



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



GOBERNANZA  
**MARINO  
COSTERA**

# Sistematización de información sobre gobernanza marino costera y propuesta de un sistema fortalecido de gobernanza marino costera

Henning Peter, consultor FAO Roma



fondo  
para el medio  
ambiente mundial  
INVERTIMOS EN NUESTRO PLANETA



Ministerio del Medio Ambiente **MMA**  
Ministerio de Bienes Nacionales **MBN**  
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura **SUBPESCA**

Subsecretaría para las Fuerzas Armadas **SS.FF.AA.**  
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo **SUBDERE**  
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura **SERNAPESCA**



## Tabla de contenido

|                                                                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>TABLA DE CONTENIDO</b>                                                                                                                                  | <b>1</b>  |
| <b>1 INTRODUCCIÓN</b>                                                                                                                                      | <b>0</b>  |
| <b>2 DESCRIPCIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE GOBERNANZA MARINO COSTERA DE ACORDE CON EL GOBIERNO DE LOS BIENES COMUNES DE OSTROM</b>                              | <b>1</b>  |
| <b>3 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE GOBERNANZA MARINO COSTERA EN BASE A ASPECTOS RELEVADOS EN INFORMES DEL PROYECTO GMC Y EN FUENTES SECUNDARIAS</b> | <b>2</b>  |
| 3.1 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE GOBERNANZA MARINO COSTERA O AMBIENTAL EN BASE A FUENTES SECUNDARIAS.                                              | 2         |
| 3.1.1 ASPECTOS RELEVANTES DE GOBERNANZA AMBIENTAL                                                                                                          | 2         |
| 3.1.2 ASPECTOS RELEVANTES DE GOBERNANZA MARINO COSTERA                                                                                                     | 2         |
| 3.2 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE GOBERNANZA MARINO COSTERA EN BASE A INFORMES DEL PROYECTO GMC                                                     | 5         |
| 3.2.1 GOBERNANZA A NIVEL LOCAL – MESAS LOCALES                                                                                                             | 8         |
| 3.2.2 GOBERNANZA A NIVEL COMUNAL                                                                                                                           | 9         |
| 3.2.3 GOBERNANZA A NIVEL REGIONAL                                                                                                                          | 10        |
| 3.2.4 GOBERNANZA A NIVEL NACIONAL                                                                                                                          | 11        |
| <b>4 DEFINICIÓN DE CRITERIOS DE UNA BUENA GOBERNANZA MARINO COSTERA</b>                                                                                    | <b>12</b> |
| <b>5 ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA MARINO COSTERA ESTABLECIDOS EN CHILE Y PROMOVIDOS POR EL PROYECTO</b>                                        | <b>15</b> |
| 5.1 ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS DE LA SOCIEDAD CIVIL (COSOC)                                                                                                  | 15        |
| 5.2 ANÁLISIS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO (CNUBC)                                                                                      | 17        |
| 5.3 ANÁLISIS DE LAS COMISIONES REGIONALES DE USO DEL BORDE COSTERO (CRUBC)                                                                                 | 19        |
| 5.4 ANÁLISIS DE LOS COMITÉS COMUNALES DE GOBERNANZA MARINO COSTERA                                                                                         | 22        |
| 5.5 ANÁLISIS DE LAS MESAS LOCALES DE GOBERNANZA MARINO COSTERA                                                                                             | 23        |
| <b>6 CONCLUSIONES CON RESPECTO AL ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA MARINO COSTERA ESTABLECIDOS EN CHILE Y PROMOVIDOS POR EL PROYECTO</b>           | <b>29</b> |



|            |                                                                                                                                                         |           |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>7</b>   | <b><u>RECOMENDACIONES REFERENTE LA ADAPTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA MARINO COSTERA ESTABLECIDOS EN CHILE Y PROMOVIDOS POR EL PROYECTO</u></b> | <b>32</b> |
| <b>7.1</b> | <b>RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTAR A CORTO PLAZO</b>                                                                                                   | <b>32</b> |
| <b>7.2</b> | <b>RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTAR A LARGO PLAZO</b>                                                                                                   | <b>36</b> |
| <b>8</b>   | <b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>                                                                                                                              | <b>39</b> |
|            | <b><u>ANEXO 1</u></b>                                                                                                                                   | <b>41</b> |



## 1 Introducción

El proyecto *“Fortalecimiento de la gestión y la gobernanza para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de importancia mundial en los ecosistemas marinos costeros en Chile”* (GCP/CHI/043/GFF), conocido como Proyecto GEF Gobernanza Marino Costera (GMC), es financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) e implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Este proyecto busca mejorar la gobernanza para la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas marinos costeros de importancia global en Chile, promoviendo espacios de toma de decisión que integren múltiples actores y niveles de gestión territorial.

El Proyecto GMC es ejecutado en colaboración con varias instituciones clave del Estado chileno. Entre las agencias ejecutoras se destacan el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), encargado de liderar la conservación de la biodiversidad; la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), que regula las actividades pesqueras; y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), responsable de la fiscalización y control de dichas actividades. Además, participan otras instituciones relevantes, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Defensa Nacional.

A nivel local, el Proyecto GMC reconoce la importancia de las comunidades costeras, las cuales dependen directamente de los recursos marinos para su sustento, principalmente a través de la pesca artesanal y el turismo. En este sentido, se han desarrollado mecanismos de gobernanza participativa para fortalecer la gestión territorial de los recursos. Uno de estos mecanismos es la creación de Mesas Locales, espacios de diálogo y coordinación que permiten a los actores locales consensuar acciones para la gestión sostenible de los ecosistemas piloto. Asimismo, se han constituido Comités Comunales en el ámbito municipal, los cuales buscan integrar las prioridades locales en los procesos de planificación.

A nivel regional, el proyecto ha facilitado reuniones con actores estratégicos en las regiones de Atacama, Coquimbo y Aysén, promoviendo una articulación efectiva entre las distintas partes interesadas. También se ha prestado apoyo a la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC), que tiene la responsabilidad de coordinar las políticas nacionales relacionadas con el uso sustentable del borde costero.

Este informe analiza las experiencias de gobernanza en Chile en el contexto regional de América Latina y el Caribe. A partir de este análisis, se proponen estrategias para adaptar y fortalecer los mecanismos de gobernanza marino costera establecidos en el país, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad en la gestión de los recursos naturales marinos.

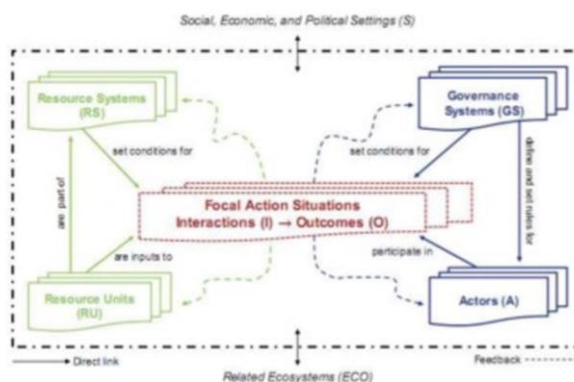
## 2 Descripción del marco teórico de gobernanza marino costera de acorde con el gobierno de los bienes comunes de Ostrom

Como marco teórico orientador para la gobernanza marino costera, se aplica el trabajo desarrollado por Elinor Ostrom en “El Gobierno de los Bienes Comunes” (2000). En esta obra, la autora da respuesta al conocido dilema planteado por Garret Hardin en “La tragedia de los comunes”, en donde se propone que un grupo de agentes económicos racionales que persigue intereses personales de manera independiente tenderá a la explotación de un recurso común hasta su agotamiento.

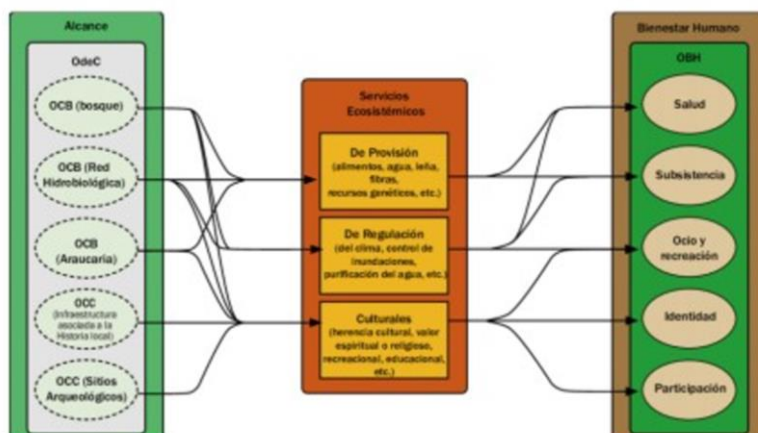
La visión de Ostrom es que los recursos no necesariamente serán explotados, como propone Hardin, ya que existen casos en donde a causa de arreglos institucionales eficientes y contratos entre las partes los recursos comunes han sido administrados de manera sostenible. Así, se expone un marco teórico que permita comprender bajo qué circunstancias las comunidades tenderán a la gestión sostenible y organizada de los bienes comunes. La autora concluye, tras un detallado análisis, que son las comunidades que logran implementar acuerdos formales “robustos” que permitirán administrar los bienes comunes de forma exitosa.

Para que estos regímenes de propiedad comunal puedan administrarse exitosamente, Ostrom identificó ocho características esenciales:

1. Barreras definidas con claridad
2. Congruencia y armonía entre las reglas de apropiación y provisión del bien y las condiciones particulares de la localidad
3. Arreglos institucionales que permitan el involucramiento de todos los miembros del grupo a través de procesos de toma de decisión
4. Elección de personas encargadas de monitorear la administración pública de manera constante, siendo estas responsables ante el grupo de llevar un control
5. Definir sanciones específicas para todos aquellos que violen o incumplan las reglas y leyes previamente establecidas



Fuente: McGinnis y Ostrom (2014)





6. Mecanismos de resolución de conflictos accesibles a todos y de fácil uso
7. Reconocimiento al derecho de organizarse libremente
8. En comunidades grandes, la existencia de una clase emprendedora y comunidades locales que sirvan como base al sistema completo

### **3 Sistematización de información sobre gobernanza marino costera en base a aspectos relevados en informes del Proyecto GMC y en fuentes secundarias**

En este capítulo se presentan informaciones relevantes relacionadas con la gobernanza ambiental en general y con la gobernanza marino costera en particular.

#### **3.1 Sistematización de información sobre gobernanza marino costera o ambiental en base a fuentes secundarias.**

Con respecto a la gobernanza ambiental, en el sentido amplio y la gobernanza marino costera, en particular, existen varios estudios y enfoques diferentes.

Aquí se presenta una selección de estos estudios y enfoques que parecen ser importantes y relevantes a nivel internacional, regional y nacional.

##### **3.1.1 Aspectos relevantes de gobernanza ambiental**

La gobernanza ambiental abarca tanto aspectos de manejo de los recursos naturales, como también la relación de actores humanos con los recursos naturales, sea de aprovechamiento, o de manejo sostenible, conservación, alteración, contaminación o destrucción y también la interacción entre estos actores humanos, sean estos las instituciones del Estado, ONG, empresas privadas o la población local.

Según Rivera-Arriaga y Escofet (2019, pág. 480) “el concepto de gobernanza es de orden político y cuando se refiere a lo ambiental, se relaciona con el desarrollo sostenible como la meta a conseguir para el manejo de todas las actividades humanas: políticas, sociales y económicas. La gobernanza socio-ambiental considera a los recursos naturales y al ambiente como bienes públicos que no son disminuidos en ningún sentido cuando son compartidos, resultando en el beneficio para todos. Por este reconocimiento en cuanto a sus beneficios, los bienes públicos naturales también tienen un valor por cubrir necesidades sociales, por lo que no deben ser destruidos ni dañados por ninguna persona o gobierno”.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el World Justice Project (WJP) desarrollaron un conjunto de indicadores de gobernanza ambiental en diez países de América Latina y el Caribe (BID y World Justice Project, 2020).



La gobernanza ambiental se define como:

“La gobernanza ambiental comprende un amplio conjunto de objetivos y enfoques para tomar e implementar decisiones relacionadas con el medio ambiente. Es el sistema y los procesos según los cuales los aportes ambientales, como asignaciones del presupuesto ambiental y cantidad de inspectores, se traducen en resultados ambientales, como aire y agua limpios. Esto incluye mecanismos que aseguran el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales, así como prácticas destinadas a mejorar resultados ambientales específicos”.

Para poder monitorear o evaluar la gobernanza ambiental, un proyecto del BID desarrolló un conjunto de indicadores, los “Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe” (IGA) son una herramienta de evaluación cuantitativa diseñada para medir la gobernanza ambiental en la práctica en diez países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los IGA abarcan un espectro amplio de variables que miden la gobernanza ambiental en estos países (ver Figura 1).

## Perspectiva general sobre los indicadores de gobernanza ambiental

Los perfiles para los diez países incluidos en este estudio contienen más de 100 indicadores para cada país. Estos datos se organizan en cinco secciones sobre: 1) Contexto de gobernanza; 2) Datos de capacidad institucional; 3) Leyes y regulación en materia ambiental; 4) Gobernanza ambiental; y 5) Indicadores de desempeño ambiental. El núcleo de este estudio está dirigido a medir la Parte 4 de Gobernanza Ambiental. El concepto de gobernanza ambiental se divide en tres pilares: I) Estado de Derecho Ambiental; II) Prácticas por tema ambiental; y III) Prácticas por sector. En total, estos tres pilares se componen de 11 indicadores primarios, desglosados 42 subindicadores y 20 sub-subindicadores.

### Parte Uno

#### Contexto de gobernanza

##### Estado de Derecho

Límites al poder gubernamental  
Ausencia de corrupción  
Gobierno abierto  
Derechos fundamentales  
Orden y seguridad  
Cumplimiento regulatorio  
Justicia civil  
Justicia penal

### Parte Dos

#### Datos de capacidad institucional

Gasto público ambiental per cápita (en UMN)  
Gasto público ambiental per cápita (en USD)  
Gasto público ambiental/Gasto público  
Gasto público ambiental/PIB  
Número de inspecciones anuales  
Denuncias investigadas  
Evaluaciones de impacto ambiental solicitadas

### Parte Tres

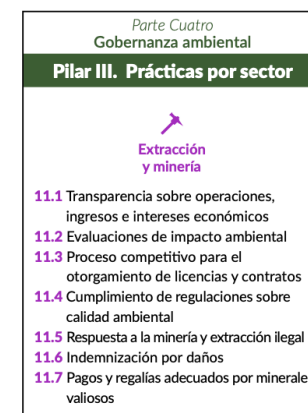
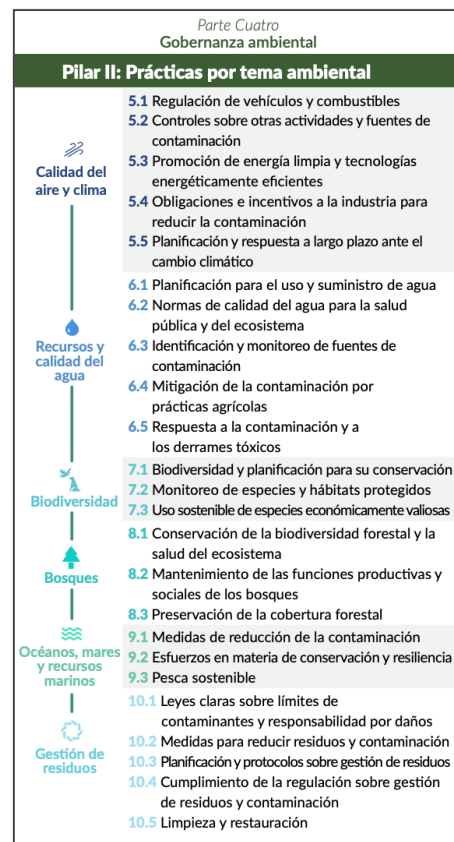
#### Leyes y regulación en materia ambiental

##### Derechos ambientales

Derecho constitucional a un medio ambiente sano o protección jurídica del medio ambiente  
Derecho a la protección de las poblaciones vulnerables  
Derecho a la no discriminación de los pueblos indígenas

##### Estándares de calidad ambiental

Normas mínimas de protección del aire  
Límites de emisiones atmosféricas que cumplen con la normativa de la OMS  
Normas nacionales de protección del agua  
Regulaciones sobre calidad del agua según el uso



### Parte Cinco

#### Indicadores de desempeño ambiental

Calidad del aire  
Contaminación del aire  
Clima y energía  
Metales pesados  
Agua y saneamiento  
Recursos hídricos  
Agricultura  
Biodiversidad y hábitats  
Bosques  
Pesca

**Figura 1: Perspectiva general sobre los indicadores de gobernanza ambiental (BID y World Justice Project, 2020)**

Para el caso de Chile, Delgado *et al.* (2007) en su artículo Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana, desarrolla una propuesta de gobernanza ambiental que promueve la participación activa y empoderada de los actores clave dentro del esquema de gobernanza.

La gobernanza ambiental se define de la siguiente manera:

Delgado *et al.* (2007, pág. 71) “refiere a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, en los cuales interviene los servicios gubernamentales en sus distintos niveles o instancias de decisión. Así como también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil o al mundo de las empresas y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios y el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los recursos naturales y de los ecosistemas.”

Delgado *et al.* 2007 sugieren que, a través de la gobernanza ambiental, los procesos de toma de decisiones sobre el acceso y uso de los recursos naturales han tendido a descentralizarse para una mejor efectividad en los planes de uso y manejo.

Como primera iniciativa relacionada con una gobernanza ambiental local, se pueden constituir, mesas, grupos, o consorcios, (e. g. público-privados), según las características, socio-ecológicas propias del área. En ellos se establece una relación entre los organismos de gobierno con incidencia ambiental (público), cuyo rol es el cumplimiento de leyes, normas, fiscalización, y la sociedad civil, constituidas por empresas, ONG, junta de vecinos y otros.

Además, Delgado *et al.* (2007, pág. 72) proponen que la gobernanza ambiental debe basarse en los siguientes principios:

1. involucramiento o representación de todos los actores interesados;
2. transparencia: apertura en la toma de decisiones;
3. acceso a la información y la justicia, comunicación certera, efectiva y abierta;
4. principios adaptativos, aprender de los errores y corregirlos;
5. coherencia, un enfoque consistente y multidisciplinario;
6. subsidiaridad: las decisiones se toman al nivel más bajo que sea apropiado;
7. respeto por los derechos humanos y calidad de vida;
8. responsabilidad frente a terceros, por los resultados en lo económico, social y ambiental;
9. aplicación de las normas legales de manera imparcial, transparente y consistente, a todos los niveles.

Varios expertos identificaron la participación ciudadana como un elemento clave de la gobernanza ambiental. Delamaza (2011) describe dos formas como se comprende esta participación:

- **Participación instrumental:** es el Estado quien invita a los ciudadanos y ciudadanas a colaborar en su gestión, por tanto, los procesos participativos están dentro de márgenes predefinidos. En este contexto, los instrumentos para la participación son poco flexibles y

- están diseñados para obtener resultados previstos con anterioridad. Se trata más bien de una participación informativa.
- **Participación empoderadora:** la participación empoderadora tiene consecuencias de fortalecimiento tanto para la gestión estatal como para los participantes de la sociedad civil.

La Ley Nº 20.500 “Sobre asociaciones y participación en la gestión pública” de la República de Chile presenta un avance significativo con el cuál el Estado de Chile reconoce y promueve la participación ciudadana: *“Artículo 2º. Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil”*.

Esta Ley crea los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil (COSOC). Los Consejos de la Sociedad Civil son instancias de carácter consultivo y democrático, que buscan profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y los órganos del Estado, y participar en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas. Desde el año 2018 existe el mandato legal de instaurar Consejos de la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales. La ley 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País señala en el art. 4º que “los gobiernos regionales deberán constituir consejos de la sociedad civil”. Los gobiernos regionales han establecido COSOC y los gobiernos municipales mayormente también.

Referente el sector ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente estableció un Consejo Consultivo Nacional y también en las regiones existen COSOC regionales de las dependencias regionales del ministerio (ejemplo región de Aysén [consultado el 3 de enero del 2025]: <https://mma.gob.cl/participacion-ciudadana/consejo-nacional-para-la-sustentabilidad-y-el-cambio-climatico-y-consejos-consultivos-regionales-del-medio-ambiente/consejo-consultivo-region-de-aysen/>).

También, los servicios públicos relacionados con temas ambientales como, por ejemplo, CONAF y SERNAPESCA establecieron COSOC a nivel nacional y parcialmente a nivel regional y, en el caso de la CONAF, también en varias áreas protegidas.

En el caso particular de los COSOC Municipales, un estudio del año 2022 (Fundación Multitudes, 2022), indica que existen grandes brechas y desafíos tanto en la conformación y como en el funcionamiento de estos espacios a nivel regional. En este sentido al año 2022 solo 175 de los 345 municipios del país (50,7%) tienen estos consejos activos. La región de Coquimbo lidera con un 73,3% de COSOC conformados, mientras que Magallanes tiene el porcentaje más bajo, con solo un 20%. Factores como la capacidad administrativa, la conectividad territorial y el compromiso de las autoridades locales explican estas desigualdades. Los municipios mejor organizados logran mantener estos mecanismos, a diferencia de comunas con recursos limitados.

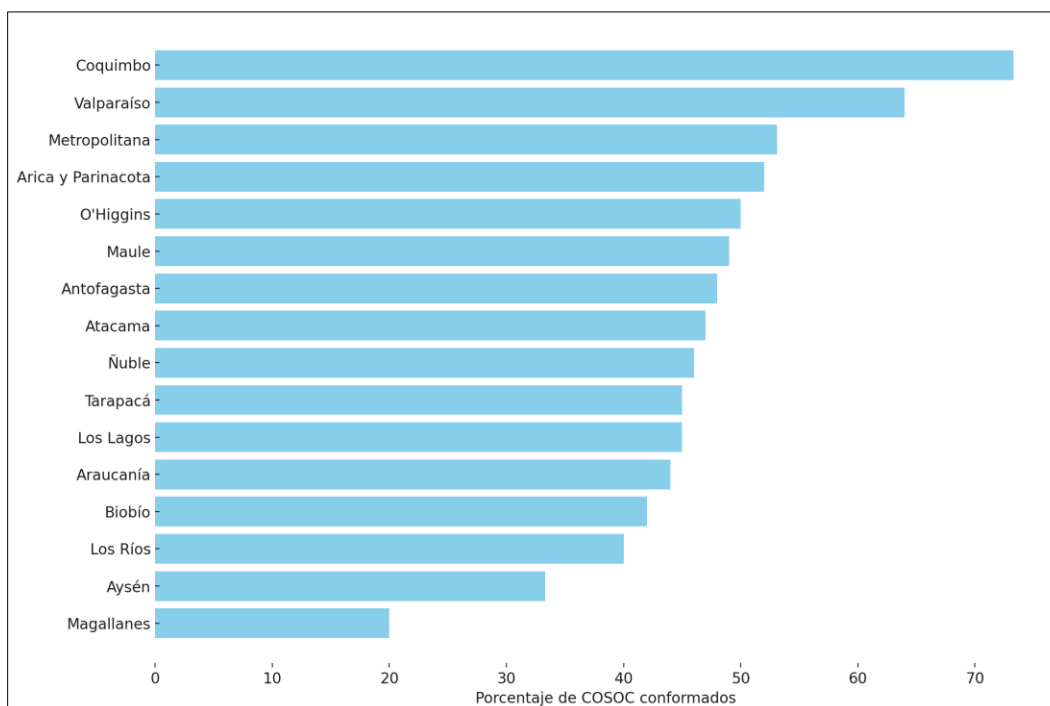


Figura 2. Porcentaje de COSOC confirmados por región en Chile

En el ámbito de la planificación territorial y la gestión de materias ambientales, los COSOC municipales tienen un rol importante. Por ejemplo, están facultados para ser consultados sobre planes estratégicos como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal, además de supervisar los presupuestos de inversión. No obstante, se revela que muchos consejos no abordan estos temas con la regularidad necesaria, lo que limita su capacidad de influencia en las políticas ambientales locales (Fundación Multitudes, 2022).

Este trabajo pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la implementación y el funcionamiento regular de los COSOC, especialmente en las regiones con bajos niveles de conformación, para asegurar su continuidad y efectividad. Asimismo, es necesario capacitar a las y los representantes en políticas públicas, lo que les permitirá incidir de manera más significativa en la toma de decisiones locales. Los COSOC también deben integrar de forma más activa los temas ambientales en sus agendas, aprovechando el rol estratégico que les asigna la normativa. Finalmente, las municipalidades deben mejorar la transparencia y el acceso a la información sobre estos consejos, lo que podría -eventualmente- garantizar una incidencia ciudadana más efectiva y robusta.

Zorondo-Rodríguez et al. (2024) estudiaron en Chile la relación entre diferentes áreas protegidas y la población local con respecto al bienestar. Relacionado con la Reserva Nacional Federico Albert, actorías locales enfatizaron la importancia para ellos de la participación local en los procesos de toma de decisiones, especialmente en el consejo consultivo de la reserva. Las actorías reconocieron que su participación activa no sólo les brinda la oportunidad de dar forma a las actividades en su territorio, sino que también, en cierta medida, les permite tomar el control



de sus vidas. En este contexto, debatieron los conceptos de autonomía local y gobernanza dentro de la comunidad.

### 3.1.2 Aspectos relevantes de gobernanza marino costera

El marco legal bajo el cual figura la gobernanza de los mares y las costas a nivel internacional es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el cual regula el uso del mar por los países costeros, entre los sectores marinos y costeros y entre particulares con países costeros.

Los severos problemas costeros y marinos, como el cambio climático, la sobrepesca, la pérdida de biodiversidad y la contaminación marina son, en muchos sentidos, problemas de gobernanza. La gobernanza costera y marina implica acuerdos formales e informales (por ejemplo, políticas, reglamentos, incentivos económicos y normas sociales y culturales) que median en la forma en que los seres humanos interactúan con el medio ambiente marino y sus recursos. Estos acuerdos pueden pertenecer a múltiples niveles de gobernanza, desde el local al global. En su diseño, aplicación y cumplimiento intervienen, además de los gobiernos, diversos agentes del sector privado y de la sociedad civil (Centre for Marine Socioecology (CMS): <https://marinesocioecology.org/themes/coastal-and-marine-governance/> [consultado el 20 de diciembre del 2024]).

El sistema de gobernanza socio-ambiental está constituido por un grupo de actores localizado en territorios costeros determinados con objetivos distintos, pero con una visión unificada de mejorar el nivel de vida de la población en armonía con los recursos naturales y el ambiente (Martínez y Espejel, 2015). Rivera-Arriaga y Escofet (2019, pag. 467) plantean que “el propósito de la gobernanza socio-ambiental es contribuir con la optimización del sistema de demandas y respuestas en el marco del uso y acceso a los recursos costeros y marinos para la satisfacción de las necesidades de los pobladores y en armonía con el ambiente”.

Aunque estas autoras se refieren al caso de México, las conclusiones tienen validez para todos los países que tienen costas: “La gobernanza socio-ambiental se plasma aquí, como la metodología de organización social que da una luz ante las problemáticas ambientales que un gobierno solo no puede resolver”.

Las autoras concluyen que el modelo de gobernanza socio-ambiental contempla:

- a) el impacto de las acciones en los sectores de la población costera que tienen menos oportunidades y menos acceso a bienes y servicios;
- b) la coordinación con autoridades locales en un marco legal y normativo claro y aplicable;
- c) los mecanismos de incidencia que permitan sensibilizar y coordinar con los tomadores de decisión en temas ambientales; y
- d) una planificación vinculada a fuentes de financiamiento.

Otro elemento para la gobernanza de los mares es la economía azul. Este enfoque reconoce la importancia que se le concede a los océanos y mares y también reconoce y enfatiza la necesidad



para el uso, planeación y manejo más eficiente; así como para la protección y conservación de los recursos costeros y marinos, así como el desarrollo de mecanismos de gobernanza, tales como la planificación espacial marina y el enfoque ecosistémico (Rivera-Arriaga y Escofet, 2019).

Según Bellanger et al. (2020), los conflictos socioambientales son muy frecuentes en las zonas costeras y marinas. Sin embargo, los sistemas de gobernanza de actividades como la pesca, la generación de energía, la acuicultura y la conservación de la biodiversidad marina suelen estar diseñados para gestionar los conflictos dentro de cada sector. Esto quiere decir que los mecanismos de resolución de conflictos tienden a enfocarse en gestionar problemas internos de cada sector (como la regulación del esfuerzo pesquero dentro de la pesca), sin abordar de manera efectiva los conflictos intersectoriales, que son fundamentales para una planificación integrada y sostenible en áreas marino-costeras. Enfatizan que un enfoque de gobernanza colaborativa entre las principales actorías, puede evitar o por lo menos aliviar los conflictos.

Los marcos de gobernanza suelen incluir la reunión de todas las partes interesadas y su acuerdo sobre un conjunto global de objetivos. Sin embargo, los sistemas a gran escala pueden implicar una multitud de agentes gubernamentales y no gubernamentales, lo que dificulta enormemente esta tarea. Los trabajos de Ostrom demuestran que es más probable que se comparta una visión sobre un recurso cuando los grupos son relativamente pequeños y tienen modelos de producción y objetivos similares, condiciones que no describen la mayoría de los problemas intersectoriales.

Una mayor implicación pública en la planificación ambiental participativa también puede ayudar a incluir los valores públicos en la toma de decisiones y a mejorar la confianza en los organismos gubernamentales, aunque esto dependerá del compromiso del organismo principal con el proceso participativo. La confianza y el aprendizaje entre los sectores que utilizan los recursos son fundamentales para establecer regímenes de gestión duraderos y fomentar la resiliencia del sistema. El apoyo de las autoridades centrales también es esencial. Según Ostrom (1998), hay tres elementos importantes a la hora de diseñar soluciones a largo plazo para la acción colectiva cuando varias partes tienen intereses diferentes: la reciprocidad (los agentes institucionales que interactúan continuamente pueden estar más dispuestos a negociar), la reputación y la confianza a largo plazo. En general, un enfoque proactivo suele ser una estrategia mucho mejor que un enfoque reactivo para desarrollar estos tres elementos. La cuestión de quién inicia los esfuerzos de gestión coordinada, y a qué nivel, también es importante. La colaboración intersectorial puede ser un esfuerzo local o también generalizado. Quién fije los objetivos puede influir enormemente en el éxito de la gobernanza colaborativa.

En otros países que también tienen costas largas y con una alta diversidad, cómo, por ejemplo, en Brasil, la gobernanza enfoca tres niveles:

**Nivel nacional:** Un grupo de coordinación interinstitucional de instituciones del Estado central (nivel federal-nacional), el Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco)

**Nivel regional:** Un conjunto de estados que enfocan la planificación espacial marina de su “región” de manera conjunta. Es una asociación de estados temporal y para este fin específico. Lo coordina la CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar). Se involucran todos



los actores relevantes: Estados, sector privado, municipios, ONG, organizaciones de pescadores, áreas protegidas, etc.

**Nivel estatal:** las administraciones públicas de los estados (comparable a las regiones de Chile) coordinan acciones en el ámbito marino costero con los diferentes actores estatales (p. ej. municipalidades, ONG, sector privado).

En Brasil la gobernanza marino costera enfoca primordialmente la planificación espacial marina integrada.

Chile, a diferencia de muchos países costeros, especialmente en América Latina y el Caribe, cuenta con instituciones y servicios públicos bien organizados y equipados. Sin embargo, las capacidades disponibles, incluyendo recursos humanos, financieros, materiales y el tiempo de los funcionarios, son siempre limitadas. Esta situación se ve agravada por la vasta extensión de su costa y las dificultades de acceso en varias regiones del país.

Actualmente, en Chile la gobernanza marino costera está organizada de la siguiente manera: La Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC) busca asegurar la compatibilización de todos los usos posibles, promoviendo un desarrollo balanceado que permita el crecimiento económico. El Ministerio de Defensa (MINDEF) es responsable de implementar la PNUBC y le corresponde el control, fiscalización y supervigilancia sobre la zona costera y en tal calidad está a cargo de otorgar concesiones y permisos sobre el borde costero cualquiera sea su destinación, incluyendo concesiones para la conservación de la biodiversidad marina.

El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) es la autoridad ambiental nacional responsable del diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), perteneciente al Ministerio del Medio Ambiente, tiene como objetivo principal proteger, conservar y gestionar de manera sostenible la biodiversidad de Chile, tanto en áreas terrestres como marinas. Entre sus funciones destacan la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Además, el SBAP promueve la restauración ecológica y fomenta la participación de las comunidades locales en actividades sostenibles, como el ecoturismo y la pesca responsable. También supervisa y fiscaliza el cumplimiento de normativas ambientales y planes de manejo en las áreas bajo su jurisdicción, consolidándose como un actor clave en la gobernanza ambiental del país.

Aparte de estos dos ministerios hay varias instituciones del Estado central y servicios públicos más que tienen incidencia en la gobernanza y el manejo de la costa chilena: la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). También participan el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), el Ministerio de Bienes Nacionales (BBNN), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Fondo



de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), entre otras, Estas entidades desempeñan roles estratégicos en la gobernanza y el desarrollo sostenible de los mares y costas del país.

A nivel nacional, algunas de estas instituciones se coordinan en el marco de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC), que es el órgano intersectorial encargado de proponer las acciones que impulsen la aplicación y cumplimiento de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, evaluarla y ajustarla, así como proponer la Zonificación del Borde Costero.

Las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero (CRUBC)) son mecanismos de gobernanza legalmente establecidos. Están relacionadas con la Política Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral de la República (Decreto Supremo N°475). Las CRUBC constituyen un órgano formal, representativo y colegiado de gestión costera en las regiones, creado en 1997 y que aplica territorialmente la Política Nacional del Uso del Borde Costero, que busca compatibilizar los usos de las áreas costeras y marinas del país, reduciendo los conflictos por la ocupación de espacios. La función principal de la CRUBC es entregar a la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero la propuesta de acciones tendientes a implementar la Política Nacional de Uso del Borde Costero.

También existen a nivel regional Comités de Manejo Pesquero y Consejos Zonales de Pesca. Los primeros son órganos asesores integrados por distintos usuarios de pesquerías para elaborar, implementar, evaluar y adecuar el plan de manejo de las pesquerías que tengan su acceso cerrado o se encuentren en desarrollo incipiente. Los segundos tienen el objetivo de contribuir a descentralizar las medidas administrativas y a hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel zonal, en materias relacionadas con la actividad de pesca y acuicultura.

Además, existen los Espacio Costeros Marino de Pueblos Originarios (ECMPO) Son espacios marinos delimitados, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas que han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio constatado por CONADI.

Para los pescadores artesanales es de suma importancia la ley 21.027 que regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación (ley de caletas). Los pescadores artesanales tienen que organizarse para que una caleta puede ser entregada a ellos, porque la ley establece: “Artículo 3: Las caletas...deberán ser asignadas a las organizaciones de la pesca artesanal que se encuentren operativas y en funcionamiento, además de estar inscritas en el Registro Artesanal regulado en la Ley General de Pesca y Acuicultura, y tengan declarada como caleta base el espacio objeto de la destinación”.

### **3.2 Sistematización de información sobre gobernanza marino costera en base a informes del Proyecto GMC**

En el año 2021 se dio inicio al proyecto “Fortalecimiento de la gestión y la gobernanza para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de importancia mundial en los ecosistemas marinos costeros en Chile”.



El proyecto cuenta con co-financiamiento del GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) y está implementándose por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y a Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que proporciona asistencia técnica.

El proyecto GMC pretende afrontar las siguientes barreras o, más bien retos:

- Barrera (reto) 1: Debilidades del marco institucional, incluyendo falta de coordinación interinstitucional y limitaciones de capacidades públicas, privadas y de la sociedad civil para gestionar y manejar los ecosistemas marinos costeros
- Barrera (reto) 2: Limitaciones de capacidades en el nivel local (municipalidades, organizaciones locales y comunidades) para la planificación, el desarrollo de mecanismos operativos e implementación de una adecuada gestión y gobernanza de los ecosistemas marino costeros basada en una visión común del territorio.
- Barrera (reto) 3: Falta de mecanismos de incentivos y financiamiento del fomento productivo asociado al desarrollo de nuevos bienes, productos, servicios y modelos de negocios en torno a la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y la biodiversidad costera marina.
- 

Los retos 1 y 2 están relacionados directa o indirectamente con el tema de gobernanza. El proyecto está enfocando el fortalecimiento de la gobernanza marino costera de la siguiente manera:

Afrontando el reto 1, se ha desarrollado un modelo participativo de gobernanza y gestión marina en cuatro niveles - central, regional, municipal y local - basado en la coordinación y articulación de actores públicos, privados y de la sociedad civil para conservar y hacer un uso sostenible de los ecosistemas marinos costeros. Este modelo promueve una visión común del territorio con sus actores relevantes y herramientas disponibles bajo un enfoque de planificación espacial y manejo adaptativo con enfoque ecosistémico para mejorar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas marinos costeros, y está articulado por los municipios y con fuerte apoyo de los gobiernos regionales y del gobierno nacional, integrando puntos de vista y expectativas de servicios públicos y privados y comunidades costeras organizadas, usuarios y administradores del borde costero.

El reto 2 se está afrontando mediante el desarrollo de capacidades a nivel regional, municipal y local, que permitan sostener los modelos de gobernanza en los distintos niveles y generar un empoderamiento de los actores públicos, privados y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil que cree un entorno propicio para la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y la biodiversidad costera marina. Todo a partir de un proceso de acción colectiva que se inicia desde las comunidades costeras y avanza hacia los ecosistemas marinos.

A continuación, se describe en detalle el enfoque de gobernanza desarrollado e implementado por el proyecto GMC:

En primer lugar, resulta importante definir la gobernanza en tanto que la interacción entre las estructuras, los procesos y las tradiciones que determinan cómo se ejercen el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo la ciudadanía u otras partes interesadas pueden manifestar su opinión (Graham et al., 2003).



La gobernanza costera corresponde a las interacciones entre instituciones, tradiciones e iniciativas relativas a la conservación y uso sostenible de los ecosistemas marino-costeros. La gobernanza define cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz las personas y otros actores vinculados a los ecosistemas marino-costeros. La gobernanza costera debe ser flexible, respondiendo a los contextos locales, sin dejar de ser aplicable a diversas escalas, para considerar la complejidad y las conexiones de todo el sistema (Eger et al., 2021; Armitage et al., 2012; Taljaard et al., 2012). Un modelo de gobernanza integrada exige vínculos tanto horizontales como verticales, dentro y entre grupos de actores y sectores. Por su parte, las estructuras de gobernanza deben estar anidadas en múltiples escalas para tener en cuenta la complejidad y las conexiones dentro del sistema socio-ecológico. Es fundamental tener en cuenta que la coordinación a múltiples escalas o una gobernanza policéntrica (Ostrom, 2005), así como entre las actividades humanas que ocurren en los ecosistemas marinos costeros, puede influir en la legitimidad de la gobernanza, obteniendo de esta forma, mejores resultados socioambientales derivados de la gestión. Sin embargo, en la práctica, sigue siendo un reto conseguir conexiones entre las escalas y dentro de ellas.

Para construir una gobernanza efectiva es necesaria la inclusión de múltiples actorías que participan y son parte de los sistemas socio-ecológicos marino costeros, donde diversos grupos suelen tener intereses contrapuestos. Los procesos de gobernanza en este ámbito deben estar diseñados para facilitar la colaboración entre diversos sectores. Esto es reforzado por la guía práctica para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica de la FAO (Acosta, 2005), donde se indica que los procesos de intervención territorial, mediación, pilotaje e investigación en las localidades deben considerar un enfoque multisectorial y la opinión de diversos actores.

Respecto al sistema de gobernanza, este ha ido cambiando a medida que el proyecto ha ido avanzando, encontrando cambios sustanciales de lo propuesto por el PRODOC. Sin embargo, se persiguen los mismos objetivos con dichos cambios.

Actualmente, el modelo de gobernanza del proyecto piloto se basa en el trabajo territorial estructurado en torno a dos marcos legales específicos. En el sitio piloto norte, se está implementando la Ley SBAP, con la elaboración del Plan de Manejo del Área de Conservación de Múltiples Usos (ACMU) Archipiélago de Humboldt. Este proceso incluye la creación de un Consejo Local de Gestión, un espacio de gobernanza bi-regional que contará con representación territorial en cada localidad donde ya existen mesas locales.

Por otro lado, en el sitio piloto sur, el enfoque se centra en la actualización y modernización de la Política Nacional Costera (Política Nacional de Uso del Borde Costero). El proyecto apoya este proceso a través del desarrollo de un ejercicio de planificación espacial marina, mediante un pilotaje de Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC). Adicionalmente, se trabaja en la promoción de una instancia comunal de gobernanza, ya sea un COSOC u otro mecanismo, con el fin de formalizar las mesas locales existentes y fortalecer la toma de decisiones territoriales de manera inclusiva y sostenible.



Estos marcos legales y acciones buscan consolidar un modelo de gobernanza efectivo que integre tanto la gestión local como la planificación a nivel regional y nacional, asegurando la participación activa de las comunidades locales y el cumplimiento de las normativas ambientales.

### 3.2.1 Gobernanza a nivel local – Mesas Locales

En el Sitio Piloto Norte (SPN) del proyecto, que abarca la zona costera de la comuna de Freirina, región de Atacama y la comuna de La Higuera, región de Coquimbo, se establecieron en 11 comunidades mesas locales. Durante el proceso de conformación y desarrollo del sistema de gobernanza en el SPN, se identificaron organizaciones de pescadores y pescadoras artesanales, agrupaciones y organizaciones sociales de los sectores de turismo, cultura, deportes, medio ambiente y comunidades de pueblos originarios. Estas organizaciones han participado con representantes en las 11 Mesas Locales constituidas.

En el Sitio Piloto Sur (SPS) del proyecto se establecieron 7 mesas locales. Este proceso involucró a 71 participantes locales y 3 instituciones del Estado, llevado a cabo en la comuna de Cisnes: Puerto Puyuhuapi, Puerto Cisnes, Puerto Gala, Puerto Gaviota, Puerto Raúl Marín Balmaceda, Melimoyu y La Junta.

Las funciones de las mesas locales se definieron de la siguiente manera:

1. Analizar y validar las propuestas de trabajo del proyecto, con un enfoque específico en las necesidades de la localidad.
2. Recoger y canalizar las necesidades e inquietudes del territorio, para ser presentadas en otras instancias de gobernanza mediante vocerías electas.
3. Elegir anualmente una secretaria de la mesa, así como dos representantes (un hombre y una mujer) para ejercer vocerías locales, asegurando la representación equitativa de los intereses y la visión común en el Comité Comunal del proyecto.
4. Promover y fortalecer los liderazgos locales, fomentando una mayor participación en los procesos de gestión territorial.
5. Colaborar en la creación de nuevas alianzas y en la búsqueda de recursos que permitan sostener las actividades del proyecto más allá de su duración.
6. Contribuir al proceso de toma de decisiones en otras escalas de gobernanza, integrando la perspectiva y las prioridades locales.

El equipo del proyecto GMC ha facilitado la conformación y las sesiones de trabajo de las mesas locales.

Las mesas locales han realizado las siguientes actividades y generado los siguientes resultados:

- Elección de 2 voceras/voceros por mesa.
- Reuniones, facilitadas por el personal de FAO.
- Definición de la visión de desarrollo para su territorio.
- Identificación de los conflictos socio-ambientales en su territorio.
- Identificación de los desafíos comunitarios.



- Capacitaciones de representantes de la comunidad.

A partir del análisis del desempeño de las mesas locales, el proyecto GMC ha desarrollado una propuesta para fortalecer la gobernanza a nivel local. Esta propuesta busca integrar el desarrollo de capacidades de gestión de las organizaciones comunitarias como parte central del enfoque de fortalecimiento de la gobernanza, promoviendo así una mayor autonomía y participación efectiva en los procesos de toma de decisiones territoriales.

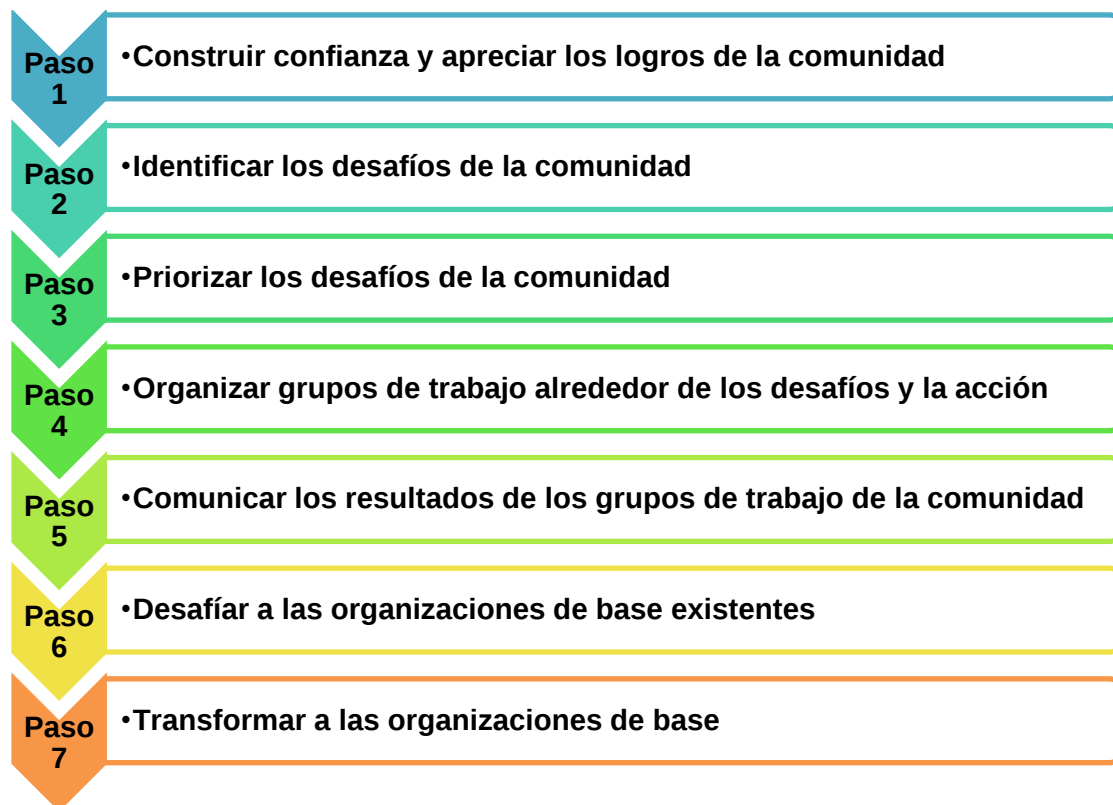


Figura 3. Estructuración del proceso de fortalecimiento de la gobernanza a nivel local

### 3.2.2 Gobernanza a nivel Comunal

Durante el periodo 2022-2023, el proyecto impulsó la constitución de comités comunales como mecanismos de gobernanza en sus sitios piloto. En el Sitio Piloto Norte (SPN), se constituyó el Comité Comunal de Freirina el 29 de noviembre de 2022. Este comité fue presidido por el alcalde de la Ilustre Municipalidad de Freirina e integrado por representantes del Consejo Municipal, el COSOC regional, la unidad de desarrollo productivo municipal, y los servicios públicos locales, como SERNAPESCA y CONAF. Aunque se establecieron los lineamientos para la integración de nuevos miembros, la dinámica territorial y el fortalecimiento de capacidades en 2023 impidieron que la instancia volviera a sesionar.



En el caso del Comité Comunal de La Higuera, no fue posible concretar su constitución, y su implementación permaneció en evaluación. Por otro lado, en el Sitio Piloto Sur (SPS), se estableció el Comité Comunal de Puerto Cisnes el 30 de marzo de 2023. Este comité asumió funciones como la validación de propuestas de trabajo, la recepción de observaciones territoriales, la participación en el proceso de Planificación Espacial Marina (PEM) y la Evaluación Ambiental Estratégica, así como la discusión de iniciativas prioritarias para la gestión de la zona marino-costera. Su objetivo inicial fue convertirse en un puente entre las Mesas Locales y las instancias de gobernanza regionales y nacionales, con el compromiso de sesionar al menos dos veces al año.

### 3.2.3 Gobernanza a nivel Regional

Durante el período 2022-2024, el proyecto GMC ha enfocado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero. Sin embargo, esta labor se ha visto limitada debido a que dichas instancias dependen administrativamente de los gobiernos regionales, lo que ha dificultado una interacción constante y efectiva.

No obstante, en el Sitio Piloto Sur (SPS), se logró avanzar con la firma de una carta de acuerdo con el Gobierno Regional de Aysén, la cual establece una hoja de ruta para el fortalecimiento de su CRUBC. Esta iniciativa tiene como propósito consolidar un marco de gobernanza regional que integre a diversos actores locales, públicos y privados, promoviendo una mejor planificación y gestión sostenible de la zona costera.

Existen varios desafíos estructurales que afectan el desempeño de las CRUBC en Chile. Uno de los principales problemas es la falta de articulación entre sectores con intereses contrapuestos, como la pesca, la acuicultura, la conservación y el desarrollo portuario o inmobiliario. Además, se ha señalado que estas comisiones, a pesar de contar con una diversidad de actores, no logran siempre generar un aprendizaje social efectivo debido a la débil coordinación entre las partes y a la falta de recursos técnicos y financieros. Esto dificulta la implementación de una visión integrada para el desarrollo sostenible de la zona costera. Otra dificultad es la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana, lo que reduce la capacidad de las comunidades locales para influir en las decisiones territoriales.

En respuesta a estos retos, el proyecto GMC ha enfocado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las Mesas Locales como espacios complementarios de gobernanza. En el Sitio Piloto Norte (SPN), se ha priorizado el trabajo para la futura creación del Consejo Local de Gestión del Área de Conservación de Múltiples Usos (ACMU) Archipiélago de Humboldt, con representación territorial en cada localidad.



Los grupos focales realizados durante el 2024 en las regiones de Atacama y Coquimbo también han contribuido a identificar motivaciones y preocupaciones de los servicios públicos regionales. Entre las principales motivaciones se encuentra el interés por gestionar y conservar los recursos marino-costeros de forma sostenible, así como influir en la construcción de políticas públicas. Sin embargo, las preocupaciones están relacionadas con la expansión de áreas protegidas, la falta de coordinación entre instituciones y comunidades, la escasez de recursos, y los impactos ambientales y económicos de los megaproyectos.

### 3.2.4 Gobernanza a nivel nacional

La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC) es un organismo intersectorial encargado de coordinar la política pública para el manejo sostenible de la zona costera en Chile. Este espacio reúne a representantes de distintos ministerios, servicios públicos y la Armada de Chile, bajo la presidencia de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa. Su objetivo principal es supervisar y actualizar la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), promoviendo un enfoque integrado que considera la conservación de los recursos naturales, la producción sostenible y la coordinación entre distintos actores institucionales.

A pesar de su relevancia estratégica, la CNUBC enfrenta importantes desafíos relacionados con su capacidad de articulación formal con los niveles regionales y locales. Las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC), que deberían ser un soporte clave para implementar las decisiones nacionales, presentan problemas operativos derivados de una limitada coordinación y una insuficiente asignación de recursos técnicos y financieros. Esto genera una desconexión entre las decisiones de la CNUBC y su implementación efectiva en los territorios.

Desde 2022, el proyecto GEF Gobernanza Marino Costera (GMC) ha participado como actor invitado en la CNUBC, desempeñando un rol de asistencia técnica para el fortalecimiento de este espacio. El proyecto ha desarrollado lineamientos estratégicos orientados a mejorar la planificación territorial, como la zonificación costera y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Asimismo, ha promovido el fortalecimiento de capacidades técnicas en las regiones piloto de Atacama, Coquimbo y Aysén, donde se implementan iniciativas de gobernanza colaborativa a través de Mesas Locales.

Sin embargo, el proyecto se ha encontrado con obstáculos relacionados con la falta de mecanismos formales de articulación entre la CNUBC y las escalas regionales y locales. Por ejemplo, aunque se esté actualizando la PNUBC, mediante la construcción de una nueva Política Nacional Costera, la falta de acuerdos institucionales claros y procedimientos funcionales ha limitado la eficacia de estas iniciativas. Las CRUBC no siempre logran ejercer un rol de interlocución efectiva entre las comunidades locales y las instancias nacionales, lo que debilita la coordinación de la gobernanza en la zona costera.

## 4 Definición de criterios de una buena gobernanza marino costera

Para estar en la posición de evaluar la información presentada y el modelo de gobernanza marino costera aplicada en el marco del proyecto GMC, se requiere definir criterios. A continuación, presentamos y explicamos los criterios que según nuestra experiencia y criterio técnico mejor sirven para conocer si un modelo o enfoque de gobernanza aplicado sea el más adecuado para atender las demandas y satisfacer las expectativas de las actorías involucradas en el manejo sostenible de los recursos marino costeros de Chile.

Cómo conocemos arriba, el BID y el World Justice Project (2020) han desarrollado los Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe (IGA). Se trata de indicadores que abarquen todos los sub-sectores del sector ambiental de un país. Enfocan en el “Estado de Derecho Ambiental”, “las Prácticas por tema Ambiental” y “Prácticas por sector”. Desde nuestro punto de vista, son indicadores excelentes para evaluar el estado del sector ambiental de un país, pero son muy amplios para servir como marco referencial para la buena gobernanza marino costera.

En el marco del proyecto GMC también se han definido, tanto atributos de la buena gobernanza, como también indicadores de buena gobernanza. Estos atributos e indicadores fueron derivados de otras fuentes y no adaptados a la situación particular de la buena gobernanza marino costera en Chile.



Figura 4. Atributos de la buena gobernanza, basado en Borrini-Feyerabend *et al.* (2013)

## Indicadores de buena gobernanza

| Participación                                                                                                                                                                                                                 | Transparencia                                                                                                                                                          | Rendición de cuentas                                                                                                                                                   | Mitigación efectos negativos                                                                                                | Distribución de beneficios                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de participación</li> <li>Mecanismos para asegurar la representación de actores locales</li> <li>Mecanismos de comunicación entre representantes y representados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Flujo de Información para toma de decisiones y participación</li> <li>Formatos adecuados para los grupos interesados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidades en la toma de decisiones</li> <li>Evaluación del desempeño</li> <li>Manejo de recursos financieros</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de impactos sociales</li> <li>Planes de mitigación de impactos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de beneficios y su impacto en el bienestar humano</li> <li>Acciones para optimizar la distribución de los beneficios de la conservación de la biodiversidad</li> </ul> |

Figura 5. Indicadores de buena gobernanza (fuente desconocida).

Sin embargo, los atributos e indicadores sirvieron como insumos para desarrollar criterios propios.

Los criterios para una buena gobernanza marino costera que se presentan en lo sucesivo, se han desarrollado sobre la base de las experiencias del equipo de la FAO del proyecto y consultores externos.

Se han evaluado los alcances e impactos de las medidas implementadas por el proyecto en materia de gobernanza, como también otras medidas de gobernanza aplicados por las actorías en el pasado y las opiniones de las actorías clave al respecto (Peter 2024, Laboratorio de Innovación Pública Pontificia de la Universidad Católica de Chile 2024 y Luebert y Aburto 2024). Los resultados de estas evaluaciones se completaron por aspectos relevantes de los atributos e indicadores de una buena gobernanza, presentados arriba.

Sobre esta base se definieron aquellos criterios cuyo cumplimiento contribuyen a una buena gobernanza marino costera en los diferentes niveles, asegurando que las actorías clave participen activamente en la toma de decisiones y implementen acciones de gestión de los recursos naturales y económicos en el maritorio. Los criterios abarcan también las capacidades y competencias, las cuáles las actorías en los diferentes niveles tienen que poseer para desempeñar exitosamente en un marco de buena gobernanza.



|                    |                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 1</b>  | Los intereses de la población local están representados en las organizaciones locales (los líderes y las líderes representan los intereses del grupo que representan), en las cuáles se aplican mecanismos democráticos y transparentes. |
| <b>Criterio 2</b>  | A nivel local (comunidades, municipalidades) existe una “demanda articulada” de los intereses de la población local y existen mecanismos y procesos de cómo articular esta                                                               |
| <b>Criterio 3</b>  | A nivel de las comunidades / municipalidades existen mecanismos de gobernanza que sirven como interlocutores con las actorías externas.                                                                                                  |
| <b>Criterio 4</b>  | El Estado, incluyendo los servicios públicos, ha establecido agendas claras con respecto a temas y procedimientos que tienen relevancia a nivel local, con mecanismos de gobernanza a nivel local y se da seguimiento a estas agendas.   |
| <b>Criterio 5</b>  | Los servicios públicos, los gobiernos locales y los gobiernos regionales disponen de personal calificado que facilita los procesos de gobernanza.                                                                                        |
| <b>Criterio 6</b>  | Las competencias y los alcances de los diferentes niveles de gobernanza – local, comunal, regional, nacional – están claramente definidas.                                                                                               |
| <b>Criterio 7</b>  | Existen reglas y procedimientos claros y funcionales que definen como los diferentes niveles de gobernanza – local, comunal, regional y nacional – se coordinan, interactúan y comunican.                                                |
| <b>Criterio 8</b>  | Las actorías clave (comunidades, gobiernos municipales y regionales, servicios públicos, gobierno central, empresas, academia) participan en pie de igualdad tanto en la negociación de sus intereses y como en la toma de decisiones.   |
| <b>Criterio 9</b>  | Existe transparencia en la toma de decisiones de las actorías clave, sobre todo de los representantes del Estado.                                                                                                                        |
| <b>Criterio 10</b> | Se toman decisiones sobre la base de informaciones claras, comprensibles y disponibles para todas las actorías.                                                                                                                          |
| <b>Criterio 11</b> | Existen acuerdos y arreglos claros entre las actorías que se cumplen por todos las actorías involucradas (responsabilidad y compromiso).                                                                                                 |

Los atributos de una buena gobernanza marino costera están estrechamente vinculado con la existencia de capacidades adecuadas de las actorías involucradas. Es decir, una gobernanza efectiva solo se puede lograr, si las actorías tienen ciertas capacidades individuales y, sobre todo, organizacionales.



## **5 Análisis de los mecanismos de gobernanza marino costera establecidos en Chile y promovidos por el proyecto**

Los mecanismos de gobernanza marino costera establecidos que se analizan a continuación, son los siguientes:

1. Los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)
2. La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC),
3. Las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC)
4. Los Comités Comunales de gobernanza marino costera
5. Las Mesas Locales de gobernanza marino costera

El análisis se realiza sobre la base de los informes del proyecto GMC y, en el caso de los COSOC, basado en informaciones disponibles de fuentes secundarias (p.ej. División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General del Gobierno de Chile, 2023) y las opiniones de varias actorías del sector público y de la sociedad que se entrevistaron en el marco de consultorías del proyecto.

Este análisis solamente se realiza en base a los criterios definidos.

En este capítulo no se realizan conclusiones sobre la base del análisis, sino se presentan en el próximo capítulo.

### **5.1 Análisis de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)**

El proyecto GMC aún no ha piloteado con COSOC. Sin embargo, dado que se trata de un mecanismo de gobernanza ampliamente aplicado en el país, aquí se presenta un análisis sobre las informaciones disponibles del estado de implementación de los COSOC.

Dado que la Ley 20500 establece en su artículo que Artículo 69 que “el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones” y mediante el artículo 70 establece que “cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia”, existe una obligatoriedad para cualquier institución pública o servicio público de establecer mecanismos de participación.

Los COSOC se han creado para cumplir con la obligatoriedad de la ley. Como los COSOC se consideran como instancia de carácter consultivo, no existe una obligatoriedad legal que las organizaciones de la sociedad civil participen activamente en los procesos de toma de decisiones. Existen COSOC como instancia permanente de participación ciudadana. Son mayormente aquellos COSOC que las instituciones del Estado y los servicios públicos han establecido a nivel nacional. Estos COSOC tienen una agenda de acciones y reuniones regulares. Son mecanismos funcionales de consulta.



Un estudio de caracterización de los COSOC de la administración central del Estado, realizado por la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General del Gobierno de Chile (2023) reveló que las consejeras y los consejeros entrevistados “consideran que sus COSOC son espacios que funcionan de manera regular, que están institucionalizados y que cumplen su función de ser un espacio de intercambio de información (especialmente de capacitación de la sociedad civil en el conocimiento del funcionamiento de asuntos públicos de mucha relevancia) y de canalización de inquietudes”.

Aparte de esto, se han creado COSOC para ciertas finalidades, por ejemplo para la implementación de un proyecto o un programa, para el co-manejo de áreas protegidas, para el establecimiento de caletas o los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC). Actorías, tanto representantes de servicios públicos, instituciones del Estado como de las comunidades entrevistadas en el marco del proyecto GMC opinaron lo siguiente en cuanto a los COSOC:

- Los funcionarios públicos están motivados en participar, pero tienen recursos limitados (p. ej. transporte);
- Muchos comités se conforman sin darle seguimiento adecuado después de las primeras reuniones. No existe una agenda clara para los comités a nivel local.
- Los mismos funcionarios públicos atienden a varios comités al mismo tiempo. No es viable por la limitación de recursos y la multitud de tareas que tienen que cumplir.
- En los comités se comunican las necesidades de las comunidades, pero el Estado no responde.
- Como comunidad no participamos en las decisiones. Los representantes del Estado solo nos informan y nos involucran si les conviene.
- Varios comités están influenciados por las políticas de los gobiernos (central, regional y municipal). Se politizan los procesos.
- Los comités sirven para construir confianza entre la población y el Estado. Son espacios de articulación y diálogo.
- Falta bastante la coordinación entre los servicios públicos. Cada servicio va por su lado y establece su comité.

| Criterio          | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 1</b> | En los COSOC, dependiendo del nivel de estos (local, regional o nacional), participan organizaciones de la sociedad civil en las cuales están representados los intereses de la población local. Se desconoce si en las organizaciones locales se aplican mecanismos democráticos y transparentes en la toma de decisiones. |
| <b>Criterio 2</b> | Se desconoce si los intereses de las organizaciones de la sociedad civil que participan en los COSOC se basan en una demanda articulada.                                                                                                                                                                                    |
| <b>Criterio 3</b> | Los COSOC no enfocan explícitamente el nivel de gobernanza a nivel de comunidades o municipalidades. La gran mayoría, enfoca el nivel nacional y parcialmente el nivel regional.                                                                                                                                            |



| Criterio           | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 4</b>  | En los COSOC a nivel nacional y parcialmente a nivel regional, el Estado ha establecido agendas claras (p.ej. COSOC de los ministerios y servicios públicos a nivel nacional).                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Criterio 5</b>  | Se desconoce si los representantes de instituciones estatales y servicios públicos disponen de calificaciones especiales para los procesos de consulta y negociación en los COSOC.                                                                                                                                                                                               |
| <b>Criterio 6</b>  | No aplica, porque los COSOC en los diferentes niveles no están vinculados entre sí. No existe una estructura de gobernanza de multi-nivel relacionada con temas particulares (p.ej. medio ambiente, educación o salud).                                                                                                                                                          |
| <b>Criterio 7</b>  | No aplica, porque los COSOC en los diferentes niveles no están vinculados entre sí.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Criterio 8</b>  | Las actorías que participan en los COSOC tienen igualdad de derechos de opinar. Existe una buena representación de la sociedad civil, del sector privado y de la academia (ver ejemplo del Consejo Consultivo de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente abajo) . Además, dado que son consejos consultivos, no ocurre la negociación de intereses y toma de decisiones. |
| <b>Criterio 9</b>  | Se desconoce si existe transparencia de toma de decisiones de las instituciones estatales y servicios públicos sobre la base de las consultas que se realizan en el marco de los COSOC.                                                                                                                                                                                          |
| <b>Criterio 10</b> | Se desconoce si las instituciones estatales y servicios públicos toman sus decisiones sobre informaciones claras, comprensibles y disponibles.                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Criterio 11</b> | En el marco de los COSOC no existen acuerdos y arreglos. Son mecanismos consultivos.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Ejemplo de la composición del Consejo Consultivo de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente de la República de Chile (página web visitada el 30 de diciembre 2024: <https://mma.gob.cl/asume-nuevo-consejo-consultivo-del-medio-ambiente/>):

- Dos científicos
- Dos representantes de ONG sin fines de lucro
- Dos representantes del empresariado
- Dos representantes de trabajadores
- Un representante del Ministro del Medio Ambiente

## 5.2 Análisis de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC)

La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC) es el mecanismo de gobernanza marino costera más alto a nivel del país.

Como se explica arriba, la CNUBC enfrenta varios desafíos, en particular con respecto a la articulación y coordinación con los otros niveles regionales y locales de gobernanza marino costera.

A continuación, se presenta un análisis que se basa sobre las experiencias del proyecto GMC y observaciones de actores entrevistados.



| Criterio           | Resultado de análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 1</b>  | Aunque existen representantes institucionales en la CNUBC, la representación directa de la población local es limitada. Las Mesas Locales y otros mecanismos de consulta se han desarrollado a nivel de sitios piloto, pero su participación formal en la toma de decisiones de la CNUBC no está consolidada, lo que limita la representación democrática de los intereses locales. |
| <b>Criterio 2</b>  | La articulación de demandas locales es un desafío recurrente. Si bien el proyecto GEF ha promovido mesas locales para recoger inquietudes del territorio, estas no tienen un mecanismo institucionalizado que les permita influir directamente en la CNUBC. Aún no se ha logrado una demanda articulada que integre a todas las comunidades afectadas.                              |
| <b>Criterio 3</b>  | Los mecanismos de gobernanza locales y regionales, como las CRUBC, no siempre funcionan como interlocutores efectivos con la CNUBC, en parte debido a la falta de coordinación interinstitucional. La comunicación entre estos niveles es intermitente, lo que limita la capacidad de gestión integral.                                                                             |
| <b>Criterio 4</b>  | El Estado ha definido agendas claras en temas de uso de la zona costera, como la actualización de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC). Sin embargo, la implementación de estas agendas enfrenta barreras operativas, como la escasez de recursos y la falta de mecanismos de seguimiento efectivos en algunas regiones.                                           |
| <b>Criterio 5</b>  | Aunque los servicios públicos participan en la CNUBC, la disponibilidad de personal calificado es desigual.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Criterio 6</b>  | Las competencias de los distintos niveles de gobernanza (local, comunal, regional y nacional) no están siempre definidas con claridad, lo que genera conflictos de competencia. Por ejemplo, las CRUBC dependen de los gobiernos regionales, lo que complica su capacidad de interactuar de manera directa con la CNUBC.                                                            |
| <b>Criterio 7</b>  | Existen reglas y procedimientos claros y funcionales que definen como los diferentes niveles de gobernanza – local, comunal, regional y nacional – se coordinan, interactúan y comunican.                                                                                                                                                                                           |
| <b>Criterio 8</b>  | La participación de las actorías clave es desigual. Si bien servicios públicos participan en la CNUBC, la inclusión de comunidades locales es limitada. Esto genera una asimetría en la negociación de intereses y en la toma de decisiones.                                                                                                                                        |
| <b>Criterio 9</b>  | Aunque se han mejorado los mecanismos de transparencia en la toma de decisiones de la CNUBC, persisten brechas en la disponibilidad de información accesible para actores externos, lo que afecta la confianza en los procesos de gobernanza                                                                                                                                        |
| <b>Criterio 10</b> | Las decisiones no siempre se toman sobre la base de información clara y disponible para todas las actorías. A nivel regional, se ha                                                                                                                                                                                                                                                 |



| Criterio           | Resultado de análisis del criterio                                                                                                                                 |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | identificado la necesidad de mejorar la generación y difusión de datos relevantes para la planificación costera.                                                   |
| <b>Criterio 11</b> | Los cambios de gobierno y la falta de continuidad en las políticas dificultan el cumplimiento de los compromisos asumidos en las sesiones de la CNUBC y las CRUBC. |

### 5.3 Análisis de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC)

La Comisión Regional de Usos del Borde Costero (CRUBC) es una instancia de foro permanente público-privado en pos del desarrollo integral de la zona costera de las Regiones. La CRUBC de conformidad al D.S 475 de la Política Nacional de Usos del Borde Costero, tiene como funciones principales; elaborar y presentar a la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero una propuesta de zonificación del Borde Costero Regional y eventuales modificaciones a la zonificación vigente o en proceso de aprobación y emitir opinión sobre las solicitudes de concesiones marítimas, sean estas de carácter temporal o permanente, que la autoridad competente someta a su consideración.

Los miembros de las CRUBC son mayormente de instituciones estatales, de los gobiernos regionales y municipales y algunos pocos representantes de la sociedad civil, mayormente de los sindicatos de pescadores. A continuación, se presenta la composición de la CRUBC en la región Los Lagos:

- Gobernador Regional (presidente).
- Delegado(a) Presidencial Regional.
- Delegados(as) Presidenciales Provinciales de Osorno, Chiloé y Palena.
- Seremi de Economía, Fomento y Turismo.
- Seremi de Desarrollo Social (Secretario Ejecutivo).
- Jefe(a) de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional quien actuará como Secretario(a) Técnico(a) de la Comisión.
- Seremis de Vivienda y Urbanismo.
- Seremi Transporte y Telecomunicaciones.
- Seremi Bienes Nacionales.
- Seremi Medio Ambiente.
- Representante de la Quinta Zona Naval.
- Representante de la Quinta Zona Naval.
- Gobernadores Marítimos de Puerto Montt y Castro.
- Director Regional del Servicio Nacional de Turismo.
- Director Zonal de Pesca y Acuicultura.
- Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental.
- Director Regional de la Corporación Nacional Indígena.
- Director Regional del Servicio Nacional de Pesca.
- Director Regional de Obras Portuarias.
- Dos representantes del Consejo Regional.



- Alcaldes de las 22 comunas de la Región con borde costero.
- Dos Representantes del sector Acuícola Salmonicultura:
- Representantes de sector Acuícola Mitilicultor:
- Dos Representantes de Sector Turismo:
- Representantes del sector Marítimo Portuario:
- Dos Representantes de la pesca artesanal:
- Representante de los pueblos originarios de las provincias de Llanquihue y Osorno
- Representante de los pueblos originarios de las provincias de Chiloé y Palena

Formalmente, el propósito de las CRUBC es claro, pero en la práctica su rol varía mucho entre las distintas regiones de Chile.

Se entiende más como un foro de discusión y toma de decisiones sobre temas que surgen en la zona costera, por ejemplo, sobre los Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Indígenas (ECMPO) o dando opinión sobre las concesiones marinas, pero no como un mecanismo permanente de gobernanza marina y costera con una agenda clara y mecanismos de procedimiento, que vincule lo local con lo nacional.

| Criterio          | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 1</b> | En las CRUBC participan organizaciones de la sociedad civil de segundo o tercer grado (p. ej. federaciones gremiales). Participan mayormente organizaciones de pescadores o de acuicultores, pero no de otros sectores comunales que impactan o son impactados de los recursos costero marinos (p. ej. comités de turismo, comités de desarrollo económico local). Además, participan representantes de algunas municipalidades. Entonces, existe una representación limitada de los intereses de la población local en las CRUBC. Se desconoce si en las organizaciones locales se aplican mecanismos democráticos y transparentes en la toma de decisiones. |
| <b>Criterio 2</b> | Las organizaciones de pescadores y acuicultores representan los intereses de sus organizaciones socias en las CRUBC. Hasta que grado estos intereses se basan sobre una demanda articulada de los pescadores y acuicultores a nivel local, se desconoce.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Criterio 3</b> | A nivel de las comunidades existen organizaciones locales, cómo, por ejemplo, los sindicatos de pescadores, que representan los intereses de sus socios. Estas organizaciones locales, solo representan los intereses de su grupo de interés, que representa una parte de la sociedad local. Las CRUBC no buscan la representación de los intereses de las comunidades en la comisión en un sentido más amplio, por ejemplo, mediante un mecanismo de gobernanza local.                                                                                                                                                                                       |
| <b>Criterio 4</b> | Las agendas de las CRUBC se desarrollan sobre demandas, retos o problemas actuales o urgentes, por ejemplo, sobre los Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios (ECMPO).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |



| Criterio           | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | No existen agendas regulares con metas, planes de trabajo u otras herramientas de planificación estratégica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Criterio 5</b>  | Se desconoce si los representantes de instituciones estatales y servicios públicos disponen de calificaciones especiales para los procesos de consulta y negociación en los COSOC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Criterio 6</b>  | Las competencias y alcances de las CRUBC están claramente definidas. Existen reglamentos de las CRUBC a nivel regional.<br>Además, mediante el Instructivo presidencial N°006 del 22 de junio de 2022, se modificó el Reglamento de funcionamiento interno de las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero, fijando la competencia de los Gobiernos Regionales y Delegados Presidenciales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Criterio 7</b>  | Aunque el funcionamiento de la CRUBC está claramente reglamentado, pero no está definido como estas comisiones se vinculan con los niveles locales de gobernanza marino costera, y tampoco con el nivel nacional, es decir con la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.<br>Del nivel comunal, solamente participan alcaldes de municipalidades, pero no representantes de un organismo de gobernanza comunal.<br>En Chile, tanto a nivel local (comunidades), como a nivel comunal (municipalidades) solo existen en sitios pilotos los mecanismos establecidos por el Proyecto GMC.                                                                                                                                                                                           |
| <b>Criterio 8</b>  | En las CRUBC participan mayormente representantes de los gobiernos, de instituciones estatales y de servicios públicos. Existe una participación limitada de organizaciones de la sociedad civil y estas son de segundo nivel, no del nivel local (p. ej. federaciones de pescadores y asociaciones de acuicultores). No participan representantes de la academia o del sector privado (ver ejemplo de la composición de la CRUBC de la región Atacama arriba).<br>Debido a la representación mayoritaria de los gobiernos, de instituciones del Estado y de servicios públicos, la representación de organizaciones de la sociedad civil es minoritaria; en la CRUBC de la región Atacama solo dos de las 21 instituciones / organizaciones participantes son de la sociedad civil. |
| <b>Criterio 9</b>  | Las decisiones en las CRUBC son transparentes. Existen actas de las reuniones y decisiones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Criterio 10</b> | Se desconoce sobre qué base se toman las decisiones en las CRUBC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Criterio 11</b> | En las CRUBC se adoptan decisiones que orientan la gestión y el uso del borde costero. Estas decisiones deben ser consideradas y aplicadas por las instituciones y actores responsables o directamente involucrados en las materias abordadas por la comisión.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



#### 5.4 Análisis de los Comités Comunales de gobernanza marino costera

Los Comités Comunales son mecanismos de gobernanza creados por el proyecto.

El proyecto ha establecido tres (3) *Comités Comunales*, cuyas funciones son:

- Analizar y validar las propuestas de trabajo del proyecto en la comuna.
- Garantizar la ejecución oportuna y correcta del proyecto.
- Plataforma para dar a conocer y debatir las iniciativas prioritarias a desarrollar para la gobernanza del ecosistema marino-costero, incluso más allá de las propias actividades del proyecto.
- Participar en la Planificación Espacial Marina (PEM) y en el diseño del Plan de Gestión Marina.
- Proporcionar retroalimentación entre las mesas y los sitios.
- Recibir comentarios y observaciones de los territorios sobre la ejecución del proyecto.

La mayoría de los actores entrevistados aún no tienen claro el objetivo de las mesas comunales (Peter 2024).

En la zona piloto norte, los actores tienen poco interés en participar en la Mesa Comunal.

En la zona piloto del sur, los actores han participado en dos reuniones del Comité Comunal y han expresado su interés en hacerlo, si se abordan cuestiones importantes.

| Criterio          | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 1</b> | En los Comités Comunales han participado organizaciones de la sociedad civil, todos de nivel local (de las comunidades y de las respectivas municipalidades) en las cuales están representados los intereses de la población local.<br>Se desconoce si en las organizaciones locales se aplican mecanismos democráticos y transparentes en la toma de decisiones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Criterio 2</b> | En los Comités Comunales participan organizaciones locales de las comunidades / municipalidades. Se presentan las “necesidades” de estas organizaciones.<br>Sin embargo, salvo en casos excepcionales, no se ha articulado la demanda de las comunidades de manera organizada (visiones y metas futuras, planificaciones estratégicas y operativas, propuestas de proyectos de desarrollo).                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Criterio 3</b> | Los Comités Comunales son mecanismos de gobernanza de reciente creación por el Proyecto GMC.<br>En el Comité Comunal de gobernanza marino costera, establecido en la comuna de Cisnes ( <a href="https://www.fao.org/chile/noticias/detail-events/es/c/1636043/">https://www.fao.org/chile/noticias/detail-events/es/c/1636043/</a> , [consultado el 30 de diciembre del 2024].) por el Proyecto GMC, se han reunido representantes de diferentes instituciones estatales, servicios públicos, de la municipalidad de la comuna de Cisnes y de las comunidades locales.<br>Sin embargo, hasta la fecha, los comités como tales no han servido como interlocutor con actorías externas. |
| <b>Criterio 4</b> | Los Comités Comunales de gobernanza marino costera han llevado a cabo un par de reuniones de intercambio entre las actorías, pero no han                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



| Criterio           | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | establecido agendas sobre asuntos de relevancia, tanto con respecto a la gobernanza marino costera, como también relacionados con temas de desarrollo local en el sentido más amplio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Criterio 5</b>  | El equipo de la FAO del Proyecto GMC ha facilitado las reuniones de los Comités Comunales. Por lo tanto, se desconoce si los servicios públicos o los gobiernos locales tienen personal calificado que tiene las capacidades de facilitar procesos de gobernanza.<br>En el marco de dos talleres de capacitación en “técnicas de facilitación de procesos de desarrollo y gobernanza local” organizados por el Proyecto GMC y llevados a cabo a fines de julio y comienzos de agosto 2024 en Coquimbo y Coyhaique, los participantes de los servicios públicos e instituciones estatales manifestaron tienen capacidades limitadas al respecto. |
| <b>Criterio 6</b>  | Las competencias y los alcances de los Comités Comunales no están definidos aún.<br>Para los Comités Comunales no existen reglamentos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Criterio 7</b>  | No existen reglas o procedimientos claras que definen como los Comités Comunales de gobernanza marino costera deberían actuar con los mecanismos de gobernanza a nivel local (Mesas Locales), a nivel regional (las CRUBC) o nivel nacional (CNUBC).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Criterio 8</b>  | En las reuniones de los Comités Comunales establecidos por el Proyecto GMC participaron representantes de comunidades, de la respectiva municipalidad y de diferentes servicios públicos.<br>El equipo de la FAO del proyecto, que facilitó las reuniones, aseguró que hubo una participación equitativa entre estas actorías.<br>Dado que se trataba de las primeras reuniones, se realizaron más bien intercambios para conocerse y para definir posibles funciones de los comités, no se negociaron intereses, ni se tomaron decisiones sobre asuntos relacionados con el desarrollo local y el manejo de los recursos marino costeros.      |
| <b>Criterio 9</b>  | No aplica, porque no se han tomado decisiones en los Comités Comunales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Criterio 10</b> | No aplica, porque no se han tomado decisiones en los Comités Comunales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Criterio 11</b> | No aplica, porque no se han establecido acuerdos o arreglos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

### 5.5 Análisis de las Mesas Locales de gobernanza marino costera

El Proyecto GMC enfoca el fortalecimiento de la gobernanza marino costera a nivel local. Para lograr una buena gobernanza a nivel local, durante la planificación del Proyecto GMC, se ha identificado la barrera “*insuficientes capacidades a nivel local para la planificación, desarrollo de mecanismos e implementación de una adecuada gestión y gobernanza*”.

Por lo tanto, el Proyecto GMC apoyó la constitución de “Mesas Locales” (ML) en un total de 20 caletas y/o comunidades en noviembre del año 2022. Desde entonces se han facilitado reuniones y talleres con cada mesa local con el objetivo de establecer una estructura y definir los objetivos



de las mesas y se organizaron diferentes capacitaciones. Además, mediante la gestión de algunas mesas (por ejemplo, en Raúl Marín Balmaceda), las comunidades han logrado resolver problemas o enfrentar desafíos comunitarios.

Una verificación de la situación actual de las mesas locales que se realizó en marzo del año 2024 reveló los siguientes aspectos (Peter 2024a):

1. Existen varios mecanismos de gobernanza a nivel local. Cada institución estatal crea su propio mecanismo de gobernanza para fines particulares (p.ej. comités de cambio climático, humedales, pesca, comités de co-gestión de áreas protegidas).
2. Existe una cierta “saturación” de los actores (población local y también servicios públicos) de participar en reuniones de los mecanismos de gobernanza. Ocupan mucho tiempo y se generan pocos resultados concretos.
3. La población local no tiene muy claro la finalidad de las mesas locales que ha establecido el proyecto:
  - ¿Qué retos afrontan las mesas locales?
  - ¿Sobre cuáles temas se trabaja con las organizaciones locales?
  - ¿Cuáles son temas que se trabajan mejor en otro nivel, comunal o regional?
1. Sin embargo, existe interés por parte de la población local y varios servicios públicos en participar en las mesas locales.
2. Hay que dinamizar el trabajo en las mesas locales y con las organizaciones locales para que los / las participantes entiendan su finalidad y valoran el trabajo en estas:
  - Lograr algunos resultados concretos a corto plazo.
  - Solucionar problemas sentidos de la población local.
  - Articular la demanda a nivel de las comunidades
  - Facilitar informaciones a las comunidades, para que puedan negociar sus intereses mejor.



## CASO DE ÉXITO

### **Fortalecimiento de la gobernanza y asociatividad inter-institucional para el manejo sostenible del puye en el ACMU Pitipalena-Añihue, Región de Aysén**

El manejo sostenible del puye (*Galaxias maculatus*) en el Área de Conservación de Uso Múltiple (ACMU) Pitipalena-Añihue fue el resultado de un esfuerzo colectivo que combinó ciencia, gobernanza y participación comunitaria. Este proceso involucró a diversas instituciones, pescadores artesanales y comunidades locales, y tuvo como objetivo establecer un manejo basado en el enfoque ecosistémico.

El proceso comenzó con un diagnóstico participativo que incluyó entrevistas y encuestas a actores locales. Estas herramientas permitieron identificar brechas de conocimiento, capacidades existentes y áreas de mejora. La información recolectada fue fundamental para diseñar estrategias adaptadas a las necesidades específicas de las comunidades de la región.

La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) desempeñó un papel clave al actualizar las normativas que regían el manejo del puye. A través de las Resoluciones Exentas 3115/2013 y 621/2023, se incorporó al recurso dentro de la regulación de la pesca de pequeña escala, estableciendo medidas específicas para regular las artes de pesca y garantizar la sostenibilidad del recurso.

Se llevaron a cabo una serie de talleres de capacitación organizados por el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), con el apoyo del Ministerio del Medio Ambiente, SERNAPESCA y la FAO. Estos talleres incluyeron: Conceptos básicos sobre el manejo de pesquerías, Alfabetización digital para fortalecer la capacidad de búsqueda y análisis de información, Administración pesquera y biología de recursos para comprender mejor el ciclo de vida del puye, Estudios de casos exitosos que permitieron identificar experiencias replicables.

El establecimiento de mesas de trabajo fue una estrategia clave para fomentar la participación de las comunidades locales y los pescadores artesanales. Estas mesas, lideradas por el Ministerio del Medio Ambiente y la SEREMI de Medio Ambiente, facilitaron la discusión entre los actores relevantes y la generación de acuerdos inclusivos.

El trabajo de gobernanza se centró en fortalecer la participación activa de los pescadores, promoviendo un modelo de co-manejo que asegurara que las decisiones se tomaran en consenso y reflejaran las necesidades de las comunidades locales.

El Instituto de Fomento Pesquero lideró investigaciones exhaustivas para evaluar el estado del recurso, incluyendo estudios sobre dinámicas poblacionales y amenazas clave. Por su parte, SERNAPESCA supervisó las actividades pesqueras mediante un monitoreo constante de los desembarques, lo que garantizó el cumplimiento de las normativas vigentes y la recolección de datos precisos.

El Plan de Manejo se diseñó con base en datos científicos y aportaciones de los talleres. Este incluyó: Regulación de artes de pesca adaptadas para reducir la captura incidental, Establecimiento de períodos de veda para proteger etapas clave del ciclo de vida del puye, Incorporación del enfoque ecosistémico para equilibrar sostenibilidad ecológica, social y económica.

El proceso logró fortalecer significativamente la gobernanza local, aumentando la participación comunitaria y la conciencia sobre la importancia de la conservación del puye. Las actividades de capacitación permitieron nivelar el conocimiento técnico entre los actores, mientras que las normativas actualizadas establecieron un marco claro para la gestión del recurso. Además, la colaboración interinstitucional facilitó la integración de diferentes perspectivas y enfoques.

El manejo del puye en el ACMU Pitipalena-Añihue representó un ejemplo exitoso de cómo la colaboración interinstitucional y la participación comunitaria pueden converger para alcanzar objetivos de sostenibilidad. Las instituciones como SUBPESCA, IFOP, SERNAPESCA, el Ministerio del Medio Ambiente, la SEREMI de Medio Ambiente y la FAO jugaron roles fundamentales en este proceso. Este modelo se presenta como replicable en otras regiones con recursos pesqueros similares, contribuyendo a la gestión sustentable de los ecosistemas



Loebert y Aburto 2024 (pág. 32) concluyeron que “la institucionalidad pública no se encontraba lo suficientemente preparada como para abordar oportuna y articuladamente la demanda proveniente de los espacios de gobernanza a escala menor. Un buen ejemplo fue lo ocurrido en la Región de Aysén, lugar donde, desde las mesas locales conformadas, se levantó un petitorio dirigido a una sectorialidad regional que no estaba en condiciones de responder”.

Los ajustes del modelo de gobernanza apoyado por el proyecto GMC, es decir el enfoque en el sitio piloto norte en implementar la Ley SBAP, con la elaboración del Plan de Manejo del Área de Conservación de Múltiples Usos (ACMU) Archipiélago de Humboldt y en el sitio piloto sur en la actualización y modernización de la Política Nacional Costera (Política Nacional de Uso del Borde Costero) no se pueden analizar, porque se han realizados recientemente y no existen experiencias y aprendizajes que sirven como insumos de un análisis.

| Criterio          | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Criterio 1</b> | <p>Las organizaciones locales que han participado en la Mesas Locales son muy diversas. Han participado representantes de sindicatos de pescadores, comités de turismo, juntas de vecinos, comunidades indígenas, clubes deportivos, comités de medio ambiente y otros.</p> <p>Los representantes de estas organizaciones locales que participaron como voceros en las Mesas Locales han sido mayormente los líderes y las lideresas de estas organizaciones.</p> <p>Las vocerías y voceros presentaron en las Mesas Locales los intereses y las necesidades de su organización.</p> <p>En algunas organizaciones, las lideresas y los líderes dominan los procesos de toma de decisiones y estas últimas no siempre son transparentes. Tampoco en todas las organizaciones locales se aplican mecanismos democráticos.</p> <p>Se desconoce hasta qué grado los intereses y necesidades que se presentaron en las Mesas Locales son los particulares de las personas (voceros y vocerías) participantes o si ellos canalizaron los intereses de la mayoría de los socios / socias de su organización.</p> |
| <b>Criterio 2</b> | <p>Los representantes de organizaciones locales que han participado en las Mesas Locales, presentaron su demanda, o más bien necesidades.</p> <p>Sin embargo, esta demanda no se ha articulada de manera organizada.</p> <p>Las organizaciones locales no tienen identificados de forma organizada (p. ej. un análisis documentado por escrito) sus retos y no existen planes de cómo pretenden afrontar estos retos.</p> <p>Las demandas articuladas o comunicadas en el marco de las Mesas Locales reflejan en parte el estado de discusión entre las socias / socios de las organizaciones locales y en otra parte la opinión personal de las lideresas / líderes.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Criterio 3</b> | <p>El Proyecto GMC ha logrado que mediante las Mesas Locales exista una mayor participación de la población local en procesos de gobernanza marino costera:</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |



| Criterio          | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | <p><u>Participación ampliada</u>: el proyecto ha logrado de manera exitosa involucrar a un grupo más diverso de participantes en las mesas locales, tanto individuos de la comunidad como representantes de organizaciones locales. Esto ha permitido la inclusión de nuevas voces y perspectivas en los diálogos llevados a cabo a nivel local (LIP, 2024).</p> <p><u>Participación femenina</u>: el proyecto ha logrado un avance significativo al incorporar a más mujeres en las mesas locales. Esta inclusión no solo ha contribuido a una representación más equitativa, sino que también ha enriquecido la diversidad de opiniones y enfoques, mejorando la perspectiva de género en todas las instancias de participación a nivel local y comunal (LIP 2024).</p> <p>Las Mesas Locales como organismo sombrilla de las organizaciones locales a nivel de las comunidades, presentan un mecanismo de gobernanza de interlocución con actorías externas.</p>                                                                                                                                                                                       |
| <b>Criterio 4</b> | <p>Los servicios públicos e instituciones del Estado han participado ocasionalmente en las reuniones de las Mesas Locales.</p> <p>Dado que se trata de un mecanismo relativamente nuevo de gobernanza a nivel local, las instituciones del Estado y servicios públicos no han establecido agendas claras con las Mesas Locales.</p> <p>A nivel local existe una pronunciada desconfianza hacia agentes externos (p. ej. servicios públicos, instituciones del Estado) que intentan gestionar un acercamiento local, dada la sobre-intervención de proyectos y medidas administrativas en el territorio. Medidas que han generado desconfianza “entre lo que se dice y lo que se hace” desde las comunidades hacia el servicio público. Además, a lo anterior, se suma que las medidas administrativas por lo general no poseen una continuidad de trabajo con las comunidades involucradas, potenciando la fragmentación local y reforzando conflictos internos instaurados desde años. Lo anterior genera dificultades a cualquier actor externo, que se acerque al territorio, de establecer una relación de confianza y un plan serio de trabajo.</p> |
| <b>Criterio 5</b> | <p>Los servicios públicos, los gobiernos locales y los gobiernos regionales no han facilitado sesiones de trabajo de las Mesas Locales.</p> <p>Los gobiernos locales (municipalidades) en sus oficinas de desarrollo local y los gobiernos regionales en sus departamentos de “participación ciudadana”, posiblemente cuentan con personal que podría facilitar procesos de desarrollo y gobernanza a nivel local.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Criterio 6</b> | <p>No está definido cuales son las competencias y alcances de las Mesas Locales de gobernanza marino costera en relación con los demás niveles – Comités Comunales, CRUBC y CNUBC.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Criterio 7</b> | <p>Para las Mesas Locales existen “actas de conformación” y borradores de estatutos. Se nota que los participantes de las Mesas Locales han enfatizado el desarrollo de documentos formales (p. ej. estatutos) sin tener mucha claridad sobre la finalidad de las mesas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |



| Criterio           | Resultado del análisis del criterio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | <p>No existe claridad como el nivel de gobernanza marino costera, las Mesas Locales, debería interactuar con los otros niveles.</p> <p>No existe una coordinación y comunicación con los otros niveles.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Criterio 8</b>  | <p>En las Mesas Locales establecidas por el Proyecto GMC apenas se ha iniciado el trabajo de definir visiones de desarrollo y retos y planes de trabajo.</p> <p>Hasta la fecha, han participado mayormente organizaciones locales en las mesas.</p> <p>Entonces, las organizaciones locales y los servicios públicos / instituciones del Estado aún no han entrado en la fase de negociación de intereses y toma de decisiones, por ejemplo, sobre el manejo de áreas protegidas.</p>                  |
| <b>Criterio 9</b>  | <p>Las decisiones que se han tomado en las reuniones realizadas de las Mesas Locales son transparentes. Existen actas de las reuniones.</p> <p>Hasta la fecha, representantes de servicios públicos o instituciones del Estado no han tomado decisiones en el marco de las Mesas Locales.</p>                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Criterio 10</b> | <p>Las decisiones que las organizaciones en las Mesas Locales han tomado fueron basadas en parte sobre informaciones proveídas por el equipo del Proyecto GMC.</p> <p>Para varias informaciones que contribuyeron los representantes de las organizaciones locales se desconoce la base. Fuero más bien opiniones y a veces ha existido confusión sobre informaciones incompletas o contradictorias (p. ej. sobre los requerimientos de establecer un laboratorio de marea roja en Puerto Cisnes).</p> |
| <b>Criterio 11</b> | <p>Hasta la fecha no se ha logrado que en el marco de las Mesas Locales las actorías establecen acuerdos o arreglos, sobre todo entre organizaciones locales y servicios públicos.</p> <p>Esto se debe en parta a la falta de una “demanda articulada” de las comunidades que puede formar la base para la negociación de intereses y el establecimiento de acuerdos con los servicios públicos.</p>                                                                                                   |



## 6 Conclusiones con respecto al análisis de los mecanismos de gobernanza marino costera establecidos en Chile y promovidos por el proyecto

El análisis de los diferentes mecanismos de gobernanza presentado en el capítulo anterior demuestra la situación actual para el espacio marino costero de Chile y en particular en el marco del Proyecto GMC.

En este capítulo se presentan las conclusiones que se extraen del respectivo análisis.

**En las comunidades locales existe un alto nivel de desconfianza en el sistema público general** (GORE de Aysén 2023), es decir con las instituciones del Estado, los gobiernos de los diferentes niveles y los servicios públicos. Por un lado, esta desconfianza se debe al incumplimiento de promesas de funcionarios públicos y la falta de seguimiento a iniciativas, proyectos y programas del Estado iniciados y no concluidos. Por el otro lado, se debe a las expectativas no realistas de las comunidades, que el Estado debe atender a todas sus necesidades y planes.

Décadas de paternalismo estatal han creado una situación de falsas expectativas y también de **falta de capacidades de auto-desarrollo a nivel local** en las comunidades. Si bien, existen una multitud de organizaciones locales en las comunidades, no existe en la gran mayoría de las comunidades una unión comunitaria que estructura y articula las demandas de los diferentes grupos de la comunidad. Muchas organizaciones locales carecen de líderes y lideresas que buscan el bien del colectivo y faltan mecanismos democráticos y transparentes a nivel organizacional que permiten la participación equitativa de todas las socias y socios en los procesos de desarrollo (p. ej. identificar retos, definir metas, desarrollar planes).

**Las capacidades de las instituciones del Estado, gobiernos locales / regionales y servicios públicos para facilitar procesos de gobernanza marino costera son muy limitados.** Sobre todo, en los servicios públicos (p. ej. SERNAPESCA o CONAF) es común que cumplen con tareas de fiscalización y control y con tareas de asistencia o extensión. Es una mezcla de tareas que contribuye a crear desconfianza entre el servicio público y la comunidad, porque se trata de dos funciones muy diferentes, hasta que contrarias. Además, muchos funcionarios públicos tienen que seguir a planes de trabajo ya establecidos, los cuales les dejan poca flexibilidad de reacción a dinámicos procesos socio-económicos a nivel local, tienen que “cumplir con la ley” y los reglamentos respectivos, existen reglas administrativas que obstaculicen el trabajo a nivel local (p. ej. horarios de trabajo, limitaciones de viáticos) y procedimientos administrativos y burocráticos que en muchos casos no se adapten a las realidades de las comunidades rurales. Los “técnicos” del Estado, relacionados con el manejo de los recursos naturales, pocas veces tienen una formación que les permite involucrarse o incluso facilitar procesos sociales, el manejo de conflictos o la negociación de intereses.

En muchas ocasiones e independiente del partido político, en el pasado los gobiernos en los diferentes niveles **politizaron los procesos de desarrollo**. La orientación de los programas y proyectos de desarrollo, incluyendo los incentivos y subsidios estatales, hacia el cumplimiento de



líneas programáticas partidarias y el favorecer a organizaciones y personas seguidores de las propias políticas partidarias, ha creado rivalidad, envidia y discordia en las comunidades, en vez de contribuir a su desarrollo sostenible. A esto también se suman las rivalidades entre gobiernos de diferentes partidos a nivel nacional, regional y municipal.

**Los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)** son mecanismos funcionales de gobernanza de consulta de la sociedad civil para el desarrollo de políticas, programas e iniciativas estatales. Sin embargo, no son mecanismos de gobernanza que sirven para negociar los intereses entre actorías y tomar decisiones, sobre todo con respecto al manejo de los recursos naturales marino costeros. **Se trata de una participación instrumental de la sociedad civil:** es el Estado quien invita a los ciudadanos y ciudadanas a colaborar en su gestión, por tanto, los procesos participativos están dentro de márgenes predefinidos. En este contexto, los instrumentos para la participación son poco flexibles y están diseñados para obtener resultados previstos con anterioridad. Se trata más bien de una participación informativa.

La **participación activa de la población local** en los procesos de desarrollo y gobernanza local y en la gestión de los recursos naturales es un elemento esencial y vital para la buena gobernanza marino costera. Se refiere a la participación en el desarrollo de estrategias y políticas, en la toma de decisiones y en la implementación de las acciones. Actualmente, la población local no participa de manera adecuada, sino las instituciones estatales y servicios públicos buscan mayormente su participación ocasional durante consultas y en la implementación de programas y proyectos del Estado.

Para que funciones la gobernanza de los recursos marino costeros, **el nivel local parece de importancia particular**. Es la población local, los pescadores, la gente que manejan negocios de turismo, los pueblos originarios, los agricultores y otros pobladores de las comunidades y las empresas que en el territorio y maritorio usan, manejan o impactan los recursos naturales marino costeros. Ellos y sus organizaciones locales toman las decisiones con respecto a la forma como se manejan los recursos, en coordinación o comunicación con los representantes de los gobiernos locales (municipalidades) y de los servicios públicos. Son ellos que deberían conocer e implementar las leyes y los programas e iniciativas del Estado. El Estado nunca tendrá suficientes recursos para tener una presencia en el territorio / maritorio que le permite gestionar el cumplimiento de las leyes (fiscalización) e impulsar el desarrollo a nivel local (programas e iniciativas). Por lo tanto, los representantes de la población local y sus organizaciones se consideran como “gestores primarios” que finalmente toman las decisiones de gestión y manejo de los recursos naturales.

La cantidad de **cuatro niveles de gobernanza** marino costero– local, comunal, regional y nacional – no parece viable, debido a las siguientes razones:

- Las actorías tienen capacidades limitadas (personal, tiempo, transporte) para involucrarse de manera activa y eficiente en los mecanismos de gobernanza o de coordinación, considerando que tienen una multitud de otras tareas por cumplir. Muchas veces son las mismas personas que se involucran en mecanismos de gobernanza a diferentes niveles.
- No existe claridad en cuanto a la necesidad de contar con un mecanismo de gobernanza marino costera a nivel comunal y además a nivel regional. En vista que ya existen los



CRUBC a nivel regional, se considera que el nivel regional es suficiente para involucrar las actorías clave a nivel regional.

- Superposición de instancias de participación: el Proyecto GMC al crear una nueva estructura de gobernanza a nivel local y comunal en lugar de fortalecer las existentes, ha generado nuevos desafíos. Como el traslape confuso de funciones y responsabilidades entre las diferentes instancias, lo que podría dar lugar a confusiones y conflictos. Además, esto podría diluir el impacto de la participación, ya que la atención se divide entre las diversas estructuras, en lugar de concentrarse y fortalecerse en las ya establecidas (LIP 2024).
- Aumento de costos de participación: la existencia de múltiples instancias de participación paralelas genera desgaste en la participación local, ya que los participantes se sienten abrumados por la cantidad de reuniones y actividades. Además, aumenta los costos de participación dado que aumenta el tiempo de dedicación, y puede actuar como un obstáculo para la participación sostenida (LIP 2024).

Actualmente, los **mecanismos de gobernanza marino costera** (CNUBC, CRUBC, Comités Comunales y Mesas Locales) **funcionan de manera independiente y sin relación y coordinación entre ellos**. Un sistema de gobernanza marino costera que sirve para manejar los conflictos territoriales y encontrar el consenso entre intereses muchas veces contrapuestos de las actorías clave, debe desarrollar una estructura de coordinación y comunicación transparente y funcional entre los diferentes niveles.

Con respecto a los **Comités Comunales**, finalmente, estas estructuras fueron reevaluadas por el equipo del proyecto y las instituciones socias, quienes concluyeron que era necesario diseñar un mecanismo comunal que tuviera mayor validez institucional y sostenibilidad a largo plazo. Se planteó la necesidad de formalizar instancias como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) u otros mecanismos que permitieran integrar y articular a las comunidades locales con las entidades públicas, privadas y académicas, bajo un enfoque participativo y territorialmente inclusivo. Este proceso busca asegurar una gobernanza efectiva que promueva la conservación de los ecosistemas marinos costeros y la gestión sostenible del territorio.

Los **beneficios de una buena gobernanza marino costera no son claros y tangibles** para las actorías involucradas. Los representantes de las comunidades, de los gobiernos de los diferentes niveles y de los servicios públicos invierten su tiempo (en el caso de los funcionarios tiempo laboral) y recursos (transporte, viajes, materiales) para atender reuniones y talleres de trabajo de los mecanismos de gobernanza. En la mayoría de los casos no se obtienen ningunos beneficios o resultados de esta inversión y con el tiempo las reuniones cuentan con menos participación y poco a poco se disuelven. Esto se debe a la falta de agendas claras sobre asuntos relevantes para todos los participantes. Tener estas agendas, una planificación (estratégica) realista y tomar decisiones a las cuales se da seguimiento y que generen resultados a corto, mediano y largo plazo, son elementos clave que hacen funcionar la gobernanza.



## 7 Recomendaciones referente la adaptación de los mecanismos de gobernanza marino costera establecidos en Chile y promovidos por el proyecto

Sobre la base de las conclusiones presentadas, se presentan recomendaciones como se podría fortalecer la gobernanza marino costera en Chile.

Primero, se presentan recomendaciones de acciones que se podrían implementar a corto plazo, es decir en 1 a 2 años.

Segundo, se presentan recomendaciones que requieren en parte cambios estructurales, sobre todo en las instituciones, servicios públicos y gobiernos en los diferentes niveles del Estado de Chile y que tienen un mayor alcance.

### 7.1 Recomendaciones para implementar a corto plazo

Primero se presentan recomendaciones que se podrían implementar en el marco de un proyecto de la cooperación internacional y/o mediante iniciativas y programas nacionales en Chile.

Las medidas propuestas enfocan tanto el fortalecimiento de capacidades, que se consideran importantes para que las actorías clave serían mejor preparados para implementar otras medidas relacionadas con el fortalecimiento y adaptación de los mecanismos de gobernanza marino costera en los diferentes niveles.

#### Fortalecimiento de capacidades de gestión y gobernanza local

Los habitantes de las comunidades locales y caletas del borde costero de Chile manejan los recursos marinos y costeros y, por lo tanto, son los actores más relevantes para la gestión sostenible de estos recursos. El nivel de desarrollo de sus capacidades de gestión y gobernanza determinan la calidad de las acciones que puedan llevar a cabo y como ellos colaboran y se coordinan con los gobiernos locales y regionales y con los servicios públicos.

Para lograr una buena gobernanza a nivel local, durante la planificación del Proyecto GMC, se ha identificado la barrera *“insuficientes capacidades a nivel local para la planificación, desarrollo de mecanismos e implementación de una adecuada gestión y gobernanza”*. Esta barrera ha sido reconocida por comunitarias y comunitarios en el marco de una verificación de la situación actual de las mesas locales (Peter 2024a).

En base a las experiencias hechas en el marco del Proyecto GMC y las conclusiones presentadas arriba se propone enfocar las siguientes medidas de fortalecimiento de capacidades de gestión y gobernanza local<sup>1</sup>:

- Facilitar un programa de capacitación y coaching de lideresas y líderes de organizaciones locales que enfoca el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y gobernanza local.

---

<sup>1</sup> Detalles del enfoque se presentan en el Anexo 1.



- Seleccionar un número viable de comunidades en la costa cuyas Mesas Locales se fortalecerán.
- Identificar y acordar el involucramiento de representantes de los gobiernos locales y regionales y de los servicios públicos en los procesos de las Mesas Locales, con compromisos claros. El involucramiento claramente definido y, dependiendo del caso, continuo de los funcionarios públicos contribuye a construir confianza entre ambas partes.

### **Desarrollar agendas de trabajo en las Mesas Locales**

Como se explicó arriba, mecanismos de gobernanza marino costera solamente puedan cumplir con su función si las actorías clave participan con interés, motivación y continuidad.

Esto requiere que en el marco de las Mesas Locales las organizaciones locales identifiquen y prioricen sus retos y desarrollen en base a estos planes concretos de trabajo que lleven a afrontar los retos y generar resultados a corto y mediano plazo. Además, se recomienda enfocar el desarrollo y la presentación a posibles fuentes de financiación, de pequeños proyectos de desarrollo que podrían ejecutar las organizaciones locales.

Si bien se fortalecerán las capacidades de las lideresas y líderes de las organizaciones locales (ver recomendación anterior), sin embargo, se sugiere que las Mesas Locales además cuenten con una facilitación externa. Estas facilitaciones externas pueden ser desarrolladas por los funcionarios públicos de los gobiernos locales o de servicios públicos que tienen una historia de involucramiento con la comunidad.

### **Fortalecimiento de capacidades de facilitación de procesos de gobernanza en el Estado**

La gestión de procesos socio-ambientales por los funcionarios públicos no solamente requiere de capacidades técnicas, sino también de capacidades de interacción con otras actorías, en particular de facilitar estos procesos.

Como se concluyó arriba y como fue manifestado por funcionarios públicos en el marco del Proyecto GMC, la gran mayoría de los funcionarios no están preparados para esta tarea.

Por esta razón, se recomienda fortalecer las capacidades de facilitación de procesos de desarrollo y de gobernanza marino costera de funcionarios públicos que interactúan con el nivel local.

Para tal fin, se considera importante facilitar cursos de capacitación a un grupo de funcionarios seleccionados, posiblemente combinando estos cursos para lideresas y líderes comunitarios, debido a las buenas experiencias en el Proyecto GMC.

Además, se recomienda prestarles un *coaching on-the-job* de aquellos funcionarios públicos que se involucran directamente con las Mesas Locales, para que ellos reciban un apoyo en la aplicación de los aprendizajes en la práctica.



También, se podrían ofrecer webinarios para un grupo amplio de funcionarios públicos.

### **Determinar los niveles de gobernanza marino costera**

Como se explicó arriba, cuatro niveles de gobernanza marino costera que existen actualmente, por las razones dadas, no parecen viables.

Es por ello que se sugiere mantener solo tres niveles de gobernanza:

- Nivel Nacional – Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC)
- Nivel Regional – Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC)
- Nivel Local – Mesas Locales de Gobernanza Marino Costera (ML)

Las Mesas Locales aún no son mecanismos de gobernanza formalizados o formalmente reconocidos.

Entonces, se deben desarrollar reglamentos o estatutos para las ML y definir la manera mediante la cual se pueden reconocer formalmente las mesas. Se recomienda utilizar las experiencias con los COSOC en el país y en el Proyecto GMC y agregar los elementos que les hace falta para cumplir con su función de un mecanismo de gobernanza marino costera a nivel local.

### **Definir la estructura de interacción entre los niveles de gobernanza**

Un sistema de gobernanza que funciona bien requiere de una estructura clara que define como los diferentes niveles se coordinan y cómo comunican.

Para la CNUBC y las CRUBC sus funciones son definidas, pero no como los dos niveles se coordinan / comunican y tampoco como estos dos niveles de gobernanza deberían interactuar con el nivel local de las ML, que presentan un nivel relativamente nuevo y todavía no formalmente reconocido.

Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

- Definir para cada nivel, quien reciba una comunicación formal de los otros niveles, como esta se procesa en este nivel y quien da respuesta a la comunicación;
- Definir qué tipo de asuntos se comunica solamente al próximos nivel superior o inferior y cuáles son los plazos para recibir una reacción formal;
- Definir cuáles asuntos se pueden comunicar directamente entre el nivel local y nacional;
- Definir claramente con la participación de quiénes se toman decisiones en cada nivel y como se comunican estas a las actorías que participan en el nivel respectivo;



## **Fortalecer las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC)**

Referente las CRUBC se recomienda fortalecer la coordinación interinstitucional, fomentar la participación comunitaria, y mejorar la comunicación y transparencia en la toma de decisiones. Además, se propone la implementación de programas de capacitación en gestión ambiental, así como la creación de mecanismos de financiamiento para proyectos sostenibles. Estos esfuerzos buscan consolidar un modelo de gobernanza territorial más coherente, inclusivo y resiliente frente a los desafíos institucionales y ambientales del país.

## **Enfocar la gobernanza marino costera en temas puntuales**

Recientemente se ha adaptado el enfoque de gobernanza del proyecto GMC. Actualmente, el modelo de gobernanza del proyecto piloto se basa en el trabajo territorial estructurado en torno a dos marcos legales específicos. En el sitio piloto norte, se está implementando la Ley SBAP, con la elaboración del Plan de Manejo del Área de Conservación de Múltiples Usos (ACMU) Archipiélago de Humboldt. Este proceso incluye la creación de un Consejo Local de Gestión, un espacio de gobernanza bi-regional que contará con representación territorial en cada localidad donde ya existen mesas locales.

Por otro lado, en el sitio piloto sur, el enfoque se centra en la actualización y modernización de la Política Nacional Costera (Política Nacional de Uso del Borde Costero). El proyecto apoya este proceso a través del desarrollo de un ejercicio de planificación espacial marina, mediante un pilotaje de Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC). Adicionalmente, se trabaja en la promoción de una instancia comunal de gobernanza, ya sea un COSOC u otro mecanismo, con el fin de formalizar las mesas locales existentes y fortalecer la toma de decisiones territoriales de manera inclusiva y sostenible.

Se recomienda seguir enfocando el fortalecimiento de la gobernanza marino costera en estos temas de importancia estratégica.

## **Desarrollar herramientas digitales de participación**

La participación presencial de las actorías clave en los mecanismos de gobernanza marino costera conlleva un costo alto. Muchas actorías tienen que viajar lejos y posiblemente alojar- y alimentarse para poder participar en reuniones de los mecanismos o en eventos de capacitación. Se reconocen las ventajas que tienen eventos presenciales, sobre todo para conocer al otro y construir confianza entre las actorías y no se recomienda reemplazar estas por completo por reuniones / eventos virtuales.

Sin embargo, para bajar los costos de participación y reducir el tiempo que tienen que invertir las actorías en la asistencia a reuniones y eventos, se recomienda intensificar y profesionalizar las herramientas digitales de participación. A parte de llamadas audio-visuales, existen una multitud de herramientas más que pueden mejorar la participación mediante medios digitales, por ejemplo, Apps para celulares, webinars, grupos virtuales de trabajo, agendas o calendarios comunes y digitales, bibliotecas virtuales, documentos de trabajo compartidos, etc.



Se recomienda desarrollar un sistema digital completo para la gobernanza marino costera que puede ser utilizado en diferentes contextos en Chile.

## **7.2 Recomendaciones para implementar a largo plazo**

A parte de las medidas sugeridas para el corto plazo (2 a 4 años), recomendamos implementar medidas que generan impactos a mediano y largo plazo, pero que asienten el sistema de gobernanza marino costera sobre bases sostenibles.

### **Separar las funciones de fiscalización de las funciones de asistencia de las instituciones y servicios públicos.**

Actualmente, los servicios públicos reúnen las funciones de fiscalización y de asesoría o asistencia técnica, muchas veces en los mismos funcionarios. Esto conlleva varias desventajas que se explicaron antes.

Se recomienda separar estas funciones en los mismos servicios públicos o incluso externalizar la asesoría técnica y organizacional de la población local y sus organizaciones locales. El Estado de Chile en varios rubros productivos ya cuenta con servicios de asistencia técnica especializada o programas de financiamiento de esta, como, por ejemplo, el Programa de Asesoría Técnica SAT del Ministerio de Agricultura, los servicios que ofrece SERCOTEC o el programa “Yo Emprendo” de FOSIS. Estos ejemplos se prestan para desarrollar servicios especializados para la gestión de los recursos naturales en la costa y el mar.

### **De-politización de procesos de desarrollo y gobernanza**

Debido a que la politización de procesos de desarrollo y gobernanza genera resultados muy negativos, se debe buscar activamente de-politizar estos procesos.

Una herramienta fuerte para lograrlo presenta la transparencia en todas las fases de los procesos – transparencia y documentación de las discusiones y negociación de los intereses, transparencia en la toma de decisiones que se basan sobre informaciones claras y transparencia en la ejecución de cualquier medida de desarrollo y gobernanza.

Otra herramienta que apoye la de-politización es la continua comunicación hacia todas las actorías clave sobre el estado actual de los procesos. Consideramos importante documentar todos los pasos de los procesos, para que puedan ser conocidos y verificados por cualquier actor en cualquier momento del proceso.

La amplia participación de todas aquellas actorías que tienen un mandato o interés legítimo en el proceso también ayuda a democratizar los procesos.



## **Definir un organismo funcional que facilite procesos de desarrollo y gobernanza**

Los funcionarios de las instituciones del estado, gobiernos (locales y regionales) y de los servicios públicos que se han involucrado en el Proyecto GMC y quienes se entrevistaron manifestaron que por un lado no se sienten calificados para el trabajo de facilitación y por el otro lado esta tarea tampoco cuadra con sus funciones en su organización.

La reflexión conjunta con estos funcionarios llevó las siguientes conclusiones que se presentan aquí como recomendaciones:

Es difícil agregar la tarea de facilitación de procesos de desarrollo y gobernanza a las tareas y funciones que las instituciones estatales y servicios públicos ya tienen que cumplir porque con estas ya están sobrecargadas;

Una opción puede ser, asignar a una institución estatal particular con esta tarea y entrenar y equiparla bien. Por su misión, el “Servicio País” de Chile parece una opción viable. Otra opción podrían ser las direcciones de desarrollo comunitario de las municipalidades. La desventaja de la últimas es que estén influenciados por la política de los alcaldes.

Debido a que existe un alto nivel de desconfianza en las comunidades con el sistema público, otra opción puede ser de asignar a Organizaciones No Gubernamentales que cuentan con la confianza de las comunidades. Para el país se podría formar un consorcio de ONG al cual se asigna la función de facilitación de procesos de desarrollo y gobernanza local. Este consorcio requeriría un co-financiamiento por parte del Estado Chileno y de la cooperación internacional y el fortalecimiento de las capacidades de los facilitadores.

## **Desarrollar agendas de trabajo para las CNUBC y CRUBC**

Actualmente, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC) y las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) de Chile se reúnen ocasionalmente tratando asuntos particulares y resolviendo conflictos que surgen en el uso del borde costero por los diferentes actores.

Para una adecuada gestión del borde costero, se recomienda que estas comisiones desarrollen agendas o planes estratégicos que permiten trabajar sobre todos los aspectos particulares de importancia estratégicas, enfatizando el desarrollo sostenible, con la participación de todas las actorías clave.

Asuntos de importancia estratégica podrían abarcar la Planificación Espacial Marina (PEM), el Manejo de las Áreas Marino Costeras Protegidas, la implementación de la ley de caletas, la definición y el manejo Espacio Costeros Marino de Pueblos Originarios (ECMPO) o la Adaptación a los Impactos del Cambio Climático, entre otros. Se trata de asuntos socio-ambientales muy complejos que requieren diseñar y ejecutar procesos de participación y negociación entre los actores con su debido seguimiento.



Se recomienda que se formen grupos tipo *task force* en los cuales participan representantes de las actorías más afectadas y que se encuentran en el marco de las comisiones. Estos grupos trabajan sobre todos los detalles de los asuntos, preparen acuerdos o decisiones que luego se presentan en la comisión más amplia, en la cual se discuten y tomen las decisiones.



## 8 Bibliografía

- Araujo, M E. y Tironi, M. (2019)**, La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: recomendaciones para el caso chileno
- Banco Interamericano de Desarrollo y World Justice Project (2020)**, Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe - Una evaluación de la gobernanza ambiental en la práctica en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay
- Bellanger M, Speir C, Blanchard F, Brooks K, Butler JRA, Crosson S, Fonner R, Gourguet S, Holland DS, Kuikka S, Le Gallic B, Lent R, Libecap GD, Lipton DW, Nayak PK, Reid D, Scemama P, Stephenson R, Thébaud O and Young JC (2020)**, Addressing Marine and Coastal Governance Conflicts at the Interface of Multiple Sectors and Jurisdictions., *Front. Mar. Sci.* 7:544440. doi: 10.3389/fmars.2020.544440
- Carranza, D., Varas-Velemmia, K., De Vera, D., Iglesias-Müller, C, Coral-Santacruz D., Méndez, F., Torres-Lagosa, E., Squeoc, F. A. y Gaymera, C. F. (2020)**, Socio-environmental conflicts: An underestimated threat to biodiversity conservation in Chile,
- Delazama, G. (2011)**, Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades
- Delgado, L.E., Bachmann, P. y Oñate, B. (2020)**, Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana
- Dos Santos, C.R., Polette, M. y Stanziola Vieira, R. (2022)**, Gestão e Governança Costeira no Brasil: O Papel Do grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco) e Sua Relação com O plano de Ação Federal (PAF) de Gestão da Zona Costeira
- Freyhoffer, K., Omonte, F. (2022)**, Informe Pasantía “Navegando en la incertidumbre, propuesta de sistema de gobernanza para la sustentabilidad y adaptación de los sistemas socioecológicos de los ecosistemas marino-costeros en Chile” MGPP-CR2”
- Gobierno Regional de Aysén (2023)**, Informe de Elaboración de la Política Regional de Participación Ciudadana Región de Aysén
- González, S., Loyola, D. y Yanez-Navea, K. (2021)**, Perception of environmental quality in a beach of high social segregation in northern Chile: Importance of social studies for beach conservation
- Laboratorio de Innovación Pública, Universidad Católica de Chile (2024)**, INFORME FINAL Evaluación preliminar y diseño colaborativo de una estrategia de sostenibilidad para la conservación y uso sostenible de los ecosistemas marinos costeros de Chile (Proyecto GMC)
- Lara Rivero, A. y Hakizimana, E. (2016)**, E. Ostrom's SES Framework to Understand the Factors of Successful and Unsuccessful Situation in the SES: A meta-analysis of community forests in Mexico
- Luebert, G. y Aburt, J. (2024)**, Informe final - Revisión de medio término del proyecto (Proyecto GMC)
- Martínez, C., Arenas, F., Bergamini, K. y Urrea, J. (2019)**, Hacia una ley de costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático
- Martínez, N. y Espejel, I. (2015)**, La investigación de la gobernanza en México y su aplicación ambiental. *Rev. Economía, Sociedad y Territorio*, XV (47): e1-23. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212015000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212015000100007)



**Ministerio Secretaría General del Gobierno de Chile (2018)**, Participación Ciudadana y COSOC a nivel regional (página web visitada el 21 de diciembre 2024: <https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/Alvaro%20Pillado%20Director%20-%20DOS.pdf>)

**Ostrom, E. (2009)**, A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems

**Oyarzún, B. (2023)**, Consultoría para el Fortalecimiento del Turismo Marino Costero Sostenible en el Sitio Piloto Norte del proyecto GEF Gobernanza Marino Costera

**Peter, H. (2024a)**, Observaciones y conclusiones misión marzo 2024 (Proyecto GMC)

**Peter, H. (2024b)**, Report - Mission to Project Marine and Coastal Governance, Chile, Project GCP/CHI/043/GFF

**Peter, H. (2024c)**, Propuesta de estructuración del proceso de fortalecimiento de la gobernanza a nivel local, Proyecto GCP/CHI/043/GFF

**Proyecto GMC (2024a)**, Informe Avances Estado de la Gobernanza – preliminar

**Proyecto GMC (2024b)**, Informe Avances Implementación del Modelo de Gobernanza en los Sitio Piloto del Proyecto

**Rivera-Arriaga, E. y Escofet, A. (2019)**, Gobernanza socio-ambiental de las zonas costeras y marinas

**Santillán, M. (2019)**, El Análisis Institucional del Desarrollo para evaluar la sostenibilidad: Una aproximación para el estudio del agua potable en Bahía Blanca a partir del Marco de Ostrom

**Universidad Sergio Arboleda (2015)**, APORTES PARA LA GOBERNANZA MARINO-COSTERA: Gestión del riesgo, gobernabilidad y distritos costeros

**Zorondo-Rodríguez, F., Rodríguez-Gómez, G., Fuenzalida, L., Burgos-Ayala, A., Mendoza, K., Díaz, M. J., Cornejo, M., Llanos-Ascencio, J. L., Campos, F., Zamorano, J., Flores, D., Louit-Lobos, C., Martínez, P., Varas, K. y Vargas-Rodríguez, R., (2024)**, How do Protected Areas Contribute to Human Well-Being? Multiple Mechanisms Perceived by Stakeholders in Chile



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

## Anexo 1

# Fortalecimiento de Capacidades de Gestión y Gobernanza Local

Proyecto GCP/CHI/043/GFF



Henning Peter  
PICOTEAM

El proyecto GEF de **“Fortalecimiento de la gestión y la gobernanza para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de importancia mundial en los ecosistemas marinos costeros en Chile”, GCP/CHI/043/GFF** (a continuación “Proyecto GMC”) que está siendo implementado por la FAO, enfoca el fortalecimiento de la gobernanza a nivel local.

Los habitantes de las comunidades locales y caletas del borde costero de Chile manejan los recursos marinos y costeros y, por lo tanto, son los actores más relevantes para la gestión sostenible de estos recursos. El nivel de desarrollo de sus capacidades de gestión y gobernanza determinan la calidad de las acciones que puedan llevar a cabo.

Para lograr una buena gobernanza a nivel local, durante la planificación del Proyecto GMC, se ha identificado la barrera *“insuficientes capacidades a nivel local para la planificación, desarrollo de mecanismos e implementación de una adecuada gestión y gobernanza”*.

Esta barrera ha sido reconocida por comunitarias y comunitarios en el marco de una verificación de la situación actual de las mesas locales que se realizó en marzo del año 2024. Representantes de las comunidades locales manifestaron lo siguiente (ejemplos de testimonios):

*“No sabemos cómo tocar puertas” (pescadora de una caleta)*

*“No es suficiente que vayamos a reuniones y luego no hacemos nada” (pescador de una caleta)*

*“Nunca nos escucharon a que queríamos” (un comunitario)*

*“Tenemos que buscar el bien común de la comunidad” (una comunitaria)*

*“La gente espera que los líderes se encargan de solucionar los problemas” (una comunitaria)*

*“Antes de construir una casa, hay que construir la base” (un pescador sobre el proceso de desarrollo comunitario)*

*“Tenemos que organizarnos mejor y darles seguimiento a los procesos” (un pescador)*

El Proyecto GMC apoyó la constitución de “mesas locales” en caletas y/o comunidades en noviembre del año 2022. El objetivo es fortalecer la gobernanza a nivel local para que la población local y sus organizaciones puedan afrontar sus desafíos y puedan participar en los mecanismos de planificación y gobernanza que toman decisiones sobre la gestión del borde costero, como las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero (CRUBC), los Concejos Zonales de Pesca (COZOPE) o los Comités de Co-Gestión de Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiple Uso (<https://mma.gob.cl/ministerio-del-medio-ambiente-firma-inedito-convenio-de-co-gestion-con-fundacion-para-area-marina-amcp-mu-pitipalena-anihue/>), por ejemplo.

Para que las comunidades locales y caletas pueden asumir las tareas de la gobernanza local y gestionar sus procesos de desarrollo con éxito, deben de tener ciertas capacidades colectivas bien desarrolladas.

La meta final del desarrollo local es la emancipación integral de las comunidades rurales. Dicha emancipación solo será realidad si la gente que vive en las comunidades y sus organizaciones de base disponen de un espectro amplio de capacidades que les posibilite gestionar su vida social y económica y representar su voz y sus intereses hacia afuera.

El Proyecto GMC enfoca en el desarrollo o fortalecimiento de estas capacidades. A continuación, vamos a conocer estas capacidades de gestión y gobernanza local y vamos a detallar con algunos ejemplos como se logra desarrollar - / fortalecerlas.

El gráfico que se presenta abajo aglutina todas las capacidades de gestión y gobernanza local que hay que desarrollar / fortalecer en las comunidades locales.





Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



**La capacidad de poder manejar mejor los recursos naturales**

- planificar conscientemente el uso de los recursos marítimos
- conocer y usar tecnologías que mantengan la capacidad productiva del mar
- conocer y cultivar cultivos acuícolas aptas para la zona
- cultivar plantas agrícolas aptas para la zona

**La capacidad de agregar valor a su producción**

- asegurar la calidad que exige el mercado en el producto (p. ej. congelación de pescado, limpieza de mariscos, etc.)
- dónde y cuándo posible procesar los productos primarios para agregarles valor.
- para comercializar a mejores precios la producción primaria, hay que desviar o reducir la participación de los intermediarios. Sin embargo, los intermediarios manejan los contactos con los compradores en los centros urbanos y disponen así de una información valiosa.

**La capacidad de conseguir informaciones confiables y a tiempo**

Por ejemplo, sobre:

- mercados / compradores / condiciones (calidad) / precios para productos
- cambios micro- y macro-económicos
- préstamos / créditos (empresas, bancos, condiciones)
- cambios / desarrollos de la política del gobierno y programas / fondos de fomento
- innovaciones y tecnologías que mejorarían significativamente su producción / bajarían los costos de la producción

**La capacidad de comercializar su producción a buenos precios**

- Aprender de negociar los precios
- Asociarse para vender en volumen y con poder

**La capacidad de articular su demanda ante los servicios públicos, gobiernos locales / regionales, empresas y ONG**

- necesidades de asistencia técnica
- necesidades de co-financiar actividades productivas
- necesidades de mejoramiento de la infraestructura de la comunidad
- necesidades de educación y capacitación
- necesidades de investigación formal

**La capacidad de organizarse para poder desarrollar su comunidad mejor**

- asignar funciones y roles para organizaciones de base de la comunidad y crear una entidad de representación de la comunidad (p. e. organización paraguas, mesa local).
- organizarse de acorde a retos y metas claras (p. ej. mediante grupos de trabajo)

**La capacidad de intercambiar con otros**



Procurar el intercambio entre la gente de la comunidad con otras comunidades y con el mundo externo (servicios públicos del Estado, gobierno municipal, gobierno regional, comerciantes, intermediarios, compañías privadas, institutos de investigación, etc.)

**La capacidad de identificar y afrontar activamente los verdaderos desafíos de la comunidad**

- no olvidarse de la opinión de minorías o grupos de la comunidad
- organizarse de una manera eficiente y eficaz (p. ej. mediante grupos o comités de trabajo)
- motivar a otros comunitarios de participar activamente
- elaborar planes de trabajo y un sistema de seguimiento

**La capacidad de poder reflexionar críticamente sobre su situación**

- identificar los recursos básicos que existen en la comunidad
- conocer sus fortalezas y debilidades
- identificar y priorizar los verdaderos desafíos

**La capacidad de tener una posición unida ante de entidades externas (el Estado, empresas privadas, ONG)**

- discutir diferentes opciones y posibilidades internamente
- ponerse de acuerdo en cuanto a la posición de la comunidad – preferiblemente en consenso o por la opinión de la gran mayoría

**La capacidad de desarrollar mecanismos democráticos y de honestidad**

- desarrollar una cultura de "compromiso" que media entre los extremos y busca la forma de cómo ponerse de acuerdo entre todos
- desarrollar mecanismos de transparencia y franqueza en la comunidad y en las organizaciones de base
- fomentar el buen liderazgo democrático
- desarrollar y cumplir con reglas y normas democráticas

**La capacidad de aprender a través de la experimentación**

- atreverse probar cosas nuevas, buscar soluciones innovadoras
- analizar los resultados de la experimentación (¿que anduvo bien y que no funcionó?)
- sacar conclusiones específicas y generalizadas

**La capacidad de negociar con otros**

Desarrollar técnicas y métodos de cómo negociar con otros para lograr sus metas:

- negociar con los compradores de su producción
- negociar con las empresas grandes
- negociar con los servicios públicos, gobiernos locales / regionales y ONG

**La capacidad de mediar conflictos**

Desarrollar técnicas y metodologías de cómo manejar o mediar conflictos:



- mediar conflictos entre comunitarios, familias o grupos de la comunidad
- mediar conflictos con "externos" - compradores, instituciones del Estado, partidos políticos
- mediar conflictos con las empresas grandes

### **La capacidad de de-politizar los procesos de desarrollo comunitario**

Los partidos políticos quieren influir con sus dirigentes el desarrollo de la comunidad. Sin embargo, la comunidad en sí debe mantenerse independiente de un u otro partido político para poder asegurar el desarrollo de la comunidad con el tiempo y no depender de la buena voluntad de un político.

### **¿Dónde y cómo empezar?**

Son muchas las capacidades de gestión y gobernanza local que se deben desarrollar o fortalecer en las comunidades. Surge la pregunta ¿dónde y cómo uno puede empezar?

La rueda de aprendizaje presentada arriba provee un marco de planificación, monitoreo y evaluación muy flexible que permita entrar en cualquier lado.

Los círculos que se encuentran sobre la "llanta" de la rueda presentan las capacidades fundamentales que los comunitarios y comunitarias deben de tener para poder gestionar con éxito su proceso de desarrollo. La identificación de estas capacidades es el resultado de evaluaciones de iniciativas exitosas de desarrollo rural y representan la opinión de una multitud de actores sectoriales en varios países.

Para que una comunidad tenga muchos avances en sus procesos de desarrollo, esto requiere que todas estas capacidades estén desarrolladas. Sin embargo, en cada comunidad e incluso cada organización de base, el grado actual de desarrollo de las capacidades. Algunas, posiblemente, ya están muy bien desarrolladas y no requieren mayor fortalecimiento. Otras son más débiles. Se recomienda trabajar sobre las más débiles.

Con el apoyo de facilitadores externos, la comunidad puede diagnosticar su situación actual y decidir cuales capacidades se fortalezcan primero. No es necesario trabajar sobre todas las capacidades a la vez, pero la rueda ayuda como marco de referencia para no olvidarse de los diferentes aspectos.

El Proyecto GMC también tiene que decidir sobre en cuales capacidades puede trabajar para fortalecerlas, por ejemplo, mediante cursos de capacitación en ciertos temas, giras de intercambio, contribuciones de pequeños recursos, etc.

Varias capacidades se mejorarán automáticamente por aplicar el enfoque de desarrollo organizacional y fortalecimiento de la gobernanza local mediante las técnicas / facilitadoras del Proyecto.

Se recomienda que periódicamente las facilitadoras y la mesa local analicen dónde la comunidad se encuentra en cuanto al fortalecimiento de las capacidades de gestión y gobernanza local y luego definen como fortalecer aquellas que todavía les parecen débiles.



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



GOBERNANZA  
**MARINO  
COSTERA**