

ARTÍCULO DE REVISIÓN

El rol de las universidades en el proceso de macro-zonificación del borde costero en la región de Valparaíso, Chile.

Guillermo Martínez¹, Ricardo Figueroa², Antonio Ugalde³

- 1 Escuela de Ciencias del Mar, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Avenida Altamirano 1480, Valparaíso, Chile, guillermo.martinez@pucv.cl
- 2 Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Avenida Brasil 2241, Valparaíso, Chile.
- 3 Vicerrectoría de Desarrollo, Universidad de Playa Ancha, Avenida Gran Bretaña 40, Playa Ancha, Valparaíso, Chile.

Palabras clave: planificación territorial, zonificación, universidades, gobernanza.

INTRODUCCIÓN

Macro-zonificación del borde costero

La Política Nacional de Uso del Borde Costero, PNUBC (Decreto Supremo 475 de 1994 del Ministerio de Defensa. Política Nacional de Borde Costero), plantea la necesidad de compatibilizar los usos y actividades del borde costero, considerando la realidad geográfica de cada zona, asegurando la conservación de sus recursos y protegiendo el ambiente, para lograr un desarrollo equilibrado de estas diferentes actividades. Para ello es necesario determinar los diferentes objetivos y propósitos específicos posibles, para las diversas áreas del litoral, y al mismo tiempo evaluar las aptitudes naturales de los diferentes espacios territoriales presentes, a fin de proponer una zonificación de los usos preferentes para cada uno de estos espacios.

La zonificación del borde costero corresponde a un proceso de planificación territorial participativo del que se obtiene una propuesta consensuada entre los actores públicos, privados y la sociedad organizada, respecto de los usos preferentes para cada una las unidades geográficas que se identifiquen en el litoral regional. Esta propuesta, se traduce en una cartografía donde se grafican los límites de extensión de estos usos preferentes, su zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración conforme

a lo dispuesto por la Política Nacional de Uso del Borde Costero. Constituye finalmente un instrumento de planificación indicativo para el otorgamiento de concesiones marítimas y de consulta para las actualizaciones de los planes reguladores de las comunas costeras de la Región de Valparaíso.

En el marco del “Convenio de cooperación para la ejecución de los procesos de zonificación regional del Borde Costero de la Región de Valparaíso”, suscrito entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional y el Gobierno Regional de Valparaíso, se llevó a cabo el programa de Zonificación del Borde Costero Regional, ejecutado por la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional de Valparaíso, a través del Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial.

A partir de los antecedentes descritos, es posible extraer que el objetivo general de la zonificación del borde costero se desprende de la Política Nacional de Uso del Borde Costero, la cual plantea la necesidad de compatibilizar los usos y actividades del borde costero, considerando la realidad geográfica de cada zona, asegurando la conservación de sus recursos y protegiendo el ambiente, para lograr un desarrollo equilibrado de estas diferentes actividades.

Las etapas contempladas en el proceso

de macro-zonificación fueron: diagnóstico, mapa de intereses de actores públicos y privados, matriz de compatibilidad, mapas de superposición, mapa semáforo y mapa de zonificación (Fig. 1).

Ámbito de aplicación

El instrumento en desarrollo se aplica al borde costero, entendido como aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas. Su extensión puede ser:

frente a predios privados, en donde el borde costero abarca el mar territorial hasta la línea de la más alta marea (incluyendo la superficie denominada “playa de mar”, entre las líneas de la más alta y la más baja marea); frente a predios públicos, donde el borde costero abarca el mar territorial, hasta la línea de más alta marea (lo que incluye la superficie denominada “playa de mar” entre las líneas de la más alta y la más baja marea), más las áreas de protección para menesteres de la pesca, incorporadas en los terrenos de playa y 80 m de playa (sobre la línea de más alta marea). La segunda etapa del proceso, consistió en la confección de un mapa de intereses de actores públicos y privados.

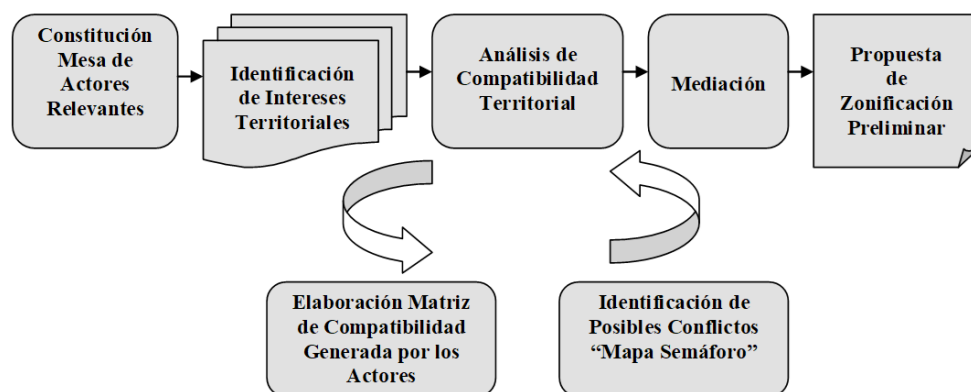


Fig. 1. Mesa público privada en el proceso de macro-zonificación regional.

RESULTADOS

Participación de las universidades en el proceso de macro-zonificación

En el marco de la definición de la zonificación como un proceso participativo, durante el mes de septiembre del año 2010 la Comisión Regional de Uso del Borde Costero y la Oficina Técnica de Apoyo dependientes del Gobierno Regional, invitaron a distintos actores a manifestar sus intereses respecto a los usos preferentes en el territorio costero. Entre los sectores invitados al proceso de

zonificación se incluyó a las universidades regionales, representadas por las cuatro universidades del Consejo de Rectores de Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Playa Ancha, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad de Valparaíso; junto a la Estación Costera de Investigaciones Marinas “Las Cruces” de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Como documento de apoyo para esta etapa, se entregó en forma previa a los actores un “Manual para la Confección de Mapas de Interés y de la Matriz de Compatibilidad”, que sustentaba el proceso de zonificación.

Vacíos conceptuales y procedimentales detectados

Los representantes de las universidades, manifestaron a la Oficina Técnica de Apoyo su preocupación respecto al Manual y al procedimiento utilizado al momento de manifestar sus intereses en el borde costero, destacando algunos vacíos tanto conceptuales como metodológicos del documento, como también la carencia de algunos “principios rectores” explícitos que orientaran todo el proceso de macro-zonificación. Para abordar esta problemática, y sobre todo dadas las implicancias para la Región de los resultados del proceso del cual formaban parte, los representantes de las universidades se auto convocaron a desarrollar un trabajo conjunto, para lo cual se conformó un grupo de trabajo, posteriormente denominado “Grupo Interuniversitario para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras GIZC” (ver Anexo). Este grupo utilizó como metodologías la sistematización de las reflexiones de un panel de expertos, como también talleres de análisis prospectivo, con el objeto de identificar y analizar las estrategias y las actuaciones a materializar en el proceso de macro-zonificación, cautelando la sustentabilidad ambiental y el patrimonio cultural.

Se plantearon posturas teóricas que se consideró necesario revisar, ante lo cual se hizo entrega de un documento, para aportar una mirada sistémica sobre el territorio y su complejidad, contribuyendo a ponderar los usos que son más importantes en un borde costero de una fragilidad inconmensurable, dejando expresa constancia que resulta fundamental ahondar en la importancia de definir un marco regulatorio adecuado que proteja la diversidad que cohabita en el borde costero. Junto a los alcances, se incluyó un análisis fundamental del llamado borde costero, entendido tradicionalmente solo como un límite administrativo que no da cuenta de la complejidad de interacciones con su entorno. Ante ello, se manifestó la necesidad de considerar que el borde costero está incluido en la zona costera, –entendida

desde una perspectiva físico territorial- como el espacio delimitado por la interrelación entre: a) la plataforma continental hasta el límite exterior de la soberanía nacional (12 mn), en el medio acuático; b) las cuencas hidrográficas hasta el límite administrativo de la unidad de decisión más descentralizada del mismo Estado (límite comunal), en el medio terrestre y; c) el límite superior de la celda de circulación de la brisa marina superficial, en el medio aéreo. Asimismo, se consideró necesario que para enfrentar adecuadamente la zonificación de la zona costera y las incertidumbres que puede implicar este proceso, se deben incluir ciertos “principios” en el marco general del proceso de macro-zonificación.

Principios generales en el proceso de macro-zonificación

Principio del bien común. Principio rector a nivel Regional respecto de lo que la sociedad “quiere” de su zona costera, teniendo como fin último el bien común, bajo los criterios del desarrollo sustentable. Principio de simetría. La información relacionada con la zona costera, debe ser comprensible y transparente para los distintos actores o “interesados”.

Principio de aptitud y sensibilidad. Generar en los procesos de toma de decisiones, implementación y gestión territorial; instancias previas que permitan evaluar la aptitud del ambiente para soportar los usos preferentes y secundarios propuestos, para utilizarlos como criterios en este ámbito.

Principio precautorio. Este principio se establece ante la amenaza de potenciales daños que pudiesen generar decisiones en áreas o temas con fuertes incertidumbres o que puedan tener efectos negativos sobre la salud o el medio ambiente; desde esta perspectiva, el principio precautorio es especialmente apropiado para el tratamiento de los temas relacionados con la biodiversidad, porque la complejidad de éstos y el amplio campo geográfico que cubren aumenta la incertidumbre científica, y porque cualquier error puede tener consecuencias devastadoras e irreversibles.

Principio de objetivación. Una vez definidos los usos, para poder dirimir entre usos preferentes y secundarios, es necesario evaluar las implicancias, demandas y requerimientos al ambiente y a los otros usos relacionados.

Principio sistémico. Considerar que la zona costera es un sistema abierto y conectado, que comprende territorio y maritorio en el que ocurren procesos con diferentes escalas y patrones espaciales y temporales.

Principio de complejidad. Considerar que en la zona costera interactúan en cambio permanente, múltiples dimensiones (biótica, socio-cultural, temporal, terrestre, marítima y atmosférica, entre otras), usos e intensidades de uso, lo que obliga a tener puntos de vista multi y transdisciplinarios.

Principio de accesibilidad al bien de uso público. La zona costera contiene un bien nacional de uso público, por lo cual es necesario asegurar el acceso, uso y goce continuo del borde costero.

En función de estos principios, surge el deber de decidir -con criterios flexibles- en base a visiones sistémicas, sustentables y participativas; que se traduzcan en intervenciones que sean monitoreadas e investigadas permanentemente para evitar su obsolescencia, y difundidas públicamente en pos del bien común. Al incluir estos principios se buscaba reforzar el proceso de zonificación bajo el paradigma del desarrollo sustentable tomando en cuenta la enorme riqueza medioambiental de la Región de Valparaíso, su fragilidad, las consideraciones éticas e intergeneracionales, la diversidad de usos y nichos culturales validados por prácticas con una fuerte carga histórica.

Participación y aportes del Grupo Interuniversitario al proceso de macro-zonificación

A la luz del marco conceptual y los principios antes señalados, las universidades participaron del proceso de identificación de áreas de interés y en la definición de criterios para establecer las condiciones necesarias que se deben cumplir para permitir la

compatibilización y coexistencia de dos o más actividades respecto del uso preferente asignado y, posteriormente, se construyó la matriz semáforo de usos compatibles. Durante las siguientes etapas del proceso de macro-zonificación que permitió confeccionar la matriz de compatibilidad, mapas de superposición, mapa semáforo y mapa de zonificación; se detectaron nuevas falencias tanto en el proceso como en los instrumentos utilizados, como por ejemplo la falta de algunas funciones territoriales y subcategorías en la matriz de compatibilidad, lo que dificultó el trabajo de la Comisión. Frente a ello, el GIZC recomendó incorporar nuevos criterios, como también -para futuras zonificaciones- realizar un análisis comparado con criterios utilizados en otras Regiones del país.

Por otro lado, al socializar el principio sistémico entre todos los actores participantes en el proceso, fue posible homologar áreas de conservación en tierra y extenderlas al mar, incorporar zonas de amortiguación, ampliar las zonas de conservación, aplicar el concepto de uso preferente y compatible, para mostrar alianza entre zonas de conservación y turismo de intereses especiales, entre otros. Si bien el GIZC tuvo aciertos, su participación no estuvo ajena a dificultades. El manejo de un lenguaje técnico y dominio conceptual generó grandes asimetrías entre los actores, provocando algunos problemas en la comunicación entre ellos, principalmente al intentar incorporar a la discusión algún concepto o aspecto relevante del proceso. En efecto, se generó una brecha que restringió la participación efectiva, ya que el peso conceptual y la fundamentación de algunos planteamientos o posiciones durante la discusión, quedó en manos de los representantes de las universidades, sin tener oposición respecto a algunos planteamientos. No obstante, en otros casos impidió hacer prevalecer ciertas posiciones, que a juicio de los representantes de las universidades -acorde al principio precautorio- era una postura más sensata o adecuada en algunas zonas de interés, especialmente porque el resto de los participantes no entendió la fundamentación técnica, al no comprender los conceptos

teóricos involucrados.

DISCUSIÓN

Considerando la fragilidad de la riqueza medioambiental de la región de Valparaíso, junto a las consideraciones éticas que siempre deben acompañar las decisiones sobre los bienes comunes en este territorio, donde además está la presencia de zonas industriales, portuarias, turísticas y recreacionales, pesqueras y de acuicultura, urbanas y de desarrollo inmobiliario, entre otras, junto a la existencia de nichos culturales validados por prácticas con una fuerte carga histórica; obliga a pensar que es imperioso impulsar un proceso de zonificación bajo el paradigma del desarrollo sustentable y una visión sistémica.

En el marco del proceso de macro-zonificación, las universidades de la Región de Valparaíso se constituyeron como un referente que permitió aportar una mirada integral sobre el territorio, su complejidad y futuro, contribuyendo así a ponderar los usos que son más importantes en una zona costera de alta fragilidad, remarcando intereses ligados a la protección y el desarrollo del patrimonio socio-cultural, ambiental y productivo de la Región pero fundamentalmente con una óptica que prioriza el bien común y la sustentabilidad como parte de los ejes centrales que debe tener toda política pública.

La zonificación no puede considerarse como algo estático, sino que, como un proceso continuo y permanente, tanto como el conocimiento y valoración de las capacidades desplegadas por el trabajo conjunto de las cuatro universidades del Consejo de Rectores de Valparaíso. Al interior del GIZC, fue surgiendo el convencimiento que era necesario ir más allá de la coyuntura expresada en la invitación del Gobierno Regional y complementar el interés en el bien común, con capacidades para generar conocimiento cabal del territorio. Ello permitirá abrir espacios de diálogo e intercambio de enfoques y metodologías, entre las disciplinas científicas y los distintos agentes sociales e institucionales que intervienen en la zona costera. Estas acciones integradoras, aportarán sus hallazgos

para realizar una gestión pública más eficiente en el ordenamiento territorial, como también abriendo nuevos caminos y perspectivas para el desarrollo científico en la materia.

En este sentido, el GIZC tiene presente que en la gestión de los bienes comunes subyacen los postulados de Hardin (1968), quien señala que “la ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan, persiguiendo cada uno su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes”. Independiente de tales postulados, que han dado cuerpo a una serie de políticas públicas para entregar bienes comunes a privados, el GIZC considera que el aporte de Ostrom (1990) ha demostrado que las personas pueden de hecho, desarrollar sistemas de comunicación y coordinación para trabajar juntas en la gestión de la riqueza colectiva; pueden cultivar confianza recíproca y generar normas sociales necesarias para asignar los recursos escasos con justicia y pueden elaborar reglas efectivas y sanciones graduales para quienes no las cumplan. La “tragedia”, aunque siempre posible, no es inevitable. Esta autora constata en sus investigaciones que “aún no se ha encontrado un ejemplo de un bien común que no haya sufrido un deterioro ecológico cuando todavía era común”.

Ostrom (1990) establece una serie de principios y condiciones para que la autogestión de los bienes comunes funcione con eficacia y sea duradera; como también le da gran importancia al rol que deben jugar las instituciones; destacando que la complejidad de muchos recursos naturales impone que se requieran sistemas de gobernanza que sean sofisticados y de varios niveles o policéntricos, en vez de confiarlos a un solo tipo o nivel de gobierno. Quienes tratan de gobernar los recursos complejos se enfrentan a diferentes tipos de incentivos, que a menudo complican los esfuerzos colectivos, y los subsecuentes resultados. Entre más complicado es un recurso en términos del tipo de bienes y servicios que da, más retador es crear un conjunto de disposiciones institucionales bien diseñadas que compensen los incentivos de sobreexplotar. Un sistema robusto de gobernanza reconoce el aspecto multiescalar

de la gobernanza de los recursos naturales, al igual que la presencia de los incentivos individuales, y busca corregirlos.

Finalmente, considerando la singularidad biótica -que evoluciona en el tiempo- junto a la dinámica de los cambios territoriales, y la gran carga de ocupación y el uso productivo y social de la zona costera, el GIZC plantea la necesidad de reconocer que la zonificación no es estática, sino que es un proceso continuo y permanente; razón por la cual debe contemplar la generación, revisión y actualización sistemática, mediante la observación y monitoreo de los procesos territoriales y su sustentabilidad. Para tal efecto, más allá del motivo coyuntural de este requerimiento del Gobierno Regional, surge la necesidad de implementar un observatorio de zonas costeras, con el propósito de acompañar el proceso de zonificación y facilitar la planificación y gestión estratégica de la región. El GIZC considera que es un deber ético el generar, disponer y difundir información científica permanentemente, con el propósito de potenciar el bien común de la Región; para ello posee capacidades de trabajo inter y transdisciplinario, con reconocimiento ciudadano, independencia en su quehacer, donde “lo observado” tendría la pertinencia y veracidad requerida para este propósito.

REFERENCIAS

Hardin G. 1968. The Tragedy of the Commons, *Science*, 162, 1243-1248.

Ostrom E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, England, 298 p.