

**LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD COMO FACTOR CLAVE EN LA GESTIÓN DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN UN ÁREA PROTEGIDA: CASO DE ESTUDIO PARQUE NACIONAL PUYEHUE X REGIÓN DE LOS LAGOS CHILE**

**Claudio Rosales Urrutia**

crosales@ulagos.cl

Universidad de Los Lagos

**RESUMEN**

El mejoramiento de la calidad de vida de las personas, asociado al cuidado del ambiente especialmente en cuanto a la conservación y protección, cada día resulta ser un factor más crucial para orientar el camino hacia un desarrollo más integral y sustentable en nuestra sociedad.

No obstante, estos loables propósitos pueden perder consistencia si están decontextualizados de la realidad. En efecto, éstas nuevas exigencias demandan necesariamente tener que transitar desde un rol más bien pasivo como **sujeto**, a otro donde el compromiso se haga realidad, tanto en el pensar como en el hacer, es decir, asumir el verdadero rol **ciudadano** frente a los innumerables desafíos que en los más diversos campos la sociedad requiere de cada uno de nosotros.

En este contexto, el presente estudio se centrará en presentar un avance de lo que ha sido la experiencia de la participación ciudadana en la gestión para elaborar un plan de ordenamiento en un área protegida por el SNASPE, como lo es el Parque Nacional Puyehue, localizado desde un punto de vista político administrativo en la X Región de los Lagos. Para tal efecto, la presentación intentará exponer tres aspectos centrales: Primero, indicar cómo se generó esta iniciativa; segundo, presentar la metodología que se está utilizando y finalmente, entregar antecedentes de los niveles de avance y dificultades que naturalmente hemos tenido que enfrentar a partir de esta experiencia.

**Palabras Claves:** Parque nacional, comunidad, ciudadanía

**ABSTRACT**

Improving people's quality of life in connection with environmental care, particularly in regard to its conservation and protection, is increasingly becoming a crucial factor in orienting the path towards a more integral and sustainable development of our society.

However, these loable goals may lose consistency if they are sought out of context. In fact, these new exigencies demand us transiting from a rather passive role as subjects to another one in which our commitment becomes a reality, both in thinking and doing, that is, assuming a true role as citizens in facing the countless challenges that society requires each of us to adopt in multiple fields.

From this perspective, this study will focus on presenting a report of the experience of community participation in the design of a plan for territorial organization of an area protected by SNASPE: Puyehue National Park, located in the Xth Region of The Lakes. To that effect, this presentation will focus on three elements. First, it will explain how the origins of this initiative; secondly, it will present the methods currently employed; and finally, it will report on the different degrees of progress as well as the difficulties that, naturally, we have faced in this experience.

**Key Words:** National park, community, citizenship

### *Antecedentes generales*

El Estado chileno hacia el año 1994 a través de la Ley General de Bases para el Medio Ambiente asume la responsabilidad de administrar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). Esta importante labor estaba orientada fundamentalmente a asegurar la diversidad biológica, la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental (PNUD 2003). En suma, estábamos en presencia de un importante instrumento de gestión ambiental, como así también, de objetivos que colocaban al país en sintonía con lo que regularmente se les exige a las naciones que se modernizan y firman acuerdos internacionales en los más diversos planos, tales como: políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros.

No obstante, todos los acuerdos pierden validez y significado si el Estado no entrega los espacios para que se produzca la verdadera *participación ciudadana*. En efecto, la corporación Nacional Forestal (CONAF), atendiendo este llamado y ante la necesidad de tener que formular sus nuevos planes de manejo para varias áreas pertenecientes al SNASPE, prontamente asumió una postura preactiva frente a este importante tema. Para ello, se procede a diseñar una serie de lineamientos generales orientados a dar cuerpo y forma a los distintos niveles y modalidades de participación.<sup>1</sup>

Respecto del primero, se trata de aunar esfuerzos e ideas para lograr mayor eficacia y eficiencia, tanto en la gestión que realiza CONAF, como de tales instancias, entre las cuales se pueden citar las siguientes: información, consulta, asociación, colaboración y finalmente integración.

En cuanto al segundo, se considera que una modalidad de participación estaría dado por la creación de Consejos Consultivos". Con ello se pretende dar cabida de participación tanto de personas naturales como entidades públicas como privadas estrechamente vinculadas con el área protegida, tanto desde un punto de vista económico, cultural, social, recreativo, educacionales, entre otros.

Por lo tanto, lo que se intentará presentar es cómo a través de esta última instancias es posible ir configurando canales de participación que vayan más allá de la mera invitación formal, sino más bien, orientado a que exista una verdadera vinculación con el verdadero rol ciudadano que a cada uno de nosotros nos corresponde desde nuestras particulares visiones e intereses debemos desarrollar y por cierto participar.

### *Caracterización del Parque Nacional Puyehue: Un área protegida que demanda un ordenamiento territorial*

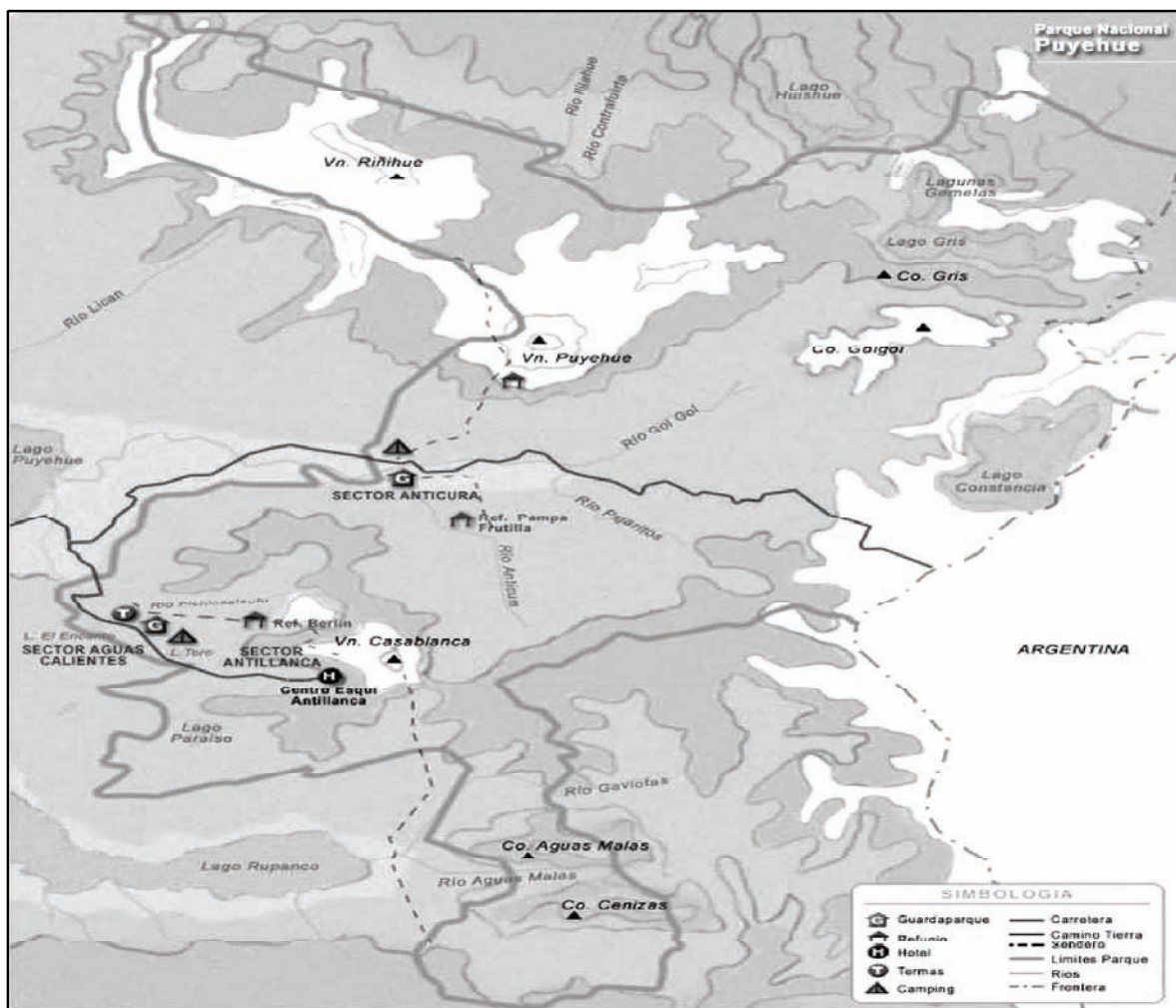
El Parque Nacional Puyehue presenta una superficie: 107.000 há. Está situada en la Cordillera de los Andes y en términos de su posición geográfica presenta las siguientes coordenadas: 40° 24' y 40° 58' de latitud sur y los 71° 50' a 72° 20' de longitud oeste. Desde un punto de vista político administrativo está mayoritariamente circunscrita a la provincia de Osorno y más marginalmente a la Provincia de Valdivia, ambas pertenecientes a la X Región de los Lagos.

Al realizar un breve examen de aquellas características más relevantes del Parque Nacional Puyehue, podemos consignar en primer lugar, que su creación data de 1941, fecha en la cual es considerada por el Estado chileno como una unidad espacial, dado sus singulares condiciones geográficas y fragilidad de su ecosistema natural como un área protegida.

---

<sup>1</sup> Pedro Araya, "Participación de la comunidad en la Gestión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado", *Documento de trabajo* no. 370 (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2002).

FIGURA 1: ÁREA DE ESTUDIO. PARQUE NACIONAL PUYEHUE



Fuente: CONAF Provincia de Osorno

En estricto rigor conceptual parafraseando Mihura,<sup>2</sup> estos espacios se definen como “Una Superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos Naturales y culturales asociados y manejados a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”

Por otro lado, los objetivos fundamentales que se persiguen, son entre otros:

- Investigación científica
- Protección de zonas silvestres
- Preservación de la diversidad genética
- Protección de los rasgos naturales y culturales
- Turismo y recreación
- Educación.

<sup>2</sup> Federico Mihura, *Principios generales para una política ambiental en la región* (Buenos Aires: Programa de investigación geográfico político patagónico, 2002).

En cuanto a las condiciones físico naturales según CONAF,<sup>3</sup> podemos destacar en primer lugar que el clima predominante se define como templado lluvioso, con temperaturas promedio anual de 9.2 grados centígrados, siendo algo más altas en el periodo estival.

En segundo lugar, el relieve es predominantemente montañoso, las alturas oscilan entre los 250 y los 2236 m.s.n.m. El cordón del Caulle es el más importante. Las alturas mayores están dadas por los volcanes: Casablanca y Puyehue.

En cuanto a la hidrografía está representada fundamentalmente por el río Gol-Gol y la presencia de pequeños lagos como el Constancia, Gris y Paraíso, si los contrastamos con otros existentes en la región. No obstante, su belleza natural son de incalculable valor.

Finalmente, respecto a la vegetación, se reconocen una rica y variada presencia de especies, donde entre las más conocidas se encuentran el coigüe, ulmo, tepa alerce, avellano, luma, mañíos, helechos, arbustos, musgos líquenes, todo lo cual conforma un cuadro de imagen y naturaleza plena para el visitante.

Así como es altamente valorizado el paisajismo de este parque, también existe una importante presencia de infraestructura debidamente condicionada para el turista y que se inscribe dentro del ambiente construido. En este sentido es dable destacar la buena conectividad y accesibilidad que presenta con el sistema nodal regional e internacional. La Ruta principal es la 215 cuya variante es la ruta U-485. A modo de referencia podemos indicar que el Parque se encuentra distante aproximadamente a 80 kms. de la ciudad de Osorno, centro urbano conector y eje de la ruta 5 sur, con el resto del país.

No podemos dejar de mencionar en esta breve caracterización algunos indicadores que si bien no están debidamente sistematizados, indirectamente a través de cifras entregadas por SERNATUR, (2004), el turismo en dicha área se constituye en la actualidad como el más visitado del país, superando las 300.000 personas anuales, situación que en más de una oportunidad a puesto en duros aprietos al exiguo personal (guardaparques) que está disponible para regular esta masiva concurrencia.

Como ya se ha indicado precedentemente, a la buena accesibilidad que cuenta, se suma la gran y variadas alternativas que ofrece, entre las cuales podemos destacar las caminatas por senderos, las termas, el centro de esquí Antillanca, entre otros. Estas razones son las que han motivado a la Dirección de CONAF a enfrentar más seriamente los desafíos que el futuro plan de manejo deberá contemplar, más aún cuando apreciamos en la estrategia de desarrollo regional que el turismo aparece como uno de los motores más importantes de desarrollo para esta región del sur de Chile.

#### *Génesis del consejo Consultivo del Parque Nacional Puyehue*

En términos generales CONAF desde un tiempo a esta parte estaba intentando asumir un rol más protagónico y pro-activo frente a las demandas que tanto la comunidad como las instancias gubernamentales y privadas le exigían a su gestión. En este sentido, parafraseando las palabras del Director Regional de CONAF Sr. Pedro Bahamondez (Director Regional de CONAF en su discurso inaugural del Consejo Consultivo el 6 de Mayo del 2004), manifestó que su institución está poniendo el énfasis en dos puntos centrales. Primero, ayudar a la construcción del crecimiento y desarrollo de la Región de los Lagos y segundo, a asumir una política donde la participación ciudadana debiera estar en el centro de su quehacer. Sólo así es posible encontrar proyectos e

<sup>3</sup> "Registro de investigación de campo realizados en el Parque Nacional Puyehue". Programa de Recursos Naturales CONAF 2004

iniciativas más perdurables en el tiempo y lo que es más importante, validarlas en términos de su accionar.

Teniendo presente este contexto, se suman también otros antecedentes que nos permiten ilustrar el por qué se ha decidido darle cuerpo y hacer realidad este Consejo, entre ellos destacan:

- Expiración del Plan de manejo
- La necesidad urgente de elaborar un nuevo Plan dentro del marco legal, político, social y ambiental que actualmente demanda el parque y requerirá en el futuro.
- Para construir un Plan estructural y funcionalmente adecuado a un área protegida
- Por ser uno de los Parques Nacionales más visitados del país.
- Para compatibilizar los diversos intereses que los actores privados, comunidad y público demandan del Parque.
- Para continuar potenciando su desarrollo

En suma, las razones expuestas no sólo recogen el espíritu de cómo debemos construir planes de desarrollo, sino lo que es más importante, comprender que es muy difícil hacer realidad proyectos de esta naturaleza y consecuentemente darles viabilidad temporal y política a iniciativas como la planteada, es decir, con ello se están creando las bases para que en el futuro comprendamos que sin la participación real y efectiva, es muy difícil que estos planes cumplan el objetivo por el cual fueron creadas.

#### *Hacia la formalización del Consejo mediante el Acta de Constitución*

Como una manera de seguir la secuencia temporal de lo que hemos descrito, como asimismo presentar los grados de avance que se han alcanzado desde su creación el 6 de Mayo 2004, fecha en la cual se firma el acta de constitución del Consejo, daremos cuenta inicialmente de algunos principios fundamentales dados por CONAF, los cuales por cierto tienen un carácter preliminar e inspirador del consejo consultivo del Parque Nacional Puyehue. Al respecto podemos destacar los siguientes:

- 1.- Misión de CONAF: "Garantizar a la sociedad el uso sostenible de los ecosistemas forestales y la administración y eficiente del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) que comprende Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, a objeto de contribuir al mejoramiento de las actuales y futuras generaciones"
- 2.- CONAF en la Región de los Lagos es la encargada de administrar el Parque Nacional Puyehue.
- 3.- La gestión de esta unidad debe buscar su complementación y contribución con los planes y estrategias de desarrollo regional, sectorial y comunal.
- 4.- Que las instituciones y personas naturales presentes en este acto consideran relevante su participación en la gestión del Parque

Recogiendo estos principios orientadores, se invita a participar a los que serán los integrantes fundadores, los cuales quedaron representados según constan en las actas por 15 miembros, tanto del ámbito público, privado y la comunidad. Entre ellos destacan:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> "Acuerdos y actas de los Consejos". Consejo Consultivo Parque Nacional Puyehue, 2004. Registro CONAF, Osorno.



- Representante de la Gobernación Provincial
- Ilustre Municipalidad de Puyehue
- Ilustre Municipalidad Lago Ranco
- Jefe Provincial de CONAF
- Dirección Provincial de Educación
- Universidad de los Lagos
- Presidente del Club Andino
- Representante de SERNATUR
- Representante de la CONAMA Regional
- Presidente Instituto de Ecología de Chile
- Administrador Parque Puyehue
- Empresario Agrícola
- Presidenta Comunidad Mawidn-Che
- Administrador Sociedad el Caulle Ltda.
- Gerente Operaciones Turismo y Cabañas Aguas Calientes

Paralelamente a su creación y fundación de sus primeros miembros, se diseña para cautelar su buen funcionamiento un Reglamento, el cual no tiene otro sentido que el otorgarle un cuerpo más formal a dicho Consejo. Este contempla en términos generales los siguientes articulados:

- Primero: Constitución del Consejo 6 de Mayo 2004.
- Segundo: Duración indefinida y composición originalmente de los miembros fundadores del Consejo (15).
- Tercero: Orgánica, estructurada por un Presidente y un Secretario elegido entre los consejeros, además de un facilitador.
- Cuarto: Sesiones, sujetas a las necesidades existentes y donde se cautelaré la asistencia de los miembros titulares y/o suplentes (75 %).
- Quinto: Miembros son aquellos firmantes del acta fundacional y donde con la aprobación del 50% de los titulares se puede aceptar la incorporación de un nuevo integrante. Por otro lado, con acuerdo de los 2/3 la expulsión (inasistencia, no cumplir con tareas, por dañar verbalmente o por escrito a otro miembro y por no respetar los acuerdos del consejo.
- Sexto: Acuerdos y recomendaciones
- Séptimo: Financiamiento: Por CONAF inicialmente u otro miembro del Consejo.
- Octavo: Modificación del Reglamento por la mitad más uno de los miembros.

#### *Avances metodológicos en la construcción del plan de ordenamiento del Parque Nacional Puyehue*

Recogiendo una serie de sugerencias del equipo técnico encargado del plan de ordenamiento, tanto de CONAF como de la Universidad de los Lagos, se optó por <sup>5</sup>seguir el modelo que plantea Núñez.<sup>6</sup> En lo sustancial dicho autor recoge cuatro grandes etapas fundamentales. La primera relacionada con el marco contextual, donde el énfasis se focalizará en desarrollar 4 grandes pasos: conformar el equipo de trabajo, elaborar el plan de trabajo, determinar el área de influencia y finalmente, estructurar el marco legal, político y técnico. La segunda, relacionada con el análisis territorial: establecer las unidades homogéneas, valoración de las unidades homogéneas, y desarrollar cartografía temática. En tercer lugar ordenación y programación: esto incluye elaborar los objetivos de ordenamiento, programación temporal, zonificación y normativa. Finalmente, la cuarta etapa está relacionada con la Gestión Operativa, constituida por la conformación de la

<sup>5</sup> “ Método para la planificación del manejo de unidades del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado”, Eduardo Núñez Araya, 2003)

<sup>6</sup> Eduardo Núñez, *Método para la planificación del manejo de unidades del sistema nacional de áreas silvestres protegidas por el Estado* (Santiago de Chile: CONAF, 2003).

estructura orgánica, evaluación y seguimiento, evaluación de impacto ambiental y finalmente planes operativos.

Debemos dejar presente que todas las etapas descritas debieran evacuar un informe secuenciado temporalmente a través de este proceso. Finalmente, se supone que cumplidas todas estas etapas, se estaría en condiciones de presentar un plan de ordenamiento más definitivo en las instancias formales del Consejo Consultivo.

#### *La participación: Avances y retrocesos en un camino en construcción*

Desde la creación del Consejo Consultivo del Parque Nacional Puyehue hasta hoy en día, podemos indicar que en lo formal se han cumplido los grandes objetivos que inspiraron su creación, especialmente en lo que respecta a la gestión que su directiva y consejeros han desarrollado.

En efecto, la regularidad en las reuniones, el respetar los acuerdos alcanzados, la asistencia, la definición y precisión de tareas, entre otras, son antecedentes que nos permiten evaluar positivamente esta iniciativa. Sin embargo, como toda instancia de participación, sino no cuenta con las coordinaciones adecuadas y los recursos para llevar a efecto las tareas encomendadas, surgen los naturales meandros que pueden hacer perder el compromiso y la identidad con las tareas que inspiraron esta loable iniciativa.

Es en este contexto, a nivel de resultados preliminares podemos indicar que la etapa número uno relacionada con el marco contextual estaría realizada en su totalidad. Respecto de la segunda se encuentra en proceso de desarrollo, faltando solamente precisar la cartografía temática, especialmente respecto a los indicadores relacionados con el ambiente humano y construido que se privilegiarán. En cuanto a las variables del ámbito físico natural y dado a que son áreas escasamente intervenidas en términos de impacto al ecosistema, existía un trabajo adelantado por CONAF, lo cual permite con menores ajustes, tener una representación espacial bastante fiel de la realidad actual.

Las siguientes etapas están aún pendientes. Se espera en los próximos meses abordar este proceso con mayor sistematización, tanto en términos de tiempo, recursos como de trabajo.

No podemos concluir este punto sin antes señalar a lo menos algunos inconvenientes que naturalmente por las características de esta modalidad de trabajo, como también por la heterogeneidad que existe entre los distintos actores que tienen intereses en el parque, se han presentado.

Al respecto, podemos señalar lo dificultoso que resulta obtener los recursos para realizar las tareas técnicas que demanda un estudio de estas características. A lo cual se suma que cuando existen, hay que entrar especialmente cuando son de origen público, ejecutar una serie de trámites administrativos bastante engorrosos y lentos de realizar, situación que por cierto, contribuye a retrasar lo programado y en alguna medida perder la continuidad y la motivación.

Por otro lado, como dentro del eje central está el que exista realmente una participación de los distintos actores, no siempre están todos disponibles, teniendo que en muchos casos crear pequeñas comisiones para poder avanzar un poco más rápido. En consecuencia, esto obliga a que el presidente del Consejo Consultivo estar permanentemente informado, a objeto que al menos una vez al mes se reúna con todos los integrantes y monitorear los compromisos asumidos, lo cual no siempre se da con la regularidad descrita.

En consecuencia, podemos señalar que al no existir una cultura relativa a la participación, más allá de estar muy bien inspirada, es un tema frente al cual hay que estar permanentemente atento, de

tal manera de ir paulatina y gradualmente incorporando en todos un rol más activo y comprometido con los principios e impronta que CONAF intenta darle a estos planes de ordenamiento.

### **Conclusiones**

Al comienzo de esta presentación, se indicó que resulta bastante difícil en la actualidad concebir planes de ordenamiento si estos hacen abstracción de la participación. De la misma manera, se planteó que la única forma de lograr este propósito es enfrentando esta realidad a través de un cambio de actitud, tradicionalmente pasiva a otra más activa, donde realmente asumamos que está en todos la responsabilidad de transformar ese rol de sujeto a ciudadano.

Por cierto tal cual ha quedado de manifiesto a través de la experiencia que hemos intentado ilustrar en este trabajo, la tarea y los desafíos no son sencillos, más aún cuando no existe en lo genérico la cultura de la participación.

No obstante, más allá de estas naturales aprehensiones, pensamos que aunque lento es posible que los distintos actores tomen consciencia que esta es la única manera de construir entre todos estrategias más perdurables en el tiempo y lo que es más importante, poder fortalecer más naturalmente este vínculo entre el hombre y el medio, donde ambos se complementen y se sientan parte de un propio sistema y no como ha estado ocurriendo en estas últimas centurias, donde por razones más bien desnaturalizadas del ser humano, este se fue alejando del medio, es decir, el hombre comenzó a visualizar los distintos componentes del paisaje natural como recursos, frente a los cuales podía extraer beneficios personales, con todo el costo que ello implica para las generaciones actuales futuras.