerando las experiencias comunales estudiadas, se debiera incorporar de manera temprana a todos los actores del Borde Costero. La participación de todos los actores, bajo reglas claras y considerando las opiniones de cada representante, permitiría sentirse parte de un Proyecto Común y asegurar de mejor forma, que los acuerdos de largo plazo se puedan cumplir y no quedar solo como un documento con buenas intenciones

La desinformación sobre iniciativas en el borde costero ha generado conflictos entre los actores que es necesario resolver. Para ello se hace necesario transparentar todos los procesos, disminuyendo progresivamente y hasta eliminar las asimetrías de información. Es muy importante comenzar con reglas claras e información oficial disponible para la comunidad. De esta manera se pueden generar espacios de

diálogos locales, que permitan conocer el territorio, generar diagnóstico; estimar recursos, problemas y limitaciones, dejando claro el alcance de su trabajo.

El protagonismo de las comunidades Huilliches dentro de los procesos de zonificación de borde costero, es relevante y necesario evaluar. Las Comunidades Indígenas 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 acuerdos, situación que se puede solucionar con un dialogo abierto, sincerando intereses y promoviendo instancias de participación efectivas.

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

Las dos experiencias buscan remediar los problemas que se han generado con las actividades económicas introducidas en el mar interior de Chiloé y que han propiciado sobreexplotación de recursos y una contaminación del mar, con efectos en los ecosistemas marinos y agudización de los conflictos sociales.

## CONCLUSIONES

Como se puede apreciar a través del relato de los procesos, estos comienzan con un objetivo claro, pero de acuerdo a los intereses de los actores locales, las acciones para alcanzar tales los objetivos planteados varían. Para el caso de la comuna de Hualaihué, ciertos actores - las comunidades indígenas- consideraron que una manera de generar un ordenamiento del borde costero era a través de la Solicitud de Espacio Costero marino de Pueblos Originarios y otros optaron por determinar ciertos espacios subcomunales para realizar propuestas específicas de conservación de recursos.

Por su parte en la comuna de Dalcahue, se consideró que, para lograr el objetivo de ordenamiento territorial, se debía tomar como estrategia, en primera instancia, resolver los problemas inmediatos que aquejan a las comunidades costeras de la comuna estableciendo acciones de corto plazo.

La Política Nacional de Uso del Borde Costero ha sido la instancia de reunión de los actores, pero las trayectorias para alcanzar un acuerdo sobre los usos de esta franja de territorio varían en cada experiencia analizada.

La instancia de trabajo en las mesas público privada permiten sostener un dialogo cara a cara entre actores con intereses diversos y en algunos casos opuestos entre sí, pero que finalmente generan los espacios de conversación sobre las formas de ver y pensar el desarrollo.

Considerar la administración local como un facilitador de los procesos de planificación territorial del borde costero, dependientes del Ministerio de Defensa, es incorporar a la agenda comunal una temática

que, desde la perspectiva de la planificación, los municipios ya asumen con el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) y con el Plan Regulador Urbano Comunal. En estos procesos interactúan diversas instancias de la institucionalidad del estado, como la SUBDERE, los gobiernos Regionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta consideración permitirá reconocer los problemas y buscar soluciones más integrales y coordinadas con los instrumentos de desarrollo, en las comunas que poseen territorios de borde costero.

La continuidad en el tiempo de este tipo de experiencias, permite el seguimiento y monitoreo tanto de los acuerdos validados en la mesa, como elaborar un 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.

Los mecanismos de participación en los procesos de microzonificación se pueden considerar favorables a esta, ya que considera etapas de participación de carácter informativo hasta deliberativo. Sin embargo, se necesita de un mayor apoyo regional y nacional para mejorar la aplicación de los instrumentos y mecanismos como es la capacitación continua de los funcionarios a nivel local. Este proceso permitirá 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, considerando los desafíos que vienen con mayores niveles de descentralización

Para generar reales procesos de desarrollo local costero, se hace necesario que estos se proyecten a largo plazo y que no terminen o se paraliquen con los cambios de la administración. Por tal motivo es preciso que también los actores del sector privado y de la Sociedad Civil

organizada, puedan acceder a una capacitación para mejorar su participación en los instrumentos de ordenamiento territorial. Esto debería facilitar el compromiso a trabajar por un mejoramiento de las condiciones de vida y acceso más equitativo a los recursos de uso común, a través de la permanencia de la mesa de trabajo.

En términos teóricos se recomienda explorar nuevas líneas de investigación como las desarrolladas por Elinor Ostrom (2008), con sus conceptos de sistemas socio-ecológicos y bienes de uso común, ya que permitiría profundizar el concepto de gobernanza en relación a los recursos de uso común, como es considerado el borde costero nacional.

## AGRADECIMIENTOS

Especial agradecimiento a los entrevistados que aportaron con su conocimiento, y personas que facilitaron información y tuvieron la buena voluntad de apoyar desinteresadamente esta investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRATIVO, S. D. (2011). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y procedimiento*. Santiago: SUBDERE.
- BOISIER, S. (2006). *Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Santiago : Editorial Puerto de Palos.
- CHIA, EDUARDO; CHLOE, VITRY; NEGRETE, JORGE. (2016). Los Aprendizajes de Gobernanza Territorial. Los Casos del Scott de Lunelois (Francia) y Primal en Quilpué (Chile). *Rev. geogr. Valpo* (En línea) N° 44 /2011 |ISSN 0718 – 9877 |
- DELAMAZA, G. (2010). *Participación ciudadana, contribuciones a la gobernanza democrática*. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Resarrollo Regional y Administrativo, Santiago.
- DESARROLLO, R. S. (2011). *Guía de Zonificación 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 Geógrafos 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 el espacio europeo*. Valencia, España: Publicaciones de la Universitat de València.

- GOBIERNO REGIONAL DE LOS LAGOS. (2013). *Componente Borde Costero Región de Los Lagos*. Plan de Ordenamientos Territorial, Puerto Montt.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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).
- 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*.
- 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.