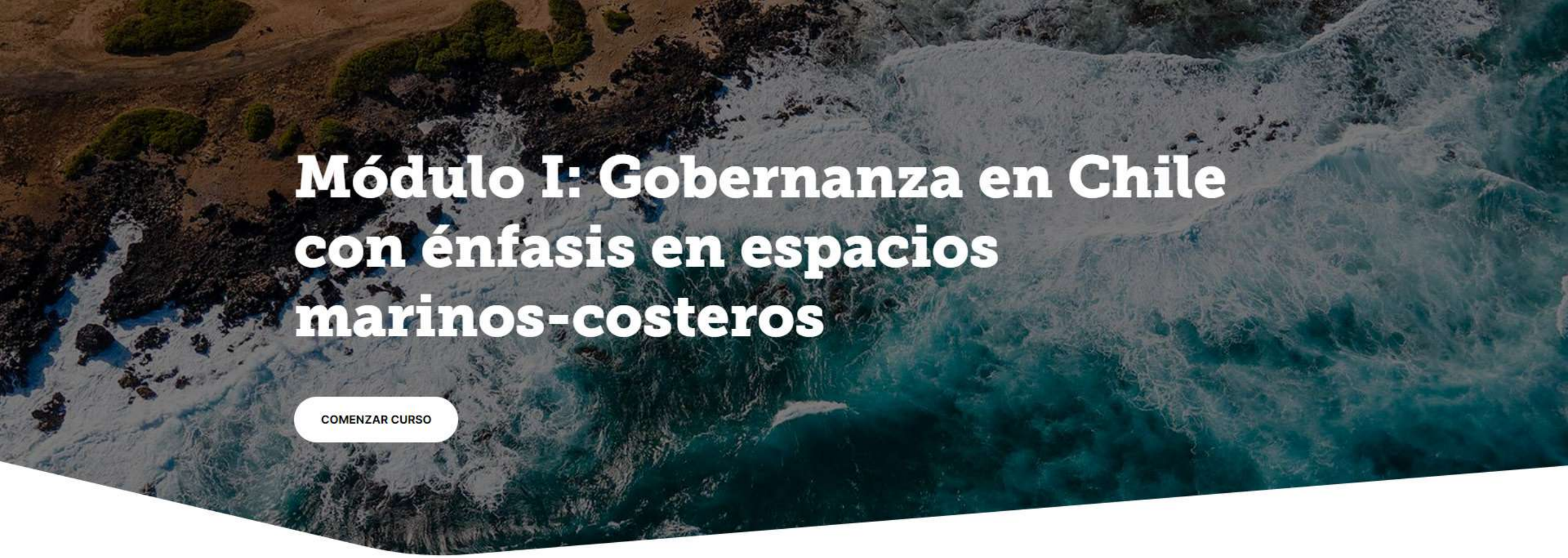


Módulo I: Gobernanza en Chile con énfasis en espacios marinos-costeros

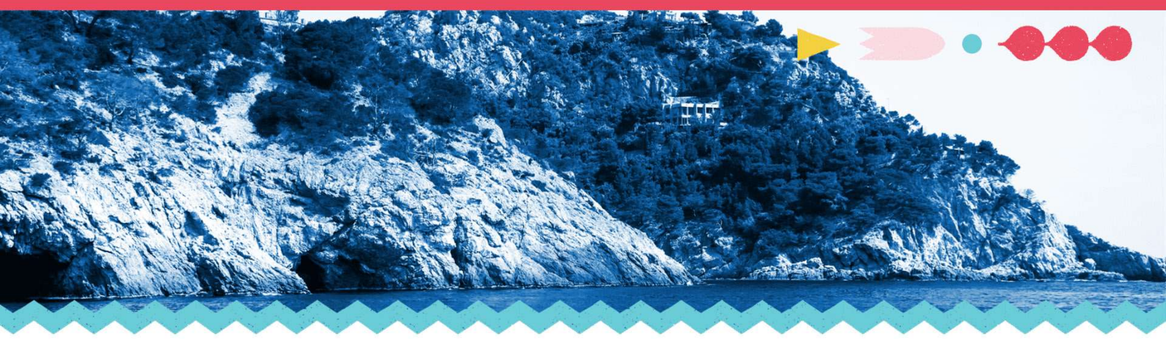
COMENZAR CURSO

A través de este módulo podrás conocer el concepto de Gobernanza con su énfasis en espacios marinos-costeros, definición clave para nuestro país y su extenso litoral costero. Todo esto de manera didáctica e interactiva para ayudarte en tu aprendizaje.

¡Comencemos!

CONTENIDOS

- Introducción
- El concepto de Gobernanza
- Avanzando hacía una Buena Gobernanza
- Gobernanza multinivel y policéntrica
- Bibliografía



¿QUÉ ES LA GOBERNANZA?

La gobernanza es un concepto que ha tomado fuerza durante los últimos años, en parte debido a su carácter polisémico o de múltiples acepciones. Esto devela que no existe aún un consenso del todo claro respecto a su significado, lo que lo transforma en un concepto muy dependiente de su contexto, a la vez que se torna versátil y adaptable según sean las dinámicas que se analizan.

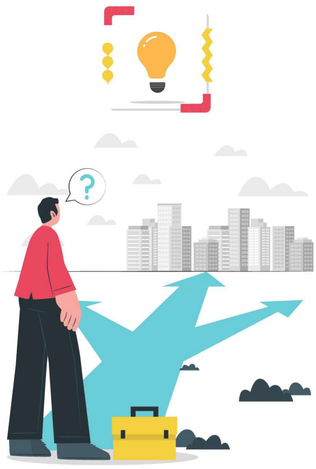
En un contexto de crecientes cuestionamientos sobre el rol de las instituciones en relación con su responsabilidad frente a las necesidades y preocupaciones de la población, se ha vuelto imperativo analizar, desde la perspectiva de la gobernanza, los mecanismos de coordinación, instrumentos, dispositivos y procesos de toma de decisiones. Esto con el fin de identificar alternativas que fomenten la participación efectiva de los actores involucrados y promuevan una gestión acorde a las demandas sociales.

Los espacios marinos-costeros de Chile no escapan a la necesidad de mejorar los grados de coordinación para la planificación y la toma de decisiones.

> Con una costa extremadamente extensa, un número considerable de actividades económicas, una diversidad geográfica notoria, y un cambio ambiental global que avanza sin precedentes, es prioritario lograr acuerdos basados en la participación a diferentes escalas y en la sustentabilidad.

En este contexto, el siguiente módulo presentará algunas aproximaciones al concepto de Gobernanza, dando cuenta de sus principales características, estrategias para su implementación inclusiva, así como también su carácter policéntrico y multinivel al interior de los espacios marinos-costeros del país.

enovus+
Subdere
Por ti, por tu región, por tu comuna
ACADEMIA SUBDERE



El concepto de gobernanza ha adquirido una importancia creciente, consolidándose como un pilar fundamental en la construcción de decisiones complejas y en la implementación de acciones transformadoras, sobre todo cuando de coordinación y presencia de múltiples actores y organizaciones se trata.

En este contexto, muchas son las definiciones y matices que la literatura ofrece para referirse a ella; sin embargo, en la búsqueda de un consenso que permita tener ciertos comunes, nos guiaremos por las que se explican a continuación.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

"Todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad"

(ACNUDH).

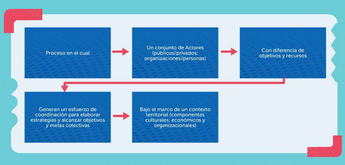
"Interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo intervienen los ciudadanos u otros actores"

(IUCN, 2019).

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

De ambas definiciones, se extraen elementos en común como la interacción entre dos o más actores, la toma de decisiones y la definición de roles y/o responsabilidades.

Al contextualizar este concepto de manera específica en los espacios marinos–costeros, podríamos hablar de una "Gobernanza Territorial", la cual, según variados autores (Torre, 2016; Bustos et al., 2019; Chia et al., 2016) se podría esquematizar como se muestra a continuación:



Principales componentes de la Gobernanza Territorial. Elaboración propia en base a referencias de Torre (2016), Bustos et al., (2019) y Chia et al., (2016).

Considerando los componentes antes planteados, y sumando lo señalado por Graham (2003), podríamos consensuar que la Gobernanza es una interacción entre estructuras, procesos y tradiciones de carácter territorial que determinan las formas sobre las cuales se ejerce el poder y se determinan las responsabilidades.

Esto, a su vez, tiene injerencia sobre la manera en la que se toman las decisiones y los niveles de participación de cada uno de los interesados.

INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

> Cuando se habla de Buena Gobernanza, son variados los atributos o características a las que se hace referencia, sin embargo y términos simples, se podría decir que corresponde a determinados principios o componentes que se añaden a los procesos de interacción entre actores, para asegurar mayores grados de representatividad, participación y respeto por la diversidad.

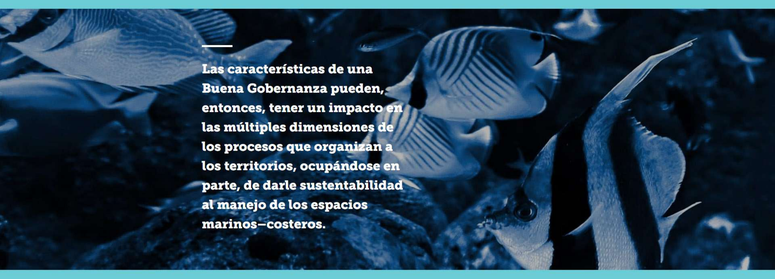
De acuerdo con las Naciones Unidas, algunas de las características de una Buena Gobernanza son:

- El respeto pleno por los derechos humanos.
- La participación efectiva.
- La información y educación.
- La equidad.
- El empoderamiento político de la población.
- Actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, solidaridad y tolerancia.

> En términos amplios, podríamos establecer que la Buena Gobernanza se relaciona a los procesos y resultados políticos e institucionales que son necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus diferentes escalas.

En síntesis, la Buena Gobernanza, según lo establecido por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH), consiste o se expresa en cinco puntos centrales:

Atributos esenciales de la "Buena Gobernanza" de acuerdo al ACNUDH.



Las características de una Buena Gobernanza pueden, entonces, tener un impacto en las múltiples dimensiones de los procesos que organizan a los territorios, ocupándose en parte, de darle sustentabilidad al manejo de los espacios marinos–costeros.

Esto, a su vez, tiene injerencia sobre la manera en la que se toman las decisiones y los niveles de participación de cada uno de los interesados.

Algunos ejemplos presentes en la literatura científica (Stoll-Kleemann et al., (2006); Brenner y Vargas del Río (2010)) han avanzado en una aproximación entre los componentes de una buena gobernanza y una gobernanza ambiental, en donde se elaboran estructuras que limitan y/o regulan el uso tradicional sobre determinados recursos naturales, esto fundamentado en la necesidad de conservar el medio ambiente.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, PUEBLOS INDÍGENAS Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

En un sentido de amplio acuerdo, la buena gobernanza constituye un ejercicio de coordinación basado en principios como la equidad, la transparencia y el respeto al interior de estructuras de poder para la toma de decisiones.

Según esta lógica, debemos acoplar ciertos conceptos fundamentales a la hora de fortalecer la gobernanza de los espacios marinos-costeros.

Considerando los desafíos globales y nacionales que atraviesa la sociedad y por ende las comunidades humanas de las zonas costeras, se revisarán tres enfoques fundamentales para cimentar un proceso de buena gobernanza, el enfoque basado en derechos humanos, el enfoque de género y el enfoque de interculturalidad.

ENFOQUES TRANSVERSALES PARA UNA BUENA GOBERNANZA. PRINCIPALES DEFINICIONES Y EJEMPLOS

Enfoque basado en los derechos humanos

Se centra en las desigualdades presentes en los problemas de los sistemas de desarrollo. Su objetivo es avanzar en corregir aquellas prácticas basadas en la injusticia y la discriminación, que por lo general perjudican a determinados grupos de personas.

Ejemplo:
El marco de los polos industriales existentes hoy en día en las zonas costeras del país, principalmente asociados a la exportación y procesamiento de materias primas y la generación energética, un enfoque basado en derechos humanos debe velar para que las comunidades aledañas posean condiciones aceptables de bienestar y salud, esto específicamente en lo referido a las condiciones ambientales del entorno.

Enfoque de género

Se centra en las interrelaciones existentes entre hombres y mujeres, y cómo los diferentes roles y oportunidades otorgados socialmente tienen un impacto sobre un desarrollo desigual de la sociedad.

Ejemplo:
Considerando algunas de las modificaciones a la normativa pesquera nacional (Ley General de Pesca y Acuicultura) durante los últimos años, y en específico lo referido a la Ley 21.370 que busca incorporar el enfoque de género en el sector pesquero, se ha dispuesto avanzar en paridad en determinados espacios de toma de decisiones, así como también reconocer labores realizadas por mujeres. Estas medidas buscan disminuir las brechas existentes producto de roles socialmente constituidos a lo largo de la historia.

Enfoque de interculturalidad

Se centra en una ampliación del marco de observación sobre las comunidades humanas, asumiendo la diversidad en las formas de habitar como la norma. De esta manera, se posibilita el desarrollo de procesos basados en salvaguardas que velen por el respeto a la diversidad.

Ejemplo:
Las formas de subsistencia y vínculo que poseen las comunidades costeras con el mar/orio son diversas. Ejemplo de una iniciativa que reconoce dicha diversidad respecto a medios de subsistencia asociados al mar es la Ley 20.249 o también denominada Ley Lafkenche, la cual, partiendo del principio de que los pueblos originarios poseen un vínculo particular con su entorno, les da reconocimiento de sus usos consuetudinarios, separándolos de otras figuras de extracción y administración propias de la pesca artesanal (por ejemplo las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos o AMERB)

ESTRATEGIA PARA ALCANZAR UNA BUENA GOBERNANZA

En la sección anterior se plantearon aspectos transversales que promueven una buena gobernanza, por ende, un siguiente paso recomendado es revisar las estrategias que permitan conectar dichos principios con los diferentes procesos que se vinculan directamente con los territorios, ya sea en la elaboración y/o ejecución de estudios, planes, programas o proyectos.

En la siguiente figura se describen cuatro de las principales herramientas para la aplicación de una buena gobernanza en la planificación de espacios marinos-costeros:

Principales estrategias para la implementación de una buena gobernanza en espacios marinos-costeros

Si bien estás estrategias no son únicas y pueden ser complementadas, su aplicabilidad y pertinencia en espacios marino-costeros es comprobada mediante múltiples experiencias.

A continuación se presenta cada una de ellas con su respectiva descripción, objetivo principal y un ejemplo referencial de aplicación:

(1) Enfoque Ecosistémico

Estrategia de ordenamiento integrada que considera sistemas terrestres, acuáticos y recursos vivos.

Objetivo: Promover y asegurar una conservación ecosistémica basada en un uso sostenible y equitativo.

Ejemplo: Al interior del manejo pesquero, el enfoque ecosistémico permite atender, mediante métodos científicos apropiados e información fidedigna, necesidades de las comunidades humanas sin afectar la obtención de beneficios futuros provenientes de la misma pesquería

(2) Planificación Espacial Marina (PEM)

Herramienta de gestión para la asignación de la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en los espacios marítimos, con objetivos ecológicos, económicos y sociales que se han especificado a través de un proceso político.

Objetivo: Identificar y proponer usos óptimos de las zonas marítimas minimizando conflictos entre usos humanos y asegurando resiliencia ecosistémica

Ejemplo: En el proceso de elaboración de los planes de manejo de las Áreas de Conservación de Múltiples Usos (ACMU) incorporadas en la Ley 21.600, la utilización de la herramienta PEM basada en información espacial sólida sobre las actividades humanas presentes, podría ser de gran ayuda para organizar el uso del espacio, prever y anticiparse a eventuales conflictos, además de asegurar el equilibrio de los ecosistemas.

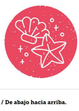
La Zonificación de Uso del Borde Costero establecida en la correspondiente Política Nacional tiene como objetivo proponer usos preferentes considerando criterios geográficos, naturales, dinámicas poblacionales, además de definiciones de usos de otros organismos. En este contexto, la herramienta PEM representa una oportunidad para mejorar dicho instrumento y avanzar hacia un uso armónico del territorio.

(3) Economía Azul

Estrategia a largo plazo destinada a apoyar el crecimiento económico sostenible, a través de los sectores y actividades relacionados con los océanos, al tiempo que se mejora el bienestar humano y la equidad social.

Objetivo: Buscar el equilibrio de la actividad económica con la capacidad a largo plazo de los ecosistemas oceánicos.

Ejemplo: En la implementación de estrategias de apoyo y fortalecimiento socioeconómico de territorios rurales - aislados, inmersos además en ecosistemas marinos-costeros de alto valor para la conservación, la economía azul es una oportunidad de desarrollar, por ejemplo, turismo de intereses especiales, comercio local, circuitos cortos, entre otras actividades que, de manera complementaria e interdependiente, generan beneficios socioeconómicos y ambientales.



(4) Enfoque Bottom-Up / De abajo hacia arriba.

Enfoque que, tal como lo dice su nombre "de abajo hacia arriba", supone la participación activa de los actores o beneficiarios de un determinado programa. En este sentido, supone una injerencia activa en cada una de las medidas que se tomarán y por ende, una coherencia con componentes sociales, culturales y ambientales.

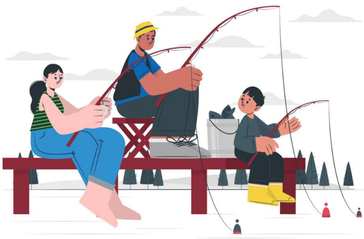
Objetivo: Fortalecer la participación activa de las comunidades en todas las fases del proyecto, generando estrategias con vinculación territorial y ajustables en el tiempo.

Ejemplo: En el marco de la elaboración de planes de manejo y/o de co-gestión de espacios marinos-costeros, se torna fundamental diseñar procesos de participación en donde los actores locales sean considerados desde las fases iniciales. De esta manera, las diferentes medidas de administración que sean definidas, consideraran aspectos culturales y económicos fundamentales para su eficiente aplicabilidad.

Fuente: Elaboración propia en base a referencias: (1) CDB (2000) / (2) UNESCO-IOC (European Commission (2022) / (3) World Bank and United Nations Department of Economic and Social Affairs (2017) / (4) Yumiacas, et al., (2022).

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna ACADEMIA

APROXIMACIÓN MEDIANTE LA TOMA DE DECISIÓN EN EL ÁMBITO MARINO-COSTERO EN CHILE



> Dentro del marco de definiciones que acompañan al concepto de Gobernanza, es posible identificar algunos atributos que permiten comprender de mejor manera las interrelaciones de los diferentes sistemas. Con esto nos referimos a la condición policéntrica y de multinivel atribuidas a la gobernanza.

Se habla de una **gobernanza policéntrica** cuando los actores que se interrelacionan al interior de un sistema poseen además, en su propia estructura, grados de autonomía y por ende de poder.

Sus principales características están dadas por la presencia de múltiples ***(poli)*** centros ***(céntrica)*** de toma de decisiones que operan de manera autónoma e interconectada.

Se puede establecer que la gobernanza policéntrica, a diferencia de sistemas centralizados en donde el poder y las decisiones son concentradas por una minoría, promueve la cooperación y coordinación entre diversos actores, tales como gobiernos, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Estos actores comparten a su vez responsabilidades y gestionan recursos de manera flexible y adaptativa.

> **Por otra parte,** las relaciones inmersas en la **gobernanza policéntrica** se acoplan a una gobernanza multinivel, en donde se interconectan diferentes escalas y dimensiones.

> De esta manera, el componente multinivel hace referencia a un enfoque de gestión en el que diferentes niveles de gobierno y actores no gubernamentales interactúan y colaboran para tomar decisiones y ejecutar acciones, desde lo local hasta lo nacional o global.

Nota complementaria:

La gobernanza policéntrica y multinivel plantea la existencia de una coordinación interinstitucional, entre dos o más instituciones, que facilita la coproducción, mediación, traslado y negociación de información y conocimiento al interior y entre niveles (Brondizio, 2009).

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y GOBERNANZA EN LA GESTIÓN MARINO-COSTERA

Actualmente, los actores institucionales que participan en la gobernanza de los espacios marinos-costeros, conforman la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, la cual está definida al interior de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.

La principal función de la Comisión es proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la implementación de Políticas entre otras funciones definidas en la misma ley.

> A continuación, se detallan las instituciones que componen la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral y se hace mención de dos organismos relevantes a escala regional, la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) y los Gobiernos Regionales:

PRINCIPALES ACTORES PÚBLICOS CON INJERENCIA EN LOS ESPACIOS MARINO – COSTEROS

Subsecretarías

- Subsecretario de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Economía Fomento y Turismo.

Servicios

- Servicio Nacional de Turismo, Ministerio de Economía Fomento y Turismo.

Ministerios

- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Obras Públicas.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
- Ministerio de Bienes Nacionales.
- Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Defensa Nacional.

Órganos Públicos Regionales

- Gobiernos Regionales.
- Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero.

Fuerzas Armadas de Chile

- Armada de Chile.

Las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) y los Gobiernos Regionales, cumplen un rol fundamental en la planificación y zonificación del espacio marino-costero del país y, por ende, en la gobernanza.

En términos político- administrativos, las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero son presididas por el/la Gobernador/a regional, y su función principal es la recomendación de acciones a la Comisión Nacional, para la materialización de la Política Nacional de Uso del Borde Costero.

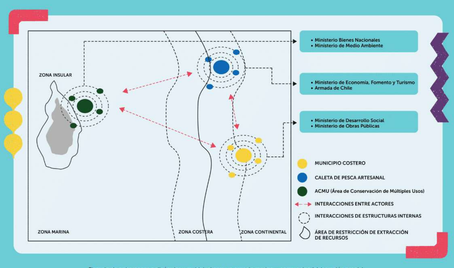
La CRUBC está conformada además por delegados regionales o provinciales según corresponda, alcaldes que tengan jurisdicción territorial sobre el borde costero, seremis sectoriales, un representante de la armada, gobernadores marítimos, directores regionales de instituciones públicas, representantes del consejo regional y actores que representen intereses de sectores productivos del turismo, pesca artesanal y acuícola.

Corresponde además al Gobierno Regional proponer un proyecto de zonificación del borde costero, así como eventuales modificaciones a la zonificación vigente que posteriormente debe ser aprobada por el Ministerio de Defensa Nacional.

> De esta manera, se evidencia como la coordinación entre la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero y las Comisiones Regionales respectivas, en conjunto a los actores locales, constituyen un esfuerzo de toma de decisiones bajo una gobernanza policéntrica y multinivel, en donde múltiples actores de diferentes escalas se coordinan y organizan bajo un objetivo común.

UNA APROXIMACIÓN A LA GOBERNANZA POLICÉNTRICA Y MULTINIVEL EN EL CASO DE LOS ESPACIOS MARINOS-COSTEROS

> La expresión de una gobernanza policéntrica y multinivel para un espacio marino costero se ejemplifica de manera referencial a continuación, en donde se aprecian tres tipologías de sectores presentes en las zonas costeras: Gestión Municipal, Pesca Artesanal y Áreas de Conservación de Múltiples Usos (ACMU):



Ejemplo de gobernanza policéntrica y multinivel para un espacio marino – costero tipo (elaboración propia).

- **ACMU.** Las Áreas de Conservación de Múltiples Usos, que poseen por objetivo asegurar el uso sustentable de recursos naturales y los servicios ecosistémicos, a través de un manejo integrado del área, deben generar una coordinación entre actividades económicas, como la ya señalada pesca artesanal, lo usos consuetudinarios y/o culturales, o directamente de conservación definidos por el Estado.
- **Pesca Artesanal.** La pesca artesanal como sector económico y de subsistencia se compone de múltiples actividades, siendo algunas de ellas la recolección de algas, la administración de Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB), la administración y gestión de caletas pesqueras artesanales, además de las recientemente reconocidas actividades conexas, fundamentales para el sector.
- **Municipal.** En torno a la figura municipal se generan variadas actividades que dependen de dicha administración, tales como la conservación de humedales urbanos, desarrollo comercial, crecimiento inmobiliario y áreas de esparcimiento.

Así, para el ejemplo propuesto, la Gobernanza Policéntrica y Multinivel se podría resumir de la siguiente manera:

> **Gobernanza Policéntrica**

> Los actores poseen poder y autonomía en las materias que les son competentes, definiendo así los proyectos que deseen desarrollar bajo las normas sectoriales respectivas.
>
> Complementariamente, interactúan con actores de otros sectores, mediante la extracción y/o utilización de los recursos marino - costeros al interior de un espacio común.

> Los actores se coordinan y poseen una vinculación a escala local con el municipio, a escala regional con la CRUBC y a escala Nacional con la CNUBC, para alcanzar las directrices establecidas en la Política Nacional de Uso del Borde Costero. Todo esto, a través de múltiples redes e instancias interinstitucionales, según sean los temas de pertinencia.

> **Gobernanza Multinivel**

> *Dichas relaciones son una referencia ilustrativa y no representan de manera exclusiva todos los vínculos presentes al interior de un sistema de gobernanza marino-costera, sin embargo, dan cuenta de la condición policéntrica y multinivel existente.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE CHILE EN LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS MARINOS-COSTEROS

> En el caso de Chile, aunque el país ha avanzado hacia la descentralización en varios sectores, el modelo de gobernanza aún no es completamente policéntrico.

A nivel regional y local, las autoridades han ganado mayor autonomía en la toma de decisiones, pero el gobierno central sigue desempeñando un papel clave en la regulación y en la implementación de políticas.

No obstante, en áreas como la gestión de los recursos naturales, se observan dinámicas policéntricas incipientes, con la participación de actores locales, regionales e internacionales en la gobernanza costera y la conservación ambiental.

> Se desprende también a modo de aprendizaje, y tomando los aportes de la gobernanza multinivel, que muchos problemas ambientales y/o de gestión territorial, no pueden ser abordados de manera efectiva por un solo nivel de gobierno, por lo que se requiere la coordinación entre múltiples actores, incluyendo a niveles centrales, regionales, locales, comunidades, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

enovus+
Subdere
Por ti, por tu región, por tu comuna
ACADEMIA SUBDERE

Bibliografía

Te invitamos a conocer las referencias o fuentes bibliográficas utilizadas en el presente módulo.

1. ACNUDH. Acerca de la Buena gobernanza y los derechos humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-goodgovernance#:~:text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20hace,al%20conjunto%20de%20la%20sociedad

2. Brenner, L., Vargas del Río, D. (2010). Gobernabilidad y gobernanza ambiental en Mexico. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka`an. Polis, 6(2), 115-154.

3. Brondizio, E., Ostrom, E., Young, O. (2009), "Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital", Annual Review of Environment and Resources, 34:253-78.

4. Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C., Torre, A. (2016). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. Rev. geogr. Norte Gd. [online]. 2019, n.73, pp.161-183. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttex-t&pid=S071834022019000200161&lng=es&nrm=iso

5. CDB. 2000. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Decisión V/6 de la Conferencia de las Partes 5. 2000. www.cbd.int/ecosystem/

6. Chia E., Rey Valette H.. Michel L., Soulard Ch., Nougarèdes B., Mathé S., Barbe E., Maurel P., Jarrige F., Guiheneuf P.Y. 2016. Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza a partir de una experiencia francesa. Revista Geográfica de Valparaíso, 2016, No53, p. 23-46.

7. Graham, J., Amos, B. & Plumptree, T. 2003. Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and CIDA, Ottawa (Canada).

8. Stoll-Kleeman, S., Bender, S., Berhöfer, A., Bertzky, M., Fritz-Vieta, N., Schliep, R. y Thierfelder, B. (2006). Linking Go- vernance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves, Berlin, Freie Universität Berlin.

9. Torre, A. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios. Revista Geográfica de Valparaíso, No 53, p. 07-22.

10. UICN (2019). ¿Qué es la gobernanza y cómo entenderla para fortalecer la conservación del patrimonio natural? Disponible en: https://www.iucn.org/es/news/america-delsur/201902/que-es-la-gobernanza-y-como-entenderla-para-fortalecer-la-conservacion-delpatrimonio-natural.

11. UNESCO-IOC/European Commission. 2021. MSPglobal International Guide on Marine/Maritime Spatial Planning. Paris, UNESCO. (IOC Manuals and Guides no 89). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379196.

12. UNESCO-IOC/European Commission. 2021. MSPglobal International Guide on Marine/Maritime Spatial Planning. Paris, UNESCO. (IOC Manuals and Guides no 89). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379196.

13. Yumisaca, J., Plaza, S., Mendoza, A. (2021). Bottom-up en la planificación del turismo sostenible: el caso de las comunidades del litoral santaelenense en Ecuador. Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación, Vol. IX No.2 (enero – mayo 2022) pp. 46-53.

¡HAS FINALIZADO EL PRIMER MÓDULO DEL CURSO!

Te invitamos a continuar con la evaluación parcial.

Módulo II: Marcos Normativos en la gestión territorial de la zona marino-costera

COMENZAR CURSO

A través de este módulo podrás conocer los diversos marcos normativos que a través del tiempo y hasta la actualidad conforman y determinan la gestión territorial de la zona marino-costera de nuestro país.

¡Comencemos!

CONTENIDOS

- Introducción
- Glosario legislativo para espacios marinos-costeros
- Marco global de la gestión de espacios marinos-costeros
- Marcos normativos a escala nacional: Estructura según institucionalidad y área de acción
- Bibliografía

El alto dinamismo presente en los espacios marinos-costeros producto de la interacción de la geósfera, atmósfera e hidrósfera se combina y atenúa con la multiplicidad de actividades antrópicas presentes en dichas áreas.

Así, los procesos de urbanización costera se han incrementado **4,5 veces** en las últimas siete décadas, lo que ha dado paso a un gran cordón urbano paralelo a las zonas litorales (Peña-Cortés et al., 2019). Esto, sumado al desarrollo de otras infraestructuras y actividades económicas, como por ejemplo el sector portuario, supone un desafío para la planificación y gestión estratégica de los espacios marinos-costeros (Andrade et al., 2010).

En el caso de Chile, destaca la presencia de:

1. 100 municipios costeros y dos insulares en donde habitan aproximadamente 4,5 millones de personas (a lo largo de los primeros 10 msnm se encuentra alrededor de un millón de personas)
2. 1.172 playas
3. 1.700 humedales
4. 250 campos dunares
5. 546 caletas pesquero-artesanales
6. Y 56 puertos marítimos

A su vez, las áreas marinas de aguas abiertas o aledañas al continente, poseen zonas de administración propias de la pesca artesanal, por ejemplo:

Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB)

Áreas de reconocimiento de usos consuetudinarios

Como el caso de los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO).

Áreas destinadas a la conservación

Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Nacional, Área de Conservación de Múltiples Usos y Área de Conservación de Pueblos Indígenas, entre otras.

Cada una de estas figuras antes señaladas está regida, a su vez, por instrumentos o directrices multisectoriales.

En el presente módulo, se realizará una revisión sobre las principales normativas sectoriales vinculadas a la gestión y administración de las zonas marino-costeras, sus objetivos, las instituciones responsables y la participación interinstitucional.

> Para poder organizar de mejor manera los contenidos, en esta sección no se considerarán aquellos organismos o cuerpos normativos vinculados al Ordenamiento y la Planificación Territorial propiamente tal, los cuales serán abordados en detalle en el siguiente Módulo.

A modo introductorio y con el objetivo de generar una aproximación conceptual a las normativas que se vinculan a la gobernanza de los espacios marinos-costeros, se ha seleccionado un glosario con 19 conceptos considerados fundamentales y transversales que veremos a continuación:

GLOSARIO LEGISLATIVO DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS ASOCIADOS A LA GESTIÓN DE ESPACIOS MARINOS-COSTEROS

Área protegida

Espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar, en el presente y a largo plazo, la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio.

Marco normativo de referencia: Ley 21.600*

*Ley N° 21.600 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Biodiversidad o Diversidad Biológica

La variabilidad de los organismos vivos, que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la República. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Borde costero

El mar adyacente, hasta la distancia de doce millas marinas medidas desde las respectivas líneas de base, es mar territorial y de dominio nacional. Pero, para objetos concernientes a la prevención y sanción de las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios, el Estado ejerce jurisdicción sobre un espacio marítimo denominado zona contigua, que se extiende hasta la distancia de veinticuatro millas marinas, medidas de la misma manera. Las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado.

Marco normativo de referencia: Ley 18.565*

*Ley N° 18.565 de 1986 del Ministerio de Justicia. Modifica el Código Civil en materia de espacios marítimos y dicta norma que indica.

Cambio climático

Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.

Marco normativo de referencia: Ley 21.455*

*Ley N° 21.455 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicado en el D.O. el 13 de junio de 2022.

Carbono azul

Es el carbono que se almacena naturalmente en los ecosistemas marinos y costeros que juegan un importante papel en el secuestro de carbono y que a través de su protección, regeneración o recuperación puede constituir aportes a la mitigación del cambio climático, en tanto que su degradación puede convertirse en fuente de emisiones.

Marco normativo de referencia: Ley 21.455*

*Ley N° 21.455 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicado en el D.O. el 13 de junio de 2022.

Contaminación

La presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la República. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Corredor biológico

Un espacio que conecta paisajes, ecosistemas y hábitats, facilitando el desplazamiento de las poblaciones y el flujo genético de las mismas, que permite asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y procesos ecológicos y evolutivos y evitar la fragmentación de hábitats.

Marco normativo de referencia: Ley 21.600*

*Ley N° 21.600 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Daño ambiental

Toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la República. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Desarrollo sustentable

El proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, considerando el cambio climático de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Educación Ambiental

Proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio biofísico circundante.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Enfoque ecosistémico

Aquel que considera la conservación de la estructura y función del sistema ecológico, la naturaleza jerárquica de la diversidad biológica y los ciclos de materia y flujos de energía entre los componentes vivos y no vivos interdependientes.

Marco normativo de referencia: Ley 21.455*

*Ley N°21.455 de 2022 del Ministerio de Medio ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicada en el DO el 28 de junio de 2022.

Evaluación Ambiental Estratégica

El procedimiento realizado por el Ministerio de Medio Ambiente, 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.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Humedal

Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros.

Marco normativo de referencia: Ley 21.600*

*Ley N°21.600 de 2023 del Ministerio del Medio ambiente. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Impacto ambiental

La alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Medio ambiente

El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, sociocultural y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Preservación de la naturaleza

El conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Refugios climáticos

Aquellas áreas geográficas que, por sus particulares características geoclimáticas, hidrológicas, oceanográficas y/o una condición poco alterada de sus ecosistemas podrían tener capacidad de amortiguar los efectos negativos del cambio climático, permitiendo la viabilidad de sus ecosistemas y especies, o de mantener o recuperar el rol de sumidero de carbono y regulador del clima. En ningún caso las actividades de monocultivo de especies serán consideradas refugio climático.

Marco normativo de referencia: Ley 21.455*

*Ley N°21.455 de 2022 del Ministerio de Medio ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicada en el DO el 28 de junio de 2022.

Recursos Naturales

Los componentes del medio ambiente susceptibles de ser utilizados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades o intereses espirituales, culturales, sociales y económicos.

Marco normativo de referencia: Ley 19.300*

*Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre Bases Generales del Medio ambiente.

Soluciones basadas en la naturaleza

Acciones para proteger, gestionar de manera sostenible y restaurar ecosistemas naturales o modificados que abordan desafíos de la sociedad como el cambio climático, la seguridad alimentaria e hídrica o el riesgo de desastres, de manera eficaz y adaptativa, al mismo tiempo que proporcionan beneficios para el desarrollo sustentable y la biodiversidad.

Marco normativo de referencia: Ley 21.455*

*Ley N°21.455 de 2022 del Ministerio de Medio ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicada en el DO el 28 de junio de 2022.

Zona costera

Espacio o interfaz dinámica de anchura variable dependiendo de las características geográficas donde interactúan los ecosistemas terrestres con los acuáticos, ya sean marinos o continentales, es decir, incorporando los ríos y lagos navegables y aquellos con influencia marino-costera.

Marco normativo de referencia: Ley 21.455*

*Ley N°21.455 de 2022 del Ministerio de Medio ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicada en el DO el 28 de junio de 2022.

Marco global de la gestión de espacios marinos-costeros

A lo largo de las últimas décadas, Chile se ha sumado al esfuerzo internacional de proteger sus ecosistemas marinos y costeros, avanzando en medidas que tiendan a la protección de sus ecosistemas, así como también a mecanismos de gestión eficaces e integrados.

En términos temporales el proceso se podría graficar de acuerdo a su año de inicio de vigencia en Chile de la siguiente manera:

PRINCIPALES ACUERDOS Y/O TRATADOS INTERNACIONALES CON PERTINENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL OCÉANO Y DE LOS CUALES CHILE HACE PARTE.

1979

MARPOL - Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques

Objetivo: Regular y prevenir la contaminación de todo tipo de embarcación a través de diversas sustancias, incluidos los hidrocarburos.

1981

CCRVMA - Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos

Objetivo: Conservar la vida de los recursos marinos vivos del Océano Austral, no excluyendo aquellas explotaciones que se realicen de manera racional.

1994

CBD - Convención sobre la Diversidad Biológica

Objetivo: Conservar la biodiversidad, así como el uso sustentable y la repartición justa de sus beneficios.

1997

CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar

Objetivo: Regular aspectos del espacio oceánico tales como delimitaciones, control ambiental, actividades económicas y comerciales, investigación científica y resolución de disputas.

2022

MGB - Marco Global de Biodiversidad Kunming Montreal

Objetivo: Avanzar en una hoja de ruta al 2030 para la conservación de la biodiversidad, la protección del 30% de las áreas terrestres y marinas a nivel global, reducir la contaminación y avanzar en procesos de restauración de ecosistemas.

2023

BBNJ - Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales*

*Actualmente, este acuerdo ya está firmado por Chile y una mayoría de otros países. Sin embargo, su entrada en vigencia depende de la ratificación de al menos 60 de ellos.

Objetivo: Fortalecer la gobernanza oceánica, desarrollar políticas para la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad marina, incluyendo áreas marinas protegidas en alta mar.

Marcos normativos a escala nacional: Estructura según institucionalidad y área de acción

Tal como se mencionó al inicio del módulo, el número de actividades que convergen en los espacios marinos-costeros es múltiple.

Es por esto que, para poder revisar algunos de los principales marcos normativos que orientan a dichas actividades, se presentará en primer lugar un esquema con un escenario global en base a instituciones públicas con pertinencia en el tema, y los diferentes marcos normativos que de ellas dependen. Se complementará con casos concretos en los cuales los marcos normativos operan de manera interconectada.

PRINCIPALES INSTITUCIONES Y MARCOS NORMATIVOS CON INJERENCIA EN LA GESTIÓN DE ESPACIOS MARINOS-COSTEROS

Para poder organizar de mejor manera los contenidos, en esta sección no se considerarán aquellos organismos o cuerpos normativos vinculados a la Planificación Territorial propiamente tal, los cuales serán abordados en detalle en el siguiente Módulo.

Ministerio de Obras Públicas	Ministerio de Bienes Nacionales	Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio de Economía Fomento y Turismo	Ministerio de Medio Ambiente	Ministerio de Agricultura	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Ministerio de Relaciones Exteriores
Obras Portuarias y Sanitarias	Bienes Nacionales Uso Público	Adm. Borde Costero y Marítimo	Pesca y Recursos Pesqueros	Medio Ambiente AMP	Áreas Protegidas del Estado	Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios	Planificación Territorial y Administración	Ordenamiento Territorial	Protección de aguas oceánicas y superficiales
SISS, DOP	SEREMIS BIENES NACIONALES	DIRECTEMAR, SS.FFAA, CNUB / CRUB	SUBPESCA, SERNAPESCA	SEREMIS Medio Ambiente, SEA, SBAP, SMA	CONAF	CONADI	SUBDERE, SENAPRED	DDU	DIMA
Ley 18.902 Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios y por consiguente, la norma de control de Riles en sistemas de alcantarillado.	**D.L 1939** Norma sobre Adquisición, Administración y Diposición de Bienes el Estado. **DS. 28** Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial.	**DFL 340** Ley de Concesiones Marítimas. **Decreto 475** Establece Política Nacional de Uso de Borde Costero del Litoral de la República, y crea Comisión nacional que indica. **D.L 2222** Sustituye Ley de Navegación, en donde se establece reglamento para control de la contaminación en aguas marinas y continentales superficiales.	**Ley 18.892** General de Pesca y Acuicultura. **Ley 21.651** Modifica LGPA en el Ámbito de los Recursos Bentónicos. **Ley 21.027** Regula Desarrollo Integral y Armónico de Caletas Pesqueras.	**Ley 19.300** Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. **Ley 20.417** Crea Ministerio, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente. **Ley 21.600** Crea el Servicio de Biodiversidad y áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. **Ley 21.202** Humedales Urbanos. **Ley 21.455** Ley Marco de Cambio Climático.	**Ley 18.362** Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado.	**Ley 19.253** Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo indígena y crea a CONADI. **Ley 20.249** Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Orinarios.	**Ley 21.074** Fortalecimiento de la Regionalización del País. **Decreto 469**. Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial. **Decreto 434**. Aprueba Política Nacional para la reducción del Riesgo de Desastres 2020 - 2030. **DFL1-19175**. Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	**Decreto 469**. Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial. **DFL 458**. Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.	**Decreto 74**. Aprueba Política Oceánica Nacional de Chile.

Estructura institucional y normativa responsable de parte de la regulación de las actividades y/o usos desarrollados en los espacios marinos-costeros de Chile. Elaboración propia basada en Herrera et al., (2020).

Como se aprecia en la figura anterior, se proponen cuatro niveles dispuestos de manera descendente.

1. El primer nivel muestra a diez Ministerios que poseen alguna injerencia en la gestión de los espacios marinos-costeras.
2. En el segundo nivel se detalla el área de vinculación o pertinencia.
3. El tercer nivel identifica a los Servicios, Secretarías, Direcciones, Subsecretarías y/o Departamentos responsables o relacionados a la materia por ministerio.
4. Finalmente, el cuarto nivel, presenta a los principales cuerpos normativos que poseen influencia en la gestión de los espacios marinos-costeros.

A continuación, se presentan cuatro casos que ejemplifican la influencia de las institucionalidades públicas en la regulación de los espacios marinos-costeros.

Caso 1

El Ministerio de Defensa Nacional, con la finalidad de administrar el borde costero y los espacios marítimos, a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de Chile (DIRECTEMAR), la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SS.FFAA), y la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC), en conjunto a las instancias regionales (CRUBC), son las responsables, entre otras materias, de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, además de la regulación de las Concesiones Marítimas.

Cabe señalar que actualmente, la Política Nacional de Uso del Borde Costero se encuentra en proceso de actualización.

Caso 2

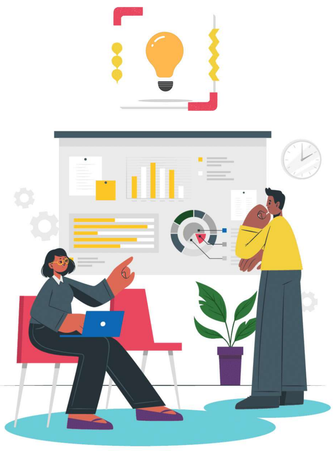
El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, responsable de la administración de la actividad pesquera, mediante la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, son los responsables del diseño, implementación y fiscalización del cumplimiento de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), la Ley Bentónica y la Ley de Caletas Pesqueras Artesanales.

Caso 3

El Ministerio de Interior y Seguridad Pública, a través de la Ley 21.074 del año 2018, modificó la Ley 19.175, entregando nuevas competencias en materia de Ordenamiento Territorial a los Gobiernos Regionales y, con ello, la potestad para la elaboración del proyecto de zonificación del borde costero.

Caso 4

En el caso de la institucionalidad ambiental, el actual Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), dependiente de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), así como las áreas marinas protegidas vinculadas al Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), serán traspasadas para el año 2027 al recién creado Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) bajo el amparo de la Ley 21.600.



En base a las materias abordadas por cada uno de los marcos normativos señalados en la primera figura, se identifican tres grandes grupos:

Grupo 1 - Normas Territoriales

Aquellas normas que establecen la gestión y/o administración de algún tipo de delimitación de uso en un espacio geográfico terrestre o marino determinado.

- Norma sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.
- Ley de Concesiones Marítimas y su reglamento.
- Política Nacional de Uso del Borde Costero.
- Ley que crea Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios y su reglamento.
- Ley de Fortalecimiento a la Regionalización del país.
- Ley General de Urbanismo y Construcción y su reglamento.

Grupo 2 - Normas Ambientales

Aquellas normas que poseen como finalidad la conservación de un determinado espacio, o bien buscan regular las eventuales intervenciones y/o emisiones de contaminantes con el objeto de proteger el medio ambiente.

- Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Ley que crea Ministerio, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente.
- Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Ley de Humedales Urbanos.

Grupo 3 - Normas Generales

Marcos normativos que regulan un espectro amplio de acciones y que, si bien pueden tender a un uso sustentable de los recursos naturales, no poseen como objetivo explícito la conservación.

- Ley General de Pesca y Acuicultura.
- Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.
- Ley de Navegación.
- Ley Bentónica.
- Ley Marco de Cambio Climático.

VINCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

> Es importante tener en consideración la interacción entre las diferentes instituciones y sus normas. Es por esto que a continuación se grafican tres casos que permiten visualizar de mejor manera cómo procedimientos dependientes de una ley en específico, se ven vinculados a marcos normativos de otros sectores.

Caso 1. Recursos bentónicos y delimitaciones marítimas

El reglamento sobre la administración de las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB), depende directamente de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), y por ende de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA). Sin embargo, en el trámite de obtención de la destinación marítima posee injerencia el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas.

Figura. Representación esquemática simplificada de interacciones normativas para manejo y extracción de recursos bentónicos y demarcaciones de espacios marítimos. Elaboración propia.

Caso 2. Coordinación interinstitucional para un desarrollo armónico de las caletas pesqueras artesanales

El proceso que busca regular el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación, se encuentra en el marco de la Ley 21.027 o también denominada Ley de Caletas. Este marco normativo, que regulariza y entrega en destinación los polígonos en donde se emplazan las caletas pesqueras artesanales del país, vincula al Ministerio de Defensa Nacional a través de la Ley de Concesiones Marítimas y la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, al Ministerio de Bienes Nacionales mediante regularización de ocupaciones irregulares en bienes fiscales y también al Ministerio del Interior y Seguridad Pública con la Ley de Fortalecimiento de la regionalización en Chile que entrega atribuciones a los gobiernos regionales en materia de zonificación del borde costero nacional.

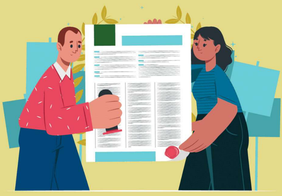
Figura. Representación esquemática simplificada de interacciones normativas para avanzar en el desarrollo armónico de las caletas pesqueras artesanales de Chile. Elaboración propia.

Caso 3. Reconocimiento de usos ancestrales y gestión de recursos pesqueros

La destinación de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) se encuentra al amparo del Ministerio de Desarrollo Social a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), sin embargo, este proceso posee un vínculo con la Ley General de Pesca y Acuicultura a través de la participación de Subpesca y Sernapesca en tanto los planes de administración que regularan la extracción de recursos marinos, así como por la Ley de Concesiones Marítimas dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

Figura. Representación esquemática simplificada de interacciones normativas para reconocimiento de usos consuetudinarios y manejo de recursos pesqueros. Elaboración propia.

POLÍTICAS NACIONALES CON INJERENCIA EN LOS ESPACIOS MARINO-COSTERO



> La revisión de diferentes cuerpos normativos, sumado a la descripción de algunos casos específicos a lo largo del presente módulo, dan cuenta de la gran cantidad de directrices que rigen a los espacios marino-costeros.

A esto se suman tres políticas nacionales que dan orientación a la gestión y administración de los espacios marino-costeros y, que se considera son fundamentales.

1. Política Nacional de Ordenamiento Territorial Decreto 469/2021

Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Proporcionar un marco que oriente estratégicamente el ordenamiento y la gestión del territorio, en base a sus potencialidades, singularidades y relaciones funcionales. Se asume así que en los territorios convergen diversos intereses y acciones que posibilitan la creación de oportunidades, contribuyendo al desarrollo sustentable, a una economía baja en emisiones y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

2. Política Nacional Uso de Borde Costero. Decreto 475/1995

Ministerio de Defensa Nacional

Promover una comprensión adecuada de la diversidad geográfica de las áreas litorales, fortaleciendo así la protección y conservación del medio ambiente, la compatibilización de los múltiples usos presentes, así como también orientar un desarrollo equilibrado y armónico a escala nacional acorde a las realidades regionales, comunales y locales.

3. Política Nacional Reducción de Riesgo de Desastres. DS 434/2021

Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Obedece a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Chile y la necesidad de establecer el marco rector que fortalezca la gestión del riesgo de desastres en el país al año 2030.

Está compuesta por un conjunto de principios, enfoques transversales, ejes prioritarios y objetivos estratégicos; implementados a través de su respectivo Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (publicado en abril de 2022).

enovus+ Subdere Por lo que tu región, por tu comuna Academia Subdere

Bibliografía

Te invitamos a conocer las referencias o fuentes bibliográficas utilizadas en el presente módulo.

Referencias bibliográficas

1. Andrade, B., Arenas, F., Lagos, M. (2010). Incorporación de criterios de fragilidad ambiental y riesgos en la planificación territorial de la costa de Chile central. Revista de Geografía Norte Grande, Nº45, p 5-20.

2. Morales, E., P. Winckler y M. Herrera (2020). Costas de Chile. Medio Natural, Cambio Climático, Ingeniería Oceánica, Gestión Costera. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile. Valparaíso: 182 pp.

3. Peña-Cortés, F., Pincheira-Ulbrich, J., Fernández-Soto, E., Rebolledo, G., Andrade, E., Salinas, C. (2019). Ordenamiento territorial en Chile: desafíos para incorporar la gestión integrada de zonas costeras. En: Martínez, C., Hidalgo, R, Henríquez, C., Arenas, F., Rangel-Buitrago, N., Contreras-López, M. (editores) (2019). La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia. Serie GEOlibros, Santiago, Chile. 395 p.

Referencias normativas

1. Decreto con Fuerza de Ley Nº 340 de 1960 del Ministerio de Hacienda. Sobre concesiones marítimas.

2. Decreto 458 de 1975 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcción.

3. Decreto Ley 1939 de 1977 del Ministerio de Bienes Nacionales. Norma sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.

4. Decreto Ley 2222 de 1978 del Ministerio de Defensa Nacional. Sustituye Ley de Navegación, en donde se establece reglamento para control de la contaminación en aguas marinas y continentales superficiales.

5. Ley 18.362 de 1984 del Ministerio de Agricultura. Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado.

6. Ley Nº 18.565 de 1986 del Ministerio de Justicia. Modifica el Código Civil en materia de espacios marítimos y dicta norma que indica.

7. Ley 18.902 de 1989 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

8. Ley 18.892 de 1991 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Ley General de Pesca y Acuicultura.

9. Ley Nº 18.892 de 1991 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley General de Pesca y Acuicultura.

10. Ley Nº 19.175 de 1992 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

11. Ley 19.253 de 1993 del Ministerio de Desarrollo Social establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

12. Decreto 475 de 1994 del Ministerio de Defensa Nacional. Establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea Comisión Nacional que indica.

13. Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la República. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

14. Decreto Supremo Nº 28 de 2006 del Ministerio de Bienes Nacionales. Crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial.

15. Ley 20.249 de 2008 del Ministerio de Desarrollo Social. Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

16. Ley 20.417 de 2010 del Ministerio Secretaría General de la República. Crea Ministerio, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente.

17. Ley 21.027 de 2017 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Regula Desarrollo Integral y Armónico de Caletas Pesqueras.

18. Ley N° 20.249 de 2018 del Ministerio de Planificación. Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO). Publicado en el D.O el 16 de febrero de 2018.

19. Ley N° 21.074 de 2018 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Fortalecimiento de la Regionalización del País Publicado en el D.O el 15 de febrero de 2018.

20. Ley 21.202 de 2020 del Ministerio del Medio Ambiente. Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.

21. Ley 21.455 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente. Ley Marco de Cambio Climático.

22. Ley N° 21.455 de 2022 del Ministerio de Medio Ambiente. Ley Marco de Cambio Climático. Publicado en el D.O el 13 de junio de 2022.

23. Ley 21.600 de 2023 del Ministerio del Medio Ambiente. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

24. Ley N° 21.600 de 2023 del Ministerio del Medio Ambiente. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

25. Ley 21.651 de 2024 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Modifica LGPA en el ámbito de los recursos bentónicos.

¡HAS FINALIZADO EL SEGUNDO MÓDULO DEL CURSO!

Te invitamos a continuar con la evaluación parcial y luego, con el siguiente módulo.

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna ACADEMIA SUBDERE

Módulo III: Instrumentos de Ordenamiento y Planificación Territorial Regional en Chile

COMENZAR CURSO

En este módulo aprenderás sobre los instrumentos de Ordenamiento y Planificación Territorial que operan en las distintas escalas para los territorios costeros de nuestro país.

¡Comencemos!

CONTENIDOS

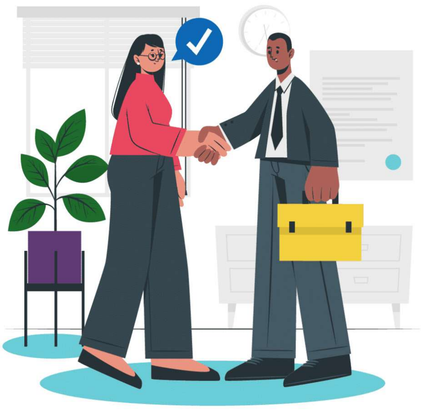
- Introducción
- Definiciones de Ordenamiento y Planificación Territorial
- Escenario de Planificación y Ordenamiento a nivel nacional
- Sistema Regional de Planificación
- Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) e Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT)
- Bibliografía

Introducción

En las últimas tres décadas, Chile ha experimentado un avance significativo en el ordenamiento y la planificación territorial, adoptando un enfoque descentralizado.

Estos esfuerzos, que se enmarcan en el proceso de regionalización iniciado a mediados de la década de 1970, han buscado progresivamente establecer un modelo de desarrollo que otorgue mayor autonomía a los gobiernos regionales y locales, asegurando que las políticas y programas del Estado sean pertinentes a las características y necesidades de cada territorio.

> Dentro de los hitos de dicho proceso, destaca la promulgación de la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la modificación de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.



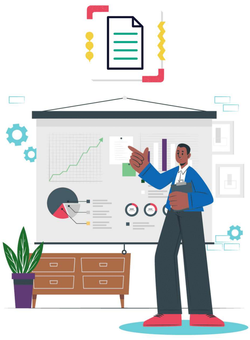
Ambos cuerpos normativos han buscado fortalecer un proceso iniciado a comienzo de la década de los 90, otorgando mayores competencias a las administraciones regionales.

El presente módulo abordará en primera instancia una revisión de los conceptos:

1. Ordenamiento Territorial (OT).
2. Planificación Territorial (PT).

Posteriormente, se describirá el sistema de planificación y ordenamiento nacional, su historia reciente y las principales normativas.

> En una tercera instancia, se dará paso a la escala regional, describiendo la evolución e impactos del proceso de descentralización.



ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se puede afirmar que el concepto de Ordenamiento Territorial (OT) abarca múltiples perspectivas y acepciones. Sin embargo, la mayoría de las definiciones comparten ciertos elementos comunes, entre los cuales se destacan:

1. Es un proceso que vincula aspectos técnicos y políticos.
2. Busca plasmar una visión de sociedad y/o país en las diferentes políticas que tienen incidencia sobre la organización del territorio.
3. Se propone compatibilizar las diferentes aristas del desarrollo (social, económico y ambiental) articulando los diferentes planes, programas y políticas.
4. Apunta a una utilización racional del territorio en sus diferentes ámbitos.

Así, el Decreto 469 que Agrupa Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), define Ordenamiento Territorial (OT) como:

> Proceso técnico-político que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país. Dicho proceso permite: definir y orientar la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial, y definir un conjunto de reglas y orientaciones para compatibilizar la relación entre el desarrollo económico, social y ambiental. Además, propicia la articulación entre políticas, planes y programas.

DEFINICIONES COMPLEMENTARIAS

De forma complementaria, mencionaremos otras 3 definiciones:

Peña-Cortés et al., (2019)

Para Peña-Cortés et al., (2019) el Ordenamiento Territorial (OT) es aquel: *"Proceso técnico político y administrativo que refleja la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio".*

Ossandón et al., (2020)

A su vez, Ossandón et al., (2020), lo describe como: *"Un ejercicio técnico con objetivos políticos, lo cual va desde la búsqueda del interés público hasta buscar superar fallas de mercado, para alcanzar un proyecto moderno de estado, sociedad y economía".*

Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983)

En tanto la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) lo sitúa como: *"la expresión espacial de la política económica, social, cultural, ecológica de cualquier sociedad, una técnica administrativa y una política, pensada como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objeto es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".*

Considerando que este proceso implica una vinculación compleja entre aspectos técnicos y políticos que buscan incidir en la configuración de los territorios, Gómez y Gómez (2013) establecen que un proceso de Ordenamiento Territorial supone tres etapas principales:

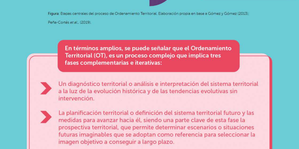


Figura. Etapas centrales del proceso de Ordenamiento Territorial. Elaboración propia en base a Gómez y Gómez (2013); Peña-Cortés et al., (2019).

En términos amplios, se puede señalar que el Ordenamiento Territorial (OT), es un proceso complejo que implica tres fases complementarias e iterativas:

- Un diagnóstico territorial o análisis e interpretación del sistema territorial a la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.
- La planificación territorial o definición del sistema territorial futuro y las medidas para avanzar hacia él, siendo una parte clave de esta fase la prospectiva territorial, que permite determinar escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencia para seleccionar la imagen objetivo a conseguir a largo plazo.
- La gestión territorial, que son las diligencias para aplicar las medidas capaces para conducir el sistema territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La Planificación Territorial (PT) corresponde al proceso de diseño de estrategias, coordinación de las acciones, e implementación de políticas, planes y programas, que permitan traducir y plasmar la visión emanada desde el Ordenamiento Territorial (OT), a los diferentes territorios.

Producto de este rol de implementación que se le asocia a la Planificación Territorial (PT), se pueden atribuir algunas características transversales sobre su funcionamiento:

Gobernanza multinivel

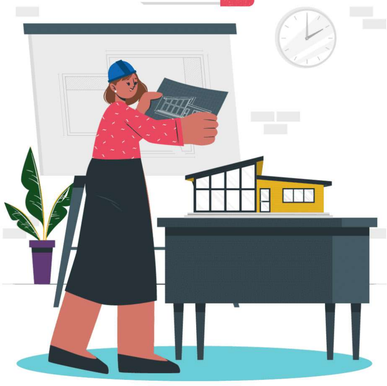
El diseño e implementación de estrategias tendientes a buscar un desarrollo integral de los territorios, requiere coordinar el accionar de los diferentes niveles de gobiernos (Montecinos, 2022). Esta característica asume que los sistemas que se gestionan funcionan de manera interdependiente y a diferentes escalas de administración.

Proceso iterativo

Considerando la complejidad y multiplicidad de factores que interactúan en la gestión del territorio, la Planificación Territorial (PT) es un ejercicio permanente, puesto que se basa en sucesivas aproximaciones, que son verificadas y ajustadas respectivamente (Sooms, 2007).

Enfoque integral

Considerando el objetivo de la Planificación Territorial (PT), esta debe basarse de manera transversal en una visión integrada de los procesos, siendo capaz de atender diferentes intereses, restricciones, posibilidades, además de considerar el traslape de normativas y planes que inciden de manera simultánea sobre el territorio (Delooz y Serrano, 2023).



SISTEMA INTEGRADO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

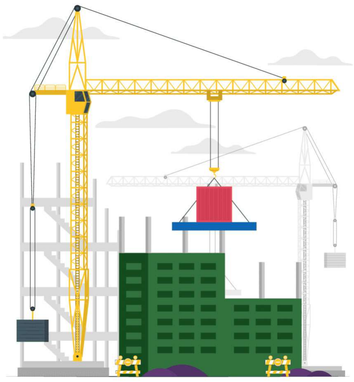
Como se ha señalado en los puntos anteriores, el Ordenamiento y la Planificación operan de manera interconectada respecto de la gestión del territorio.

Es por esto que en la siguiente figura se da cuenta de manera referencial de sus áreas de injerencia, tanto en diferencias de escalas, como sus complementariedades.

Figura: Representación gráfica del proceso de interconexión entre Ordenamiento Territorial y Planificación Territorial, respecto a escalas y funciones. Elaboración propia en base al Decreto 469; Montecinos, 2022.

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna ACADEMIA SUBDERE

Escenario de Planificación y Ordenamiento a nivel nacional



El Ordenamiento Territorial (OT) en Chile se ha visto dinamizado desde la década de los años 90 en adelante mediante el avance de diferentes normativas.

Así, podemos identificar cinco grandes momentos durante dicho periodo:

Creación y consolidación de una institucionalidad ambiental

La creación y consolidación de una institucionalidad ambiental a inicios de la década de los 90 generó un impacto sobre la orientación de las intervenciones territoriales, y por ende sobre el foco con el que se piensa el Ordenamiento Territorial (OT). Este hito se complementa con la posterior creación de los Gobiernos Regionales, gestándose así un esfuerzo importante en materia de descentralización con la transferencia de competencias.

Creación de órganos interministeriales

La creación de órganos interministeriales, como es el caso de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC) que dio paso a su vez a las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC), representó un avance relevante en materia de ordenamiento a escala regional. Esto se ve complementado, entre otras cosas, con la promulgación de la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU). Si bien, en la normativa vigente de la Ley General de Urbanismo y Construcciones los PRDU se encuentran derogados, mediante un artículo transitorio se señala que los que se encuentran vigentes se mantienen hasta que sean reemplazados por un PROT.

Ingreso de Chile a la OCDE

El ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante el año 2010, conlleva asumir una serie de desafíos en materias tales como equidad territorial. Esto implicó un trabajo directo a escala regional. En este contexto se crea el Programa de Apoyo a la Descentralización Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) (Orellana et al., 2016).

Creación de la COMICIVYT

La creación de la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) durante el año 2015, significó una instancia clave en materia de coordinación de políticas, planes y programas con enfoque territorial. Dentro de sus funciones, destaca la asesoría para la toma de decisiones en materia de Ordenamiento Territorial (OT), coordinación intersectorial, además de proponer políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y desarrollo rural.

Consolidación de los PROT

La consolidación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), a través de la ley de Fortalecimiento Regional, supone uno de los avances más importantes del último tiempo en materia de descentralización territorial. De esta manera, representa una orientación de desarrollo, que opera a escala regional y de manera multisectorial de acuerdo a la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de cada una de las 16 regiones. Así, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) se consideran como la espacialización de las estrategias regionales de desarrollo.

Cabe mencionar que en términos legales, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) tiene un carácter normativo a la vez que indicativo, ya que, de acuerdo a la Ley 21.074 de Fortalecimiento Regional "es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio.

> También establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente.

En el periodo comprendido entre el año 1990 y 2023, se han dado a lugar una serie de eventos para fortalecer el proceso de descentralización. Dichos hitos van desde la creación de comisiones sectoriales, hasta la aprobación de políticas públicas de ordenamiento del territorio, como se muestra a continuación.

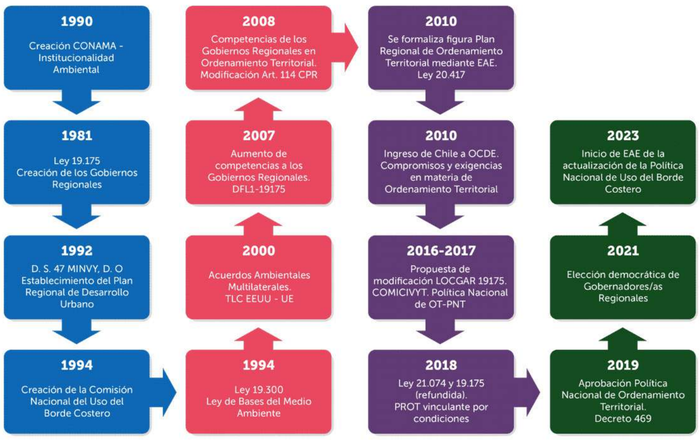


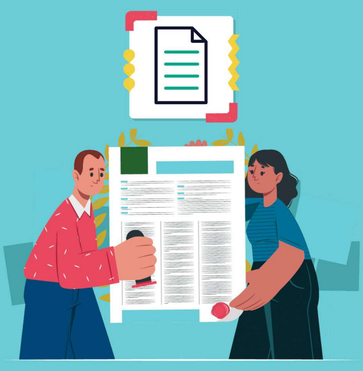
Figura: Avances del Ordenamiento Territorial en Chile período 1990 – 2023. Adaptado de Peña-Cortés *et al.*, (2019).

Antes de continuar, revisa la siguiente nota complementaria

COMICIVYT

La Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) surge en reemplazo del Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio creado durante el año 2000. Su función central es proponer políticas nacionales de Ordenamiento Territorial (OT) basándose en un proceso de coordinación tendiente a mejorar los estándares de calidad de vida y reducir brechas en materia de equidad territorial del país.

La Comisión se encuentra presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y compuestas por los ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Medio Ambiente, Agricultura, Economía, Fomento y Turismo, Minería, Desarrollo Social, Energía, Secretaría General de la Presidencia y por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.



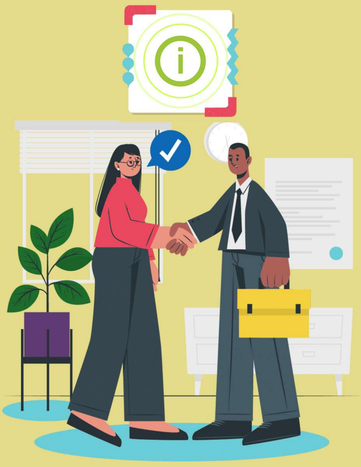
POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Dentro del marco de avances en materia de Ordenamiento Territorial (OT), destaca la entrada en vigencia de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) mediante Decreto 469, y modificación a la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País.

En términos institucionales, la Política se encuentra a cargo de la ya mencionada Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (CCMICIVYT).

El principal objetivo de la política radica en articular y darle coherencia territorial a las diferentes políticas sectoriales, así como también a los planes e instrumentos, constituyéndose así en un marco directriz de escala nacional pero con incidencia multiescalar.

> Este hito representa también un avance significativo para vincular de manera coordinada a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) con la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) (Ossandón et al., 2020).



Considerando su alcance amplio, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), posee injerencia sobre múltiples políticas sectoriales, planes y estrategias, los cuales se agrupan según su naturaleza en el siguiente cuadro:

PRINCIPALES INJERENCIAS DE LA PNOT SOBRE POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PLANES NACIONALES Y SECTORIALES.

Temas relacionados con CC	Política Nacional de Desarrollo Urbano
	Política Nacional de Desarrollo Rural
Políticas nacionales específicas y/o sectoriales	Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030
	Política Nacional de Uso del Borde Costero
	Política Oceánica de Chile
	Política de Energía
	Política Nacional de Áreas Protegidas
	Política Forestal 2015-2035
	Política Nacional de Acuicultura
	Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030
	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025
	Estrategia Nacional de Turismo
Planes nacionales	Plan Nacional de Desarrollo Portuario
	Plan Nacional de Accesibilidad Vial Portuaria
	Planes maestros logísticos macrozonales
	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
	Plan Nacional de Infraestructura
	Planificación energética de largo plazo
	Planificación de la transmisión (Plan de Expansión)

Elaboración propia en base a Delooz y Serrano (2023).

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna ACADEMIA DIPLOMATICA

El proceso de regionalización que busca dar mayores competencias a los Gobiernos Regionales para una toma de decisión con enfoque territorial, supone, además de actualizar los marcos normativos existentes y dotar de recursos para su implementación, de la instalación de una gobernanza que permita una coordinación y funcionamiento articulado de los múltiples actores.

En este contexto, destacan cuatro instrumentos de Planificación, Ordenamiento Territorial y presupuestario que se consideran fundamentales para dicha tarea, siendo estos:

1. Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD).
2. Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).
3. Políticas Públicas Regionales.
4. Programación Plurianual Multinivel.

> Todos estos son conducidos en su elaboración por los Gobiernos Regionales y tienen el propósito de promover el desarrollo de la región involucrando a múltiples actores territoriales para orientar la acción de los servicios públicos en el territorio, asignar y potenciar recursos de inversión y decisión regional, y fortalecer la articulación multinivel considerando sociedad civil, actores públicos y privados.

ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO (ERD)

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) se puede definir como un instrumento de planificación estratégica que busca proyectar a largo plazo, los objetivos y prioridades regionales mediante una serie de iniciativas y lineamientos. En términos concretos, establece la hoja de ruta sobre cómo se alcanzará el desarrollo de la región y cuáles serán las prioridades para dicho camino.

Cabe mencionar que este instrumento se encuentra al amparo de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional y el organismo responsable de su elaboración e implementación es el Gobierno Regional, a través de su División de Planificación y Desarrollo Regional.de carácter obligatorio.

Si bien no se reconoce una estructura única en la configuración de las distintas Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), se pueden identificar elementos en común:

Diagnóstico

Da cuenta del escenario actual de la región de manera transversal, presentando una fotografía de ámbitos sociales, económicos y ambientales.

Objetivos

Expone la imagen objetivo que se desea alcanzar durante el período de tiempo por cual la estrategia es proyectada.

Lineamientos

Establece una serie de ejes prioritarios bajo los cuales se alcanzará la imagen objetivo propuesta.

Plan de acción

Se define una hoja de ruta en base a una serie de acciones realizables, que permitan dar curso a los lineamientos establecidos.

Indicadores

Se establecen hitos medibles, asociados al cumplimiento de cada una de las actividades. De esta manera, se puede evaluar el avance o aproximación respecto a los objetivos estipulados por la propia estrategia.

¿QUÉ ATRIBUTOS DEFINEN Y/O CARACTERIZAN A UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO (ERD)?

- Es el proyecto común de la región a un horizonte de 10 años.
- Orienta la formulación de políticas, planes y programas regionales.
- Conduce la inversión pública de decisión regional.
- Facilita la coordinación con el sector privado.
- Se elabora en instancias participativas, con enfoque territorial y perspectiva de género.
- Es aprobada por el Consejo Regional.

¿DE QUÉ MANERA SE OPERATIVIZA LA APLICACIÓN EN EL TERRITORIO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO?

La estrategia, al ser un instrumento indicativo, y no poseer un carácter de obligatoriedad, debe operar de manera coordinada con otros instrumentos de planificación, como políticas sectoriales, planes, programas y/o proyectos.

Esta coordinación, opera también a nivel escalar, es decir conversando y coordinándose con instrumentos de carácter comunal e intercomunal.

¿CÓMO SE VINCULAN LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO (ERD) CON LOS PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PROT)?

Tanto la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), como los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) son instrumentos de alcance regional, por ende convergen en una visión de desarrollo para un territorio en común.

Ambos son complementarios, es decir los lineamientos establecidos en la ERD se pueden materializar y alcanzar en el marco de lo que el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) lo permita y promueva.

Ahora, considerando que la elaboración de ambos instrumentos es responsabilidad de los gobiernos regionales, se asume que existe un alto nivel de coherencia e integración entre ambos.

Antes de continuar, revisa la siguiente nota complementaria.

Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)

El proceso de elaboración de una Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) se encuentra definido según las orientaciones que el respectivo Gobierno Regional y sus equipos técnicos le quieran otorgar. En este contexto, se presenta el esquema de elaboración propuesto por el Gobierno Regional de la Región de Valparaíso para el proceso de actualización de su instrumento indicativo regional.

Figura: Esquema para el de elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de la Región de Valparaíso. Elaboración en base a adaptación de la gráfica elaborada por Gobierno Regional de Valparaíso (2021).

PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PROT)

La Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País, que modifica el año 2018 la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, fijada por Decreto con Fuerza de Ley Nº 1-19.175/2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, permitió la transferencia de competencias desde el nivel central a los Gobiernos Regionales, lo cual se acompañó de la implementación de un instrumento de ordenamiento territorial (OT), siendo este el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT).

A continuación, se da cuenta de las principales características y alcances del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) según la Ley de Fortalecimiento Regional:

¿Qué es el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)?

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial, también denominado PROT, es un instrumento de alcance regional, que busca lograr el desarrollo sustentable del territorio mediante lineamientos estratégicos y una macro zonificación.

¿Cuáles son los principales alcances del PROT?

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), define mediante un carácter vinculante, las diferentes condiciones de localización de actividades productivas y establecer la localización de los sistemas de tratamiento respectivos. A su vez, establece la localización mediante condiciones, de la infraestructura y las actividades productivas, todo esto en aquellas zonas no comprendidas en la planificación urbanística.

¿Quiénes deben cumplir las indicaciones establecidas en los PROT?

Éste instrumento es de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen al interior de la región en cuestión, y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia o operación que exceda del territorio regional.

¿A qué problemáticas buscan dar respuesta los PROT?

Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) buscan atender problemas derivados de los diferentes usos de suelo, producto de la sobreposición de los mismos o bien por su incompatibilidad. Mejorar los problemas de coordinación entre actores regionales, fortaleciendo así las condiciones para hacer frente a la degradación ambiental y los efectos del cambio climático, como también integrar los diferentes instrumentos de planificación y dotarlos de una coherencia territorial.

¿Quién es el responsable de elaborar y aprobar el PROT?

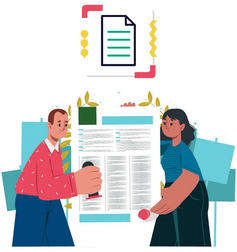
El organismo responsable de la elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) serán los gobiernos regionales. La aprobación será previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (CIMCIVYT).

¿Con qué instrumentos debe estar en coherencia el PROT?

Para su aprobación, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial debe estar en coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), la Estrategia Climática de Largo Plazo 2050 (ECLP 2050), y el Plan de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC).

¿Cómo se integra la ZUBC con el PROT?

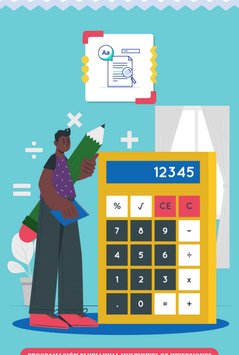
En lo que respecta a la Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC), serán los gobiernos regionales quienes deberán incorporar en su proceso de elaboración y aprobación de la propuesta regional, a aquellas zonas de borde costero, que se encuentren al interior de la zonificación existente. Cabe señalar que dicho proceso deberá estar en concordancia con la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC). Deriva de igual forma el aspecto de coherencia territorial que debe tener con la ERD, y el PROT al estar elaborados ambos por los gobiernos regionales correspondientes.



POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

Constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad.

> Estas expresan el mandato o voluntad de la autoridad, en este caso de los gobiernos regionales, de asumir total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (relevantes, realistas y verificables).



PROGRAMACIÓN PLURIANUAL MULTINIVEL DE INVERSIONES

Es un proceso de negociación presupuestaria orientado a materializar los objetivos definidos por las políticas regionales mediante el establecimiento de convenios (de programación, territoriales y/o mandato) por parte del Gobierno Regional con ministerios y servicios públicos y/o municipalidades, pudiendo involucrar, además, a los/as actores privados y de la sociedad civil.

Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) e Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT)

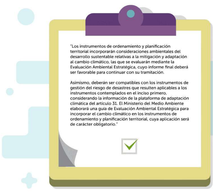
Los denominados Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), tienen por objetivo dar curso a las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción, los que se encuentran indicados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

Con esto, nos estamos refiriendo a:

- Planes Reguladores Intercomunales/Metropolitanos.
- Plan Regulador Comunal.
- Plan Seccional.
- Límite Urbano.

En el caso de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT), se identifican los Planes de Ordenamiento Territorial y la Zonificación del Borde Costero. Cabe mencionar que tanto los IPT como los IOT deben ser sometidos al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) dispuesto en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Así mismo, la Ley 21.455 de Marco Climático del Ministerio del Medio Ambiente, señala en su artículo 43 que:



"Los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial incorporarán consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, en el marco de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, cuyo informe final deberá ser favorable para continuar con su tramitación.

Asimismo, deberán ser compatibles con los instrumentos de gestión del riesgo de desastres que resulten aplicables a los instrumentos contemplados en el inciso primero, considerando la información de la plataforma de adaptación establecida en el artículo 34 de esta ley. El Ministerio deberá elaborará una guía de Evaluación Ambiental Estratégica para incorporar el cambio climático en los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, cuya aplicación será de carácter obligatorio."

SÍNTESIS DE LAS LEYES, INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (IPT) E INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (IOT) SEGÚN INSTITUCIÓN QUE ELABORA, EL CARÁCTER LEGAL Y ALCANCE ESCALAR.

En el siguiente cuadro se da cuenta de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), así como de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) presentes actualmente en el país, la institucionalidad competente, y el carácter legal de cada uno.

Instrumento	Elaboración	Carácter legal
Escala Nacional		
Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	COMICIVYT	Indicativo
Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNUD)		
Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)		
Escala Regional		
Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Gobierno Regional	Vinculante /Indicativo
Estrategia Regional de Desarrollo		
Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC)		Indicativo
Escala Metropolitana		
Plan Regulador Metropolitano (PRM)	Gobierno Regional	Normativo
Escala Intercomunal		
Plan Regulador Intercomunal (PRI)	Gobierno Regional	Normativo
Escala Comunal		
Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)	Municipio	Indicativo
Plan Regulador Comunal (PRC)		Normativo
Límite Urbano		
Plan Seccional		
Planos de Detalle		

Elaboración propia en base a Henríquez et al., 2017; Márquez y Neves, 2020; Platzer, 2023.

Bibliografía

Te invitamos a conocer las referencias o fuentes bibliográficas utilizadas en el presente módulo.

1. Andrade, B., Arenas F., Lagos, M. (2010). Incorporación de criterios de fragilidad ambiental y riesgo en la planificación territorial de la costa de Chile central. Revista de Geografía Norte Grande, 4 5, p.5-20.

2. Delooz, B., Serrano, J. (2023). Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial chileno. Revista de Derecho Ambiental, 20: 31-64.

3. Gómez, D., Gómez, D. (2013). Ordenación territorial. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

4. Henríquez, C., Fuenzalida, M., Arenas, F. y Maturana, F. (2017). La planificación territorial en Chile y el proceso de descentralización. En ¿Para qué descentralizar? Centralismo y políticas públicas en Chile (pp. 181–208).

5. Márquez, M., Veloso, E. (2020). El ordenamiento territorial en Chile: Estado del arte. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 35, 139-179.

6. Montecinos, E. (2021). Planificación territorial en Chile: Del modelo Top Down a los desafíos de articulación multinivel. Revista de Ciencias Sociales (Ve), XXVII(2), 484-500.

7. Orellana, O., Mena, J., Montes, M. (2016). Plan de Desarrollo Comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? Revista Invi, 31(87), 173-200.

8. Ossandón, A., Arenas, F., Moreno, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. Revista de Geografía Norte Grande, 77:31-49.

9. Peña-Cortés, F., Pincheira-Ulbrich, J., Fernández-Soto, E., Rebolledo, G., Andrade, E., Salinas, C. (2019). Ordenamiento territorial en Chile: desafíos para incorporar la gestión integrada de zonas costeras. En: Martínez, C., Hidalgo, R, Henríquez, C., Arenas, F., Rangel-Buitrago, N., Contreras-López, M. (editores) (2019). La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia. Serie GEOlibros, Santiago, Chile. 395 p.

10. Platzer, F. (2023). Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) y la protección del patrimonio natural en la zona costera de la región del Biobío. Tesis para optar al grado de magister en Ciencias Regionales. UdeC, Chile / Kit, Alemani.

11. Sooms, E (2007). Estrategias y planes regionales. Guía metodológica. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).

¡HAS FINALIZADO EL TERCER MÓDULO DEL CURSO!

Te invitamos a continuar con la evaluación parcial y luego, con el siguiente módulo.

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna ACADEMIA SUBDERE

Módulo IV: Zonificación de áreas marinas-costeras para una gestión integrada

COMENZAR CURSO

En este módulo final aprenderás el funcionamiento de la zonificación de áreas marinas-costeras y evaluación ambiental asociada, revisando en detalle las normas y políticas que las rigen.

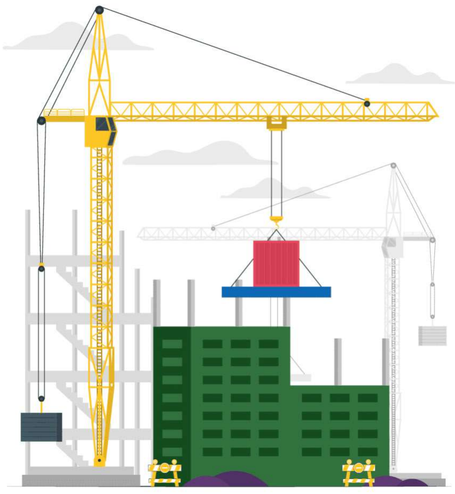
CONTENIDOS

- Introducción
- Definiciones, comparaciones y avances conceptuales: Borde Costero (BC) y Zona Costera (ZC)
- Zonificación del Borde Costero (ZBC)
- Evaluación Ambiental Estratégica
- Bibliografía

Introducción

> La zonificación de áreas marinas-costeras en Chile enfrenta actualmente grandes desafíos. Uno de ellos, asociado a transformaciones espaciales, se vincula a los fuertes niveles de antropización, la ocurrencia de eventos climáticos extremos, así como los efectos acumulados de los patrones de desarrollo observados en las últimas décadas (Martínez et al., 2022).

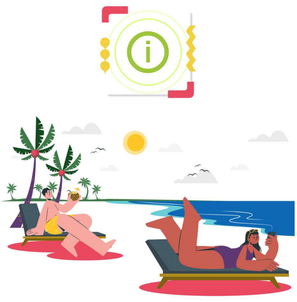
Por otra parte, se identifican desafíos claros producto de la priorización de las necesidades de desarrollo por sobre las de protección y conservación, una falta de mecanismos eficaces de coordinación con alcances regionales, así como una visión de ordenamiento integral (Martínez et al., 2019).



El presente módulo, denominado zonificación de áreas marinas-costeras para una gestión integrada, comienza entregando un marco conceptual sobre las nociones de borde costero y zona costera.

> Posteriormente, aborda elementos asociados a la Zonificación del Borde Costero (ZBC), las etapas administrativas que constituyen dicho proceso, y el estado actual de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC). Finalmente, vincula los conceptos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Planificación Espacial Marina (PEM) a la gestión de los espacios marinos-costeros.

Definiciones, comparaciones y avances conceptuales: Borde Costero (BC) y Zona Costera (ZC)

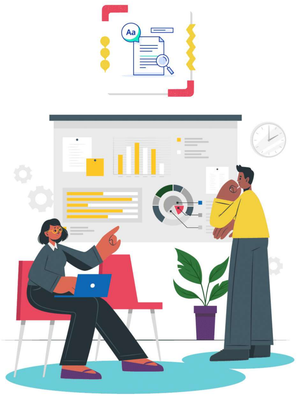


BORDE COSTERO

> La Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC) define la zona de Borde Costero del Litoral como "aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina".

De acuerdo con el artículo 1° del decreto supremo 475 del año 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, el ámbito de aplicación de la PNUBC radica en los bienes nacionales, fiscales o de uso público, sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, que se enumeran a continuación:

1. Terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral.
2. La playa.
3. Las bahías, golfos, estrecho y canales interiores.
4. El mar territorial de la República.



En términos gráficos, las áreas de administración y los principales elementos que definen la zonificación del borde costero se detallan en la siguiente figura.

ÁMBITOS DE ADMINISTRACIÓN Y ELEMENTOS DE ZONIFICACIÓN DE BORDE COSTERO

* Zona Servidumbre de Pesca (ZS.P).

Fuente: Martínez et al., (2019) en base a Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Considerando el área que cubre la administración del borde costero, en términos normativos, se generan la interacciones y superposiciones con otros marcos reguladores. A continuación se describen dos casos:

Sobre deslindes en predios fiscales y privados

Sobre deslindes en predios fiscales y privados: Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En la Ordenanza de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se genera un vínculo respecto a las consideraciones sobre el ordenamiento del borde costero (Parra, 2022). Específicamente la normativa establece en su Artículo 1.1.2 sobre definiciones, el concepto de "Zona de Protección Costera", la cual se puede definir como un "área de tierra firme de ancho variable, de una extensión mínima de 80 metros medidos desde la línea de la playa, en la que se establecen condiciones especiales para el uso del suelo, con el objeto de asegurar el ecosistema de la zona costera y de prevenir y controlar su deterioro". De esta manera, se buscan establecer para las materias que son potestad de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), consideraciones acordes a las características de las áreas costeras.

Sobre desarrollo armónico de caletas pesqueras artesanales

Sobre desarrollo armónico de caletas pesqueras artesanales: Ley de Caletas.

La Ley que regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación, también denominada Ley de Caletas, establece mediante una coordinación interactorial, la asignación de una porción de territorio al interior de la zona costera, a una o más organización/es de la pesca artesanal. El proceso es evaluado mediante la elaboración y seguimiento de un respectivo Plan de Administración, mientras que en todo su desarrollo participan en mayor o menor medida, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC).

ZONA COSTERA

La utilización por parte del Estado del concepto de borde costero para hacer referencia a las áreas localizadas en la interfaz terrestre marina, ha conllevado una serie de problemáticas y conflictos producto de su limitado alcance y falta de adaptación a las particularidades territoriales. De acuerdo a lo propuesto por Martínez et al., (2019), la zona costera es aquel espacio en donde los ambientes terrestres y marinos se ven influenciados de manera mutua.

Así, sus límites se establecen en base a evidencia científica que considere la extensión del nivel del mar holocénico, es decir, el punto en donde el mar estuvo posicionado como respuesta al último cambio climático global.

De acuerdo con la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), la zona costera se define como un área de interacción entre los ambientes terrestres y marinos, que incluye tanto espacios terrestres como acuáticos.

Esta región comprende diversos ecosistemas, como playas, dunas, estuarios, marismas, etc., que son influenciados por procesos marinos como mareas, tormentas, erosión y sedimentación.

Además, la zona costera se extiende tanto tierra adentro como mar adentro, incluyendo las aguas costeras y, en muchos casos, la plataforma continental.

De esta forma, la zona costera constituye un área donde la tierra y el océano se encuentran, abarcando desde la línea de alta marea hasta las áreas costeras profundas.

ZONA COSTERA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Reconociendo la importancia de preservar los espacios marinos-costeros como estrategia para mitigar los impactos del cambio climático, la ley 21.455 Marco de Cambio Climático de 2022 incorpora y define el concepto de zona costera como:

> "Aquel "espacio o interface dinámica de anchura variable dependiendo de las características geográficas donde interactúan los ecosistemas terrestres con los acuáticos, ya sean marinos o continentales, es decir, incorporando los ríos y lagos navegables y aquellos con influencia marino-costera".

Estás definiciones de zona costera permiten incorporar dentro de su área a ecosistemas como dunas, playas, humedales, entre otros, todos los cuales se constituyen a su vez como proveedores de servicios ecosistémicos fundamentales, además de claves en el combate frente al cambio climático.

De esta manera, la evolución de concepto, desde borde a zona costera, permite tres hitos fundamentales:

Diversidad marino - territorial

Con una extensión latitudinal de más de 4 mil kilómetros de costa, resulta fundamental comprender los diferentes tipos de interacciones que se dan en las zonas costeras.

Funcionamiento sistémico

Los elementos presentes en la costa son producto de una serie de interacciones con elementos tanto marinos como terrestres. En este sentido, comprender su naturaleza sistémica permite conservar de mejor manera sus propiedades.

Gestión frente al clima

Es fundamental pensar un sistema de administración y gestión de las áreas costeras acorde a los desafíos actuales de adaptación al cambio climático, así como también a los desastres naturales.

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna. ACADEMIA

Zonificación del Borde Costero (ZBC)

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Nº 9 que sustituye el reglamento sobre concesiones marítimas, fijado por decreto supremo (M) Nº 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional de 1988, la zonificación del borde costero se define como:

> Proceso de ordenamiento y planeamiento de los espacios que conforman el borde costero marino, lacustre y fluvial, que tiene por objeto establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes o excluyentes, graficados de acuerdo a los instructivos dictados por el Ministerio que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, usos y las condiciones y restricciones para su administración, de acuerdo a los criterios de compatibilidad, conforme a los objetivos establecidos en el DS Nº 475 de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República.
>
> **(art. 1, Decreto 9/2018)**

Cabe señalar que dicha definición debe operar en conformidad con lo dispuesto en el Decreto 475 que establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero Litoral de la República.

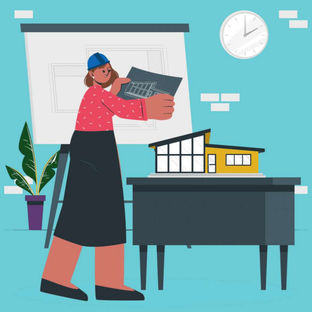
En Chile, la propuesta de Zonificación de Uso del Borde Costero, es por norma una función de los Gobiernos Regionales.

A su vez, dentro de los objetivos de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, se señala el hecho de proponer los usos preferentes del borde costero, los cuales serán definidos en base a factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados, además de otros usos ya definidos por organismos sectoriales.

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

La Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC) define algunos usos relevantes al interior del Borde Costero, esto con la finalidad de mejorar el aprovechamiento del borde costero del litoral.

1. Puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza.
2. Industrias de construcción y reparación de naves.
3. Regularización de asentamientos humanos y caletas de pescadores artesanales existentes.
4. Áreas de uso público para fines de recreación o esparcimiento de la población.
5. Actividades industriales, económicas y de desarrollo, tales como el turismo, la pesca, la acuicultura, la industria pesquera, la minería.



PROCESO PARA LA ZONIFICACIÓN DE USO DEL BORDE COSTERO (ZUBC)

El proceso de Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC) se podría resumir en base a las etapas referenciales descritas a continuación:

Proceso administrativo de las principales etapas para la elaboración de la Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC)

Etapa I

Realización de las actividades necesarias para dar inicio a la Zonificación del Borde Costero (ZBC) y a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Para ello, se define el plan de trabajo que sincronía ambos procesos, incluyendo la determinación sobre el requerimiento de una consultoría de apoyo. Posterior a esto se confeccionan los contenidos iniciales que permiten comenzar el procedimiento administrativo, de acuerdo a la normativa vigente.

Esta fase finaliza con la resolución de inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) por parte del Gobierno Regional.

Etapa II

Se lleva adelante el proceso de diagnóstico regional mediante una caracterización de aspectos físicos, sociales y económicos. En esta etapa se identifican además los usos actuales, los potenciales conflictos de uso, y las normativas que regulan el territorio.

Etapa III

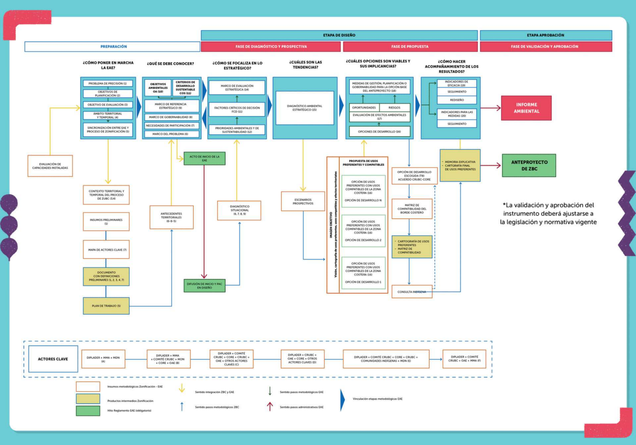
Con la elaboración de los insumos previos de la Zonificación del Borde Costero (ZBC) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), y el respectivo análisis de la información relevante de la Zona Costera, se está en condiciones de estructurar la propuesta de zonificación regional, la cual será sometida a un proceso de consulta y participación ciudadana.

Etapa IV

Se llevan adelante los *pasos* para validar y aprobar el anteproyecto de Zonificación del Borde Costero (ZBC) y finalizar el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Esta etapa se estructura de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País, así como al reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). En esta fase se desarrolla la Consulta Pública al Anteproyecto de Zonificación del Borde Costero (ZBC) (memoria explicativa y cartografía de usos preferentes), el Informe Ambiental, la Resolución de Termino del proceso por parte de Gobierno Regional y la aprobación de la zonificación, entre otros.

La secuencia metodológica, basada en cuatro fases (Preparación, Diagnóstico y Prospectiva, Propuesta y Validación), se presenta en la siguiente figura.

Sincronización de los procesos de Zonificación del Borde Costero (ZBC) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) incorporando participación ciudadana

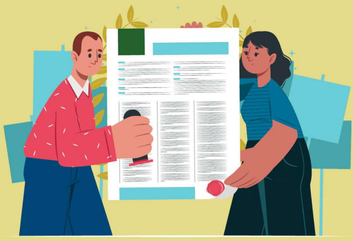


Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (2022).

TEN EN CUENTA:

Una vez aprobadas por decreto supremo las zonificaciones del borde costero, sus disposiciones serán vinculantes para la entrega de concesiones marítimas.

La Resolución N° 2.296 del año 2021, que aprueba el instructivo para la elaboración y presentación de la memoria explicativa y cartografía de usos preferentes de la zonificación regional del borde costero, instruye respecto a la elaboración y presentación de estos documentos.



ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO

> Dentro de los avances en materia de ordenamiento territorial a nivel país para una mejor gestión de los espacios marinos costeros, destaca la promulgación hace tres décadas de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), la cual buscó atender los desafíos de gestión territorial y sustentabilidad de su época.
>
> Sin embargo, a la fecha, su camino de implementación ha sido complejo. Esto debido en parte al sinnúmero de actividades que convergen en los espacios costeros y la falta de criterios e instrumentos de ordenamiento territorial con foco en zonas costeras de escala regional y local.

En este contexto, la Resolución Ministerial Exenta N°6766/2023 que dá inicio al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la actualización de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), señala una serie de debilidades que justifican su modernización.

A continuación se presentan las consideradas más relevantes:

Alcance limitado

El ámbito de acción de la actual política se rige por el concepto de Borde Costero, el cual no logra abordar las dimensiones efectivas de los sistemas socioecológicos de los espacios marinos-costeros. A su vez, avances como los establecidos mediante la Ley N°21.455 Ley Marco de Cambio Climático, demandan incorporar enfoques ecosistémicos para hacer frente a los desafíos del cambio global.

Falta de visión orgánica

La Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC) acentúa sus medidas en el uso, ocupación y aprovechamiento intensivo de los recursos, careciendo de una visión orgánica del funcionamiento de los ecosistemas y las comunidades que de ellos dependen.

Descoordinación intersectorial

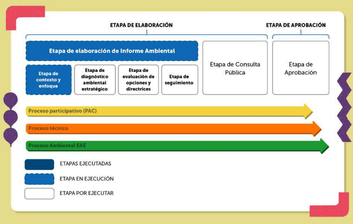
Desde la promulgación de la normativa vigente a la fecha, han sido múltiples las normativas e instrumentos de carácter ambiental y sectorial que poseen incidencia en la zona costera. En este sentido, es preciso diseñar una nueva hoja de ruta que sirva de guía para la actuación multisectorial del Estado.

Evaluación e implementación

La política actual no cuenta con instancias o medidas de evaluación y seguimiento que permitan una mejora progresiva y adaptativa, así como tampoco con la asignación de recursos directos que permitan dar alcance a sus objetivos.

El proceso de actualización pretende entre otras cosas, avanzar en una perspectiva integral de la gestión del territorio, asegurando y protegiendo así los servicios ecosistémicos aportados por los espacios costeros, como también favoreciendo la construcción de estrategias frente a la crisis climática. En la siguiente figura se da cuenta del estado de avance del proceso de actualización de la política.

Estado de avance del proceso de actualización de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC)



Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

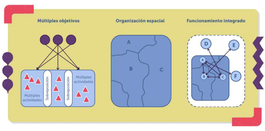
LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA (PEM) Y LA ZONIFICACIÓN DEL BORDE COSTERO (EBC)

> Para la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO, la Planificación Espacial Marina (PEM) se puede entender como un proceso que busca la sostenibilidad de los espacios marinos a largo plazo, considerando las actividades que ahí se desarrollan, así como la conservación de sus ecosistemas.

Ehler y Douvere (2013), la definen a su vez como un "Proceso público para analizar y asignar la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las zonas marinas para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales que generalmente se especifican por medio de un proceso político".

> Considerando que existen múltiples definiciones y acepciones asociadas al concepto de Planificación Espacial Marina (PEM), es importante destacar que hay ciertos principios, que según autores referidos por Neira et al. (2023) son transversales, tal como se aprecia en la siguiente figura.

Principios considerados transversales en el proceso de Planificación Espacial Marina (PEM)



Fuente: Elaboración propia en base a Neira et al., (2023).

Para seguir, revisa la definición de cada uno de estos principios.

Múltiples objetivos

Dado que el proceso de Planificación Espacial Marina (PEM) busca definir y compatibilizar usos para un espacio determinado, es fundamental que posea múltiples objetivos que sean capaces a su vez de atender los objetivos particulares de las distintas actividades que compiten por el espacio marino-costero.

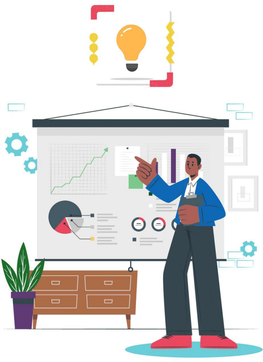
Organización espacial

Para la Planificación Espacial Marina es clave que el criterio rector sea el espacial, de manera de velar por una eficiencia en el uso de un área marina - costera determinada, beneficiando y representando así a todos los actores involucrados.

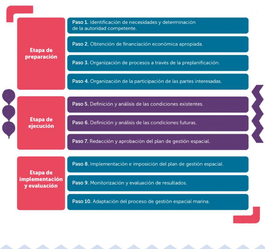
Funcionamiento integrado

Debe existir un proceso de integración de actores mediante coordinación, esto con el objetivo de considerar todas las miradas, crear confianza y cooperación.

> El proceso metodológico secuencial de la Planificación Espacial Marina, posee múltiples aristas. Sin embargo y en base a lo establecido por UNESCO (2009) en su guía para contribuir a la gestión ecosistémica, se identifican 10 pasos principales, los cuales han sido agrupados en grandes etapas como se ve a continuación.



Principales pasos de la Planificación Espacial Marina (PEM)



POTENCIALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL MARINA (PEM) FRENTE A LOS CONFLICTOS DE USOS EN ZONAS MARINO-COSTERAS

Uno de los diagnósticos del último tiempo en materia de gestión de los espacios marinos-costeros, dice relación con la presencia de una gobernanza sectorizada y con pocos espacios e instancias de coordinación (Aguilar-Manjarrez et al., 2022).

Así, es posible identificar como se ha descrito en los módulos anteriores, instituciones, normas y actores de sectores diversos como la pesca artesanal, la planificación urbana, y la protección del medio ambiente, por señalar algunos, interactuando en un un mismo espacio.

Es por estos motivos que la Planificación Espacial Marina (PEM) es una oportunidad para integrar visiones e instituciones que operan sobre un espacio determinado.

Dicha integración bajo un marco metodológico podría, entre otros aspectos, contribuir a mediar y coordinar los siguientes conflictos generados por sobreposición de usos, tal como se aprecia a continuación.

Posibles conflictos de uso en espacios marinos – costeros de Chile

Conflictos asociados a la extracción de recursos pesqueros

Actores:

- Organizaciones de la pesca artesanal.
- Empresas de pesca industrial.

Recurso/espacio en disputa:

- Determinadas pesquerías.
- Caladeros históricos de la pesca artesanal.

Conflictos asociados a introducción de especies marinas

Actores:

- Sector salmonicultura.
- Organizaciones de la pesca artesanal.
- Comunidades indígenas.

Recurso/espacio en disputa:

- Biodiversidad marino-costera.
- Caladeros históricos de la pesca artesanal.
- Áreas de uso consuetudinario.

Conflictos asociados a conservación de hábitats críticos

Actores:

- Organismos públicos sectoriales del área medioambiental.
- Empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales.

Recurso/espacio en disputa:

- Hábitats altamente amenazados.
- Provisión de servicios ecosistémicos.

Conflictos asociados al desarrollo de actividades recreativas

Actores:

- Actores particulares asociados a las actividades turísticas.
- Municipios.
- Organismos públicos sectoriales del área medioambiental.

Recurso/espacio en disputa:

- Áreas de reproducción de fauna marina.
- Zonas de nidificación de aves migratorias.

TEN EN CUENTA:

Avanzando en la integración de enfoques. Actualmente, y en un esfuerzo de mejorar los instrumentos encargados de la gestión integrada de los espacios marino-costeros, el Ministerio del Medio Ambiente, en conjunto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, se encuentran trabajando en la elaboración de una guía de zonificación para la Zona Costera sincronizada con lo establecido en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y que integre principios de la Planificación Espacial Marina (PEM).

enovus+ Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna ACADEMIA SUBDERE

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), surge el año 2010 al alero de la Ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente y modifica a su vez la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

La definición por norma establece que la Evaluación Ambiental Estratégica corresponde a:

> 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.
>
> (artículo 2, Ley 19.300)

De esta manera, y según lo establece el Ministerio de Medio Ambiente, el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se constituye de tres hitos claves, los cuales se describen en la siguiente figura.

Características fundamentales de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Integración y anticipación	Se incorpora la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada, tanto en la formulación de políticas, como en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
Estrategias para el desarrollo	Se basa en dar soporte a un proceso de decisión estratégica, estableciendo a su vez condiciones que permitan el desarrollo en los territorios.
Enfoque de participación	Contribuye a una toma de decisión informada,consensuada y participativa. En dicho proceso se busca involucrar a todos los actores relevantes.

Elaboración propia en base a Ministerio del Medio Ambiente, 2015.
https://mma.gob.cl/evaluacion-ambiental-estrategica/eae-caracteristicas-de-la-eae/

TEN EN CUENTA:

¿Por qué un carácter estratégico? El proceso de implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se considera flexible y adaptativo a diferentes escenarios políticos e institucionales, en este sentido su atributo de estratégico está dado por:

1. Incorpora la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada en la formulación de políticas y en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
2. Apoya un proceso de decisión estableciendo condiciones que propicien el desarrollo sustentable.
3. Facilita la identificación y el debate en torno a las opciones de desarrollo y entrega directrices para que ellas se apeguen a la sustentabilidad.
4. Informa a los encargados de la planificación, de la toma de decisiones y a los actores clave sobre la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, lo cual garantiza que ellas sean democráticas y más creíbles.
5. Fomenta la voluntad política, incentiva los cambios de mentalidad y crea una cultura estratégica en los procesos de decisión.

Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La Evaluación Ambiental Estratégica, según lo definido en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, es aplicable en dos niveles, tal como se aprecia en la siguiente figura.

Niveles de normativas en los cuales la Evaluación Ambiental Estratégica es aplicable

Elaboración propia en base a Ministerio del Medio Ambiente:
https://mma.gob.cl/evaluacion-ambiental-estrategica/eae-caracteristicas-de-la-eae/

Entendemos estos niveles de la siguiente forma:

Nivel facultativo

La aplicación del proceso dice relación con aquellas políticas y planes de carácter normativo general que la o el Presidente de la República decida, a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Nivel obligatorio

La aplicación del proceso dice relación con aquellos Instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial, tales como: Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales, así como las Zonificaciones del Borde Costero del territorio marítimo y el Manejo Integrado de Cuencas.

En lo referido a Instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) aplica sobre los siguientes instrumentos:

- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT).
- Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos (PRI- PRM).
- Planes Reguladores Comunales (PRC).
- Planes Seccionales (PS).
- Zonificaciones del Borde Costero (ZBC).
- Manejo Integrado de Cuencas.

Además de los instrumentos que aplican EAE de acuerdo a la ley 19.300, existen otros que aplican en base cuerpos legales diferentes este en el caso de:

1. Los estudios de Franjas de Transmisión Eléctrica.
2. Polos de Desarrollo de Generación Eléctrica.
3. Habilitación Normativa de Terrenos.

> Las principales normas reguladoras de la EAE son la Ley 19.300 (modificada por la Ley 20.417) y el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica (D.S. Nº 32/2015), que se hace cargo de ejecutar el mandato legal del artículo 7 ter de la Ley 19.300.

enovus+ · Subdere Por ti, por tu región, por tu comuna · Academia

Bibliografía

Te invitamos a conocer las referencias o fuentes bibliográficas utilizadas en el presente módulo.

1. Aguilar-Manjarrez, J., Erazo Bobenrieth, E & Paredes Vargas, F. 2022. New FAO project to strengthen marine and coastal governance in Chile in multi-resource use settings that include aquaculture. FAO Aquaculture News. December 2022, No. 66. Rome. pp. 10-13.
2. Decreto 475 de 1994 del Ministerio de Defensa Nacional. Establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea Comisión Nacional que indica.
3. Decreto 9 de 2018 del Ministerio de Defensa Nacional. Sustituye reglamento sobre concesiones maritimas, fijado por decreto (M) Nº 2, de 2005.
4. Ehler, Ch. & Douvere F. 2013. Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la Gestión Ecosistémica. Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el Programa del Hombre y la Biosfera. COI manuales y guías n.o 53. París, UNESCO. 100 pp.
5. Ley 19.300 de 1994 del Ministerio Secretaría General de la República. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
6. Ley 20.417 de 2010 del Ministerio Secretaría General de la República. Crea Ministerio, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente
7. Ley 21.455 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente. Ley Marco de Cambio Climático.
8. Martínez, C., Martínez, I., Paredes, C., Cienfuegos, R. (2022). ¿Por qué Chile necesita una ley de costas? Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI. Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN).
9. Martínez, C., Arenas, F., Bergamini, K., Urrea, J. (2019). Hacia una ley de costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático.
10. Martínez, C., Cienfuegos, R., Barragán, J., Navarrete, S., Hidalgo, R. Arenas, F., Fuentes, L. (2022). Hacia una Ley de Costas en Chile: bases para una Gestión integrada de Áreas Costeras. Serie GEOlibros Nº38.
11. Neira, S., Norambuena, R., Hudson, C., Núñez, L., Simón, J., Hernández, A., Donoso, G., Ibáñez, A., G. Vásquez, C., Fuentes. A. (2023). Segundo Informe de Avance del Proyecto: Consultoría para adaptación de herramienta de planificación espacial marina– chile 2022/FLCHI/FLCHI/117296. Universidad de Concepción & Centro COPAS COASTAL. 66 páginas.
12. Parra, R. (2022). Hacia una conceptualización jurídica comprensiva e integradora de los 2 espacios costero-marinos. En Martínez, C., Cienfuegos, R., Barragán, J., Navarrete, S., Hidalgo, R. Arenas, F., Fuentes, L. Hacia una Ley de Costas en Chile: bases para una Gestión integrada de Áreas Costeras. Serie GEOlibros Nº38.
13. RME Nº6766 de 2023, que da inicio al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica de la actualización de la Política Nacional de Uso del Borde Costero.
14. UNESCO (2009). Planificación espacial marina: Una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica. Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Manuales y Guías nº53, ICAM Dossier nº6.

¡HAS FINALIZADO EL CUARTO MÓDULO DEL CURSO!

Te invitamos a continuar con la evaluación parcial.