Universidad del Desarrollo
Facultad de Gobierno

GOBERNANZA DE LOS ECOSISTEMAS DE MONTAÑA EN CHILE: CAPACIDAD INSTITUCIONAL, REGULACIÓN Y ALTERNATIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE MONTAÑA

POR: FERNANDO ANDRÉS BARRENECHEA MONTECINOS

Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas

PROFESORES GUÍAS:

CAROLINA CONTESSE STRAUSS

JORGE FÁBREGAS LACOA

SANTIAGO – AGOSTO 2026

© Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, con fines académicos o de investigación, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

AGRADECIMIENTO:

A la Ilustre Municipalidad de La Reina que, sin proponérselo, me brindó el tiempo necesario para desarrollar este trabajo.

Tabla de contenido

1. **Introducción**…… 5
2. **Descripción del Problema y su Relevancia**…… 10
3. **Pregunta de Investigación**…… 11
4. **Objetivos**…… 11
5. **Marco Teórico y Discusión Bibliográfica**…….. 13
   - 5.1 Alianza para las Montañas……... 13
   - 5.2 Propuesta de Política Nacional de Montaña…….. 14
   - 5.3 Gobernanza Comparada de Ecosistemas de Montaña…….. 16
   - 5.4 Marco Legal Vigente…… 16
   - 5.5 Política Nacional de Desarrollo Urbano…….. 18
6. **Marco Metodológico**…….. 19
   - 6.1. Tipo de Enfoque y Diseño…….. 19
   - 6.2. Tipo de investigación…….. 19
   - 6.3. Muestra…….. 21
   - 6.4. Instrumento o Técnica…… 22
   - 6.5. Tipo de análisis de datos…… 23
7. **Análisis de Datos y Resultados**…… 26
   - 7.1. Constatación de Dispersión Regulatoria e Institucional…….. 26
   - 7.2. Articulación de Intereses Contrapuestos…….. 34
   - 7.3. Diseño e Implementación del Comité Nacional para la Montaña……. 43
   - 7.4. Desarrollo de Propuesta y Contenido…… 46

7.5. Contrastación con Política Nacional de Desarrollo Urbano…….. 53

7.6. Gobernanza Extranjera…… 59

8. Conclusiones y Propuesta……... 64

9. Bibliografía…… 75

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de montaña o áreas de montaña en Chile, se suele asociar dichos conceptos exclusivamente a la Cordillera de Los Andes y a la Cordillera de La Costa, ambas con extensiones que fluctúan entre los 4.400 kms. y 3.000 kms. respectivamente. Sin embargo, tal como lo sostiene el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), una zona montañosa es aquella que "*comprende tanto colinas como montañas. Por encima de los 2.500 metros de altitud, la masa continental siempre se clasifica como zona montañosa, no obstante, su pendiente; por debajo de los 2.500 metros y por encima de los 300 metros, el territorio designado tierras altas o colinas se consideran zona montañosa si tienen cierto grado de pendiente y una morfología local variable*.". Bajo esta definición, ratificada por el propio Ministerio de Bienes Nacionales de Chile, la superficie montañosa presente en el País se estima en 47,7 millones de hectáreas, lo que comprende alrededor de un 64% del territorio nacional. De esta manera, la importancia que tienen los ecosistemas montañosos en Chile trasciende las montañas mismas; son grandes extensiones de tierra donde los habitantes se desarrollan, construyen su idiosincrasia y, en términos generales, contribuyen al acervo cultural de toda la Nación.

Haciéndose cargo de esta realidad, el Estado, a lo largo de su historia, ha intentado regular las actividades humanas que allí se generan. Prueba de ello es la minería que, por ejemplo, fue institucionalizada mediante su propio código, promulgado en 1874, y en

vigencia desde el 1 de marzo de 1875.[1] Otro ejemplo lo encontramos en el desarrollo de la institucionalidad turística en Chile, donde tuvo su primera aproximación en el año 1929 cuando se promulgó la Ley N° 4.585, la cual creó el Departamento de Turismo, marcando el inicio de una política estatal para el desarrollo y promoción del turismo en el país.[2]

En cuanto al Medioambiente, la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada en 1994, fue la primera respuesta Estatal ante la necesidad de contar con un marco legal más completo en dicha materia, en sintonía con la creciente preocupación mundial por proteger y conservar los ecosistemas, tan castigados desde tiempos de la Revolución Industrial.

Ahora bien, aun cuando en Chile no existen estudios serios o consolidados que logren entregar una cifra precisa en torno a cuánta gente practica todo tipo de actividades en ambientes montañosos, el Diagnóstico Nacional de Montaña elaborado por la FAO determinó que, para el 2012, la población residente en los mencionados ambientes alcanzaba los 3,6 millones de habitantes, correspondiente al 20% del total nacional.[3]

En este contexto multidimensional, donde el desarrollo de actividades comerciales, productivas, deportivas, y recreacionales interactúan entre sí y con los mismos individuos que residen en los entornos montañosos, Chile fundamenta su decisión de suscribir un

[1] La actividad minera en Chile se remonta a periodos precolombinos, donde los pueblos originarios, principalmente en el Norte, explotaban yacimientos de cobre y oro.

[2] Con posterioridad, el D.F.L. N° 355 de 1960 creó la Dirección de Turismo, reemplazada por el Servicio Natural de Turismo, según lo dispuesto por el Decreto Ley N° 1224 de 1975. Durante los siguientes años emanan una gran cantidad de normativa regulatoria de la actividad turística, hasta la promulgación de la Ley N° 20.423 el 4 de febrero de 2010, que establece un Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.

[3] Estas cifras, en términos porcentuales, no sufrirían mayores variaciones con el paso de los años, según una investigación realizada por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, año 2019.

acuerdo internacional voluntario denominado Alianza para las Montañas, el año 2007, cuyo objetivo principal fue mejorar la calidad de vida de las poblaciones cobijadas en ecosistemas montañosos, así como protegerlos de riesgos objetivos y subjetivos, lo cual adquiere relevancia si entendemos a la montaña como una zona que cumple una "*función ecosistémica de complementariedad y de integración con las zonas bajas y valles, tanto por el suministro de bienes y servicios, como también por el flujo y desplazamiento de recursos y personas que transitan por razones laborales, económicas o vinculadas al ocio o al turismo.*" (Fundación Plantae, 2018).

A mayor abundamiento, la Alianza para Las Montañas nace bajo el alero de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo, llevada a cabo el año 2002, la cual se constituyó como una instancia global de colaboración entre diversos actores de la comunidad internacional, cuyo objetivo fue crear conciencia sobre la necesidad de garantizar la protección del medio ambiente durante el crecimiento económico y el progreso social de cada país, apoyándose en la integración de esfuerzos y capacidades de todas las partes implicadas. En el marco de esta cumbre, se instó a los países con regiones montañosas a formar una alianza internacional enfocada en fomentar el uso sostenible de estos ecosistemas, lo que se conoció como la señalada Alianza para las Montañas.

En sinergia con lo precedentemente expuesto, a nivel regional surgieron iniciativas como la Declaración de Huaraz del año 2002, la Declaración de Cusco sobre el Desarrollo Sostenible de los Ecosistemas de Montaña" del 2004, y la reciente Declaración de Bogotá, de Julio de 2024, que básicamente apuntaron todas ellas a establecer

compromisos concretos para implementar el Capítulo 13 del Programa 21 de la Cumbre, fomentando y fortaleciendo alianzas que integren los esfuerzos de los gobiernos y otros actores relevantes identificados en dicho programa, con el objetivo de avanzar hacia una fuerza regional que promueva el desarrollo sostenible en áreas montañosas. De esta manera, nace el año 2007 la Iniciativa Andina de las Montañas, mediante la firma de la Declaración de Tucumán por los siete países que comparten la cordillera andina: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile. Esta iniciativa tuvo como propósito principal promover y consolidar un espacio de diálogo regional enfocado en el diseño e implementación de acciones coordinadas en la zona.[4]

Es en este contexto donde Chile, finalmente, concreta el compromiso adquirido el año 2007 con la Alianza para las Montañas, con la creación de un comité asesor denominado Comité Nacional para las Montañas (CNM), formalizado mediante el Decreto N° 108 del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), de fecha 12 de septiembre del año 2014. Dicho decreto otorgó al CNM la capacidad de proponer recomendaciones orientadas a mejorar la comprensión de los ecosistemas de montaña, fomentar su incorporación en las políticas públicas, estrategias y planes de acción.

Es así como durante el año 2016, bajo la presidencia del MINREL, el CNM trabajó en una propuesta de Política Nacional de Montaña, la cual fue refrendada por una consulta ciudadana difundida mediante plataforma digital, operando entre el 20 de diciembre del mismo año y el 20 de febrero del 2017; es decir, tuvo una vigencia de 60 días. Finalizado el proceso, en los meses siguientes se recogieron las observaciones

[4] Misión de la IAM en su Sitio WEB, https://iam-andes.org/

ciudadanas y se discutió el documento por parte de las instituciones que conforman el CNM para así, en definitiva, consolidar un documento en abril de 2017, denominado oficialmente Propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de la Montaña (PNGSM), que tuvo como objetivo general "*Reconocer y valorar las montañas como parte de la identidad nacional, propendiendo a su uso sustentable y propiciando el bienestar social, económico y ambiental de la población.*"[5]

Sin embargo, a la fecha, la Propuesta de Política Nacional de Montaña **no ha logrado avanzar ni cumplir con sus lineamientos.**

2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y SU RELEVANCIA

Como se señaló en el capítulo anterior, Chile no ha logrado implementar una Política Nacional de Montaña, existiendo a la fecha sólo una Propuesta, la cual apunta a la **Gestión Sustentable** de la Montaña en Chile. Ello genera una total ausencia de directrices para las instituciones públicas que, de alguna manera, se relacionan con ecosistemas de montaña, en torno a cómo deben obrar frente a desafíos o necesidades que le sean pertinentes, más allá de sus obligaciones legales sectoriales.

El escenario descrito se torna aún más complejo cuando la actual Gobernanza no entrega, de manera coherente y uniformada, respuestas ante las presiones provenientes de distintos sectores, principalmente aquellos relacionados con las propias actividades humanas. La respuesta del Estado muchas veces es incompleta, confusa e incluso

[5] Documento de Propuesta, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017.

contradictoria, sobre todo cuando la superposición de intereses afecta garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR).[6]

En resumen, Chile carece de un mecanismo institucional con capacidades, responsabilidades y herramientas suficientes para coordinar la gestión sustentable de los ecosistemas de montaña. Este escenario podría estar obstaculizando la aprobación e implementación de la propuesta formulada el 2017, manteniéndose en la actualidad una gestión fragmentada entre múltiples organismos y marcos regulatorios sectoriales.

3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué factores institucionales, normativos y de coordinación han limitado la aprobación e implementación de la Propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de la Montaña de 2017, y qué alternativa de gobernanza podría responder de manera más adecuada a dichas limitaciones?

[6] Acontece principalmente cuando el artículo 19 N° 8, que dice relación con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se enfrenta al derecho de propiedad, consagrado en el N° 23 del mismo artículo.

4. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

4.1. Objetivo General

Analizar las capacidades y limitaciones del actual modelo de gobernanza de los ecosistemas de montaña en Chile, identificando los factores que han dificultado la implementación de la propuesta formulada en 2017 y evaluar alternativas institucionales para fortalecer su coordinación y ejecución.

4.2. Específico 1

Describir la trayectoria institucional de la Propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de la Montaña desde su formulación en 2017.

4.3. Específico 2

Identificar las competencias, mecanismos de coordinación y posibles superposiciones o vacíos entre los organismos públicos vinculados a la gestión de los ecosistemas de montaña.

4.4. Específico 3

Evaluar las capacidades institucionales del Comité Nacional para las Montañas en materia de liderazgo, coordinación, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas.

4.5. Específico 4

Comparar los arreglos de gobernanza de montaña de España, Perú y Argentina mediante criterios institucionales comunes.

4.6. Específico 5

Analizar alternativas de gobernanza aplicables al caso chileno, considerando viabilidad jurídica, administrativa, política y presupuestaria.

4.7. Específico 6

Formular una propuesta institucional orientada a fortalecer la implementación de una política nacional de montaña.

5. MARCO TEÓRICO Y DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA

Para poder responder a la pregunta general de investigación y concurrir con los objetivos planteados, se recurrirá al análisis de las siguientes fuentes, las que permitirán orientarnos y, en el proceso, acercarnos a una mayor comprensión de las temáticas de montaña:

5.1. Alianza para Las Montañas (2002)

La Alianza Internacional para el Desarrollo Sostenible de las Regiones Montañosas, conocida como la Alianza para las Montañas, surgió como uno de los logros destacados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. Impulsada por el Gobierno de Suiza, la FAO y el PNUMA, su principal objetivo fue promover una implementación más eficaz del capítulo 13 del Programa 21 y del Plan de Aplicación elaborado en dicha Cumbre. Este capítulo aborda específicamente el desarrollo sostenible en áreas montañosas, con énfasis en la gestión de ecosistemas frágiles, la protección de los recursos hídricos, el impulso a una

agricultura sostenible y la erradicación de la pobreza rural en estas zonas. Sus acciones se centran en generar conocimiento sobre ecología y recursos naturales, así como en fomentar medios de vida sostenibles adaptados a las condiciones particulares de las regiones montañosas. Dentro del ámbito regional, se asumió el compromiso de establecer en cada país miembro de la Alianza un Comité Nacional de Montañas.

En Chile el CNM funcionó, de modo informal bajo la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre los años 2007 y 2014, año último en que se constituyó a través del Decreto N° 108 de fecha 12 de septiembre de 2014.

5.2. Propuesta de Política Nacional de Montaña

La propuesta de una nueva Política Nacional de Montaña surge como una iniciativa del Comité Nacional para las Montañas, Órgano presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y conformado por 15 actores públicos, destacándose el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, SERNAGEOMIN, el Ministerio del Medio Ambiente, quien ejerce la Secretaría Técnica, Ministerio de Minería, entre otros.

La visión que estableció el CNM dice relación con que al año 2030 las montañas deben ser reconocidas como un elemento de la identidad nacional, por lo que deben ser integradas a las aspiraciones de bienestar social, económico y ambiental de la población.

De esta manera, el año 2017 nace una propuesta para dotar al País de una Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas, documento que establece una serie de lineamientos, los cuales se sintetizan en:

- Robustecer el conocimiento y valoración intercultural de las montañas, incluyendo el de los pueblos indígenas en Chile, propendiendo al fortalecimiento de la participación de comunidades locales e indígenas en las decisiones de intervención en las montañas, en el marco de la institucionalidad vigente.
- Sensibilizar acerca de la importancia internacional, nacional, regional y local de las montañas, dando con ello cumplimiento a los compromisos internacionales que Chile tiene en materia de montañas, incorporando dichos lineamientos en políticas, planes, programas e instrumentos de gestión regional y comunal, así como en los instrumentos de planificación territorial existentes, sumando en el proceso a organismos e instituciones a la implementación de la Política Nacional de las Montañas.
- Promover la protección de las montañas, adoptando las medidas necesarias para mantener sus servicios ambientales, fortaleciendo los marcos regulatorios relacionados a la protección de las montañas, con especial énfasis en los instrumentos de gestión territorial.
- Fomentar el desarrollo económico sustentable en las montañas, generando las condiciones en infraestructura, acceso, seguridad y rescate para el desarrollo de las actividades económicas en la montaña.
- Educar y propiciar un acceso responsable e inclusivo para el disfrute de las montañas, capacitando de manera técnica y teórica a los organismos que

inciden en la planificación y gestión de la montaña para efectos de propiciar su acceso y disfrute.[7]

5.3. Gobernanza Comparada de Ecosistemas de Montaña

Uno de los principales caminos que debemos abordar para determinar el grado de avance existente en nuestra institucionalidad vinculada a las áreas de montaña, tiene que ver con efectuar precisamente un estudio comparado en torno a cómo otros Estados han afrontado la gestión de sus ecosistemas montañosos, y si han obedecido las directrices impulsadas por la Alianza para las Montañas y demás encuentros regionales relacionados con la misma.

Al respecto, el análisis cobra relevancia en torno a tres países que son parte de los 75 gobiernos nacionales que han suscrito el acuerdo anteriormente señalado, específicamente España, Argentina y Perú, todos ellos naciones destacadas por poseer ecosistemas de montaña similares a los de Chile.

5.4. Marco Legal Vigente

Aun cuando Chile carece de una legislación específica dedicada exclusivamente a la protección de los ecosistemas de montaña, posee normativas generales e instrumentos de planificación territorial que se orientan en la regulación de ciertos aspectos o dinámicas surgidas en los mencionados ecosistemas. De este modo, vamos

[7] Lineamientos extraídos desde la Propuesta de Política Nacional de Montaña, formulada por el CNM el año 2017.

a examinar aquellos cuerpos y preceptos que estén vinculados y dedicados a ello, principalmente:

- Ley 21.600: Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), el cual se encarga de administrar parques y reservas nacionales que resguardan ecosistemas de alta montaña y cordilleranos.
- Ley 20.417: Norma que se encargó de crear el Ministerio del Medio Ambiente, regulando además el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- Ley 21.455: Ley Marco de Cambio Climático: Constituyó un marco jurídico vinculante para enfrentar la crisis climática.
- Ley 20.283: Busca preservar especies vegetales emblemáticas de los ecosistemas montañosos, como la araucaria y el alerce, garantizando su protección al restringir su explotación comercial, permitiéndola únicamente bajo estrictos planes de manejo que aseguren la sostenibilidad y conservación de estos recursos naturales.
- Ley 19.300: Establece las Bases Generales del Medio Ambiente. Regula el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, definiendo la protección de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.
- Ley 17.288: Se encarga de regular los Monumentos Nacionales y Santuarios de la Naturaleza.
- Ley 20.423: Tiene por objetivo establecer y consolidar el Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo en Chile.

- Ley 19.712: Crea el marco jurídico para la institucionalidad deportiva del País, regulando el fomento, la práctica y el financiamiento de actividades físicas y recreativas en Chile.

5.5. Política Nacional de Desarrollo Urbano

Finalmente, es del todo útil efectuar una comparación entre la Propuesta de una nueva Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, presentada el 2014 por el entonces Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echeñique, la cual tuvo por finalidad mejorar la calidad de vida de las personas, abordando de manera integral los aspectos que rigen la conformación de las ciudades, apoyar la descentralización del país, entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, dar sustento y un sentido de unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios que necesitan modernizarse y adecuarse a los nuevos requerimientos de la sociedad y, por último, generar certidumbres que favorezcan la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada.[8]

La razón que hay detrás de este ejercicio comparativo radica en encontrar paralelismos y escenario análogos donde el instrumento concebido para mejorar la calidad de vida de las personas en entornos urbanos sea replicable en aquellos

[8] Política Nacional de Desarrollo Urbano, Capítulo Introductorio, letra D, página 15.

conformados principalmente por ecosistemas de montaña, teniendo especial consideración en la propia naturaleza migrante del ser humano, que tiende a transitar por zonas geográficas que, en el caso de Chile, suelen estar conformadas de manera simultánea por áreas rurales, urbanas y montañosas.

6. MARCO METODOLÓGICO

6.1. Tipo de Enfoque y Diseño

Con el propósito de abordar las interrogantes anteriormente planteadas, la investigación adoptará un enfoque cualitativo, por cuanto su propósito radica en examinar detalladamente documentos oficiales para entender cómo se ha construido la actual institucionalidad de montaña en Chile. Más que recolectar cifras o alterar variables, el enfoque está en explorar un escenario complejo con el objetivo de identificar oportunidades de mejora en el diseño de políticas públicas ligadas a los ecosistemas de montaña.

Siguiendo esta línea, se opta por el paradigma empírico dentro de la investigación cualitativa, dado que se centra en examinar ciertas unidades de análisis con atributos específicos, profundizando en sus funcionamientos únicos dentro de un contexto determinado. Este enfoque posibilita una visión detallada y contextualizada del objeto de estudio, destacando tanto sus singularidades como sus mecanismos internos, aspectos fundamentales para captar plenamente su dinámica en escenarios reales.

6.2. Tipo de investigación: Exploratoria y Descriptiva

Se adopta este tipo de investigación por cuanto se intenta explorar y en los documentos de estudio la manera en que opera la actual gobernanza de zonas de montaña, para luego describir los hallazgos y proponer oportunidades de mejora en el diseño de políticas públicas.

El alcance de esta investigación es transversal, centrado en el análisis del estado actual de la Propuesta de PNGSM junto con nuestra propia institucionalidad afín y experiencia comparada. Este estudio no considera perspectivas históricas, enfocándose únicamente en describir y comprender el contexto y las condiciones actuales, lo que permite una visión clara y específica del estado actual de los mencionados elementos y su funcionamiento en el presente.

De esta manera, el propósito de esta investigación es de carácter básico, ya que se inscribe dentro de un proyecto académico cuyo objetivo principal es la obtención del grado de Magíster. Este enfoque académico determina tanto la naturaleza como la dirección del estudio, orientándolo hacia la generación de conocimiento teórico. Aunque limitado a un ámbito específico, dicho conocimiento contribuye a un entendimiento más sólido y fundamentado del tema, sirviendo como piedra angular para investigaciones futuras.

Por otro lado, el nivel de control en esta investigación es de tipo no experimental. Esto implica que no se realizarán modificaciones en las variables que caracterizan al objeto de estudio. Este diseño permite observar y analizar el fenómeno en su entorno

natural, sin intervenciones externas que puedan alterar su comportamiento. De este modo, se garantiza que los resultados obtenidos, si los hay, representen de manera fiel la realidad del contexto investigado, evitando la influencia de manipulaciones experimentales.

6.3. Muestra

Como ya se mencionó, esta investigación tiene un carácter cualitativo, por lo que se procederá a una revisión de fuentes bibliográficas relacionadas con la propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas, en especial el Comité Nacional para la Montaña y su decreto de creación, además de toda documentación que refleje el trabajo realizado de dicho Comité antes y después de la Propuesta del 2017.

A su vez, se examinarán oficios, presupuestos, cuentas públicas, proyectos de ley, normas sectoriales, e instrumentos de gestión ambiental[9] que incidan o se vinculen directamente con los ecosistemas montañosos.

En cuanto al estudio comparado, se recogerán Informes, Acuerdos y Declaraciones de la Alianza para las Montañas, la FAO y organismos internacionales que se hayan pronunciado o emitido orientaciones y propuestas en torno a las áreas de montaña. Además, se pondrá especial atención a leyes, políticas, planes y, en general, a la gestión institucional de España, Perú y Argentina que regule sus ecosistemas de montaña.

[9] Principalmente la Evaluación Ambiental Estratégica, herramienta incorporada por la Ley 20.417, promulgada el año 2010 y que modificó la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

6.3.1 Criterios de inclusión

- Documentos oficiales publicados por instituciones públicas, nacionales y extranjeras.
- Normativas, políticas públicas, proyectos legislativos o marcos normativos nacionales vinculados a ecosistemas de montaña.
- Documentos que aborden la relevancia de las gobernanzas de las zonas montañosas.
- Investigaciones formales de organismos o instituciones no gubernamentales que abordan la problemática de regular los ecosistemas de montaña.
- Documentos vigentes entre los años 2002 y 2026.

6.3.2 Criterios de exclusión

- Documentos publicados de manera no oficial o informales que no cuentan con respaldo verificable o académico.
- Normativas, políticas públicas, proyectos legislativos o marcos normativos nacionales que no se relacionen con los ecosistemas de montaña.
- Investigaciones de organismos o instituciones no gubernamentales que no se relacionan con áreas de montaña.
- Documentos fuera del periodo comprendido entre los años 2002 y 2026.

6.4. Técnica de recolección de datos

a) Análisis de Datos Secundarios: Se realizarán revisiones documentales de estudios, Legislación e Instituciones que se relacionan con la propuesta de PNGSM. Este análisis entregará una base sólida de información y permitirá identificar inconsistencias, deficiencias, fortalezas, patrones y tendencias en la regulación e institucionalidad que rige a los ecosistemas montañosos.
b) Estudio de Casos Internacionales: Se realizará un análisis comparado de experiencias (institucionalidad) extranjeras, tomando los casos de España, Perú y Argentina. Se analizarán los factores que han considerado estos modelos, las barreras que enfrentaron, y si éstos son lo suficientemente exitosos para ser importados, de manera de resolver las problemáticas locales.

En síntesis, la técnica empleada para la recolección de datos es el análisis documental. A través de esta metodología, se obtendrá información pertinente a partir de documentos oficiales y estudios comparados, con el propósito de explorar, describir y analizar cómo se aborda la Institucionalidad de montaña en Chile. Para llevar a cabo este análisis, se establecen criterios claros de inclusión y exclusión, lo que facilita una selección más rigurosa de las fuentes.

6.5. Tipo de análisis de datos

El proceso de análisis de datos consistirá en una revisión detallada y minuciosa de los documentos oficiales seleccionados, poniendo especial foco en el estado actual de la Institucionalidad de Montaña en Chile y la Propuesta de Política Nacional de la misma,

todo ello con el propósito de examinar, estructurar e interpretar cómo se ha diseñado e intentado implementar.

El análisis será liderado por la pregunta de investigación propuesta, que recordemos es: ¿Qué factores institucionales, normativos y de coordinación han limitado la aprobación e implementación de la Propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de la Montaña de 2017, y qué alternativa de gobernanza podría responder de manera más adecuada a dichas limitaciones?

Para responder la pregunta, se considerarán la documentación y fuentes ya señaladas precedentemente y, a su vez, se desarrollará una matriz de codificación diseñada para analizar los documentos y organizar la información de acuerdo con las siguientes categorías de análisis:

a) Existencia de un mandato legal o de otro tipo de fuente vinculante que entregue atribuciones suficientes para establecer políticas o programas sobre los ecosistemas de montaña.
b) Presencia de una Institución u Organismo Público que lidere la actual Gobernanza y propuestas afines.
c) Herramientas o instancias de coordinación entre los distintos actores involucrados en la actual Institucionalidad atingente a las zonas de montaña.
d) Capacidad técnica y jurídica para poder implementar políticas o programas destinados a los ecosistemas montañosos.
e) Disposición de recursos para poder materializar el diseño institucional actual y el propuesto.

f) Participación de distintos estamentos, públicos o privados, nacionales, regionales o locales, en las distintas etapas de diseño e implementación de políticas o programas ligados a las áreas de montaña.
g) Seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas en razón de las herramientas que entrega la actual Gobernanza.
h) Determinación de responsabilidades y/o rendición de cuentas ante la verificación de resultados obtenidos.
i) Mecanismos de resolución de conflictos.

Estas categorías son definidas a partir del problema de investigación y el marco teórico que lo apoya, lo que facilitará una comprensión más clara sobre cómo opera la actual Gobernanza de los Ecosistemas Montañosos en Chile, la capacidad institucional, su regulación y, de proceder, alternativas de implementación de una Política Nacional de Montaña.

En cuanto a la comparación internacional, en el sentido de confrontar la realidad nacional con la de los países sujetos a estudio, es decir, España, Perú y Argentina, se confeccionará una matriz sistémica con criterios comunes tales como la constatación de una política nacional de montaña, su fundamento legal, grado de autonomía, presupuesto y, en general, criterios análogos a las categorías de análisis precedentemente expuestas, teniendo en especial consideración la realidad institucional de cada uno de ellos.[10]

[10] Ello cobra mayor relevancia si consideramos que España es una Monarquía Parlamentaria y Argentina es un Estado Federal Descentralizado, en oposición a Perú que posee instituciones especiales desconcentradas que no necesariamente son parte de una Gobernanza integral de Montaña.

7. ANÁLISIS DE DATOS Y RESULTADOS

Para abordar la pregunta de investigación y esclarecer el origen de la problemática planteada, este capítulo se encargará de presentar la información recopilada - y su correspondiente análisis - organizada según los objetivos establecidos en este estudio.

De esta manera, para cumplir con dicha tarea, se exploró el diseño institucional actual y la Propuesta de PNGSM mediante diversas fuentes secundarias, triangulando los resultados obtenidos de manera de entregar una respuesta integral, proceso que a continuación se pasa a exponer:

7.1. Constatación de Dispersión Regulatoria e Institucional

Una de las principales problemáticas observadas que interfieren u obstaculizan la concreción de una Gobernanza adecuada y eficiente que regule los ecosistemas de montaña, es la existencia de un número importante de instituciones o entidades públicas que actúan sobre los mismos, abordando materias específicas y propias de la naturaleza del organismo a cargo. Es así como constatamos el rol protagónico que desempeña el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), el cual opera administrando y resguardando los terrenos fiscales emplazados en áreas montañosas. Esta función la cumple principalmente gestionando su acceso o administración mediante normativas, concesiones y servidumbres, complementadas con convenios, que facilitan su utilización para actividades turísticas, científicas y deportes de montaña[11]. Además, implementa la

[11] Por ejemplo, el año 2019 el Ministerio implementó el programa "Sube a la Montaña", el cual tuvo por objeto "facilitar y promover vías de acceso a la montaña para fines turísticos y deportivos. Establecer parámetros para un acceso y utilización de los montañistas, incluyendo la fijación de estándares mínimos de seguridad y desarrollar programas de capacitación para el ejercicio responsable de deportes en altura." (MBN).

figura de los Bienes Nacionales Protegidos (BNP), la cual consiste en destinar terrenos a la conservación y valorización al ser considerados ecosistemas frágiles que poseen una relevancia ecológica significativa. Esta iniciativa, en muchos casos, se lleva a cabo de manera coordinada con el Ministerio del Medio Ambiente, buscando garantizar la protección y el manejo sostenible de estas áreas.

En sinergia con el MBN, el Ministerio del Medio ambiente (MMA) se vincula a los ecosistemas de montaña articulando y promoviendo la preservación de los mismos, principalmente bajo la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, la cual establece la obligación de que los proyectos que se hayan de ejecutar en áreas de montaña pasen por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), analizando detalladamente sus efectos en los glaciares, las cuencas hídricas y la vegetación nativa. De esta manera, dicha Ley se orienta en la creación y ejecución de políticas, planes y programas relacionados con el medioambiente, además de garantizar la protección y preservación de la diversidad biológica y los recursos naturales renovables e hídricos. En síntesis, busca fomentar el desarrollo sostenible, asegurar la coherencia de las políticas ambientales y fortalecer su marco normativo. Además, actúa a través de distintas herramientas de gestión de áreas silvestres, con proyectos y programas de conservación impulsados tanto por el Estado como por el sector privado, como acontece con el Proyecto GEF Montaña[12], la matriz misma del recientemente creado Servicio de

[12] Programa de conservación de la biodiversidad en ecosistemas mediterráneos, mediante la creación de corredores biológicos y el desarrollo de planes de manejo sustentables para actores económicos relacionados (turismo, agricultura, etc.)

Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)[13] y los Santuarios de la Naturaleza conforme a lo establecido por la Ley 17.288.[14]

Junto a las dos Secretarías de Estado anteriormente mencionadas, el **Ministerio de Agricultura (MINAGRI**) se relaciona con las áreas montañosas mediante el nuevo Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR), el cual pasa a ser el continuador y sucesor legal de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), teniendo por finalidad «la protección, el fomento, la conservación, la preservación, la recuperación, la restauración y el manejo y regulación del uso sustentable de los bosques y demás formaciones vegetacionales del país y de los componentes de la naturaleza asociados a estas, así como el desarrollo de nuevos bosques y otras formaciones vegetacionales en suelos de aptitud preferentemente forestal[15]».

En cuanto a la actividad turística se refiere, el **Ministerio de Economía Fomento y Turismo (MINECON)**, a través del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) – Institución encargada promover, planificar y desarrollar la actividad turística en Chile – gestiona el Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Turismo Aventura, debiendo supervisar a las empresas dedicadas a actividades de montaña[16], para que respeten y cumplan con las normativas contempladas por el Instituto Nacional de Normalización[17]

[13] El SBAP fue creado mediante la Ley N.º 21.600, publicada el 6 de septiembre de 2023, y tiene por misión administrar las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, como Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales.
[14] Los Santuarios de la Naturaleza son considerados Monumentos Nacionales, es decir, sitios terrestres o marinos de interés científico o estatal, cuyo objetivo es preservar formaciones naturales, ecosistemas o sitios de valor geológico, paleontológico y ecológico.
[15] Artículo 2, Ley N° 21.744.
[16] Artículo 5 letra i) y artículos 34 y 38 de Ley 20423 sobre Sistema Institucional Para El Desarrollo Del Turismo.
[17] El Instituto Nacional de Normalización (INN), está constituido como una fundación de derecho privado sin fines de lucro, creada por CORFO en el año 1973, como un organismo técnico en materias de la Infraestructura de la calidad.

(INN). Además, actúa como contraparte técnica ante el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y en la aplicación de sus Reglamentos.

Cabe destacar que el programa *Transforma Turismo* de CORFO lidera hoy en día un *Plan Nacional de Impulso al Turismo de Montaña*, coordinando proyectos vinculados a dichas áreas con distintas instituciones públicas, cuya finalidad es "transformar a Chile como un destino de jerarquía mundial en turismo de montaña que, por un lado, ponga en valor nuestro territorio y que, por otro, sea clave para el desarrollo sostenible de nuestro país, generando miles de nuevos empleos y oportunidades para nuestras comunidades locales."[18]

Respecto a la labor que cumple el **Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL**), más allá de presidir el Comité Nacional para las Montañas, actúa a través de la División del Medio Ambiente, la cual se encarga de coordinar la representación del país en los foros internacionales dedicados a los temas bajo su responsabilidad. Su labor se centra en equilibrar los intereses de los distintos actores nacionales con las obligaciones internacionales que Chile ha adquirido, promoviendo siempre la cooperación y el respeto al Derecho Internacional. En este sentido, la División administra los acuerdos de gestión y coordina las actividades emprendidas en el marco de instrumentos bilaterales y multilaterales con incidencia en las temáticas medioambientales, antárticas o marítimas.[19]

El INN es continuador legal del Instituto Nacional de Investigaciones Tecnológicas y Normalización (Inditecnor), creado en 1944 (Sitio WEB INN).

[18] Plan Nacional de Impulso al Turismo de Montaña, 2021

[19] Diagnóstico Nacional de Montaña, FAO, Informe Chile, septiembre 2012.

Por otro lado, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), organismo técnico del MINREL, dedica una parte significativa de su trabajo a preservar y reforzar la integridad territorial del país, proporcionando asesoría profesional y técnica al Gobierno Central. Asimismo, tiene una participación activa en la formalización de tratados, la negociación de acuerdos, y en los debates desarrollados en foros internacionales relacionados con los límites fronterizos de Chile[20], así como en las políticas orientadas a la integración física, vecinal y regional.

Un rol destacado ejerce el **Ministerio de Minería (MINMIMERIA)**, mediante su recientemente instaurada Política Nacional Minera 2050[21], la cual apunta a conciliar la extracción minera con el cuidado de los ecosistemas de montaña, minimizando los impactos ambientales, protegiendo reservas hídricas estratégicas y restaurando hábitats degradados. Además, a través del SEIA - en conjunto con el Ministerio del Medioambiente - define las reglas para la exploración y extracción en ambientes periglaciares y de alta montaña. Por último, conforme a lo establecido en el Código de Minería, en cuanto a que corresponde al Estado ostentar el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible sobre todos los yacimientos mineros, incluyendo los depósitos de sustancias fósiles, confiere al mismo una amplia autoridad sobre el manejo de las concesiones mineras, incluso en áreas que presentan una notable fragilidad ambiental.

[20] La Cordillera de Los Andes es el límite natural con la República de Argentina, Bolivia y parte de Perú.
[21] Aprobada a través del Decreto N° 2 del MinMinería, publicada en el Diario Oficial el 28 de enero del 2023.

En relación a la actividad deportiva, el **Ministerio del Deporte (MINDEP)** no cuenta en la actualidad con atribuciones específicas en áreas de montaña, más allá de aquellas relacionadas al turismo aventura, el código civil – como marco general en términos de acceso y comportamiento – y la Ley 19.712, o Ley del Deporte, en todo lo que afecte a la Federación de Andinismo y Escalada de Chile.

Por último, se debe tener presente a otras instituciones del Estado, como delegaciones presidenciales, gobiernos regionales y municipalidades que, conforme a su ley orgánica constitucional, desarrollan funciones de protección del medioambiente, fiscalización y el cumplimiento de normas especiales en ecosistemas de montaña. Tal es el caso, por ejemplo, de las Reservas Naturales Municipales (RENAMU), Santuarios de la Naturaleza y Parques Nacionales, los cuales son instrumentos de gestión ambiental local que buscan proteger la biodiversidad y fomentar la educación ambiental en áreas de alto valor ecológico, protegidas y administradas por los municipios mediante decreto edilicio.

A continuación, se presentarán algunas tabulaciones que sistematizan y resumen lo anteriormente expuesto, en torno a cómo actúan las principales Secretarías de Estado regulando sectorialmente asuntos vinculados a los Ecosistemas de Montaña:

ENTIDAD A CARGO	MANDATO	ATRIBUCIÓN	EJECUTOR
MBN	Decreto Ley N° 1.939	Administración y Resguardo de terrenos fiscales	SEREMI
MMA	Ley 19.300 y Ley 21.600	Promover la Preservación de los Ecosistemas Montañosos	SBAP
MINAGRI	Ley 21.744	Conservación de Ecosistemas	SERNAFOR
MINECON	Ley 20.423	Fomento del Turismo y Registro de Prestadores de Servicios en zonas montañosas y Contraparte Técnica en el SEIA	SERNATUR
MINREL	Ley 16.592 y Ley 21.080	Coordinación de Política Exterior en temas medioambientales y regula, coordina y autoriza toda actividad científica, técnica y de andinismo en las zonas cordilleranas fronterizas de Chile	DIVMA - DIFROL
MINMINERIA	DFL N° 30 de 1980, Ley N° 20.551 y Ley 19.300	Revisa que los proyectos mineros en zonas cordilleranas cumplan con la normativa de seguridad, cierre de faenas e impacto en el medio geológico y glaciares	SERNAGEOMIN

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

A su vez, las siguientes tablas constatan cómo se relacionan los programas, políticas e Instituciones en la actual Gobernanza de Ecosistemas de Montaña, en cuanto a si poseen una atribución técnica vinculante o si sólo es una orientación o colaboración que no genera obligaciones legales exigibles:

PLAN - POLÍTICA - PROGRAMA		
	ATRIBUCIÓN TÉCNICA VINCULANTE	ORIENTACIÓN NO VINCULANTE
SEIA	X	
SBAP	X	
GEF MONTAÑA		X
P. Nacional de Impulso al Turismo de Montaña		X
Política Nacional Minera 2050		X
Estrategia Regional de Desarrollo		X
RENAMU	X	
Santuarios de la Naturaleza	X	
Parques Nacionales	X	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

INSTITUCIÓN		
	ATRIBUCIÓN TÉCNICA VINCULANTE	ORIENTACIÓN NO VINCULANTE
MBN	X	
MMA	X	
SERNAFOR	X	
SERNATUR	X	
MINREL		X
DIFROL	X	
MINMINERIA	X	
MINDEP		X
GORE	X	
MUNICIPALIDADES	X	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Finalmente, es del todo oportuno mencionar los proyectos de ley que en los últimos años han pretendido regular temáticas vinculadas directamente a los ecosistemas montañosos o a las actividades que en ellos se desenvuelven y, a la fecha, no han podido avanzar sustantivamente en su tramitación, a excepción del proyecto de ley que "*establece normas sobre acceso a territorios de montaña y cumbres principales"*[22]*,* el cual se encuentra en el *Segundo Trámite Constitucional* en el Senado, aun cuando dicho proyecto permanece en la señalada etapa legislativa desde el 18 de enero del año 2022, sin experimentar cambio alguno.

Al mencionado proyecto – heredero del presentado el año 2010 por el entonces senador Andrés Allamand, el cual permitía el acceso no motorizado a los predios que colindasen con terrenos fiscales que contuviesen cumbres principales, las cuales el proyecto entendía como "aquellas que alcanzan al menos un 65% de la altitud de la cumbre más alta de la región en la que la propiedad se emplaza.", y a la moción

[22] Boletín 12460-20

interpuesta por el senador Francisco Chahuán el año 2012, la cual establecía la obligatoriedad de constituir servidumbres de tránsito “perpetuas en beneficio de la o las montañas con que limiten, por cualquiera de sus flancos o laderas.” (Boletín 7357-12) – se suman los proyectos presentados el 2014 (Boletín 9364-12) y 2018 (Boletín 11876-12), que dicen relación con la protección y preservación de glaciares, regulando y prohibiendo las actividades que puedan realizarse en ellos, mociones que han encontrado gran resistencia, manteniéndose a la fecha en el Primer Trámite Constitucional

Más recientemente encontramos los proyectos de ley presentados el 2024, donde se intenta regular la actividad de guiado de montaña y trekking, y establecer medidas que garanticen el cumplimiento de estándares de seguridad en servicios de turismo aventura (Boletín 17215-23 y Boletín 17294-29 respectivamente), además de la moción interpuesta el 14 de enero del año 2025 (Boletín 17347-22), la cual pretende imponer sanciones a la imprudencia de excursionistas que generan operaciones de rescate.

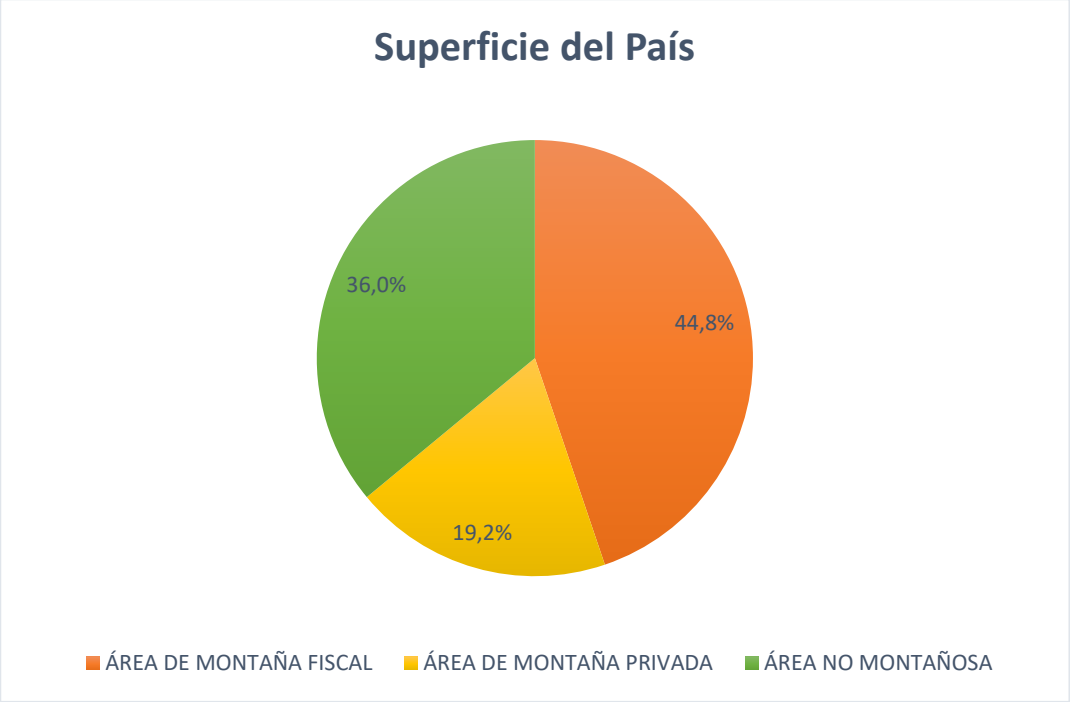
Si bien ninguno de los proyectos genera consecuencias jurídicas al día de hoy, reflejan un tratamiento sectorial a problemáticas generadas en un mismo territorio.

7.2. Articulación de Intereses Contrapuestos

Sumado al diseño y entramado normativo e institucional que en la actualidad regula los ecosistemas de montaña, la investigación ha detectado problemáticas de fondo que contribuyen a la disparidad de criterios y posturas al momento de consolidar dicha Gobernanza o establecer una nueva:

7.2.1 Acceso y Desplazamiento

Como se señaló anteriormente, el 64% del territorio nacional se emplaza en terrenos montañosos. De este porcentaje, en torno al 70% corresponde a propiedad fiscal, es decir, aproximadamente 29,2 millones de hectáreas. Sin embargo, este alto porcentaje de dominio del Estado sobre territorio cordillerano no se traduce, de ninguna manera, en altos índices de accesibilidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MBN.

A su vez, un estudio realizado por la Fundación Plantae determinó que, aun cuando las montañas y sus ecosistemas colindantes formaran parte del acervo del Ministerio de Bienes Nacionales o de cualquier otra Entidad Pública, su acceso se encontraba significativamente restringido por la propiedad privada que lo circundaba. En este sentido, del total de restricciones existentes a las áreas de montaña, un 81% de ellas operan en

propiedad privada, mientras que un 19% lo hace en superficie bajo control fiscal, principalmente de áreas acogidas al SBAP.

El acceso a los ecosistemas montañosos, por tanto, sigue en la actualidad limitado al control privado y estatal sin una ley especial dedicada a regular esta materia, sin perjuicio de que en los últimos 15 años se han presentado tres proyectos de ley para normar el acceso a la montaña, – como ya se señaló en su oportunidad – no existiendo avance legislativo en ninguno de ellos.[23]

7.2.2. Actividad Antrópica

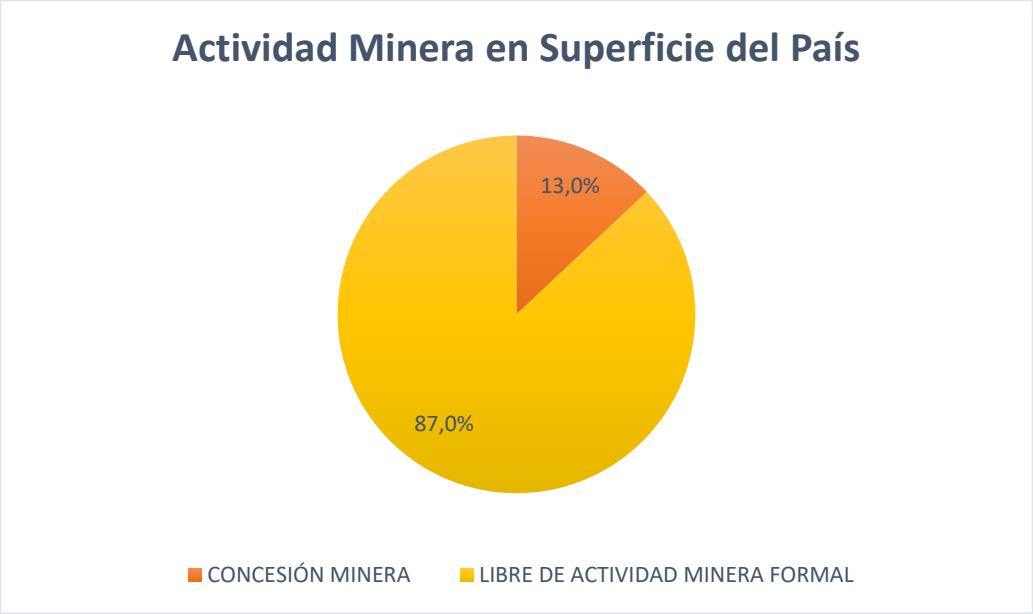
Cabe consignar que, del total de 75,6 millones de hectáreas que conforman el territorio nacional, 47,7 millones corresponden a ecosistemas montañosos, según lo informado por el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN).

Teniendo presente lo anterior, es del todo evidente que en esta enorme superficie se llevan a cabo múltiples dinámicas humanas, ocupando un porcentaje relevante aquellas vinculadas a las actividades económicas.

Siguiendo esta línea, la actividad minera, según una investigación efectuada el año 2009 por el Centro de Estudios del Cobre y la Minería (Cesco), determinó que cerca de 800 mil hectáreas estaban bajo explotación minera, y más de 10 millones de hectáreas se encontraban bajo concesión de explotación en Chile, es decir, el 13% del Territorio Nacional. Si a ello le añadimos que, según el Censo 2017, 685.154 habitantes residen

[23] Los proyectos de Ley de Francisco Chahuán y Andrés Allamand se encuentran archivados.

en áreas catalogadas como "poblados de montaña"[24], no es difícil imaginar la presión que ejerce la Minería sobre la población local y las múltiples actividades que allí se efectúan, considerando que una concesión minera implica necesariamente controlar y restringir el ingreso de personas ajenas a la faena, especialmente a zonas de tronaduras, tránsito de maquinaria pesada, y polvorines, por normativas de seguridad y salud.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Cesco.

En cuanto al turismo, del total de 346 comunas que conforman el País, 109 se identifican con áreas asociadas a la montaña (OMT, 2019).

Una aproximación a la oferta turística en estas comunas arrojó, además, un total de 9.464 servicios inscritos en el Registro Nacional de Sernatur, en cuanto a alojamientos,

[24] El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) clasifica los asentamientos en Chile por su población y función. Así las cosas, los poblados de montaña son asentamientos humanos ubicados en la cordillera, categorizados oficialmente como Pueblos (urbanos) o Aldeas/Caseríos (rurales), según su densidad y tamaño.

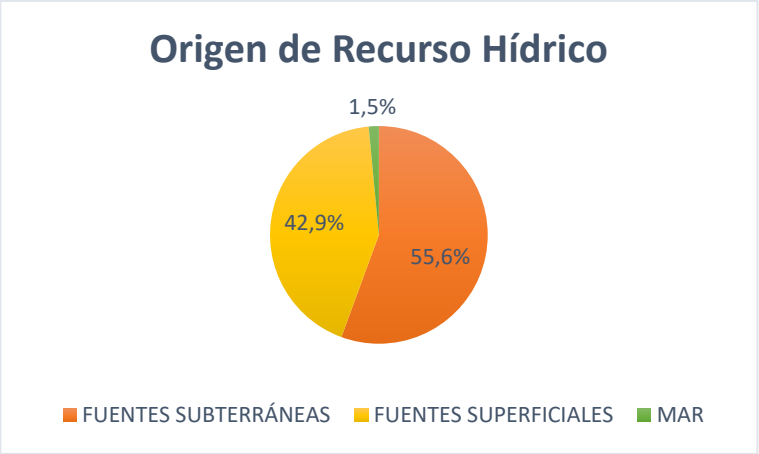
guías, restaurantes, producción artesanal, tour operadores y turismo aventura, demostrando que la actividad turística en los ecosistemas montañosos es un fuerte polo de desarrollo local.

Por último, en relación a la actividad deportiva, no existen cifras serias y consolidadas sobre cuánta gente realiza regularmente algún tipo de deporte en los ecosistemas de montaña. Sin embargo, a nivel regional, un estudio de la Universidad de Chile del año 2017[25] indica que unas 650.000 personas practicaban deportes en áreas de montaña en la región Metropolitana, cifra que habría experimentado un alza sustantiva luego de los confinamientos establecidos con ocasión de la pandemia del Covid-19, entre el 2020 y 2021.

7.2.3. Uso del Recurso Hídrico

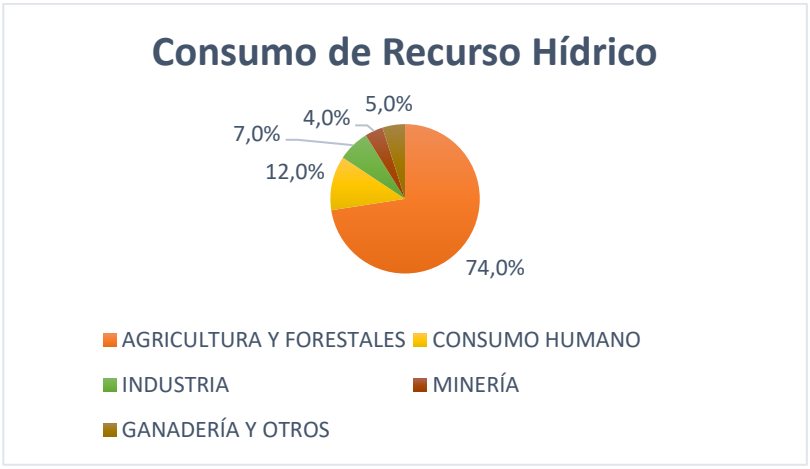
El estudio realizado el año 2023 por la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios, Andess AG, determinó que la capacidad instalada para la producción de agua potable en el País, contempla un 55,6 % proveniente de fuentes subterráneas, un 42,9 % de fuentes superficiales, y tan solo el 1,5 % correspondiente al uso de agua de mar.

[25] Loreto Magdalena Morales López, Tesis "Evaluación de factibilidad estratégica, técnica y económica para la creación de una empresa de servicios de excursiones y cursos de montaña en cerros ubicados en la RM de Chile.



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado por Andess AG, 2023.

A su vez, estudios efectuados por el Consejo Minero[26] el año 2025 determinaron que la agricultura y sector forestal representan el 74% del consumo total de agua en Chile, seguida por el uso para consumo humano con un 12%. La industria, por su parte, utiliza el 7%, mientras que la minería ocupa el 4%. El 5% restante se destina tanto al sector ganadero como al consumo consuntivo.[27]



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio efectuado por el Consejo Minero, 2025.

[26] Asociación gremial que reúne a las empresas mineras de mayor tamaño que producen en Chile
[27] Volumen de agua extraída de una fuente (río, lago o subterránea) que no se devuelve a su medio original.

Si bien la utilización de agua en el Sector Minero está propendiendo cada vez más a recurrir a la reutilización de aguas circuladas o al uso de agua de mar, y la Agricultura tiende a avanzar al riego tecnificado, evitando pérdida del recurso, ambos sectores productivos siguen concentrando cerca del 80% del consumo total del país y, en términos de metros cúbicos, no experimenta una disminución, mientras que las disponibilidad de agua continental sigue decayendo (sequía, derretimiento de glaciares, agotamiento de napas, contaminación).

7.2.4 Protección del Medioambiente

La primera fuente jurídica importante de protección medioambiental que podemos encontrar es la propia Constitución Política, la cual consagró expresamente en su artículo 19 N° 8, el *derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*, imponiéndole al Estado el deber de velar porque tal derecho no sea afectado, entregando además la tutela de la preservación de la naturaleza, lo que cobra relevancia si tenemos presente que las montañas en sí mismas son elementos esenciales que forman parte del medioambiente.

Una cobertura adicional entrega la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada en 1994[28], en cuanto a que establece, entre otras materias, disposiciones específicas sobre el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del mismo, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Es aquí donde se contempla el Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA), herramienta de gestión preventiva que tiene por objeto

[28] Primera normativa sustantiva del Estado frente a la necesidad de contar con una institucionalidad seria que promoviese la protección del Medioambiente.

permitir que las autoridades determinen, antes de la ejecución de un proyecto, si este cumple con las normativas vigentes y si aborda adecuadamente sus impactos ambientales relevantes. Dentro del SEIA encontramos la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), la que se presenta cuando el proyecto o actividad no genera impactos ambientales significativos que requieran un Estudio de Impacto Ambiental y este último (EIA), el cual es obligatorio si el proyecto genera o presenta al menos uno de los impactos significativos especificados en la ley, como riesgos para la salud, efectos adversos sobre recursos naturales, o reasentamiento de comunidades.[29]

Por otro lado, encontramos la ley 21.600[30], norma que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)[31], la cual protege las áreas que poseen la condición de parques nacionales, reservas y monumentos naturales, además de centralizar y modernizar la conservación ambiental del país. Esta ley cobra especial relevancia si tenemos presente que vastos territorios de montaña en Chile están dentro de las zonas anteriormente mencionadas.

Se incrementa aún más el grado de protección al evidenciarse en las zonas de montaña un valioso patrimonio cultural referido a lugares y objetos arqueológicos, paleontológicos y geológicos, protegidos en general por la Convención de la Unesco de París del año 1972, y que en Chile se traduce en el Decreto Supremo N° 259 del año 1980 y la ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales.

[29] Artículos 10 y 11 de la Ley 19.300

[30] Derogó la Ley 18.362, que creaba el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

[31] Al 2026, Chile cuenta con 46 parques nacionales administrados por SERNAFOR (ex CONAF), territorios que equivalen al 21% del total nacional.

A su vez, la Ley N° 21.455, promulgada el 2022, creó un marco para enfrentar el cambio climático, buscando la neutralidad de emisiones de carbono al 2050, lo que de manera indirecta incide en las actividades – principalmente económicas – que se desarrollan en los ecosistemas de montaña.

De todo lo precedentemente expuesto, podemos resumirlo en la siguiente tabla, vinculándolo, a su vez, a los ecosistemas de montaña:

Normativa	Asunto	Vinculación a Ecosistemas de Montaña
Art 19 N° 8	CPR	Protección de Biodiversidad, Seguridad Hídrica y límites a la Propiedad.
Ley 19.300	Bases Generales del Medioambiente	Regulación de impactos de grandes proyectos sobre biodiversidad, glaciares y cuencas hidrográficas, mediante SEIA.
Ley 21.600	Áreas Protegidas	Regula actividades en ecosistemas frágiles, crea figuras de protección para la flora y fauna y entrega herramientas legales para evitar degradación de ecosistemas y fomentar la restauración.
Ley 17.288	Monumentos Nacionales	Protección de sitios declarados Santuarios de la Naturaleza y zonas con vestigios arqueológicos y paleontológicos.
Ley 21.455	Cambio Climático	Promueve la protección y gestión sostenible de ecosistemas montañosos—como humedales altoandinos y bosques nativos—para retener agua, prevenir desastres y capturar carbono.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Todos estos cuerpos normativos, más una serie de proyectos e iniciativas medioambientales como, por ejemplo, la protección de los glaciares (boletines 11.876-12 y 4.205-12, refundidos), siguen presionando a las actividades antrópicas que se ejecutan

en los entornos montañosos que, de alguna manera, colisionan con la conservación de dichos ecosistemas.

7.3. Diseño e Implementación del Comité Nacional para la Montaña

Habiendo analizado la actual institucionalidad, que comprende un juego de clivajes entre gobernanzas sectoriales e intereses de distintas naturalezas, los que se contraponen o son derechamente excluyentes en varios escenarios, corresponde explorar en profundidad la Propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de la Montaña, desarrollada por el Comité Nacional para la Montaña, desde una perspectiva multidimensional.

Primero que todo cabe recordar, como ya se señaló en capítulos anteriores, que el origen del CNM se remonta a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, la cual marcó el inicio de la "Alianza para las Montañas", iniciativa de colaboración voluntaria diseñada para fortalecer la cooperación internacional que había surgido previamente durante la Cumbre de la Tierra en 1992. Esta alianza, propuesta originalmente por Suiza, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), tuvo como objetivo fundamental implementar el Capítulo 13 del Programa 21 de la Cumbre de la Tierra, fomentando el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable, la conservación de la diversidad biológica y los bosques, la adaptación al cambio climático, la preservación de culturas y conocimientos tradicionales, además del impulso al turismo sostenible, abordando así temas prioritarios vinculados a las regiones montañosas.

En el año 2007 Chile suscribió su adhesión a la Alianza para las Montañas, asumiendo uno de los compromisos establecidos en Johannesburgo. Este implicaba, a su vez, la creación de un Comité Nacional de Montañas que abordara temáticas vinculadas a los ecosistemas montañosos, compromiso que se materializó el 12 de septiembre del 2014, mediante la publicación del Decreto N° 108 del MINREL.

Para poder entender la arquitectura y funcionalidades del CNM, debemos abordar los aspectos más importantes del decreto fundacional, los que sintetizamos a continuación:

CONFORMACIÓN	FUNCIONES	FINANCIAMIENTO
Representantes Ad-honorem de ocho ministerios, cuatro servicios, una Corporación, una Dirección y de la PDI. No crea cargo público.	Asesorar al MINREL y autoridades técnicas en la definición, articulación y promoción de estrategias para el desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña y en la elaboración de políticas públicas para la protección y gestión sustentable de los mismos, y velar por su implementación.	MINREL proporciona apoyo técnico, financiero y administrativo para su correcto funcionamiento, disponiendo recursos para ello.
Secretaría Técnica a cargo de MMA.	Recomendar a los organismos técnicos competentes propender al mejoramiento del conocimiento de los sistemas de montaña, su integración en las políticas públicas, estrategias y planes de acción nacional y su difusión, junto al fortalecimiento humano e institucional de los actores involucrados en la temática de montañas.	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Lo primero que resalta es el hecho de que el Comité está conformado por una gran cantidad de representantes de distintos organismos públicos, coordinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) y el Ministerio del Medioambiente (MMA), quien ejerce la Secretaría técnica. Totalizan 15 instituciones que entregan – o debiesen entregar – una mirada sectorial relevante a la hora de cumplir con el mandato contenido

en el decreto 108. Sin embargo, aun cuando el artículo 8° del citado decreto establece que el mismo CNM establecerá normas que regulen su funcionamiento, al día de hoy, según las fuentes consultadas, carece de un Reglamento Interno que cumpla con dicho propósito.

En cuanto a sus funciones, principalmente se le encomienda al CNM[32] *Asesorar* y *Recomendar* a organismos técnicos pertinentes una serie de conductas deseables y acciones orientadas en gestionar, difundir y promover la sustentabilidad de los ecosistemas de montaña, mencionando expresamente que estas deben materializarse a través de la elaboración de políticas públicas que apunten precisamente a la gestión sustentable de dichos ecosistemas.

Por otro lado, teniendo presente lo anterior, cabe recordar que este Comité no implica la generación de ninguna nueva estructura funcionaria que signifique la creación de cargos públicos atingentes, debiendo utilizar además recursos provenientes del mismo MINREL. Ello ha repercutido en un pobre funcionamiento en sus doce años de existencia, con escasas reuniones de trabajo y esporádicas publicaciones en sitios públicos - vinculadas principalmente al día internacional de la montaña - por cuanto no posee un sitio web ni plataforma de difusión dedicada, al no contar con patrimonio propio.

En razón de lo precedentemente expuesto, podemos resumir las fortalezas y debilidades del CNM en el siguiente cuadro:

[32] En estricto rigor son cuatro funciones, contenidas en el artículo 6° del Decreto 108 del MINREL, las cuales para esta investigación fueron concentradas en dos.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Articula múltiples miradas e intereses institucionales.	Tiene un rol estrictamente consultivo, operando únicamente como un comité asesor sin autoridad ejecutiva, legal o presupuestaria para detener amenazas o actuar en terreno.
Posee una visión integral con objetivos que trascienden lo meramente ambiental.	Carece de una entidad administrativa autónoma que se enfoque exclusivamente en la gestión y regulación de los ecosistemas de montaña.
Su marco de acción incluye el intercambio de información y cooperación con organismos internacionales.	Al ser presidido por el MINREL, su enfoque operativo no posee el sentido de urgencia de resolución en materias que son propias de otras carteras o instituciones del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

7.4. Desarrollo de Propuesta y Contenido

Más allá de las deficiencias observadas en el diseño y funcionamiento del CNM, el Comité Nacional para la Montaña logró elaborar una Propuesta de *Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas en Chile (*PNGSM*),* la cual fue sometida a consulta ciudadana, en conformidad a la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Una vez consolidado el documento, el MMA, actuando además como Secretaría Técnica del CNM, propuso al Presidente de la República pronunciarse favorablemente y efectuar "el sometimiento de la Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas en Chile al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)[33] regulado en el párrafo I' bis, del Título 11d, e

[33] instrumento preventivo que integra el desarrollo sustentable y el cuidado del medio ambiente en la toma de decisiones gubernamentales

la Ley N' 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.”.[34] Ello finalmente aconteció el 12 de octubre del año siguiente, ya bajo el mandato de don Gabriel Boric, a través del documento N° 1625 del Gabinete de la Presidencia, donde el entonces Presidente le comunica al MMA su aprobación al sometimiento de la Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas a Evaluación Ambiental Estratégica, lo que a la fecha de esta investigación aún no ha acontecido.[35]

Ahora bien, sin perjuicio de que la PNGSM aún no se encuentre vigente, faltando el mencionado EAE y ulteriores actos administrativos conducentes a ello, el documento se encuentra sustantivamente consolidado, por lo que corresponde analizar el contenido del mismo, el cual consta de un objetivo general, cinco específicos y 16 lineamientos:

a) Objetivo General

“***Reconocer y valorar las montañas como parte de la identidad nacional, propendiendo a su uso sustentable y propiciando el bienestar social, económico y ambiental de la población***.”

Se observa que la finalidad de la PNGSM no se orienta en la conservación de las montañas, la biodiversidad que la habita, o la provisión de servicios, funciones y bienes ecosistémicos que genera, sino en la utilización sustentable de los territorios de montaña. Es decir, el foco está en cómo se gestiona, no en su protección.

[34] Acuerdo N° 1 de Acuerdo N°5/2021 del Ministerio del Medio Ambiente.
[35] Así se constata en la plataforma del MMA dispuesta para el seguimiento de los EAE, https://eae.mma.gob.cl/

b) Objetivo Específico 1

"Fortalecer el conocimiento y valoración intercultural de las montañas, incluyendo el de los pueblos indígenas en Chile"

Este objetivo entrega dos lineamientos y 24 medidas que apuntan principalmente al *apoyo*, *monitoreo*, *promoción*, *identificación* y *fomento* de la participación de comunidades locales e indígenas en las decisiones de intervención en las montañas, y el estudio de las montañas, especialmente en lo económico, ambiental y cultural.[36]

Al respecto, observamos que todas ellas se orientan básicamente al estudio y difusión de las temáticas abordadas, con la excepción de la contenida en el lineamiento 1.1.2, donde ordena "*Incorporar la participación de comunidades indígenas cuando existan intervenciones en la montaña que afecten al patrimonio cultural tangible*.", lo cual debe estar a cargo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. De esta manera, incluye a la CONADI en la fiscalización que ya hace el Consejo de Monumentos Nacionales bajo el amparo de la Ley 17.288.

c) Objetivo Específico 2

"Sensibilizar acerca de la importancia internacional, nacional, regional y local de las montañas."

Este objetivo entrega tres lineamientos y 17 medidas que se resumen principalmente a *dar cumplimiento a los compromisos internacionales que Chile tiene en*

[36] Lineamientos 1.1 y 1.2 de Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas.

materia de montañas, incorporar los lineamientos de esta política en políticas, planes, programas e instrumentos de gestión regional y comunal, así como en los instrumentos de planificación territorial existentes y sumar organismos e instituciones a la implementación de la Política Nacional de las Montañas.[37]

Analizadas las 17 medidas, se observa que el objetivo basa su línea de acción en efectuar recomendaciones a otras instituciones del Estado y a encomendar una labor de coordinación al MINREL en materias relacionadas con la Montaña en instancias o foros internacionales, dentro del marco jurídico actual.

d) Objetivo Específico 3

"Promover la protección de las montañas, adoptando las medidas necesarias para mantener sus servicios ambientales."

Este objetivo entrega dos lineamientos y 18 medidas que se resumen principalmente a la protección de los ecosistemas de montaña, ya sea fortaleciendo los marcos regulatorios, la gestión y trabajo interinstitucional y el mismo territorio.

Para el cumplimiento de lo anterior, mandata a distintas entidades públicas a trabajar en el desarrollo de información técnica y la implementación de enfoques y acciones dirigidas a la protección de los ecosistemas de montaña, sin establecer nuevas herramientas o mecanismos ajenos a los ya existentes, a excepción del lineamiento 3.3.8., donde invita al MMA a "*Desarrollar un programa nacional de restauración de ecosistemas degradados, considerando ecosistemas de montaña."* , lo que no

[37] Lineamientos 2.1 y 2.2 y 2.3 de Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas

necesariamente constituye una novedad, limitándose a la ampliación del objeto protegido en los programas ya existentes.

e) Objetivo Específico 4

"Fomentar el desarrollo económico sustentable en las montañas."

Este objetivo entrega cuatro lineamientos y 26 medidas, enfocándose principalmente en la promoción de mecanismos de control o fiscalización de la actividad económica que se ejecute en los ecosistemas de montaña, junto con el fomento a la reducción del impacto que allí se genere, propendiendo a un desarrollo sustentable.

Dentro de los 26 sublineamientos encontramos una serie de recomendaciones, apoyos y fomentos a distintas actividades económicas que se llevan a cabo en los ecosistemas de montaña. Destacan, por ejemplo, el punto 4.3.1, donde se le encomienda al SERNAGEOMIN la *Revisión de proyectos en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, fiscalización de los Proyectos Mineros e Implementación de la Ley de Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras,* y el 4.4.1, en cuanto a efectuar la *Elaboración y fiscalización de normativas de seguridad a las que se someten las faenas de la Industria Extractiva Minera.* Sin embargo, ambas tareas ya forman parte del mandato establecido por la Ley 20.551, que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras, por lo que no se constituyen nuevas funciones u objetivos que se añadan a los ya legalmente existentes.

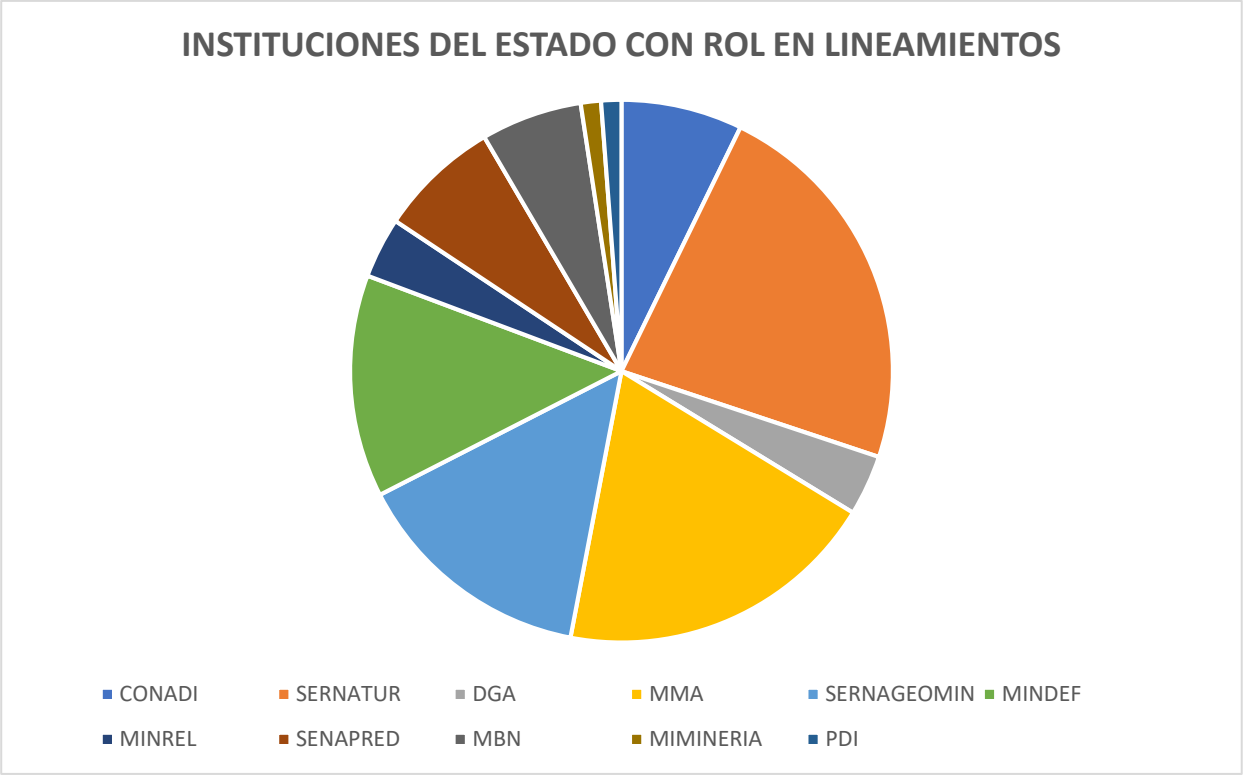
f) Objetivo Específico 5

"Educar y propiciar un acceso responsable e inclusivo para el disfrute de las montañas"

Finalmente, este objetivo cuenta con cuatro lineamientos y 21 medidas, que se orientan, en lo sustantivo, a brindar capacitación técnica y teórica a organismos vinculados a los ecosistemas de montaña, para gestionar de manera inclusiva y responsable el acceso a estas áreas, fomentando actividades en dichos entornos con mínimos riesgos para la salud asegurando, a su vez, la existencia de suficiente capacidad operativa para enfrentar cualquier contingencia.

No encontramos en este objetivo mandato alguno o disposición específica que entregue nuevas herramientas a la actual Gobernanza limitándose, en gran medida, a efectuar una serie de recomendaciones a distintos organismos estatales en materias relacionadas al acceso y seguridad en áreas montañosas.

De lo precedentemente expuesto, podemos sintetizar que la PNGSM está compuesta por cinco objetivos, 16 lineamientos y 108 medidas, donde se les encomienda una tarea específica a once instituciones del Estado, principalmente ministerios y servicios. Ello lo podemos resumir en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Del total de objetivos y lineamientos contenidos en la PNGSM, el Ministerio del Medioambiente, el Ministerio de Defensa, SERNATUR Y SERNAGEOMIN concentran casi el 60% del total de roles asignados. Estas tareas o funciones encomendadas por el CNM a través de la Propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de Montañas versan principalmente en *promover*, *fomentar*, *recomendar*, *identificar*, *apoyar* y, en menor medida, desarrollar distintas labores allí enunciadas. Como se puede observar, estos verbos rectores no implican, salvo excepciones, un mandato expreso que modifique o establezca una nueva función o responsabilidad exigible y vinculante en la actual Institucionalidad de Montaña.

7.5. Contrastación con Política Nacional de Desarrollo Urbano

Como se señaló en su oportunidad, identificar escenarios comparables entre ambos instrumentos resulta del todo útil, considerando que ambos apuntan a mejorar la calidad de vida de quienes viven, trabajan o se desplazan en dichas áreas; mientras la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) se centra en orientar una transición hacia ciudades equitativas, resilientes, sustentables y habitables para todos y todas[38], la PNGSM lo efectúa sobre los propios ecosistemas, predominantemente montañosos. De esta manera, ambas herramientas de gestión abarcan casi la totalidad del territorio nacional, en cuanto a zonas urbanas, rurales y silvestres.[39]

Ahora bien, al igual que la PNGSM, la PNDU cuenta con un objetivo central, objetivos específicos, lineamientos y medidas. Sin embargo, se detectan diferencias sustantivas que podrían incidir en la fuerza y aplicabilidad de una Política en contraposición a la otra que, en este caso, aún no entra en vigencia, como se ha sostenido a lo largo de esta investigación.

La primera de ellas dice relación con el objetivo general de ambas políticas. La PNGSM se centra en *"Reconocer y valorar las montañas como parte de la identidad nacional, propendiendo a su uso sustentable y propiciando el bienestar social, económico y ambiental de la población;* la PNDU apunta a "*Promover un desarrollo urbano*

[38] La Política Nacional de Desarrollo Urbano del 2014 apuntaba a "sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales, que contienen asentamientos humanos.". Claramente la actualización del año 2025 se enfoca en el orden territorial de las ciudades y los componentes que la deben integrar, más que poseer un alcance meramente espacial, como expresamente lo señalaba la anterior PNDU.

[39] Incluye el territorio insular y las islas adyacentes al continente.

sustentable basado en la equidad territorial, orientado a ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y resilientes, a través de procesos de planificación y gestión territorialmente pertinentes, descentralizados y articulados, fomentando el bienestar de las personas, la convivencia social y la coexistencia socioecológica."

Si bien ambas se orientan a propiciar una mejora en la calidad de vida de las personas, la fuerza del mandato contiene intensidades distintas. La PNGSM invita a *reconocer, valorar y propender*, mientras que la PNDU lo hace en torno a *promover un desarrollo urbano sustentable.* Esta diferencia en cuanto a su objetivo principal no es menor, por cuanto esta última implica proveer herramientas, recursos, seguridad y normas específicas antes de exigir o evaluar resultados. Por otro lado, *reconocer* o *valorar* se enfocan en constatar una realidad existente, destacando dicho escenario sin mayor afectación o modificación concreta de la realidad percibida.

En cuanto a las medidas contenidas en los objetivos específicos y, derechamente, en los lineamientos de la PNDU, estos, sin perjuicio de apelar a la promoción o fomento de ciertas conductas o políticas de desarrollo – como lo consigna de manera abundante la PNGSM – entrega un papel protagónico a la generación, incorporación y establecimiento de criterios y medidas que se orienten en los objetivos planteados por la misma PNDU. Es decir, el instrumento considera modificaciones en la actual Gobernanza

de Desarrollo Urbano, no constituyéndose por tanto en una herramienta meramente declarativa.[40]

Finalmente, la PNDU establece un lineamiento que no se encuentra en la PNGSM, en torno a incorporar una nueva Institucionalidad y Gobernanza, donde su finalidad principal es "consolidar un marco institucional que fortalezca la planificación y gestión urbana, metropolitana y territorial mediante la descentralización progresiva de competencias hacia gobiernos regionales y municipales, aplicando el principio de subsidiariedad con criterios de transparencia, gradualidad y equidad territorial."[41]

Para ello, tiene por objetivo establecer un sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales, fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales, municipales y demás organismos con competencia en planificación y gestión urbana, instaurar un sistema de planificación integrado, materializar una mayor participación ciudadana efectiva, incorporar un sistema de información territorial único y completo, junto con instituir herramientas de medición de la calidad del desarrollo urbano. Además, considera el establecimiento de sistemas expeditos de aprobación de iniciativas públicas y privadas y, finalmente, continuidad, permanencia e implementación de la PNDU.[42]

[40] Incluso el 20 de enero del 2025 la PNDU se sometió a una actualización mediante una evaluación ambiental estratégica a cargo del MMA, la que concluyó con su aprobación un año después de su presentación, es decir, el 22 de enero de 2026.
[41] Página 52, actualización de Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2025.
[42] Páginas 54 a 56, actualización de Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2025.

A mayor abundamiento, la Política Nacional de Desarrollo Urbano ordena la entrega de potestades y atribuciones, la provisión de equipos técnicos suficientes para ejercer dichas atribuciones y el financiamiento necesario para implementarlas, a los gobiernos locales, especialmente las municipalidades y gobiernos regionales, en el contexto de que la PNDU debe ser efectiva y necesariamente descentralizada, aun cuando el MINVU será responsable de establecer las normas y diseñar las políticas nacionales relacionadas con la planificación y gestión urbana y territorial, además de las instalaciones de infraestructura y de los proyectos u obras que son estratégicos o tienen importancia nacional, según lo estipulado por la ley.[43]

Para poder comprender con mayor precisión las diferencias y/o semejanzas entre la PNGSM y la PNDU, se expondrán tres tablas con los aspectos más relevantes, siguiendo la lógica de las tres etapas fundamentales en la formulación de toda política pública, es decir, su diseño, su implementación y su evaluación:

	DIAGNÓSTICO - DECISIÓN - DISEÑO		
	Mandato Legal	Encargado	Coordinación
PNDU	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)	MINVU	COMICIVYT
PNGSM	Comité Nacional para las Montañas (CNM)	MINREL	MINREL - MMA

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

[43] Página 57, Parte 1, Política Nacional de Desarrollo Urbano.

En la primera etapa del ciclo de una política pública, donde se identifica el problema, se formula una política mediante el diseño y construcción de posibles soluciones y se adopta una decisión, elaborando un plan de trabajo donde se logre abordar la problemática, tanto la PNDU como la PNGSM transitan por un camino similar. Mientras el mandato legal de la primera proviene de una comisión interministerial fundada por el decreto 34/2015 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la segunda lo hace a través de un Comité Nacional instituido por el decreto 108/2014 del Ministerio de Relaciones Exteriores. En ambos estamentos encontramos una fuerte presencia de órganos del Estado – principalmente ministerios – siendo liderados y coordinados por las mismas entidades.

	IMPLEMENTACIÓN		
	Capacidad de Ejecución	Recursos	Responsables
PNDU	LIMITADA, a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT)	Sin recursos propios	COMICIVYT, CNDT
PNGSM	LIMITADA, a cargo del CNM	Sin recursos propios	11 integrantes de CNM

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Siguiendo con la etapa de la implementación, nuevamente se constata simetría y semejanzas entre ambas políticas públicas. La única diferencia dice relación con quienes son responsables de implementarlas. Mientras la Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas deja ello en manos de once miembros del CNM, distribuidos en los lineamientos contenidos en el instrumento propuesto, la PNDU, además de la

misma Comisión Interministerial, incluye al Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), el cual está integrado por representantes del sector público, organizaciones de la sociedad civil, academia y gremios, y que tiene como función principal *asesorar en la implementación de las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Rural y Desarrollo Urbano.*[44] Ello obedece al carácter expresamente descentralizado que posee la PNDU, escenario que aún no se consolida en la propuesta de la PNGSM.

	EVALUACIÓN		
	Responsable	Rendición de Cuentas	Resolución de Conflictos
PNDU	COMICIVYT, CNDT, MINVU	CNDT y SIEDU (Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano)	Participación Ciudadana Temprana, Gobernanza Descentralizada
PNGSM	NADIE (no está vigente)	No considerado	No considerado

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Finalmente, en la fase de evaluación, la propuesta de Política Nacional para la Gestión Sustentable de las Montañas no observamos – a diferencia de la PNDU – mecanismos, instrumentos o procedimientos de rendición de cuentas y/o resolución de conflictos, toda vez que la misma aun no ha ingresado a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), como se señaló anteriormente, por lo que, más allá del borrador y su análisis de lineamientos, no encontramos en la actualidad un avance o progreso en la

[44] Sitio Web COMICIVYT, www.comicivyt.cl

contemplación de estas fases en la nueva Gobernanza de Ecosistemas Montañosos, más allá de lo que hoy en día existe.[45]

7.6. Gobernanza Extranjera

Finalmente, corresponde conocer sucintamente la realidad institucional de países como España, Perú y Argentina, que comparten condiciones similares a las de Chile, no sólo en ecosistemas de montaña, sino en su multidimensionalidad, y efectuar la consecuente contrastación. De esta manera, desde una mirada comparada, observaremos el estado de avance o retardo en la consolidación de nuestra propia institucionalidad de ecosistemas de montaña.

Primero que todo, cabe comparar a los cuatro países y su relación con los acuerdos y tratados internacionales, pues estos actúan orientando sus respectivas gobernanzas, fomentando principios compartidos como la conservación, la adaptación al cambio climático, la gestión integrada de cuencas, la protección de la biodiversidad y la participación ciudadana, no obstante, su aplicación efectiva está condicionada por la solidez institucional de cada país. En este sentido, cabe mencionar que los tratados internacionales no reemplazan las gobernanzas locales, sino que fijan estándares, principios y obligaciones que cada nación ajusta a su propia realidad institucional.

[45] En materia ambiental, por ejemplo, están los tribunales ambientales, la Superintendencia del Medioambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental.

INFLUENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES			
CHILE	**ESPAÑA**	**PERÚ**	**ARGENTINA**
Recientemente ha reforzado su gestión de áreas montañosas al integrar herramientas climáticas y de participación ambiental, como la ratificación del Acuerdo de Escazú, aun cuando no posea una institucionalidad específica para dichas zonas.	Sustenta gran parte de su gobernanza en el marco regulatorio de la Unión Europea, lo cual permite una implementación más uniforme de los compromisos internacionales.	Incorpora los tratados internacionales directamente en sus políticas públicas, como acontece con las recomendaciones del CDB, FAO y la Agenda 2030.	Los tratados internacionales sólo son referencia y principalmente se aplican según la coordinación entre el gobierno nacional y las provincias, lo que provoca variaciones territoriales en la implementación de los acuerdos.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

Corresponde ahora contrastar la institucionalidad y gobernanza de los ecosistemas de montaña de España, Argentina, Perú y Chile, considerando el marco legal, las instituciones responsables, los mecanismos de coordinación, entre otros aspectos relevantes.

GOBERNANZAS COMPARADAS				
	CHILE	**ESPAÑA**	**PERÚ**	**ARGENTINA**
LIDERAZGO	MMA - MINREL	MITECO	MINAM	Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes, gobiernos provinciales.
MARCO NORMATIVO	Ley Marco de Cambio Climático, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.	Legislación ambiental y forestal de la UE y del Estado, Estrategia Nacional de Infraestructura Verde; Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad.	Ley General del Ambiente, Ley Forestal, Política Nacional del Ambiente, Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, Ley Marco sobre Cambio Climático.	Ley General del Ambiente, Ley de Bosques Nativos, Legislación Provincial.
ADMINISTRACIÓN	MIXTA	DESCENTRALIZADA	MIXTA	DESCENTRALIZADA
RESPONSABLE DE EJECUCIÓN	SBAP/GORES/MUNIS	Organismo Autónomo Parques Nacionales y Comunidades Autónomas.	SERNANP	Administración de Parques Nacionales y provincias.
POLÍTICA ESPECIAL	NO CUENTA	Estrategias para Pirineos, Sierra Nevada y Cordillera Cantábrica; integración con políticas europeas.	Política Nacional para Glaciares y Ecosistemas de Montaña y lineamientos específicos para ecosistemas altoandinos.	NO CUENTA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Participación ciudadana en evaluación ambiental, consejos consultivos y gestión de áreas protegidas.	Gobernanza multinivel, municipios, ONG y organizaciones locales.	Participación de comunidades campesinas e indígenas mediante mecanismos de consulta y cogestión.	Consejos ambientales y procesos participativos provinciales.
PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE	Alta prioridad.	Vinculada e integrada con la política climática de la UE.	Alta prioridad.	Regular y asimétrica, variando entre Provincias.
GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO	DGA	Integrada por cuencas hidrográficas mediante Confederaciones Hidrográficas.	Autoridad Nacional del Agua (ANA).	Compartida entre Nación y Provincias.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

La realidad constatada en el cuadro anterior la podemos sintetizar y operacionalizar en una nueva tabla, donde los valores de cada ítem los tabulamos según su estado de desarrollo. En este sentido asignaremos el valor cinco (5) cuando este sea muy alto; cuatro (4) cuando sea alto; tres (3) si es medio y dos (2) si el desarrollo es bajo.[46]

GOBERNANZAS DE MONTAÑA COMPARADAS				
	CHILE	**ESPAÑA**	**PERÚ**	**ARGENTINA**
DESARROLLO INSTITUCIONAL	4	5	4	3
POLÍTICA DEDICADA	2	4	5	1
GOBERNANZA MULTINIVEL	3	5	3	4
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	4	5	4	3
NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN	3	5	3	5
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	3	4	5	3
GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS	4	5	4	3
ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	4	5	5	3
GESTIÓN DE BIODIVERSIDAD	4	5	4	3
ACCESO LIBRE	2	5	3	4
TOTAL	**33**	**48**	**40**	**32**
CALIFICACIÓN	**MEDIO**	**MUY ALTO**	**ALTO**	**MEDIO**

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos oficiales.

[46] Esta clasificación sólo tiene por finalidad facilitar la comprensión mediante una representación gráfica, no buscando con ello una operación cuantitativa de los datos e información recogida.

La interpretación que podemos realizar en base a la información recogida y sistematizada apuntan a que España y Perú destacan en la especialización en la gobernanza de ecosistemas de montaña. España sobresale con un modelo de gobernanza bien establecido, respaldado por una articulación multinivel y su integración a las políticas de la Unión Europea, además de una excelente coordinación entre biodiversidad, gestión del agua y desarrollo rural, así como una amplia experiencia en la planificación territorial de montaña. Perú, por su parte, se distingue por su institucionalidad especializada, impulsada por la importancia estratégica de los Andes y la vulnerabilidad de sus glaciares y fuentes hidrográficas. Se añade el hecho de que cuenta con una participación activa de comunidades campesinas e indígenas en los procesos de toma de decisiones centrados en la protección y gestión de las áreas de montaña.

Por otro lado, Argentina cuenta con una sólida infraestructura de protección de sus ecosistemas de montaña y un modelo federal que promueve la gestión descentralizada del territorio. En este sistema, las provincias tienen el control sobre sus recursos naturales, lo que lleva a que las políticas relacionadas con las zonas montañosas varíen significativamente entre regiones. Sin embargo, como contrapartida, presenta una alta fragmentación institucional y ausencia de una política nacional específica para los ecosistemas de montaña, situación similar a la de Chile quien, en la última década, ha robustecido ostensiblemente su institucionalidad ambiental gracias a la Ley Marco de Cambio Climático y la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP). En este sentido, su gobernanza se centra principalmente en la gestión de cuencas

hidrográficas, la conservación de glaciares, la biodiversidad y la adaptación al cambio climático. No obstante, estos avances, y como ya se mencionó precedentemente, aún no ha establecido una política específica para los ecosistemas de montaña, y el acceso a estas áreas sigue siendo muy limitado.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

La presente investigación ha llevado a cabo un análisis detallado de la situación actual que rodea a la Gobernanza de los Ecosistemas Montañosos en el país, abordándolo desde una perspectiva multidimensional, poniendo especial atención en la propuesta de una Política Nacional para la Gestión Sustentable de la Montaña en Chile.

Mediante el estudio de esta propuesta, junto con una revisión exhaustiva del marco referencial, se han identificado varias deficiencias, tanto en el diseño de la política pública planteada como en la estructura institucional en su conjunto, lo que impacta directamente en la eficiencia y operatividad de la propia institucionalidad de montaña.

De esta manera, las conclusiones que se presentan a continuación buscan interpretar los hallazgos obtenidos del análisis documental realizado, con el fin de abordar la pregunta de investigación y cumplir, en la medida de lo posible, con los objetivos establecidos.

8.1. Existencia de institucionalidad sectorial, pero ausencia de gobernanza integral de ecosistemas de montaña.

Chile no presenta un vacío institucional absoluto. Por el contrario, existe una importante cantidad de organismos públicos con competencias relacionadas con las áreas de montaña: Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Minería, Ministerio del Deporte, gobiernos regionales y municipalidades, entre otros.

El problema consiste en que estas instituciones ejercen sus competencias desde una lógica predominantemente sectorial. Cada organismo responde a su mandato legal específico, sin que exista una instancia con capacidad suficiente para integrar las distintas dimensiones territoriales, ambientales, económicas y sociales que caracterizan a las montañas. La investigación constata así una dispersión regulatoria e institucional que dificulta la construcción de respuestas coherentes frente a problemas que, por su propia naturaleza, atraviesan las competencias de varios organismos simultáneamente.

En consecuencia, el principal desafío de la institucionalidad chilena no parece ser necesariamente crear más organismos, sino generar una arquitectura de gobernanza capaz de coordinar eficazmente las instituciones existentes, estableciendo objetivos comunes, responsabilidades definidas, mecanismos de decisión y sistemas de seguimiento.

Por último, en cuanto a tratados internacionales se refiere, sin perjuicio de que a la fecha de este estudio Chile no haya suscrito un tratado internacional específico para la protección de los ecosistemas de montaña, o que las Declaraciones, Acuerdos y Resoluciones existentes carezcan de carácter vinculante para los Estados, los planes de acción y las recomendaciones surgidas de estos instrumentos han sido frecuentemente utilizados en las últimas décadas para impulsar procesos normativos que permitan avanzar hacia acuerdos con fuerza obligatoria. Habitualmente, dichos instrumentos se elaboran y adoptan en foros y reuniones internacionales. Entre ellos, varios abordan asuntos relacionados con los pueblos y los ecosistemas de montaña, como el Capítulo 13 del Programa 21 ya mencionado.

8.2. Falta de autoridad coordinadora con capacidad efectiva.

El Comité Nacional para las Montañas constituye una experiencia valiosa de coordinación interinstitucional, pero sus atribuciones resultan insuficientes para conducir una política pública de carácter nacional.

El CNM tiene como fortaleza la capacidad de reunir distintas instituciones y perspectivas, además de contener una visión que supera la dimensión exclusivamente ambiental. Sin embargo, su carácter esencialmente consultivo limita significativamente su capacidad de acción. No dispone de autoridad ejecutiva, atribuciones presupuestarias propias ni facultades suficientes para imponer decisiones a los organismos que participan en la gestión de los ecosistemas de montaña.

A ello se suma que el Comité no posee una estructura administrativa propia, debiendo funcionar con recursos provenientes del MINREL. Ello produce un funcionamiento limitado, caracterizado por escasas reuniones de trabajo y una reducida capacidad de difusión y seguimiento.

En síntesis, el problema del CNM no reside en la pertinencia de su existencia, sino en la insuficiencia de su diseño institucional para cumplir una función de conducción efectiva, al carecer de potestades ejecutivas, lo que implica que no posee la facultad legal para imponer sus decisiones de manera coercitiva, llevar a cabo actos por iniciativa propia o garantizar el cumplimiento de sus resoluciones – en este caso, recomendaciones – sin la participación de otra autoridad. De esta manera, se constituye sólo como un órgano consultivo que elabora propuestas orientadas a cumplir con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

8.3. Problema de Implementación de la PNGSM

La propuesta fue elaborada por el CNM, sometida a consulta ciudadana y posteriormente consolidada. Sin embargo, desde su formulación inicial en el año 2017, no ha conseguido transformarse en una política pública plenamente vigente y operativa. Es decir, no se ha avanzado más allá de la etapa de la formulación, sin disponer de las capacidades institucionales necesarias para ejecutarla.

La PNGSM, recordemos, contempla cinco objetivos, 16 lineamientos y 108 medidas, asignando responsabilidades a once instituciones públicas. Sin embargo, una parte

importante de las acciones no generan nuevas competencias jurídicas ni obligaciones exigibles para los organismos responsables.

Por esta razón, una eventual aprobación de la política, sin modificaciones a su arquitectura de implementación, podría reproducir el problema que precisamente pretende solucionar: múltiples instituciones con responsabilidades distribuidas, pero sin una autoridad claramente responsable de asegurar su cumplimiento.

8.4 Necesidad de fortalecer gestión ecosistémica

Este trabajo también permite identificar una cuestión sustantiva respecto del contenido de la propuesta. Su objetivo general se orienta al reconocimiento y valoración de las montañas, su uso sustentable y el bienestar social, económico y ambiental de la población, más que en establecer una concepción integral de protección de los ecosistemas y de los servicios ecosistémicos que éstos proporcionan.

Esto resulta especialmente relevante frente a la importancia de las montañas para la seguridad hídrica, la biodiversidad, la adaptación al cambio climático y la conservación de ecosistemas frágiles. Una política eficiente debería, por tanto, equilibrar explícitamente tres dimensiones: protección ambiental, desarrollo económico sustentable y bienestar de las comunidades que habitan o utilizan estos territorios.

8.5. El acceso a la montaña persiste como uno de los principales conflictos pendientes.

El estudio identifica el acceso como una de las materias donde la ausencia de una regulación específica resulta más evidente.

La elevada proporción de territorio montañoso fiscal no se traduce necesariamente en acceso efectivo, debido a la existencia de restricciones asociadas tanto a terrenos privados como a áreas sometidas a diferentes regímenes de protección. Esta investigación evidencia, además, que los proyectos de ley destinados a abordar esta problemática han tenido escaso avance legislativo.

El acceso a la montaña constituye así un ejemplo paradigmático de la necesidad de una gobernanza integral: la solución no puede ser abordada exclusivamente desde la propiedad fiscal, el derecho de propiedad privada, la conservación ambiental, el turismo o el deporte. Todos estos intereses confluyen simultáneamente en un mismo territorio y deben ser gestionados de manera mancomunada.

Finalmente, si se pretendiese avanzar en la construcción de una normativa especial que proteja y conserve las montañas de Chile y, a su vez, reconozca como un derecho universal el poder acceder en forma responsable e informada a ellas, reduciendo en el proceso los riesgos en la realización de actividades recreativas, deportivas, y turísticas en estos ambientes, sería oportuno recordar que nuestro ordenamiento jurídico aborda de manera clara cómo es el acceso a las playas de ríos, lagos y mar para todos los habitantes de la República[47], al ser consideradas bienes nacionales de uso público. Dotar de esta calidad jurídica a los contrafuertes cordilleranos inmersos en los ecosistemas de montaña implicaría necesariamente homologar dicho tratamiento, bajo el amparo del reconocido principio general del derecho, *“ubi edem ratio ibi ius”*, *donde hay la misma razón, se aplica la misma disposición*. En otras palabras, el acceso a las

[47] Artículo 589 del Código Civil y Decreto Ley N° 1.939 de 1977.

montañas debiese operar bajo la misma lógica, constituyéndose por tanto una Institucionalidad que consagre y regule, en este caso, el acceso a los ecosistemas de montaña.

8.6. Gestión del agua como eje estratégico a considerar.

Los resultados muestran que la dimensión hídrica debe ocupar una posición central dentro de cualquier futura política de montaña.

Los ecosistemas montañosos cumplen funciones fundamentales para la provisión y regulación del recurso hídrico, mientras que las actividades agrícolas, forestales, mineras y de consumo humano ejercen presiones sobre un recurso cuya disponibilidad continental se encuentra afectada por fenómenos como la sequía, el derretimiento de glaciares, el agotamiento de napas y la contaminación.

En este escenario no sorprende, por tanto, que se produzca una colisión de intereses cuando se trata de administrar las fuentes acuíferas presentes en los territorios montañosos, el acceso a estas mismas zonas o la búsqueda del equilibrio entre la actividad humana y la protección y/o conservación de dichos ecosistemas. Dichas temáticas siguen generando controversia en los *policy makers* al momento de abordar y elaborar políticas públicas que le sean pertinentes.

Por ello, una política nacional de montaña no debería limitarse a proteger determinadas áreas geográficas, sino incorporar una perspectiva ecosistémica y de cuenca, vinculando la conservación de las zonas altas con la seguridad hídrica de los territorios ubicados aguas abajo.

8.7. La especialización institucional mejora la capacidad de gobernanza.

La comparación realizada entre Chile, España, Perú y Argentina permite identificar diferencias relevantes.

España destaca por una gobernanza multinivel consolidada, una fuerte coordinación interinstitucional, descentralización y articulación con políticas de la Unión Europea. Perú presenta fortalezas asociadas a una institucionalidad más especializada y a una participación relevante de comunidades campesinas e indígenas. Argentina, en cambio, evidencia las ventajas de la descentralización territorial, pero también los riesgos de fragmentación derivados de su estructura federal.

La principal enseñanza para Chile no consiste en importar mecánicamente alguno de estos modelos, sino en reconocer que la gobernanza de montaña requiere mecanismos permanentes de coordinación vertical y horizontal, adaptados a la estructura institucional chilena.

8.8. Necesidad de incorporar una gobernanza multinivel

La comparación con la Política Nacional de Desarrollo Urbano resulta particularmente significativa. Mientras la PNGSM concentra la implementación en integrantes del CNM, la PNDU dispone de una arquitectura que incorpora a la Comisión Interministerial, al Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y a actores del sector público, sociedad civil, academia y gremios.

La experiencia comparada y el análisis de la PNDU permiten sostener que una futura política de montaña debería superar una lógica exclusivamente centralizada e

incorporar de manera estructural a gobiernos regionales, municipalidades, comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil, academia y actores económicos.

La montaña es un territorio esencialmente multinivel. Por ello, su gobernanza debería reflejar esa característica.

8.9. La evaluación, rendición de cuentas y resolución de conflictos son las principales oportunidades de mejora.

La investigación no identifica actualmente mecanismos suficientemente desarrollados de rendición de cuentas, evaluación de resultados o resolución de conflictos asociados a la propuesta. A diferencia de la PNDU, donde se identifican responsables e instrumentos de seguimiento, en la PNGSM estas dimensiones permanecen sin una arquitectura institucional definida.

Esta debilidad es especialmente importante porque los conflictos entre conservación, propiedad, minería, turismo, infraestructura, deporte, asentamientos humanos y acceso son inherentes a los territorios de montaña.

Una política que no establezca previamente quién decide, quién ejecuta, quién evalúa, quién responde y cómo se resuelven las controversias corre el riesgo de convertirse nuevamente en un instrumento declarativo.

8.10. Síntesis y Propuesta

El principal aporte de esta investigación consiste en demostrar que el desafío de Chile respecto de sus ecosistemas de montaña no es solamente ambiental. Es, fundamentalmente, un problema de gobernanza pública.

La existencia de una extensa superficie montañosa, la concentración de actividades económicas y sociales, la relevancia estratégica del agua, la biodiversidad, el cambio climático y las crecientes demandas de acceso y recreación hacen necesario superar la actual lógica fragmentada.

Chile cuenta hoy con una institucionalidad ambiental y sectorial considerablemente más desarrollada que aquella existente cuando se formuló la propuesta de 2017. Sin embargo, dicha institucionalidad continúa funcionando principalmente desde competencias sectoriales. La oportunidad consiste, por tanto, en aprovechar las capacidades ya existentes y conectarlas mediante una estructura común de gobernanza.

La evidencia comparada demuestra que no existe un único modelo internacional que pueda ser trasladado directamente a Chile. España ofrece elementos relevantes en materia de gobernanza multinivel y coordinación; Perú, en especialización institucional y participación comunitaria; y Argentina, en descentralización territorial. La alternativa chilena debería recoger estas experiencias, pero adaptándolas a su propio ordenamiento jurídico, estructura administrativa y realidad territorial.

En definitiva, la aprobación de una Política Nacional de Montaña sólo será efectiva si va acompañada de una reforma de su arquitectura de gobernanza. El desafío no consiste únicamente en aprobar el instrumento, sino en asegurar que exista una institucionalidad capaz de implementarlo, financiarlo, evaluarlo, exigir responsabilidades y resolver los conflictos que inevitablemente surgirán en la gestión de estos territorios.

Por ello, Chile debería evolucionar desde una “Política Nacional de Montaña” concebida principalmente como instrumento orientador hacia un “Sistema Nacional de Gobernanza de los Ecosistemas de Montaña”, capaz de articular permanentemente al Estado, los territorios y la sociedad en torno a una gestión sustentable, integrada y de largo plazo.

Para cumplir con los propósitos precedentemente expuestos, esta investigación sugiere avanzar en cuatro líneas de acción:

- Fortalecimiento del Comité Nacional para las Montañas, dotándosele de funciones explícitas de coordinación, indicadores de cumplimiento, secretaría técnica permanente, mecanismos de rendición de cuentas, presupuesto dedicado, participación de gobiernos regionales y municipalidad, entre otros.
- Gobernanza territorial multinivel descentralizada, la cual incluya gobiernos regionales, municipalidad, comunidades locales, organizaciones ambientales, sectores productivos, universidades y centros de investigación, entre otros actores del mundo privado, robusteciéndose con ello la discusión y los procesos de toma de decisiones, al entregar visiones e insumos a la Institucionalidad de montaña.
- Sistema de seguimiento y evaluación que contenga indicadores que permitan medir la protección de los ecosistemas, conservación de la biodiversidad, seguridad hídrica, acceso responsable a la montaña, participación ciudadana, desarrollo económico sustentable, entre otros aspectos relevantes.

- Mecanismo permanente de resolución de conflictos, el cual permita pasar desde una gestión reactiva y sectorial de los conflictos hacia una gestión preventiva, coordinada y territorial.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MMA. (2017). Borrador de Propuesta Política Nacional Para La Gestión Sustentable de la Montaña en Chile y Plan de Acción al 2030. Recuperado de: https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/storage/consulta/antecedentes/8e41152a-0098-4922-ba36-acbe7f4534cf.pdf.
- MMA. (2017). Presentación de Propuesta de Política Nacional Para La Gestión Sustentable de la Montaña en Chile. Recuperado de: https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/storage/eventosPresenciales/2/PPTcontexto%20y%20contenidos.pdf.
- MINVU. (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano. Recuperado de: https://cndt.cl/wp-content/uploads/2024/03/Politica_Nacional-_de_Desarrollo-_Urbano-1.pdf.
- COMICIVYT. (2025). Actualización Política Nacional de Desarrollo Urbano. Recuperado de: https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/04_Anteproyecto_Actualizaci%C3%B3n_PNDU_VF.pdf.pdf.

- FAO. (2012). Diagnóstico Nacional de Montaña. Fortalecimiento de la gestión participativa para el desarrollo sostenible de los Andes. Informe Chile. Recuperado de: https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca0124es
- Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. (2021). Acuerdo N° 5/2021, Propuesta de sometimiento de la Política Nacional para la Gestión sustentable de las Montañas en Chile a Evaluación Ambiental Estratégica. Recuperado de: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/Acuerdo-No5-2021.pdf.
- Gabinete Presidencial. (2022). GAB.PRES N° 1625, aprobación de sometimiento al procedimiento de Evaluación Ambiental de PNGSM.
- MINREL. (2014). Decreto N° 108, que Crea el Comité Nacional para las Montañas, recuperado de: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1066370.
- Fundación Plantae. (2018). Definición de Montaña. Recuperado de: https://fundacionplantae.cl/sustrato/wp-content/uploads/Definicion-Acceso-Fundacion-Plantae.pdf.
- BCN. (2025). Caminos de Montaña: Concepto y Regulación. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/37749/1/20251007caminodemontana_rev_ptg_1_EDIT_PA.pdf.
- Besoain, F. (2019). Centro de Introducción a los Ambientes de Montaña. Recuperado de: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178032/centro-de-introducci%C3%B3n-a%20los-ambientes-de-montana.pdf?sequence=1.

- CORFO. (2021). Plan Nacional de Impulso al Turismo de Montaña. Recuperado de: https://transformaturismo.cl/wp-content/uploads/2021/12/Resumen-Ejecutivo-Plan-Nacional-Impulso-Turismo-Montana-1.pdf.
- Fischer, C. (2019). Sobre el Acceso a las Montañas y a la Naturaleza. Recuperado de: https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/171064.
- Morales, L. (2017). Evaluación de factibilidad estratégica, técnica y económica para la creación de una empresa de servicios de excursiones y cursos de montaña en cerros ubicados en la región metropolitana de Chile.
- CNM. (2017). Antecedentes e insumos del borrador “Política Nacional de Gestión Sustentable de las Montañas en Chile” y Plan de Acción al 2030. Recuperado de: https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/storage/consulta/antecedentes/219cb8fd-a53c-4c68-a016-9ecdee442f14.pdf?utm_source=chatgpt.com.
- Villeneuve, A, Talla, P. y Mekouar, M.A. (2002). El marco legal para la gestión sostenible de las montañas: instrumentos aplicables a las zonas de montaña. Recuperado de: https://www.fao.org/4/y3549s/Y3549S13.htm.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. (2002). “Declaracion de Huaraz sobre el desarrollo sostenible de los ecosistemas de montañas”. Recuperado de: https://iam-andes.org/wp-content/uploads/2021/10/2002-Declaracion-de-Huaraz.pdf.

- Moscoso, D. (2004). El proceso de institucionalización del montañismo en España. Recuperado de: https://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=870399.
- Cámara de Diputados. Boletín 17294-29. Regula la actividad de guías de montaña y de trekking. Recuperado de: https://www.camara.cl/verDOC.aspx?prmID=81577&prmTipo=FICHAPARLAMENTARIA&prmFICHATIPO=DIP&prmLOCAL=0.
- Cámara de Diputados. Boletín 12460-20. Establece normas sobre acceso a territorios de montaña y cumbres principales. Recuperado de: https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/oficios.aspx?prmID=12991&prmBOLETIN=12460-20.
- Baeza, E. (2022). Comparado de proyectos de ley sobre glaciares y otros cuerpos legales vigentes sobre la materia. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33369/1/Minuta_Regulaciones_Glaciares.pdf.
- Senado. Boletín 6840-12. Regular el acceso público a los valles de la Cordillera de los Andes y a las áreas silvestres protegidas.
- Cuevas, C. (2024). Permisos a montañistas, turistas y visitantes para acceder a montañas, cerros, parques o similares. Recuperado de https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=351866&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.
- Senado. Boletín 7357-12. Obliga a constituir servidumbre de paso para acceder a las montañas.

- FAO. Alianza para las Montañas. Gobernanza 2022-2025. Recuperado de: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/899e52c2-05c5-4b23-8db1-175ef4fbb527/content.
- ONU. Cumbre de Johannesburgo. 2002. Resolución 57/253. Recuperado de: https://docs.un.org/es/A/RES/57/253.
- INAIGEM. Sitio WEB (Perú). Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña. https://politica.inaigem.gob.pe/.
- Instituto de Montaña. Sitio WEB (Perú). https://mountain.pe/.
- Iniciativa Andina de Montaña. Sitio WEB. https://iam-andes.org/dialogo-regional-sobre-gobernanza-en-areas-de-montana/.
- Gobierno de Argentina. Ecosistemas de Montaña. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/jefatura/turismo-y-ambiente/ambiente/recursos-naturales/ecosistemas-acuaticos-y-terrestres.
- Centro Cultural Argentino de Montaña. Sitio WEB. https://www.culturademontania.org.ar/.
- Colla, G. (2023). Gobernanza de paisajes de montaña en la República Argentina. Recuperado de https://ipromolatinoamericano.condesan.org/wp-content/uploads/2023/09/TESTANI-Comite-Montanas-Argentina_compressed.pdf.