

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MODERNIZACIÓN EN LA PATAGONIA NORTE CHILENA.

El caso de la comuna de Hualaihué: borde costero, salmoneras y comunidades indígenas.

Jorge Olea

Historiador de la Universidad de Chile. Estudiante de Doctorado en Geografía, Universidad Católica.

José Román Carrasco

Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile – Ayudante – Santiago - Chile.

RESUMEN

La comuna de Hualaihué contiene una profunda historia de usos del territorio que se vieron trastocados con la irrupción del Estado y una transformación productiva a fines del siglo XX. Los Instrumentos de Planificación Territorial no han sido lo suficientemente pertinentes al momento de reflexionar en torno a la expansión que, como consecuencia de dichas adaptaciones, ha sufrido el territorio. Asimismo, estas transformaciones se dieron sobre un territorio previamente habitado por comunidades indígenas con sus propios usos y percepciones de ese espacio, por lo que el quiebre fue mucho más profundo. En este texto se busca reflexionar sobre los marcos de organización territorial y sus impactos sobre el uso del territorio, centrándose en el caso de los Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios, sus alcances y proyecciones.

Palabras clave: Planificación territorial, Hualaihué, Borde Costero

ABSTRACT

Hualaihué has a deep history of land uses that were disrupted by the emergence of the state and productive transformation in the late twentieth century. Territorial Planning Instruments have not been sufficiently relevant when thinking about the expansion as a result of these changes, has suffered the territory. Furthermore, these changes occurred over a territory previously inhabited by indigenous communities with their own uses and perceptions of that space, so the break was much deeper. This text seeks to reflect on the frames of territorial organization and its impacts on land use, focusing on the case of Coastal Marine Areas of Indigenous Peoples, their influences and projections.

Keywords: Territorial planning, Hualaihué, Coastline

“En las últimas décadas del siglo XX, este sector vivió importantes transformaciones políticas, económicas, ambientales y sociales, que en muchas formas lo han vuelto irreconocible respecto a su propia realidad unos 30 años antes”

su “resistencia” a limitar un poblamiento humano estable y masivo, producto de su dispar geografía, como también por la limitación del desarrollo de sistemas económicos similares a los del resto del país. Visión centralista, cristalizada en la cuasi nula presencia de algún plan estatal de desarrollo comunal o regional en el sector, tanto en el siglo XIX como prácticamente en todo el siglo XX, generándose un acuerdo más o menos explícito en connotarla como “una frontera natural (...) (que) no ofrece, por lo tanto, condiciones de habitabilidad” (URBINA, 1983: 24). Este juicio hoy se sigue reproduciendo desde el Estado, en una jerga más soterrada y tecnocrática, al definirlo como “áreas de difícil acceso” (ADA), omitiendo gran parte de este territorio, por ejemplo, en estudios como la encuesta CASEN, Encuesta Nacional de Empleo, o en los estudios censales (CASEN, 2015; INE, 2006). En un primer momento, el juicio que define a este territorio como una “frontera natural”, pareciera no tener discusión cuando profundizamos el análisis de la difícil geografía que presentan estos territorios en relación al resto del país. Al formar parte del área cordillerana occidental, cortada por numerosos fiordos, producto de la penetración del mar en el continente a partir del Canal de Chacao, el cual inunda la depresión intermedia (URBINA, 1983), pareciera ser que llegar de forma directa a esta comuna fuera casi imposible (o al menos, así se pensó hasta principios de la

década de los 80’), recurriéndose, hasta el día de hoy, al uso cotidiano de una ruta bi-modal (combinación de barcazas y medios terrestres) como forma de adaptación a este entorno.

El hundimiento del valle central en esta zona, y la conformación del “mar interior” de Chiloé, permite observar en el sector de Hualaihué un perfil geofísico que presenta entre sus elementos más característicos un constante enfrentamiento entre el mar y la cordillera, siendo el contacto con el agua y la cercanía a los bosques cordilleranos la base identitaria de las comunidades indígenas que comenzaron a habitar el sector de manera estable. Relación que deja, a simple vista, muy pocos lugares donde instalar un poblado de envergadura mayor por la escasa presencia de planicies amplias entre las aguas del mar y las alturas cordilleranas, fomentando formas de poblamiento móviles y estacionales (por estación del año, actividad económica, etc.). De esta forma, el mar se presenta como el compañero ineludible de este territorio, no sólo por ser la principal vía de comunicación entre estas tierras y los centros poblados de Puerto Montt o la Isla de Chiloé, sino que especialmente, al actuar como la principal fuente de recursos alimenticios para los habitantes de Hualaihué, ya sea en la forma de actividad pesquera artesanal, o la recolección de borde costero (“mariscar”).

Sumado a la tala y venta del alerce, que será uno de los primeros ciclos económicos que

identificarán a este sector, este poblamiento estaría caracterizado por una economía de subsistencia, marcada por la precariedad y la dependencia de un mercado maderero extra-regional en constante demanda (norte de Chile, Perú, EE. UU, Europa, etc.), el cual permitirá el desarrollo de una pequeña economía monetaria, pero que tomará principalmente la forma de trueque en pos de conseguir productos de difícil manufactura local.

De esta forma, tanto la tala de alerce, como la pesca y la recolección de borde mar, se situaron como los cimientos culturales y económicos de este territorio, desarrollando una forma de vida, una tradición y una identidad en torno a estos elementos esenciales, donde la construcción de sus viviendas y de sus utensilios diarios, como su organización social y espacial estarán determinados por estas dos grandes formas de trabajo, siendo éstas los cimientos culturales, económicos y sociales fundamentales de este territorio, definiendo la organización de sus habitantes hasta mediados del siglo XX.

La prohibición de la tala de alerce en 1976 y la llegada de las empresas salmoneeras al sector desde 1982, marcarán el declive de la hegemonía de estas formas de vida y de producción, reformulando en plena dictadura el ordenamiento territorial autónomo desarrollado en esta zona, generando parte fundamental de las tensiones que caracterizan hoy a este territorio y que marcan el eje de esta investigación.

2. PLANIFICACIÓN AUSENTE EN UNA MODERNIZACIÓN FORZADA

En las últimas décadas del siglo XX, este sector vivió importantes transformaciones políticas, económicas, ambientales y sociales, que en muchas formas lo han vuelto irreconocible respecto a su propia realidad unos 30 años antes. El inicio de la regionalización por parte de la Dictadura militar, no sólo implicó la “desconcentración” de algunas de las facultades del Estado en instituciones regionales, sino que también implicó la introducción de nuevas actividades económicas, como fuera el caso del salmón, y la creación de nuevas

entidades administrativas. Tal fue el caso de la creación de la Provincia de Palena el 20 de septiembre del año 1979, y la fundación de la Comuna de Hualaihué, sólo un día después de la creación de esta nueva provincia, definiéndose su capital comunal en la localidad de Río Negro-Hornopirén. Ambas, prácticamente desde su nacimiento, ya se encontraban definidas con un plan maestro de desarrollo regional, desconocido completamente por los habitantes de la zona, y que ponía como eje el esfuerzo en fomentar la industria salmoneera (ODEPLAN, 1982).

Desde ese momento, el impulso de esta industria extractiva alcanzó una velocidad de desarrollo que significó una revolución constante de sus fuerzas productivas, y la mecanización acelerada y progresiva de sus faenas. Esta transformación, asume un carácter aún más profundo si se toma en cuenta el hecho de que la gran mayoría de las comunidades sobre las que se impuso, eran grupos humanos que aun mantenían un fuerte arraigo en sus economías de subsistencia locales.

El hecho de que esta industria transnacional se instalara en Chile en busca de las condiciones necesarias para el crecimiento del salmón, radicó principalmente en la fuerte demanda a nivel mundial, la cual no podía ser cubierta sólo por los países del hemisferio norte por su carácter de especie estacional. Bajo esta necesidad de encontrar nuevos lugares de producción, se llegó a Chile en busca de medios geográficos similares a los presentes en los lugares de origen, en busca esta vez ya no sólo de la introducción, si no de desarrollar su producción durante todo el año y empezar a competir con los grandes países de esta industria (ROMÁN, 2012).

Sin embargo, no sólo bastaba con esta intencionalidad, ni con la llegada de maquinaria para competir con potencias mundiales en la exportación de salmón, como ocurre hasta hoy con el caso de Noruega. Había que transformar un poco más. Y expresión de estas transformaciones, las podemos observar en parte de los testimonios que han quedado en torno a este proceso. Sergio

Cuadro N°1: Tabla Comparativa Población Provincia de Palena - Comuna de Hualaihué.

| Población | 1970 | 1982 | 1992 | 2002 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|
| Provincia de Palena | 15.259 | 16.975 | 18.748 | 18.971 |
| Comuna de Hualaihué | 5.624 | 6.302 | 8.104 | 8.273 |

Fuente: Elaboración propia, en base a datos entregados en: INE, memoria explicativa plan regulador comuna de Hualaihué. Y: Consultoría para el desarrollo de lineamientos estratégicos de reconstrucción / relocalización y plan maestro conceptual post-desastre Chaitén. Estudio escenarios de reconstrucción/relocalización de la ciudad de Chaitén. Informe primera etapa. Noviembre 2008. Observatorio de Ciudades, Universidad Católica de Chile

Asenjo, quien llegó a Hualaihué en 1990 a trabajar en Ventisqueros, por ejemplo, relata cómo:

“En un corto tiempo llegaron **tres turnos de trabajadores, alcanzamos los 1.000 rápidamente**. La gente que no servía se iba y llegaba gente nueva, **había nuevos contratos todos los días**. Llegó mucha gente de Contao, especialmente mujeres jóvenes. Nadie sabía mucho pero de a poco se iba aprendiendo” (Relato de Don Sergio Asenjo. En: “Nuestro Mar”, Revista La Tejuela, Año 1, N°7. Subrayado propio.)

La concentración laboral que se producirá en un periodo muy corto, rápidamente duplicará la cantidad de población que habitaba en la zona hasta hace no mucho tiempo atrás, y producirá profundos cambios en la estructura social y laboral de este poblado. La utilización de “turnos” laborales, una práctica hasta entonces desconocida, generará nuevas formas de entender el tiempo y el trabajo, ya no en base a los antiguos ritmos naturales (salud, clima, temporadas, etc.), sino esta vez guiados por los nuevos ritmos industriales, las nuevas técnicas mecánicas, y las nuevas relaciones sociales de poder que se instalarán dentro de estos elefantes blancos del progreso, en los que quien no fuera capaz de tomar el ritmo lo más rápido posible sería reemplazado sin mayor consideración. Los contratos nuevos se hacían todos los días, las empresas eran conscientes que no faltaba mano de obra dispuesta (y necesitada) a trabajar (ROMÁN, 2012).

Los efectos de la concentración laboral al interior de la provincia de Palena y la comuna de Hualaihué se muestran de forma evidente en las cifras (Ver Cuadro 1).

Si bien recalcamos el hecho que la industria salmonera se ha sustentado principalmente

en las características ecológicas del mar interior de Chiloé, estas no bastan por sí mismas para garantizar el triunfo de esta actividad económica, como tampoco para explicar sus ciclos de crisis. Sumado a esta “ventajas comparativas” ecológicas, que sin duda dieron el primer impulso, se sumaron otras que terminaron por alzar a este rubro por los cielos del capitalismo nacional.

Tal como hemos mencionado desde un principio, si algo había caracterizado la historia de la Patagonia norte chilena era su aislamiento. Este aislamiento histórico, se reflejó en cientos de personas que dependían de una economía de subsistencia donde la pauperidad era parte de sus condiciones diarias, pauperidad que habría de profundizarse aún más una vez terminado el ciclo alcerero que los había mantenido por años. Este universo de personas, terminó por completar el “circulo virtuoso” del capitalismo tradicional, al conjugar en un sólo territorio todos sus elementos fundamentales: Recursos naturales (las aguas fiordales), Capital (impulsado por el Estado y los privados) y mano de obra posibilitada (y profundamente necesitada) de trabajar.

Pero la incorporación de estas personas a las faenas productivas, no se expresaba sólo en su contratación, era necesario garantizar la disponibilidad y permanencia de las mismas, generando infraestructura necesaria, viviendas en este caso, que mantuviera constante la disponibilidad territorial de estos trabajadores, y no les significara viajar diariamente varias decenas de kilómetros para sumarse a su trabajo. De esta manera, se produjo el aumento y concentración poblacional del sector de Hualaihué, y de una parte no menor de la Patagonia Chilena, en son de conservar una base poblacional estable que permitiera la proyección

permanente de la industria, y generara ingresos en las economías locales que ya habían perdido casi totalmente su autonomía de antaño.

Pero esta concentración, no se produjo sustentada o apoyada por algún plan estatal que proyectara un mejor ordenamiento o respetara algunas de las lógicas poblacionales anteriores. Sin ir más lejos, durante los primeros años de vida de esta comuna, no existió ningún tipo de plan de regulador que, al menos, se planteará el problema de la población en la zona, ocurriendo este desarrollo principalmente influenciado por la funcionalidad y conveniencia de las industrias en la zona.

Por algunos años, este proceso pareció no presentar mayores problemas. Como sucedió en gran parte de Chile, las precariedades económicas y políticas ocurridas en dictadura y en los primeros años de la Concertación, omitieron gran cantidad de problemas sociales ajenos a estos temas “clave”. Sin embargo, como hemos podido constatar en diferentes formas de trabajo de campo realiza-

do entre los años 2010 y 2015, el inicio del siglo XXI ha ido acompañado por la paulatina y progresiva re-articulación, esta vez política y reivindicativa, de aquellos grupos poblacionales que reconocen su ascendencia indígena, y recalcan en la figura de sus padres y abuelos a los verdaderos pioneros en el poblamiento de este sector, buscando que sus derechos, culturales y territoriales, sean reconocidos, principalmente en la posibilidad de pensarse no sólo bajo los ritmos de la industria, sino que retomando sus creencias y espacios de desarrollo, donde el mar y la posibilidad de auto sustentarse libremente de él, abriendo una nueva brecha de lucha en pos del control de los bordes costeros.

Así, este periodo estará marcado por el surgimiento de cerca de 20 comunidades indígenas (la gran mayoría aún en funcionamiento), que amparadas en lazos internos y acuerdos internacionales, hoy reclaman un uso legítimo del territorio que ha marcado su identidad histórica.

Cuadro 2: Detalle Comunidades indígenas Comuna Hualaihué

| Nombre Comunidad | Ubicación | N° Familias | Fecha Constitución |
|----------------------------------|-------------------------------|-------------|--------------------|
| LAFQUEN MAPUCHE | Pichicolo | 25 | 17-02-1995 |
| RUPU - LAFQUEN | Lago Cabrera | 15 | 11-04-1996 |
| RÍO LA ARENA | La Arena | 14 | 18-02-2004 |
| AYULEMN MAPU | Hornopirén | 20 | 11-05-2004 |
| FOTUM-LAFKEN MAPU | Chauchil | 18 | 09-02-2009 |
| TRE MOWAPÍ | Los Baños | 12 | 21-02-2009 |
| MAÑIHUEICO | Mañihueico | 23 | 20-03-2009 |
| AMUTUY RUKA | Pichicolo | 25 | 03-09-2009 |
| ADMAPU KA LAFQUEN | Isla Llanchid | 13 | 22-10-2009 |
| TENTELHUE | Tentelhue | 22 | 05-08-2011 |
| PUNTILLA PICHICOLO | Puntilla Pichicolo | 7 | 09-08-2011 |
| CONTAO | Contao | 16 | 15-09-2011 |
| PUNTILLA QUILLON | Puntilla Quillón | 14 | 24-10-2011 |
| PURNE | Purne | 11 | 16-10-2012 |
| AULEN | Sector Aulén | 14 | 18-12-2013 |
| CALETA EL MANZANO | Caleta El Manzano | 15 | 03-05-2014 |
| NEWEN ANTU | Estero Caballito | 7 | 11-10-2014 |
| CHE INAL LAFQUEN MAPU MEO | Sector Quebra Ola | 8 | 11-12-2014 |
| BOYELIKAN | I. Municipalidad de Hualaihué | 9 | 05-03-2015 |
| MAPU PEÑI | Lago Cabrera | 12 | 23-03-2015 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos www.conadi.cl, consultado el día 21 de Mayo de 2016.

3.- IPT EN UN TERRITORIO NUEVO

La comuna de Hualaihué, ha devenido en una serie de conflictos –tanto explícitos como implícitos– respecto a la ausencia de IPT que reconozcan y se propongan regularizar los vertiginosos cambios que ha sufrido el territorio en los últimos treinta años. La relación entre el Ordenamiento Territorial y sus manifestaciones en los diferentes niveles de la organización político-administrativas pueden ser mucho más problemáticas de lo que parece a primer vista (ARENAS, 2000). Si analizamos este proceso desde un punto de vista meramente técnico, la comuna de Hualaihué cuenta en la actualidad con un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) vigente entre los años 2014-2017 (I. MUNICIPALIDAD DE HUALAIHUÉ, 2013) y con un Plan Regulador sobre su cabecera comunal, Hornopirén, que fue dictado en el año 1988. Asimismo existen una serie de iniciativas que buscarían entregar mejores y más apropiados IPT que, estarían en discusión o en proceso evaluativo (ver Cuadro 3).

En este contexto, resulta interesante destacar la falta de marcos de regulación de la expansión territorial de una comuna que presenta un crecimiento explosivo en casi todos sus términos, producto del proceso que mencionábamos en el apartado anterior. Sin ir más lejos, en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) de

la Región de los Lagos, se puede observar como la comuna de Hualaihué presenta un crecimiento de un 238,78% en el número de empresas creadas, siendo por lejos la más dinámica de toda la región, situación que no es considerada ni en el PLADECO ni en las políticas públicas del territorio. En un primer momento, la simbiosis entre los marcos regulatorios regionales y el comunal funciona de buena manera en lo que respecta a los ejes centrales y líneas de desarrollo. Por ejemplo, el PLADECO plantea una imagen objetivo comunal centrado en la sustentabilidad ambiental, la implementación de infraestructura básica y mejoras en la conectividad, las cuales están en absoluta concordancia con los ejes centrales del PROT y el Plan Regional de Gobierno 2014-2018 de Los Lagos (GOBIERNO REGIONAL LOS LAGOS, 2014). Sin embargo, la disociación ocurre cuando se avanza hacia los proyectos estratégicos productivos, que en la perspectiva regional están orientados a la importancia de las actividades marinas y costeras para la economía regional –tanto en el plano productivo como turístico–, rubro sobre los que casi no hay mención en el PLADECO, cuyo diagnóstico sólo se limita a evidenciar el crecimiento de la actividad acuícola y el descenso de la actividad de pesca artesanal. Sólo planteando la posible realización de un catastro sobre la pesca

Cuadro 3. IPT locales en funcionamiento, evaluación o elaboración

| Instrumento | Fecha Publicación | Fecha Vigencia |
|--|--------------------------|--|
| Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) | 2013 | Vigente: 2014-2017 |
| Plan Regulador de Hornopirén | 17-octubre-1988 | Vigente: 1988 a la fecha |
| Espacio Costero Marítimo de Pueblos Originarios (ECMPO) Mañihueico-Huinay | | En evaluación: En trámite de aprobación en CONADI |
| Plan Regulador de Contao | | En elaboración: En discusión en Concejo Municipal |
| Área Costera Marítima Protegida de Múltiples Usos (ACMP-MU) del Fiordo Comau | | En elaboración: Existe una mesa público-privada para la elaboración de solicitud |
| Zona de Interés Turístico (ZOIT) Cuencas del río Cochamó y Puelo (incluye parte del Parque Nacional Hornopirén) | | En elaboración: Se encuentra en etapa la elaboración del Plan de Acción |

FUENTE: Elaboración propia en base a PLADECO 2014-2017

artesanal desarrollada en la comuna, pero sin establecer plazos fijos ni objetivos claros. Asimismo, el Plan Regulador fija un límite urbano en la localidad de Río Negro-Hornopirén, las cuales han sido superadas con creces en las últimas décadas.

A pesar de esta omisión inicial, el PLADECOC reconoce esta vocación productiva histórica del lugar, basada en el mar y la cordillera, pero desde un enfoque bastante reducido y poco integrador: “La comuna de Hualaihué, rica en recursos naturales, sienta sus bases económicas en actividades productivas que son el sustento de las familias que en ella habitan y que con el pasar de los años se han ido adaptando o transformando en relación a los requerimientos de mercado”, luego señala que “Uno de los principales recursos con que cuenta la comuna es el mar y todas las actividades que se asocian a él. Con respecto a la actividad acuícola y, a pesar de los vaivenes del mercado, el territorio se desarrolla económicamente en base a las labores de acuicultura del salmón, miticultura y pesca artesanal, siendo estos rubros los que generan la mayor empleabilidad del territorio, absorbiendo gran parte de la mano de obra local” (23).

De esta manera, podemos apreciar que ni el PLADECOC ni el Plan Regulador abordan el tema del borde costero, ni las implicancias de las metamorfosis que están ocurriendo en él, sobre todo si se considera que una parte importante de esas transformaciones están directa o indirectamente relacionadas con dicho proceso (por ejemplo, la ubicación de la industria salmonera). En ese contexto, los flujos migratorios que ha sufrido la comuna son una interesante aproximación (ver Cuadro 1), ya que sin duda el aumento acelerado de la población comunal evidencia que la actividad económica presenta una mayor cantidad de plazas de trabajo, actuando como un polo de atracción tanto de migraciones externas (población proveniente desde lugares fuera de la comuna) como internas, provocando un crecimiento urbano descontrolado y un despoblamiento de las zonas costeras, las cuales se presentaban como las de más antigua ocupación.

Así, la antigua población se ve enfrentada a esta nueva organización del territorio, basada en una irrupción de la modernización forzada a través de la acuicultura, emergiendo caminos, industrias, afuerinos y una nueva percepción de ese entorno. A partir de ese momento sólo se escogerá entre adscribirse a estas nuevas empresas o mantener las antiguas formas productivas.

En el caso en cuestión, ha surgido un nuevo escenario tras la sanción del Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO) sancionado por la Ley 20.249 de febrero del 2008 que “Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios”, definiéndolos como el “espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio” (Ley 20.249). Cuando apareció esta ley pareció un gran avance desde la Ley Indígena, ya que reconocía el uso ancestral de las zonas de borde costero, pero con el paso del tiempo ha ido evidenciando una serie de problemas, que según Zelada y Park son posibles de agrupar en sociales, jurídicos y político-administrativo (2013: 52-65). El problema social radica en que la ley no contempla la complejidad de las organizaciones de los pueblos originarios, sino que impone una forma institucional colonialista de percibir las; el de tipo jurídico apunta a la prioridad que poseen las antiguas concesiones y no la supuesta protección que garantiza la ley; y por último, el problema de la escala administrativa, principalmente la necesidad de políticas municipales de organización del territorio, y por otro lado, el tema de la zonificación costera, la cual es extremadamente rígida para los fines que persigue esta ley.

En el caso de Hualaihué existe una solicitud de ECMPO. Esta petición que fue presentada por la Asociación de Comunidades de Hualaihué corresponde a 159.319,3 hectáreas (CONGRESO NACIONAL, s.f.) e implica una zona que abarca toda la bahía de la comuna hasta el fiordo de Comau (ver Mapa 2). Como ya hemos mencionado,

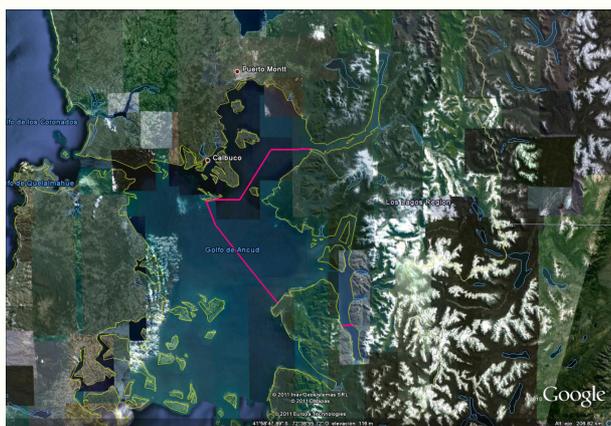


Figura 2. EMCPO solicitado a CONADI por la Asociación de Comunidades de Hualaihué.

Fuente: http://www.subpesca.cl/institucional/602/articles-79935_recurso_1.jpg, consultado 20 de mayo de 2016.

esta legislación plantea el reconocimiento de las concesiones y tratados previos a la sanción del ECMPO, lo que empujaría a una convivencia con los otros IPT locales en torno a lo que hasta el momento sigue siendo un déficit: la disputa por el borde costero territorio que está en una tierra de nadie, donde supuestamente convergen pescadores artesanales y acuicultores, pero que no son abordados por el Plan Regulador ni por el PLADECO. En otras palabras, existe una visión continentalista y urbanista de los IPT presentes en la comuna de Hualaihué, los cuales tendrían que preocuparse de pensar la expansión de la comuna no tan solo en cuanto a infraestructura vial, la dotación de servicios y los demás elementos básicos de la planificación municipal, sino que contemplando los usos tradicionales de estos recursos y su vinculación con los habitantes de la comuna.

Por lo tanto, en una primera aproximación, pareciese que los ECMPO pueden ser una solución a este abandono en la planificación, ya que obligaría en cierto modo a pensar los espacios comunales en los IPT. Sin embargo, las dificultades señaladas anteriormente hacen que la elaboración de nuevos IPT –o la reformulación de los existentes– deban superar su rigidez actual y entablar diálogos políticos y sociales con las comunidades indígenas del territorio, e integrar en el diagnóstico las otras formas de percibir

el territorio, de entenderlo y de distribuirlo.

CONCLUSIONES

Cuando se plantean los IPT se parte desde un ámbito técnico y administrativo que generalmente van a un ritmo menor que las transformaciones del territorio que se supone están organizando. Estos instrumentos están pensados a un nivel nacional con aplicaciones locales, lo cual genera que se vaya adecuando su elaboración a un marco rígido de reglamentación y proyección. Dentro de esa diacronía, hay un notable abandono de los espacios marinos y costeros en los IPT (intencional o no) que redundan en una especie de territorio aparte.

Esto se vuelve aún más crítico cuando estamos en presencia de la incorporación activa y concreta de las comunidades indígenas al momento de las planificaciones territoriales, y se expresa en cuanto estas comunidades representan una forma distinta de pensar el territorio, ya no en un nivel cercenado, sino que tal como vimos en este caso, considerando mar y cordillera como un gran espacio de movimiento y difusión, chocando directamente con las visiones continentalistas y urbanistas que han pensado estas realidades de manera fragmentada, planeado cada espacio como un universo aislado (un plan para concesiones marítimas, un plan de manejo forestal, etc.), no incorporando la dinámica de un territorio heterogéneo pero unificado. La perspectiva de los Pueblos Originarios debiese ser el punto de partida de los IPT que se planteen como objetivo el actuar sobre territorios que presentan un uso ancestral, no tan sólo por su derecho adquirido, sino por el conocimiento técnico acabado sobre el espacios que se pretende planificar.

Asimismo, cuando estos espacios están vinculados a grandes escalas de producción transnacional y, a su vez, con usos de comunidades indígenas, los IPT se tornan aún más conflictivos. Uno de los diagnósticos más compartidos hace referencia a la poca influencia que estos instrumentos tienen, sobre todo los que funcionan

a escala local, en la dirección y promoción del desarrollo económico de cada sector, ya que éste no contaría con un soporte financiero para llevar a cabo las propuestas impulsadas en sus documentos (Fuentes et al, 2007). Por otra parte, se ha discutido en diversas ocasiones sobre la relevancia de la zonificación, y su efectividad como IPT, ya que permite ir dinamizando los espacios en función de las determinaciones y propuestas de cada instrumento. Ante esto, la OCDE (2013) ha propuesto, entre otras cosas poder avanzar en diversas delimitaciones del uso del suelo, principalmente a través de flexibilizar la zonificación del uso del suelo, promoviendo un uso mixto del territorio.

De este modo, se hace urgente la necesidad de avanzar hacia IPT que cuenten con capacidad de intervención en la realidad sobre la que están planificando, con un soporte tanto de regulación como de promoción de los objetivos planteados en dicho instrumento, sobre todo a escala local como los PLADECO. Esto sería la base para alcanzar otras formas de planificación, como zonificaciones más flexibles los cuales necesitarían de una institucionalidad más sólida y con capacidad de acción sobre los cambios en los usos del territorio.

El desarrollo de los ECMPO, y su progresivo empoderamiento, obligarán a realizar una mayor planificación del espacio marino y costero, pero ya no sólo enfocado en las necesidades y proyecciones económicas de la industria, o en la esperanza de que las personas se sigan “adaptando o transformando en relación a los requerimientos de mercado” como nos planteaba el PLADECO, sino en la finalidad de que sean estas formas de planificación y políticas públicas que proyectan, las que busquen rescatar y valorar la diversidad territorial y cultural, en oposición a las lógicas de homogenización heredadas de la planificación centralista y autoritaria de la década de los 80'. Las formas de uso del territorio debiesen ser tomadas en cuenta a la hora de configurar los instrumentos que desde el Estado buscan armonizar los diferentes intereses que concurren sobre el espacio.¶

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENAS, Federico (2000) El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación. En ARENAS, Federico y CÁCERES, Gonzalo, Ordenamiento del territorio en Chile. Desafíos y urgencias para el primer milenio. Ediciones Universidad Católica: Santiago.

CONGRESO NACIONAL (s.f.) Minuta: Pesca artesanal indígena: estadísticas y normativa.

CASEN. (2015). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013. Pueblos Indígenas. Síntesis de Resultados. Santiago: Ministerio Desarrollo Social.

FUENTES, L., P. Allard and A. Orellana (2007), “El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal”, Instituto de Políticas Públicas (Expansiva – UDP de la Universidad Diego Portales), Santiago, Chile. (www.expansivaudp.cl/media/archivos/20071030101546.pdf)

GOBIERNO REGIONAL LOS LAGOS (2014) Plan Regional de Gobierno 2014-2018

I. MUNICIPALIDAD DE HUALAIHUÉ. (2013) Plan de Desarrollo Comunal.

INE. (2006). Encuesta Nacional de Empleo. Diseño Muestral. Santiago: Sub Dirección Técnica Departamento de Investigación y Desarrollo.

INE. (s.f.). División Geográfica Censal. Santiago: Subdepartamento de Gestión Geográfica. Departamento de Infraestructura Estadísticas y Censo. INE.

LEY 20.249.CREA EL ESPACIO COSTERO MARINO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

ODEPLAN. (1982). Plan regional de Desarrollo 1982-1989. Santiago: Oficina de Planificación Nacional. Secretaria Regional de Planificación.

GOBIERNO REGIONAL DE LOS LAGOS (2013) Memoria Explicativa (Previsional): Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Informe, Diagnóstico, Escenarios, Modelo.

OECD (2013), OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013, OECD Publishing.

Román Carrasco, J. (2012). Hornopirén (1973-2007) : tres décadas de cambios, contradicciones y paradoja. Análisis histórico del proceso de desa-

rollo económico capitalista en “Chiloé Continental” (Tesis de Pregrado). Santiago: Universidad de Chile.

URBINA, R. (1983). La periferia meridional india Chiloé en el siglo XVIII. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias

ZELADA, Sara y PARK, James (2013) Análisis crítico de la ley Lafkenche (N° 20.249). El complejo contexto ideológico, jurídico, administrativo y social que dificulta su aplicación. UNIVERSUM, N° 28, Vol. 1, pp. 47-72.