



# POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO: UN ANALISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Pedro Lira Olmo<sup>1</sup>

### Resumen

Se presenta una síntesis de los aspectos más importantes contenidos en la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República. Se realiza un resumen detallado de los aspectos relevantes del instrumento, incluyendo la Comisión creada para su implementación y seguimiento.

Se menciona cada artículo y sus contenidos, mediante un resumen que pretende rescatar sus aspectos sustantivos. Del mismo modo, se destaca en negritas el concepto o idea fuerza de cada punto y se agrega un punto de análisis y comentarios relacionados a los alcances, componentes y competencias que se derivan de su aplicación en cuanto instrumento de Ordenación del Territorio.

### I. Política nacional de uso del borde costero del litoral de la República. (Decreto Supremo N° 475 del 14 de diciembre de 1994)

#### 1.1 Resumen de los considerandos que sustentan la propuesta<sup>2</sup>

- a.) Que el borde costero (playas fiscales, playas, bahías, golfos, mar territorial, etc), conforma una **unidad geográfica y física** de importancia para el desarrollo integral y armónico.
- b.) Que tales espacios, constituyen una **unidad integrada e integradora** de partes sustantivas del territorio nacional.
- c.) Que se debe potenciar un **desarrollo armónico**.
- d.) Que es un deber del Estado (aspectos geopolíticos) hacer **uso efectivo de los derechos soberanos y proyectarse sobre las zonas contiguas** de alta mar.
- e.) Que se trata de un **recurso limitado**, que **permite usos exclusivos, excluyentes y compatibles** para potenciar un **aprovechamiento integral** de sus recursos territoriales.

- f.) Dado que el **crecimiento** de los intereses y actividades relacionadas con el ámbito marítimo **ha superado las previsiones y capacidades de la Administración**, se reconoce la necesidad de "dar un cauce necesario" a los proyectos de inversión de los particulares o el propio Estado, conciliándolos con los intereses del país.
- g.) La necesidad de **definir un "Marco Orgánico"** de regulación que permita un mejor aprovechamiento de los espacios, **conciliando los derechos e intereses de los particulares con las necesidades del país**.

#### 1.2 Articulado.

##### Artículo 1°

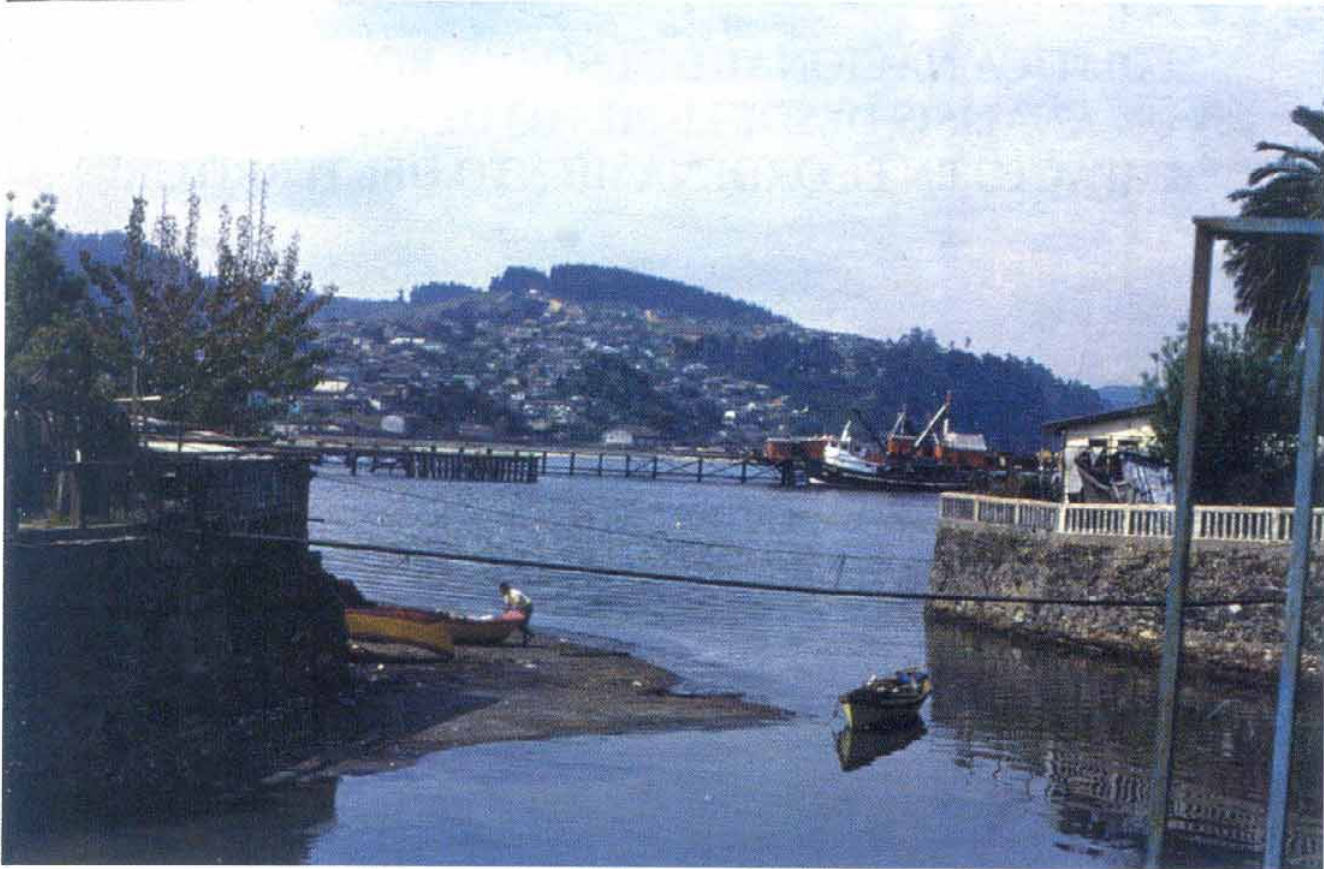
Aprueba la Política de Uso del Borde Costero y define los Principios Generales, ámbito de Aplicación. Objetivos Generales y Objetivos Específicos que la definen.

##### Principios Generales:

- a) Se trata de una **Política de Estado** por lo que debe mantener **continuidad** en su formulación y ejecución. Para ello debe existir un esfuerzo permanente.
- b) Es una **Política Nacional** y procura **conciliar intereses regionales y locales** con la naturaleza misma de la problemática que aborda.
- c) Es multidisciplinaria, dada la **variedad de intereses y actividades que deben ser armonizados**, considerando aspectos sociales, de desarrollo económico, aprovechamiento de recursos naturales, protección del medio ambiente, etc.
- d) Es Sistémica y por su complejidad requiere que se opere a través de un sistema interinstitucional que cumpla tres funciones principales:
  - Coordine los trabajos Interinstitucionales públicos y privados.

1. Geógrafo, Universidad de Chile, ex analista del departamento de Inversiones de Mideplan, ex jefe del Departamento de recursos naturales de CONAMA y consultor nacional e internacional en diferentes materias relacionadas con el manejo y evaluación de recursos naturales. E-mail: plira@ctcinternet.cl

2. Se resume del original extrayendo solo el punto central de la idea y con negritas el principio involucrado.



*Puerto pesquero y muelle artesanal en Tomé, en un sitio que, como recurso escaso, define un uso preferente del borde costero.*

- Establezca un sistema de gestión conjunta.
- Coordine los programas específicos a escala nacional, local y sectorial que se propongan o ejecuten.

#### Ambito de Aplicación

- a) Terrenos de playa fiscal (80 m. desde la línea de más alta marea).
- b) La playa,
- c) Bahías, golfos y canales interiores,
- d) Mar territorial de la República.

#### Objetivos Generales

- Propender a una "adecuada **consideración de la realidad geográfica**", considerando su entorno socioambiental.
- Propender al **desarrollo de los recursos** y riquezas de los diversos sectores.
- Propender a la **conservación del medio ambiente**, acorde a las **necesidades de desarrollo**.
- Propender a una **adecuada conciliación de las múltiples actividades** que se desarrollan en el borde costero.

- Posibilitar y **orientar el desarrollo equilibrado** de las diversas actividades desde una **perspectiva nacional**, considerando los intereses regionales, locales y sectoriales.
- Identificar **las actividades e impactos potenciales** posibles de ser ejecutadas en el espacio regulado, con el fin de **evitar usos inadecuados** o inconvenientes dado que se trata de un **recurso limitado**.

#### Objetivos Específicos

- Determinar objetivos y propósitos específicos posibles para las diversas áreas del Borde Costero (zonificación).
- Identificar los Planes y Proyectos de los distintos organismos del Estado que afecten al Borde Costero.
- Procurar la compatibilización de todos los usos posibles. Un desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su utilización racional e identificando las futuras demandas.
- Posibilitar el desarrollo de inversiones públicas y privadas en un marco de condiciones definidas.

- Proponer los usos preferentes del borde costero (considerando factores geográficos, recursos presentes, planes de desarrollo, centros poblados, definiciones de uso establecidas por otros organismos competentes). Para determinar los usos preferentes, se deben considerar los siguientes usos relevantes:

- Puertos e instalaciones portuarias, (sólo pueden realizarse cuando confluyen un conjunto de condiciones; recurso escaso).

- Industrias de construcción y reparación de naves, (se explicita que es una materia flexible).

- Regularización de asentamientos humanos y caletas pesqueras existentes.

- Areas de uso público para esparcimiento y recreación.

- Actividades industriales, económicas y de desarrollo relacionadas (turismo, pesca, etc.)

Agrega que el ordenamiento y definiciones a adoptar deberán considerar prioritariamente las áreas donde el Estado y sus organismos se encuentran desarrollando proyectos específicos o se consideren de reserva para el futuro, vale decir, encuentra una base geopolítica de sustento a la propuesta.

### Artículo 2º

Crea la "Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral", cuyas funciones serán:

- Proponer la zonificación para el Borde Costero.
- Elaborar un informe bianual de evaluación de la implementación de la Política y realizar propuestas.
- Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de elaborar los diversos Planes Comunales e Intercomunales para cautelar la coherencia de las iniciativas.
- Recoger los estudios que realicen los diversos organismos del Estado.
- Formular recomendaciones, dentro de su competencia, a los órganos de administración del Estado

### Artículo 3º

Integrantes:

- Ministro de Defensa, (Presidente)

- Subsecretario de Marina

- Representante Subdere

- Representante Subsecretaría de Pesca, Minecon

- Un representante de Mideplan



*Borde costero turístico, área de uso público para esparcimiento y recreación.*

- Un representante del MOP
- Un representante del Minvu
- Un representante del Mintratel
- Un representante del MBN
- Un representante de la Armada
- Un representante del Sernatur
- Un representante de la Conama

#### Artículos 4º, 5º y 6º

Se crea una Secretaría Técnica radicada en la Subsecretaría de Marina (4º), se faculta a la Comisión para invitar a otros funcionarios del Estado y representantes del sector privado (5º) y se define que la Comisión dictará un Reglamento Interno para regular su funcionamiento (6º)

#### Artículo 7º y final

Las autoridades y Directivos de los órganos de administración del Estado deberán prestar colaboración a la Comisión dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

### 1.3 Zonificación preliminar de uso del Borde Costero del Litoral.

Corresponde a una propuesta preliminar de zonificación que servirá de base para el documento final a preparar por la Comisión. Para su elaboración, se consultó a los diversos servicios de la administración pública y otras fuentes documentales.

La propuesta reconoce 5 tipos conceptuales para definir los destinos o usos posibles del territorio del Borde Costero:

- **Áreas Reservadas para el Estado.**  
Donde el Estado o sus organismos se encuentran desarrollando proyectos específicos o deben ser reservados para proyectos futuros.
- **Áreas para Puertos y Otras Instalaciones Portuarias de Similar Naturaleza**
  - Sectores actualmente ocupados por los puertos públicos que opera Emporchi y las áreas consideradas para futuras ampliaciones.
  - Áreas actualmente ocupadas para instalaciones privadas.
  - Áreas para nuevos puertos o instalaciones portuarias
- **Áreas para Industrias de Construcción y Reparación de Naves.**  
Ocupación actual de la tipología y las potencialmente aptas.
- **Áreas en las cuales existen Asentamientos Humanos y Caletas de Pescadores**
- **Áreas para Actividades Industriales, Económicas y de Desarrollo.**

- Plantas Industriales procesadoras de productos del mar
- Áreas apropiadas para el ejercicio de la Acuicultura
- Áreas preferentemente turísticas y áreas de importancia turística relativa.

A continuación, utilizando los conceptos señalados precedentemente, se especifica la zonificación definiendo las coordenadas geográficas de cada lugar o la presencia actual de la actividad.

Para cada región existe un conjunto de lugares agrupados bajo cada una de las 5 categorías conceptuales señaladas precedentemente. En otras palabras, se asigna usos específicos a territorios perfectamente delimitados.

## II. Análisis y comentarios

### 2.1 Generales

Desde un punto de vista global se pueden reconocer en la PNUBC algunos elementos conceptuales que vale la pena destacar:

- Reconoce en el Borde Costero un espacio definido, (se establecen límites precisos) o unidad territorial.  
**Elemento conceptual: espacio modular.**
- Declara la importancia de utilizar esta unidad espacial en forma coherente e integrada desde el punto de vista territorial

Hace referencia que esa unidad espacial -borde costero- constituye una unidad geográfico físico de importancia para el desarrollo integral y lo define como una unidad "integrada e integradora del territorio". Igualmente releva la importancia de las proyecciones del territorio desde un punto de vista geopolítico.

Elemento conceptual: espacio como sistema.

- Define el Borde Costero como un recurso escaso que puede ser utilizado en forma exclusiva, excluyente o mediante la compatibilización de las actividades con el objeto de potenciar un "Desarrollo Integral" o "Armónico".  
**Elemento conceptual: planificación espacial**

- Reconoce que el crecimiento y desarrollo de las actividades relacionadas con el Borde Costero (unidad espacial) "han superado las previsiones y capacidades de la administración". Lo anterior lleva a la necesidad de generar un



*La política nacional de uso del borde costero debe resguardar tipos conceptuales de una zonificación que considera, entre otros, el uso habitacional diverso.*

ordenamiento que concilie la ejecución de proyectos privados y públicos con los intereses del país.

**Elemento conceptual: gestión integrada.**

- Declara la necesidad de definir un "Marco Orgánico de Regulación" para el mejor aprovechamiento de los recursos conciliando los intereses privados con las necesidades del país.

**Elemento conceptual: planificación de conflictos**

A partir de los planteamientos anteriores se definen los Principios Generales, el ámbito de Aplicación y los objetivos generales y específicos que se persiguen enfatizándose continuamente la necesidad de contar con un marco ordenador que regule las acciones específicas de los diferentes actores en un territorio definido.

Una segunda consideración, permite distinguir los siguientes elementos para el análisis:

- Las características del instrumento de planificación. Se trata de una Política, vale decir, el nivel conceptual más alto del ejercicio de planificación, donde se contiene la justificación de su existencia y los principios filosóficos que la inspiran (gestión integrada, beneficio social, medio ambiente, etc.), su ámbito de competencia y la definición de la orgánica para su implementación.

- Sus objetivos se cumplen mediante una propuesta de "ordenamiento territorial" o de funcionalización espacial, que establece restricciones y/o usos preferentes a determinados espacios.
- Es un instrumento de carácter Indicativo, pues contiene principios y orientaciones generales y Normativo, pues regula de manera concreta los usos del espacio.
- Orgánicamente, se estructura como una Comisión en la cual participan representantes de 8 Ministerios, 3 servicios (Armada, Sernatur y Conama), y el Ministro de Defensa quien preside y de la cual depende una Secretaría Técnica radicada en la Subsecretaría de Marina la cual hace operativa a la Comisión. Por lo tanto sigue la misma estructura que otras Comisiones en el país (CONAMA, CNR, etc.).
- Para hacer efectiva la ordenación del territorio, establece 5 categorías ("conceptos") o tipologías de áreas para la zonificación; todas ellas en directa relación con "la aptitud potencial del espacio".

## 2.2. Política de Uso del Borde Costero; análisis y comentarios.

El análisis detallado de la PNUBC, permite reconocer una serie de similitudes conceptuales con lo que debería ser un Plan de Ordenación Territorial de nivel comunal.

• Define su ámbito de acción en una sección territorial definida. En un caso, el borde costero y en el otro una comuna. Si bien en ambos, el territorio a planificar responde en gran medida a una delimitación basada fuertemente en un criterio administrativo -jurisdicción de la Subsecretaría de Marina y el espacio administrativo comunal - en el caso del borde costero litoral- se corresponde en una mayor medida con un territorio definido en forma "natural"<sup>3</sup>

En otras palabras, en el caso del borde costero, se asume el carácter de identidad territorial o unidad territorial del espacio en análisis, lo que corresponde a una aproximación sistémica para la planificación, lo que no necesariamente es coincidente con el espacio comunal el cual tiene límites determinados por aproximaciones administrativas antes que espaciales

- Se reconoce en ambos casos la posibilidad de usos alternativos, excluyentes o compatibles. De aquí se desprende la necesidad de generar un "ordenamiento" o regulación de los usos.
- Se establece la necesidad de potenciar un desarrollo armónico del territorio, conciliando los intereses de los privados y el bien

común, punto del mayor interés ya que una adecuada evaluación de los beneficios y costos de uso—sociales y privados- constituye un elemento central de la planificación.

- Del mismo modo, la PNUBC propone un marco orgánico para la gestión y la generación de mecanismos de coordinación inter-institucional lo que implica reconocer el carácter multidisciplinario y transectorial de las acciones que se ejecuten en el espacio.
- La aplicación de un modelo de este tipo en que el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Marina, tiene atribuciones definidas sobre el territorio a normar, facilita notablemente la implementación de la Política.

Finalmente, la PNUBCL, tiene una particularidad respecto de otros instrumentos de planificación del espacio, dado que, definiendo precisamente el territorio a normar, se proyecta sobre el espacio aledaño como es el medio marino. En efecto, la proyección de los diferentes tipos de jurisdicciones que llega hasta las 200 millas marinas parten del espacio modulado a partir de esta Política.

<sup>3</sup> La definición del límite preciso le corresponde determinarlo al Ministerio de Bienes Nacionales.

*Area de Talcahuano. El borde costero como expresión de una realidad urbana.*

