



**Universidad del Desarrollo**  
Facultad de Gobierno  
Ciencia Política y Políticas Públicas

**CONSERVACIÓN, LEGISLACIÓN Y CAPITAL SOCIAL: FACTORES CLAVES  
PARA EL MANEJO DEL PARQUE NACIONAL PATAGONIA**

**POR:**

**MARÍA PÍA FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ**

**PROFESOR GUÍA:**

**SR. EUGENIO GUZMÁN ASTETE**

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

AGOSTO 2020

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

## Índice

1.	Resumen .....	1
2.	Introducción .....	2
3.	Objetivo general.....	3
4.	Hipótesis .....	3
5.	Metodología de investigación.....	4
5.1.	Selección y justificación del diseño de investigación.....	4
5.2.	Recolección de datos: .....	5
5.3.	Análisis de los datos: .....	6
6.	Planteamiento del problema e interrogante de investigación.....	7
7.	Marco teórico y discusión bibliográfica .....	10
7.1.	Administración de las Áreas Silvestres protegidas en la Patagonia Chilena .....	10
7.2.	Legislación para la protección de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile .....	12
7.3.	Corporación Nacional Forestal (CONAF).....	18
7.4.	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) .....	19
7.4.1	Creación y evaluación de manejo de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile 1967 – 1997 .....	21
7.4.2	Creación y evaluación de manejo de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile 2000 – Actualidad .....	22
7.4.3	Planes de Manejo de los Parques Nacionales de Chile y de la Patagonia. ....	24
7.5.	Consejos Consultivos en los Parques Nacionales de la Patagonia.....	27
7.6.	Capital Social y Conservación .....	29
8.	Análisis de los Resultados .....	35
8.1.	Aspectos Descriptivos de Cochrane y Chile Chico: Identidad y Demográfica .....	35
8.2.	Naturaleza y Conservación en la Región de Aysén .....	37
8.3.	El Parque Nacional Patagonia (PNP).....	38
8.4.	Choque de intereses y tradiciones entre ganaderos y PNP .....	41

8.5.	Gobernanza y administración de Conaf del PNP .....	44
8.6.	Cientelismo e intereses para no conservar en la zona .....	47
8.7.	El movimiento social 'Tu Problema, Mi Problema' en la actualidad .....	50
8.8.	Los conflictos con la minería y la conservación en Chile Chico.....	53
8.9.	El sentimiento de comunidad perdido de Cochrane .....	55
9.	Conclusiones .....	58
9.1.	Propuestas de Política Pública .....	61
10.	Referencias.....	65

Y cuando sentimos que el mundo se está cayendo, nos damos cuenta  
de la importancia de las relaciones - MPFG

## **Agradecimientos**

Agradezco infinitamente a Walter, a quien amo profundamente. Has sido mi apoyo constante, mi motivación cuando me pierdo y la risa cuando la necesito. Gracias por mantenerme cuerda en cuarentena y escuchar con paciencia todos mis momentos de creatividad. También agradezco a mi familia y amigos quienes a la distancia han sido parte del crecimiento personal y profesional que ha sido este viaje.

No podría haber llegado hasta aquí sin el mejor grupo de estudio de la vida, unas genias de la educación. Gracias Alfonsina, María Paz, Gloria, Andrea, Alejandra y Milena por hacer de este magíster un espacio de aprendizaje, risas y mucho amor.

Agradezco con locura a quienes han sido un gran soporte en esta tesina: el equipo de investigación de Balloon Latam. Claudia Chiang, por esas conversaciones eternas y soñadoras; Daniela Stine por guiarme con tu sabiduría de la región; Camila Sepúlveda por tu increíble manejo de datos y gran disposición y Raúl Troncoso por tu gran conocimiento y orden, gracias por responderme mis dudas infinitas, mis pedidos a horas extrañas y apañarme con todo. También por el profesionalismo y esas entrevistas de lujo que hicieron.

Agradezco a Balloon Latam, por darme la oportunidad, a través de la información, de entrar en el magnífico y complejo mundo de la Patagonia.

Agradezco a Paty y Mauricio, por su empatía y gran corazón.

Por último, a Eugenio, por guíame en este proceso y sobre todo por ayudarme a bajar todas esas ideas, pensamientos e información en esta tesis ¡Mil gracias!

## 1. Resumen

El presente estudio de caso se fundamenta en la posibilidad de contribuir en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones efectivas, que permitan mejorar la administración que tiene la Corporación Nacional Forestal (CONAF) de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) a través de la participación y la construcción de Capital Social de las comunidades aledañas, en pos de la conservación. En la actualidad, la protección de la biodiversidad se encuentra dividida entre 5 ministerios, lo que hace que la CONAF no tenga las competencias y herramientas para administrar las ASP. Por otro lado, la rápida evolución e integración de estos espacios naturales que antes eran de libre uso, tiene a las comunidades aledañas a las ASP alejadas y sin conocimiento o educación sobre los beneficios de estos lugares, convirtiéndose por sus acciones en una amenaza a la conservación (Basura, incendios, perros asilvestrados, etc.). Este estudio de caso del Parque Nacional Patagonia (PNP) establece el nivel de relaciones y capital social que existe en las comunas aledañas. Para esto, se utilizó la metodología cualitativa, con lo que se logró, a través de entrevistas a diferentes actores, entender cuáles son los factores que afectan las relaciones entre la CONAF y las comunidades, y que tienen impacto en la conservación.

## **2. Introducción**

El 99% de los incendios son provocados por el hombre (CONAF, 2020a). En consecuencia, el hombre es una de las amenazas para la conservación. Pero no solamente los incendios, sino que la basura, los perros asilvestrados y especies introducidas por el hombre (vacas, ovejas, cabras, castores, ciervo rojo, conejo, cotorra argentina, jabalíes y liebre europea entre otras). Esto no se da por casualidad, que las personas no se sientan responsables e involucradas con las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) de Chile, es por la falta de relación que existen de estos prístinos lugares con las comunidades. Además, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) quien las administra, es una institución de derecho privado, que carece de atribuciones legales para que pueda realizar su trabajo, esto, sumado a la falta de comunicación con las comunidades aledañas a las ASP, genera comunidades alejadas y fragmentadas, las que se convierten en amenazas a la conservación. La siguiente investigación busca analizar cuales son los factores que influyen en las relaciones entre la CONAF y las comunidades, así como también entender el impacto del capital social de dichas comunidades en la conservación. Para eso, se estudiará el caso del Parque Nacional Patagonia, administrado por CONAF, que se encuentra en la Región de Aysén y entre las comunidades de Cochrane y Chile Chico.

A continuación, se presentan los objetivos, hipótesis y metodología de investigación y una breve descripción de capítulos.

### **3. Objetivo general**

Analizar los factores que influyen en la relación entre Conaf y las comunidades tanto dentro como aledañas al Parque Nacionales de la Patagonia (PNP), para proponer estrategias que tengan efecto en la conservación y la gobernanza local.

#### **Objetivos específicos**

1) Caracterizar los tipos de capital social (participación y confianza) que pueden ser relevante para el éxito de la conservación de las ASP

2) Analizar las problemática o barreras que presentan las comunidades dentro o aledañas a los PN de la Patagonia, para caracterizar sus efectos en la conservación

3) Analizar la pertinencia de las competencias y facultades que tiene CONAF para administrar los PNP

### **4. Hipótesis**

1. Los principales factores que afectan la conservación del PNP es la carencia de capital social, específicamente la participación, de las comunidades y la carencia de competencias y facultades normativas de CONAF para administrarlas la PNP.
2. Las principales barreras para la conservación de PNP se produce por la débil relación entre las comunidades y CONAF.
3. La falta de gobernanza interna de CONAF afecta negativamente a la conservación y a las comunidades que se encuentran dentro y aledañas del PNP.

## **5. Metodología de investigación**

Dado que el propósito del estudio es analizar los factores que influyen en la relación entre Conaf y las comunidades dentro y aledañas al PNP y para entender su efecto en la conservación y gobernanza local se entrevistaron diversos perfiles de individuos pertenecientes a las comunidades, para de ese modo conocer el tipo de relaciones existentes y el tipo de capital social que presentan.

La investigación se llevó a cabo en la Región de Aysén, específicamente en las comunas de Cochrane y Chile Chico.

### **5.1. Selección y justificación del diseño de investigación**

Para la presente investigación se utilizó la metodología de carácter cualitativa, la que tiene un enfoque etnográfico y una técnica de estudio de caso investigativo, lo que permite aplicar herramientas de análisis, recopilación y evaluación de fuentes primarias y secundarias. Los datos recopilados son analizados con las técnicas de discurso y análisis de contenido.

La propuesta de estudio permite conocer y analizar, desde una mirada estática, a los actores involucrados en la conservación de las Áreas Silvestres protegidas. También nos ofrece la posibilidad de entender a las personas, sus relaciones y sus motivaciones a través del relato empírico, logrando así entender los factores que afectan las relaciones entre la CONAF y las comunidades, los que afectan en la participación de la comunidad y los niveles de capital social que se encuentran presentes en la comunidad cercanas al PNP.

El caso para estudiar es el Parque Nacional Patagonia, ubicado en la Región de Aysén, específicamente entre las comunas de Chile Chico y Cochran. La elección de este parque se debe a que de manera preliminar se pudo observar que, en su administración y relación con la comunidad, presentaba una mayor cantidad de características que son referenciales a distintas situaciones que se producen en el resto de los parques de la Patagonia: El traspaso de administración privada a pública; Traspaso de Reserva Nacional a Parque Nacional; Intereses de diferentes actores para su uso; Falta de espacios de participación ciudadana, entre otras. Estas características, en primera instancia, permitirán entender una realidad que se presenta en el resto de la Patagonia. El estudio de caso particular del PNP se busca ejemplificar una realidad que sucede a nivel territorial en la Patagonia Chile, siendo este el comienzo de una investigación de mayor profundidad.

## **5.2. Recolección de datos:**

Para estudiar el caso del PNP, se recopiló, analizó y evaluó información de fuentes primarias y de fuentes secundarias:

- Información primaria: De la investigación realizada por la empresa social Balloon Latam<sup>1</sup>, se tomó una submuestra de 25 entrevistas semiestructuradas a diferentes personas de las comunas de Cochran y Chile Chico y otros

---

<sup>1</sup> Balloon Latam es una empresa social, certificada B, que tiene como misión promover un nuevo modelo de desarrollo basado en las relaciones, que impulse la armonía individual, colectiva y ecológica. Esto lo realiza a través de la formación de agentes de cambio que transformen y movilicen a otros a generar un impacto positivo en el mundo; El desarrollo de proyectos e iniciativas con pertinencia local que generen triple impacto: económico, social y medioambiental; Fortaleciendo el capital social aumentando la confianza, cohesión e identidad de las comunidades y generando espacios de vinculación entre el sector público, privado, académico y sociedad civil. ([www.Balloonlatam.com](http://www.Balloonlatam.com))

actores relevantes de la región. Las entrevistas tienen como objetivo identificar problemáticas o conflictos que existan entre la administración y el PNP; la comunidad y el PNP; la comunidad y Conaf. También a través de estas se pudo establecer y caracterizar la participación y el nivel capital social que presentan las comunas.

- Información secundaria: Se analizó información sociodemográfica de la Región de Aysén y de las comunas de Cochrane y Chile Chico. Para esto, se utilizó como insumos: Las encuestas Casen, Censo, información de participación electoral del Servel e información del Gobierno Regional. También se utilizó revisión bibliográfica y de artículos de prensa de la región.

### **5.3. Análisis de los datos:**

Para lograr el objetivo de la investigación, se realizó un análisis de discurso. Gracias a esta metodología se pudo entender la cultura, las relaciones y visiones que tienen de su entorno las comunidades de Cochrane y Chile Chico. También permitió codificar sus frases en tres categorías: Capital social de vínculo, puente y estructura, para así poder analizar si son estos factores relevantes en la conservación del PNP. Por otro lado, se realizó un análisis de contenido, a través de la revisión de datos y de noticias, el que tuvo como objetivo aportar y complementar el análisis de datos.

## 6. Planteamiento del problema e interrogante de investigación

Hace 400 años John Donne escribió “ningún hombre es una isla” (“No man is an island”)<sup>2</sup> la metáfora de que los seres humanos no son entes estáticos, únicos y autosuficientes, sigue siendo relevante en el año 2020, pero pareciera que todavía no se entiende la importancia que tienen las relaciones en todos los ámbitos de la vida. En los últimos años Chile y el mundo han sido testigos de crisis sociales, sanitarias, políticas y un gran movimiento medioambiental, que tiene como fin conservar y proteger la naturaleza. En Chile se puede ver que existe la intención de lograr ese objetivo, pero como se presentará a continuación, la conservación se enfrenta de manera fragmentada: como islas.

Por una parte, existen un conjunto de instituciones y normas que protegen los ecosistemas y la biodiversidad del país, siendo el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), uno de los más importantes en el ámbito terrestre, cubriendo poco más del 19% del territorio nacional continental, no obstante, la legislación ambiental en torno a las ASP se encuentra compartida por diferentes actores estatales, los que trabajan sin una gobernanza o un sistema de rendición de cuentas definido, tal como quedará de manifiesto más adelante.

Por lo pronto, el país ha incentivado la proliferación de espacios de conservación, la suscripción a los acuerdos internacionales y la creación de leyes que dicen relación con la protección del medio ambiente, lo que se ha traducido en que exista una

---

<sup>2</sup> De la prosa “Devotions upon Emergent Occasions” del autor John Donne (1624)

fragmentación en torno a la definición, administración y gobernanza de estos espacios (CEPAL, 2016). Lo anterior se puede ver graficado en que en la actualidad la conservación de biodiversidad del país se encuentra administrada y supervisada por distintas organizaciones tanto privadas como estatales que se distribuyen entre 5 ministerios: Agricultura administra áreas protegidas a través de Conaf; Economía administra los parques y reservas marinas a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca; Cultura gestiona los santuarios de la naturaleza a través del Consejo de Monumentos Nacionales; Bienes Nacionales administra los bienes nacionales protegidos; Medio Ambiente (MMA) administra las áreas marinas costero-protegidas de múltiples usos, custodia los santuarios de la naturaleza y supervigila todo el sistema medioambiental. (MMA, 2020a)

Por otra parte, se encuentran las comunidades que se ubican en el interior o aledañas a las áreas protegidas. La rápida evolución e integración de espacios naturales que antes eran de libre uso y que pasaron a ser protegidas por la ley, no contaron con la participación o consulta de las comunidades que han habitado por siglos esos espacios, esto ha provocado una serie de situaciones que no han sido solucionadas y que afectan a la vida de las personas, como también la conservación de estos espacios, al enfrentarse a diferentes tipos de amenazas creadas por el hombre (incendios, basura, especies invasoras, etc.). El poco interés de la comunidad de interactuar o involucrarse con estos espacios, va de la mano de la falta de herramientas y estrategias que posee CONAF para relacionarse con las comunidades locales. Esto se ve reflejado en que en la actualidad de las 105 unidades de las ASP que administra CONAF, existen 46 Consejos Consultivos, los

que se reúnen en promedio 2 veces al año, y podemos observar que, en la Patagonia, de los 17 Parques Nacionales, sólo 4 cuentan con la instancia de participación ciudadana. Este espacio es sólo “de consulta no vinculante entre actores interesados asociados a las ASP y la CONAF” (CONAF, 2017b) lo que no promueve o ayuda a la relación entre ambos.

La fragmentación y poca comunicación que tiene CONAF con las comunidades, se suma a la carencia de atribuciones legales para que pueda realizar su trabajo, dando como resultado ASP mal administradas, con poca capacidad para resguardar la biodiversidad y comunidades fragmentadas, con falta de redes y de confianza alrededor de los Parques Nacionales.

La siguiente investigación se enfocará en analizar los factores que influyen en la relación de CONAF y las comunidades del PNP, que se encuentra en la Región de Aysén y en las comunidades de Cochrane y Chile Chico. También se busca analizar las relaciones de confianza que se desarrollan en las comunidades, a través del capital social, y que influyen en la conservación, así como entender la gobernanza interna que tiene CONAF. Por lo anterior, la pregunta general de investigación es:

- *¿Cuáles son los principales factores que influyen en la relación entre CONAF y las comunidades dentro o aledañas a los Parques Nacionales?*

Y las preguntas específicas:

- *¿Es el Capital Social de las comunidades un factor relevante para la conservación?*
- *¿Qué problemáticas o barreras para la conservación se presentan en las comunidades?*

- *¿Tiene Conaf las competencias y capacidad para lograr conservar las ASP?*

## **7. Marco teórico y discusión bibliográfica**

### **7.1. Administración de las Áreas Silvestres protegidas en la Patagonia Chilena**

Considerando la multiplicidad de elementos que conforman el territorio y las distintas fuentes bibliográficas, para la investigación se entenderá como “Patagonia” todo el espacio geográfico que se localiza desde la comuna de Cochamó hacia el sur, contemplando las comunas de Cochamó, Hualaihué, y Chaitén en la Región de Los Lagos, y todas las comunas que se encuentran dentro de la Región de Aysén y Magallanes, exceptuando de esta última la zona antártica de Chile (Hartmann Samhaber, 2019).

La Patagonia en Chile, representa aproximadamente un tercio del territorio nacional. Según datos del Censo 2017 está habitada por 1.098.399 personas, existiendo, por ende, para las regiones de Aysén y Magallanes una densidad de 0,96 hab/Km<sup>2</sup> y 1,26 hab/Km<sup>2</sup> respectivamente; estando bajo el promedio nacional, correspondiente a 8,7 hab/Km<sup>2</sup>. De manera contraria, se puede observar el caso de la Región de Los Lagos que tiene una densidad de 17,11 hab/Km<sup>2</sup>.

En este territorio, que cubre aproximadamente 272.000 km<sup>2</sup> (Börgel, 2014) se encuentra el 20% de las Áreas Silvestres Protegidas del país, siendo la región de Magallanes la que tiene el 15% de estas. La Patagonia al ser uno de los sectores del país donde más se ha intencionado la protección, no sólo se observan parques nacionales, sino que, también el cuidado de otros ecosistemas, tanto marinos como

terrestres, a través de diferentes denominaciones, tales como: Parque Marino; Reserva de Regiones Vírgenes; Monumento Natural; Santuario de la Naturaleza; Reserva Forestal; Reserva Nacional; Reserva Marina; Área Marina Costera Protegida. En el caso de la Patagonia se observa que existen, 20 en la región de Los Lagos, 24 en la región de Aysén y 18 en la región de Magallanes.

La Patagonia Chilena se presenta despoblada, aislada y desconectada del gobierno central (Rodríguez Torrent, 2018) y en los últimos años ha tenido un acelerado y exponente crecimiento en el sector de turismo, con eje en los parques nacionales, proceso que no ha sido planificado y ha “surgido en respuesta a tendencias de mercado antes que a políticas públicas coherentes” (Sepúlveda, Farías, Tecklin, & Pliscoff, 2019). Es la administración de las Áreas Silvestres Protegidas, a cargo de CONAF, en la que diferentes autores concuerdan, que presenta problemas estructurales y de organización, los que afectan directamente a la conservación de ellos (Riquelme, 2010; Sepúlveda, Farías, Tecklin, & Pliscoff, 2019)

Por mucho tiempo, los parques que estuvieron administrados por el sector público pero la necesidad de satisfacer la demanda turística y de gestión, evolucionó a un modelo mixto entre el sector público y privado. Es en este punto donde diversos autores se ven conflictuados, ya que este nuevo enfoque ha traído consecuencias positivas como inversión y desarrollo en infraestructura y en materia de conservación (Sepúlveda, Farías, Tecklin, & Pliscoff, 2019), pero, por otro lado, también presenta una gran demanda y esfuerzos en coordinación del sistema público, los que se ven con la necesidad financiera de potenciar el turismo, pero que con este nuevo modelo

se duplican los esfuerzos económicos, no existen direcciones claras, y el interés del sistema privado se ve saturado (Riquelme, 2010).

Este conflicto administrativo que se presenta en las Áreas Silvestres Protegidas afecta también a las comunidades que, según Sepúlveda, Farías, Tecklin & Pliscoff (2019) crea un “desequilibrio entre desarrollo y la conservación, el que se da por la deficiente política de vinculación con los habitantes locales ... junto a la falta de recursos dedicados a ese fin” (p.4).

Este desequilibrio, por último, no se da sólo en la Patagonia, sino que responde a la forma en que se ha ido creando y desarrollando las normativas, decretos y leyes que fomentan la protección y conservación en Chile. A lo largo de los años, en el país se han incentivado de manera particular y estatal la proliferación de espacios de conservación, la suscripción a los acuerdos internacionales y la creación de leyes que dicen relación con la protección del medio ambiente llevando a que exista una fragmentación en torno a la definición, administración y gobernanza de estos espacios (CEPAL, 2016)

## **7.2. Legislación para la protección de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile**

En Chile, se puede observar que la legislación ambiental en torno a las áreas silvestres protegidas se ha desarrollado según las necesidades y oportunidades que se han ido presentado en determinados momentos. Esta espontaneidad de acciones ha dejado en evidencia “una notable dispersión y sobreposición de competencias; multiplicidad de marcos normativos, categorías y figuras de protección; debilidad institucional asociada; escasez de recursos financieros y humanos destinados al tema; creciente interés privado en establecer y dedicarse a la administración de este

tipo de usos del espacio acuático o terrestre; implicancias en restricciones a la inversión de algunas actividades productivas y de servicios, entre otras” (Sierralta L., 2011).

El primer hito que marca precedente en la protección al medio ambiente fue en el año 1907, con la primera unidad denominada “Área Protegida Terrestre - Reserva Forestal Malleco”, lo que incentivó que 5 años después se creara el primer mecanismo de fiscalización e institucionalidad con la “Inspección General de Bosques, Pesca y Caza”, la que 13 años después se establece en el entonces Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización (Sierralta L., 2011)

A nivel nacional se decretan otras áreas protegidas a través de la designación de Parque Nacionales, así como la creación de legislaciones que buscaban su pronta y efectiva administración, como la creación de la primera Ley de Bosques en 1925, y su renovación en 1931, siendo esta última la que se encuentra vigente hasta la actualidad y tiene preponderancia sobre la administración y manejo de Parques Nacionales (Praus, Palma, & Domínguez, 2011)

En 1940 se firma la “Convención para la protección de la flora y fauna y las bellezas escénicas de América”, también conocida como Convención de Washington”, la que no entró en vigor sino hasta 1967 y que su implementación estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante los años 1958 y 1974, se crean, dentro de Ministerio de Agricultura, 61 parques y reservas terrestres. Por otro lado, en 1970 por recomendación del Consejo de Monumentos Nacionales y el Ministerio de Educación, se promulga la Ley sobre Monumentos Nacionales, que regula y crea los Santuarios de la Naturaleza. El mismo año, se crea la Corporación

de Reforestación (COREF), corporación privada sin fines de lucro a la cual leyes especiales le dieron potestad y funciones públicas, que en 1973 se convierte en la Corporación Nacional Forestal (CONAF). “Sus principales tareas son el fomento forestal, el combate y control de incendios forestales y la administración de áreas protegidas terrestres” (GEF-PNUD-MMA, 2011). Al otorgarle mayores atribuciones a CONAF, institución dependiente del Ministerio de Agricultura, como la elaboración de planes de desarrollo forestal y la colaboración y vinculación con otras instituciones pertinentes para el correcto cumplimiento de la actividad forestal, también se le entregó al Ministerio, la incorporación de unidades que complementaban y duplicaban tareas como la Corporación de Reforma Agraria (CORA), Corporación de Reforestación (COREF), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) , Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la división forestal del Servicio Ganadero Agrícola (SAG), la Administración de Parques Nacionales y Reservas Forestales (APARFO). “A esa fecha ya había cerca de 10 millones de hectáreas bajo alguna modalidad de protección en Chile” (Sierralta L., 2011)

En 1977 se le entrega la facultad, a través del Decreto Ley N° 1.939, al Ministerio de Bienes Nacionales “sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado” lo que genera “una autodestinación de predios fiscales para conservación ambiental, protección del patrimonio y/o planificación, gestión y manejo sustentable de sus recursos: los también llamados Bienes Fiscales Protegidos” (GEF-PNUD-MMA, 2011). Años más tarde, en 1984 bajo la ley 18.362, se crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), la que es administrada por la CONAF.

La creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), en 1994 a través de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, es un servicio con público que tiene como fin supervigilar el cumplimiento de las políticas públicas medioambientales. Esta institución, con personalidad jurídica y patrimonio propio se relacionaba directamente con el Presidente de la República, a través de la Secretaría General de Gobierno, hasta el año 2010, que entra en vigencia la Ley 20.417, que crea el Ministerio del Medio Ambiente y le entrega sus atribuciones este último.

Por otro lado, en 1999 mediante un decreto supremo el Ministerio de Defensa Nacional, también juega un rol en la conservación y crea la primera Área Marina y Costera Protegida (AMCP), denominada “Parques Submarinos Coral Nui Nui, Motu Tautara y Hanga Oteo, Isla de Pascua”, sobre la base de las atribuciones de administración del borde costero de ese ministerio (Sierralta L., 2011)

El Consejo Directivo de CONAMA, en el año 2005 aprueba la Política Nacional de Áreas Protegidas, “cuyo principal objetivo es el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, marinas y terrestres e integre los esfuerzos públicos y privados”, dos años después se aprueba el Plan de acción para llevar a cabo la política. (GEF-PNUD-MMA, 2011)

Como hito que demuestra el ritmo que tiene el país para tomar decisiones en cuenta a la conservación en el año 2008 se aprueba la Ley de Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, después de 15 años de debate legislativo.

Estas acciones se concretan en 2013 cuando se crea el proyecto “Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional” el que fue financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

(GEF) a través del Programa de las Naciones Unidas. En este documento se presentaron como uno de los principales resultados la identificación de 310 Iniciativas de Conservación Privada (ICP) en Chile (GEF – MMA - PNUD, 2015)

Continuando con la forma en que el Estado ha realizado las acciones los últimos 15 años, en el 2010, el Ministerio de Economía, a través de un Decreto Supremo, crea la primera área protegida marino-oceánica de Chile (Sierralta L., 2011).

De manera paralela, los actores privados que a la fecha estaban involucrados en la conservación, constituyeron en el año 2010 la Asociación Gremial de Áreas Protegidas Privadas de Chile.

En el año 2011, el Ejecutivo envía los proyectos de Ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas [SBAP] y el Servicio Nacional Forestal. El SBAP, principalmente, espera responder a la fragmentación jurídica que existe en la actualidad sobre las áreas protegidas, así como a su administración y proyectos de conservación, considerando el traspaso de todas ellas desde CONAF al Servicio. El primer proyecto de ley, que lleva 5 años de tramitación, actualmente se encuentra en su segundo trámite constitucional en el Senado, y el proyecto de ley referido al Servicio Nacional Forestal, se encuentra en la Comisión de Medioambiente y Recursos Naturales, Agricultura y Hacienda de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados , 2019), donde se espera, que avance en el proceso legislativo y se agrupe la gestión de las áreas protegidas, tanto terrestres como marinas, que se encuentran, actualmente, bajo la administración de distintas organizaciones privadas y alrededor de 5 ministerios: Agricultura (administra parques y reservas nacionales), Economía (administra parques y reservas marinas), Cultura

(tuición de los santuarios de la naturaleza), Bienes Nacionales (administra los bienes nacionales protegidos) y Medio Ambiente (administra áreas marinas protegidas de múltiples usos, custodia los santuarios de la naturaleza y supervigila todo el sistema) (Soto, 2019).

En la actualidad se reconocen 13 tipos de área protegidas que están tipificadas en distintas legislaciones y acuerdos internacionales que corresponden a Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Reservas de Bosques o Reservas Forestales, Monumentos Naturales, Reservas de Regiones Vírgenes, Bienes Nacionales Protegidos o Inmuebles Fiscales Destinados para Fines de Conservación Ambiental, Santuarios de la Naturaleza, Humedales de Importancia Internacional o Sitios RAMSAR, Reservas de la Biosfera, Parques Marinos, Reservas Marinas, Áreas Marino-Costeras Protegidas de Múltiples Usos y Áreas Protegidas Privadas (Prau, Palma, & Domínguez, 2011). Cada una de ellas cuenta con un proceso particular de inscripción como área protegida, y en más de un caso poseen una definición diferente en distintos tipos de legislación. Por otro lado, en algunos casos son administradas por la misma entidad, siendo en la mayoría de las ocasiones CONAF, mientras que, en otros, son coordinadas por entidades sin fines de lucro, ONG, fundaciones, privados, u otras administraciones.

En la actualidad CONAF, entidad constituida como una corporación de derecho privado, se encuentra a cargo de la administración de las categorías establecidas por SNASPE (Parque Nacional, Reservas Nacionales, Reservas Forestales y Monumentos Naturales), sin embargo, en la administración de estas áreas no puede

otorgarle competencias fijas a través de la legislación, debido a su figura como ente privado (Ministerio del Medio Ambiente (MMA), 2014).

En consecuencia, podemos observar que la Ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente, le traspasa a éste la supervigilancia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, en circunstancias que, en la realidad, quien ejecuta y administra es la CONAF, quien depende del Ministerio de Agricultura (MMA, 2020a), y que además se trata de una corporación de derecho privado.

### **7.3. Corporación Nacional Forestal (CONAF)**

La CONAF es una entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector ambiental. En su misión explicita que busca “contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y de los componentes de la naturaleza asociados a éstos, la que se alcanzará mediante: El fomento, el establecimiento, restauración y manejo de los bosques y formaciones xerofíticas; El aumento del arbolado urbano; La mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático; La fiscalización de la legislación forestal y ambiental; La protección de los recursos vegetacionales y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones” (CONAF, 2020d).

La CONAF tiene oficinas y agencias en todas las Regiones y Provincias del País, administra un total de 105 Áreas Silvestres Protegidas del Estado, entre Reservas Nacionales, Parques Nacionales y Monumentos Naturales, que suman 18,6 millones de hectáreas. Actualmente trabajan más de 1.800 personas, que se desempeñan

como profesionales, técnicos/as, guardaparques, administrativos/as y auxiliares en las labores de fomento de la actividad forestal, guardería de áreas silvestres protegidas, prevención y combate de incendios forestales, educación ambiental, administración y fiscalización de la legislación forestal y administración en general (CONAF, 2020d).

#### **7.4. Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)**

Este es un programa de cobertura nacional, ejecutado y administrado por la CONAF. Desde 1984, mediante la dictación de la Ley N° 18.362, se regularon sus funciones y objetivos. (DIPRES, 2005). El SNASPE es responsable de las áreas silvestres en ambientes naturales que cuentan con la protección legal del Estado de Chile. En la actualidad 105 unidades, distribuidas en 41 Parques Nacionales, 46 Reservas Nacionales y 18 Monumentos Naturales. Estas unidades cubren una superficie aproximada de 18,6 millones de hectáreas, el 21,3% del territorio continental de Chile. (CONAF, 2020d)

Las unidades se separan en:

- Reserva Nacional: Área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad. Son objetivos de esta categoría de manejo la conservación y protección del recurso suelo y de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la mantención o mejoramiento de la producción hídrica, y el desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento (CONAF, 2017a).

- Monumento Natural: área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico. El objetivo de esta categoría de manejo es la preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, y, en la medida compatible con esto, la realización de actividades de educación, investigación o recreación (CONAF, 2017a).
- Santuario de la Naturaleza: Son sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado (CONAF, 2017a).
- Parque Nacional: Área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de auto perpetuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. Los objetivos de esta categoría de manejo son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos; la continuidad de los procesos evolutivos y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación o recreación (CONAF, 2017a)

#### **7.4.1 Creación y evaluación de manejo de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile 1967 – 1997**

Chile ha desarrollado y adherido a las diferentes maneras, herramientas y metodologías que existen de gestionar las ASP del Estado. En sus comienzos, en 1967 entra en vigor la “Convención para la protección de la flora y fauna y las bellezas escénicas naturales de América”, también conocida como Convención de Washington (1940) la que tiene como intención que “los gobiernos americanos deseosos de proteger y conservar en su medio ambiente naturales ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1967). Chile incorpora las recomendaciones entregadas por la convención y se adhiere a los estándares internacionales el que contiene un compromiso de Chile con la comunidad internacional en cuanto a la gestión de ASP.

En 1976 se crea la “Guía para la Planificación de Sistemas de Áreas Silvestres con una aplicación a los Parques Nacionales de Chile” manual con procedimientos de planificación, programación, control y formulación de proyectos de inversión en ASP (PEW y UACh, 2019). En 1988 se crean las “Políticas técnicas para el Manejo de las Reservas Nacionales de Chile” las que consisten en las normas técnicas y administrativas que “relacionadas con el manejo de la Reservas Nacionales: Definición y Objetivos; Creación, Tuición y Administración; Planificación; Zonificación; Manejo de Recursos Naturales; Manejo de Recursos Culturales; Uso Público de los Recursos y Desarrollo Físico” (CONAF, 2014). El año siguiente se

realiza el “Primer Plan de Acción del Programa de Patrimonio Silvestre” que establece los objetivos generales y nuevos criterios en ámbitos relacionados a la administración, como la asignación de presupuesto, dotación de personal, capacitaciones, planes educativos, entre otros (PEW y UACh, 2019).

En el año 1997 se realiza la primera evaluación por parte de CONAF al manejo de ASP por el SNASPE. Se realizó la comparación entre la situación real con la óptima de manejo, basado en una encuesta realizada a los Jefes Regionales de las Unidades de Gestión. La evaluación de 4 ámbitos: Planificación, Manejo y Gestión, Apoyos y Usos actuales por parte de terceros, dio como resultado que sólo un 2% de las unidades calificaron como satisfactorio en todos los indicadores. Otra conclusión relevante, fue que el 74% de las unidades se encontraba con una el área de Planificación en nivel insatisfactorio y, por último, se destaca que sólo el 24% obtuvo la calificación satisfactoria en cantidad de personal trabajando (PEW y UACh, 2019).

#### **7.4.2 Creación y evaluación de manejo de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile 2000 – Actualidad**

Durante los años siguientes se realizan diferentes evaluaciones al manejo y gestión de las ASP. Se destaca en el 2006, el primer diagnóstico integral de las ASP, realizado por el Consejo de Guardaparques, el que analiza temas sociales, técnicos y administrativos. Otra evaluación significativa fue la realizada por CONAF en alianza con World Wildlife Fund Chile (WWF), con la Metodología para Evaluación y Priorización Rápidas del Manejo de Áreas Protegidas (RAPPAM) en el que se identificaron con resultados negativos la limitación a la efectividad del manejo, la

percepción de una mala situación en el financiamiento, la proyecciones futuras, la dotación de recursos financieros, las condiciones laborales, el escaso desarrollo en la incorporación de los resultados del monitoreo en la planificación del manejo, y el procesamiento de la información recogida (PEW y UACh, 2019).

En el año 2005 se realiza la primera evaluación al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), el que le da continuidad al programa y, entre sus recomendaciones, se destaca la búsqueda de optimización del territorio, la cooperación con entes privados, la búsqueda y mejor gestión de recursos, entre otras (DIPRES, 2005).

Por otro lado, como se mencionó previamente en el año 2013 se ejecuta el Proyecto GEF-PNUD/ MMA llamado “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional”, que permite realizar diferentes evaluaciones en torno a planificación, manejo y financiamiento de las ASP (GEF – MMA - PNUD, 2015).

Se observa que, durante las últimas cuatro décadas, la creación y evaluación de las ASP, junto con el quehacer del SNASPE y el liderazgo de Conaf, han ido evolucionando y concretándose, según las necesidades y debilidades que han ido presentando. Entre los principales problemas que se observan están la planificación, gestión y recursos para lograr la conservación de estos espacios, los que en la actualidad se ven reflejados en los Planes de Manejo que tienen cada área.

### **7.4.3 Planes de Manejo de los Parques Nacionales de Chile y de la Patagonia.**

En los inicios de la CONAF “los primeros planes de manejo elaborados en forma relativamente sistemática que datan de ese tiempo son los del Parque Nacional Nahuelbuta (1970) y del Parque Nacional Torres del Paine (1975), y el procedimiento que paulatinamente se consolidó en Chile, para la planificación del manejo de estas áreas, fue el sugerido por Kenton Miller, con el cual se logró la elaboración de más de 40 planes de manejo” (Núñez, 2010).

Tras la utilización de guía de la planificación de Miller “Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica”, SNASPE desarrolla metodología de planificación específica para el territorio chileno, con “la necesidad de adaptar los procesos de planificación a nuevas exigencias legales, políticas, lineamientos y estrategias gubernamentales, así como a tendencias que estaba demostrando la planificación de áreas protegidas en Latinoamérica y el Mundo en materia de participación” (Núñez E. , Método para la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas. Corporación Nacional Forestal, 2010). Es por lo anterior, que desde la CONAF se crea el primer marco metodológico para el desarrollo de Planes de Manejo, denominado “Manual técnico 23” escrito por el geólogo chileno Eduardo Núñez (Núñez, 2003). El documento ha tenido 3 actualizaciones realizadas por el mismo autor en los años 2008, 2010 y 2012. Este documento es el que se mantiene en la mayoría de los Parques Nacionales del país, siendo la versión del 2008 la más utilizada (CAPES UC, 2015).

En el año 2015, se realiza la consultoría “Estándares de Gestión y Fortalecimiento Metodológico para la Planificación del Manejo, la Gestión Financiera, y el Monitoreo

y Evaluación de las Áreas Protegidas” cuyas contrapartes técnicas son la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Ministerio del Medio Ambiente y el Proyecto GEF-SNAP. En el que se realiza la nueva “Propuesta de Estándares para la Planificación del Manejo de las Áreas Protegidas del SNASPE” la que “realiza la comparación entre la metodología del Manual 23 y los Estándares Abiertos para la Conservación (EAC)” (CAPES UC, 2015).

Este informe da como resultado que la CONAF adhiera de manera formal a los Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación, los que son un producto del trabajo colaborativo internacional, de la Alianza para las Medidas de Conservación (CMP). “Los Estándares Abiertos, más que una herramienta metodológica de planificación de la conservación es un modelo de manejo adaptativo y el mejoramiento continuo de la gestión que se basa en el monitoreo de indicadores de presión (amenazas), estado (viabilidad de los objetos de conservación) y respuesta (insumos, procesos y resultados)” (PEW y UACh, 2019).

En el año 2016 se comienza la actualización de Conaf, el que da como resultado la publicación del “Manual para Planificación del Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas del SNASPE”, el que se basa en la estructura y lenguaje general de los Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación, como también incorpora elementos del Manual 23 y suma los Planes de Conservación de Área de The Nature Conservancy y la Metodología del Marco Lógico de CEPAL (CONAF, 2017a).

Este cambio de lenguaje y de estándares, todavía no tiene implicancias reales en las ASP. Como ejemplo, se puede observar en la tabla 1 que de los 17 Parques Nacionales que existen en la Patagonia, sólo Laguna San Rafael está actualizado,

pero, aun así, no se encuentra publicado. En el resto de los casos, 11 no posee Plan de Manejo y los otros 5 están desactualizados.

**Tabla 1: Plan de Manejo vigente en Parques Nacionales de la Patagonia**

Región	Nombre de la unidad	Año Plan Manejo Vigente
Los Lagos	P.N. Alerce Andino	1997
Los Lagos	P.N. Hornopirén	1999
Los Lagos	P.N. Corcovado	Sin Plan de Manejo
Los Lagos	P.N. Pumalín Douglas Tompkins	Sin Plan de Manejo*
Aysén	P.N. Cerro Castillo	Sin Plan de Manejo
Aysén	P.N. Queulat	2012
Aysén	P.N. Laguna San Rafael	2018
Aysén	P.N. Isla Magdalena	Sin Plan de Manejo
Aysén	P.N. Patagonia	Sin Plan de Manejo*
Aysén	P.N. Melimoyu	Sin Plan de Manejo
Magallanes	P.N. Pali Aike	1997
Magallanes	P.N. Torres del Paine	2007
Magallanes	P.N. Kawésqar	Sin Plan de Manejo
Magallanes	P.N. Cabo de Hornos	Sin Plan de Manejo
Magallanes	P.N. Alberto de Agostini	Sin Plan de Manejo
Magallanes	P.N. Bernardo O´Higgins	Sin Plan de Manejo
Magallanes	P.N. Yendegaia	Sin Plan de Manejo

Fuente: Balloon Latam

\*Posee Guía de Manejo

La desarticulación, es decir, que no todos tengan las mismas normas, o sigan las mismas directrices, sumado a la desactualización de los planes de manejo implementados en la actualidad trae consecuencias directas en la comunidad, ya que el nuevo manual tiene “la participación como eje central en la planificación” (CONAF, 2017a), acción que no se está realizando actualmente. Según señala CONAF la participación es beneficiosa ya que empodera a los actores externos, con los objetivos del área protegida especialmente de la comunidad local; permite la

educación mutua entre la comunidad y el rol del ASP, lo que genera armonía entre la planificación de la conservación y el desarrollo; y declara que a “mayor vínculo entre el ámbito ecológico, económico y social permitirá definir y entender de mejor manera la relación entre actores y el área protegida, generando así una mayor probabilidad de éxito en la implementación de estrategias de conservación” (CONAF, 2017a).

### **7.5. Consejos Consultivos en los Parques Nacionales de la Patagonia**

La participación formal de la comunidad en la planificación y en el manejo de la ASP a través de Consejos Consultivos (CC), tiene casi dos décadas. En el año 2002, CONAF oficializó a través de una política, la inserción y participación ciudadana, con el objetivo de orientar la gestión del SNASPE. La política “Marco de Acción para la participación de la comunidad en la gestión del SNASPE” tenía cinco niveles de participación: información, asociación, colaboración, integración y consulta. Es en este último en el que se crean los Consejos Consultivos (Wegmann, 2010).

En el año 2011 CONAF hizo un diagnóstico, evaluación y una propuesta de fortalecimiento de participación ciudadana a través de los CC. Como diagnóstico se observa que para la fecha existen 46 CC, que en promedios se reúnen 2 a 3 veces al año. El informe concluye que la falta de validez legal, que la participación sea de índole consultiva y no gestionaría, sumado a que la participación, a veces, es selecta por la misma CONAF, “impide un empoderamiento e involucramiento efectivo y sistemático de los actores que forman parte de estos Consejos”. Con esta información se crea un plan de trabajo para potenciar, mantener y diversificar la participación ciudadana de las ASP (CONAF, 2011).

En los próximos años no se verá un gran cambio en la participación ciudadana de las ASP. Así lo demuestra el Análisis Cuantitativo y Cualitativo del Funcionamiento de los Consejos Consultivos, realizado por el SNASPE el año 2017. A los 46 CC catastrados en el año 2011, sólo se sumaron 2 más y se declara que la “institución aún no ha logrado otorgarle una orgánica institucional, con lineamientos claros, metas y objetivos que den cuenta de una clara orientación y un indudable interés de nuestra institución por trabajar en conjunto con la ciudadanía por un objetivo común” (CONAF, 2017b).

En la actualidad, de los Parques Nacionales de la Patagonia, como se observa en la tabla 2, sólo existen 4 Consejos Consultivos activos. En la región de Los Lagos, PN Alerce Andino; en la región de Aysén, PN Cerro Castillo y PN Queulat; en la región de Magallanes, PN Torres del Paine.

**Tabla 2: Consejos Consultivos Parques Nacionales Patagonia**

<b>Región</b>	<b>Nombre de la unidad</b>	<b>CC Activo</b>
Los Lagos	P.N. Alerce Andino	Sí
Los Lagos	P.N. Hornopirén	No
Los Lagos	P.N. Corcovado	No
Los Lagos	P.N. Pumalín Douglas Tompkins	No
Aysén	P.N. Cerro Castillo	Sí
Aysén	P.N. Queulat	Sí
Aysén	P.N. Laguna San Rafael	No
Aysén	P.N. Isla Magdalena	No
Aysén	P.N. Patagonia	No
Aysén	P.N. Melimoyu	No
Magallanes	P.N. Pali Aike	No
Magallanes	P.N. Torres del Paine	Sí
Magallanes	P.N. kawésqar	No
Magallanes	P.N. Cabo de Hornos	No
Magallanes	P.N. Alberto de Agostini	No
Magallanes	P.N. Bernardo O´Higgins	No
Magallanes	P.N. Yendegaia	No

## **7.6. Capital Social y Conservación**

Durante mucho tiempo en Chile y el mundo se ha separado y medido la conservación de dos formas: la primera prioriza las personas y la segunda a la naturaleza (Stem, Margoluis, Salafsky, & Brown, 2005). Ahora bien, cada vez existen más autores y casos que demuestran que ambas, la conservación y el desarrollo, se pueden alcanzar simultáneamente generando beneficios mutuos (Redford & Maclean, 1993 ).

El modelo tradicional, autoritario y estricto proyecta la conservación como una meta alcanzable en cuanto las reservas y parques queden liberados de la presencia humana (D'Amico, 2015). Esta "idea de preservar grandes extensiones de tierra en su estado original como santuarios para la vida silvestre y la conservación de los paisajes" (Galafassi & Dimitri, 2005) llevó a que los proyectos de conservación, con el fin de aislar esta naturaleza prístina, desplazaran y erradicaran a las comunidades y poblaciones que se encontraban dentro o alrededor de éstas (D'Amico, 2015). Este "paradigma de protección" en el que distintos autores se han enfocado, presenta una brecha entre "el qué", proteger a gran escala, pero fallan en plantearse el "cómo", dejando los procesos sociales y políticos afuera. Por lo que se considera conservar de manera estricta, pero cómo ocurrirá esta protección y quién llevará la carga de los impactos, no se define (Brechtin, Wilshusen, Fortwangler, & West, 2002).

Es en ese "cómo" en el que se ha visto un cambio en el paradigma, del rol que tienen las comunidades en la conservación y administración de las Áreas Protegidas en el mundo. Diferentes autores refuerzan la teoría de que las son comunidades y el

capital social la base para lograr desarrollo comunitario, a la par de una administración de los recursos naturales sostenible (Woolcock & Narayan, 2000).

Si bien varios autores han descrito y categorizado lo que es el capital social, basado en términos económicos, psicológicos, políticos, entre otros, para este estudio, definiremos Capital Social como “características de la organización social, tales como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo”<sup>3</sup> (Putnam, 2000)

Por lo anterior se hace evidente la importancia que tiene el capital social para mantener o desarrollar un Área Silvestre Protegida, siendo “las relaciones dentro y entre grupos sociales en diferentes niveles de la sociedad, las que configuran las perspectivas de un crecimiento sostenible, equitativo y una gobernanza participativa justa” (Woolcock, 1998).

Para que esta gobernanza se produzca, Woolcock (1998) señala que se debe a que las personas están dispuestas y tienen la capacidad de fomentar los lazos sociales: a) dentro de sus comunidades locales; b) entre comunidades locales y grupos con conexiones externas y sociales más extensas a la sociedad civil; c) entre la sociedad civil y las instituciones a nivel macro y; d) dentro de las instituciones del sector corporativo (p.186).

Así como Woolcock separa las formas de relacionarse, existen diferentes formas de categorizar y medir el capital social. Coleman (1990) expuso que “el capital social se define por su función. No es una entidad única, sino una variedad de entidades

---

<sup>3</sup> Traducción al español de la frase original “features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit” (Putnam, 2000)

diferentes, que tienen dos características en común: todas consisten en algún aspecto de una estructura social y facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura”<sup>4</sup> (p.98). Si llevamos las palabras de Coleman a cómo se organiza una comunidad, se puede entender que las relaciones entre los individuos se dan en niveles (tipos) y todas se basan en algún interés o beneficio mutuo (función). Las propuestas de cómo se separan estos niveles o tipos de capital social ha sido abordada por varios autores, Grootaert en 1998 y nuevamente en el año 2001 junto a van Bastelaer, separan el capital social en tres niveles: micro (individuos), meso (comunidad) y macro (sociedad). Si bien esta propuesta responde a posicionar al individuo en un contexto, se enfoca más en el individuo que en el impacto de sus relaciones, por lo mismo, para esta investigación se utilizarán las dimensiones de Capital social de: Vínculo, Puente y Estructura.

- **Capital Social Vínculo:** Este tipo de capital social es el que refiere a las relaciones estrechas de grupos primarios, ya sean familiares o fraternales, en las que las personas se consideran semejantes o iguales. Las conexiones de vínculo unen individuos que comparten características como su origen socioeconómico, cultural y territorial. Por lo tanto, estos grupos tienen altos grados de homogeneidad que se demuestra en confianza y cooperación, entre pares. Estas redes, se encuentran interconectadas porque se conocen e interactúan con frecuencia, y tienden a mirar “hacia dentro” siendo relaciones que brindan protección junto con

---

<sup>4</sup> Traducción al español de la frase original: Social capital is defined by its function. It is not a single entity, but a variety of different entities, having two characteristics in common: they all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure” (Coleman, 1990)

apoyo material y emocional (Putman 2000; Szreter y Woolcook, 2004; Claridge, 2018).

- **Capital Social de Puente:** Son vínculos más débiles entre personas y grupos sociales más heterogéneos, ya sea en términos de origen socioeconómico, cultural, territorial u otro. Estas relaciones sociales de intercambio, muchas veces se dan entre personas con intereses u objetivos compartidos, pero diferentes identidades sociales, como lo sería la religión, la raza o la clase económica (Pelling & High, 2005). Es decir, que este capital social describe las conexiones que se dan entre personas que típicamente podrían estar divididas, pero que este “puente” une, como los son las comunidades, grupos u organizaciones (Claridge, 2018). Es importante destacar que se necesita del capital social de vínculo, para poder generar puentes. Putman (2000) lo describe gráficamente al decir que si el capital social de vínculo es el pegamento social, el capital social de puente sería el “w40”.
- **Capital Social Estructura:** Consiste en conexiones entre grupos y personas en distintas posiciones de autoridad, poder o influencia. Es la medida en la cual los individuos construyen relaciones con instituciones e individuos que tienen un poder relativo sobre ellos. Mientras los capitales sociales de vínculo y puente refieren a relaciones horizontales, el de estructuras representa la dimensión vertical. (Woolcock & Sweetser, 2002).

Es importante entender los niveles de capital social, ya que es a través de estos que se puede influir significativamente en el comportamiento de las comunidades respecto a las políticas o acciones medioambientales. Lo anterior lo refuerzan Jones, Clark, Panteli, Proikaki, & Dimitrakopoulos (2012) que explican que “en comunidades con mayores niveles de confianza social, los individuos tienden a creer que los ciudadanos actuarán por ‘el interés común’ por lo que es más probable que apoyen acciones ambientalmente responsables” <sup>5</sup>(p. 56).

Estas condiciones se pueden ver en casos de estudios, en los que en diferentes partes del mundo se ha probado la importancia de contar con capital social en la administración de los parques para así lograr o potenciar la conservación. Un ejemplo es el Parque Nacional de Cat Tien en Vietnam, en el que los autores Thuy, Dwivedi, Rossi, Alavalapati, & Thapa Thuy (2011) confirman que el capital social es determinante para la actitud o predisposición que tienen las comunidades con respecto a la conservación. Esto se puede lograr “a través de diversos mecanismos, como proporcionar más oportunidades de interacción al garantizar una mayor participación de las personas en diversas actividades de redes grupos / asociaciones formales o informales” (Thuy et al. 2011).

Por otro lado, el caso de Uganda demuestra que el capital social es un activo importante en el manejo y resolución de conflictos en áreas protegidas, pero que tiene límites. Los autores revisaron más de 700 casos de conflicto relacionados con terrenos naturales, entre las comunidades locales, preocupaciones por mejorar la

---

<sup>5</sup> Traducción al español de la frase original “in communities with higher levels of social trust, individuals tend to believe that fellow citizens will act ‘in the common interest’ and so are more likely to support environmentally responsible actions” (Jones, Clark, Panteli, Proikaki, & Dimitrakopoulos, 2012)

calidad de vida y las preocupaciones por la conservación del medio ambiente. Entre las conclusiones, se destaca que en algunos casos el capital social no es suficiente, al observarse que las personas confían en mecanismos formales y de arbitraje para solucionarlos. “Esta sinergia entre el capital social y la política local, se basa en la complementariedad y la integración: las relaciones de apoyo mutuo entre el gobierno y las comunidades locales, y la naturaleza y el alcance de los lazos que conectan a las personas y las comunidades con las instituciones públicas” (Sanginga, Kamugisha, & Martin, 2007).

En un tercer caso de estudio es el del Parque Estatal Isla de Cardoso en Brasil. Los autores construyen un modelo de medición en el que muestran cómo la coadministración y el capital social están relacionados, e investigan cómo evoluciona en el tiempo. Entre las conclusiones más destacables se puede observar la importancia de tener un staff que cubra con las necesidades del parque y de la comunidad, en segundo lugar la creación de un Consejo de Consultivo de Participación, el que sea diverso y que se reúna periódicamente y por último que la figura de máxima autoridad del parque sea comprometido y capaz de crear y mantener relaciones de confianza con los diferentes stakeholders de área protegida (Sessin-Dilascio, Prager, Irvine, & Sinisgalli, 2015).

Es a través de estos ejemplos, que se observa la necesidad y pertinencia que tiene el analizar y comprender el nivel de capital social que se encuentra dentro de la vida en comunidad y sobre todo para el manejo de las ASP.

## **8. Análisis de los Resultados**

### **8.1. Aspectos Descriptivos de Cochrane y Chile Chico: Identidad y Demográfica**

El PNP se encuentra entre las comunas de Cochrane y Chile Chico, en la Región de Aysén. Esta región tiene una superficie de 108.494,40 km<sup>2</sup>, representando un 14,3% de Chile continental e insular. Según el Censo 2017 la Región de Aysén cuenta con 103.158 habitantes, y una densidad de 0,95 habitantes por kilómetro cuadrado. La población se concentra en dos grandes comunas que son Coyhaique (56,0%) y Aysén (23,2%). Según la encuesta Casen 2017, la región tiene una pobreza de ingresos de 4.6% y 19,0% en pobreza multidimensional, ambos bajo el promedio nacional (8,6%; 20%). En cuanto a participación electoral, según Servel (2016, 2017) se observa que para las elecciones municipales 2016, el 35,64% de la región participó, y en las presidenciales del año siguiente, el 40,01% de la población votó. Se puede ver que la región, específicamente en sus núcleos urbanos es favorecida en cuanto a las oportunidades e ingresos que tienen, comparado con el promedio país. Pero esta situación cambia al mirar las comunas rurales. La definición que se utiliza actualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) indica que lo rural es “lo no urbano”, utilizando como criterio un límite de 2.000 habitantes por localidad poblada, lo que actualmente representa al 12,2% (INE, 2017) de la población de Chile. Bajo este criterio, tanto Chile Chico como Cochrane serían comunas urbanas, sentimiento que no comparte la ciudadanía. Actualmente y aún cuando no se mide oficialmente de esta forma la población, con la nueva Política de Desarrollo Rural, se entiende la ruralidad como “aquel que se genera producto de la

interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (hab./km<sup>2</sup>)<sup>6</sup> (ODEPA , 2014). Este criterio es más próximo a la percepción que tienen las comunidades de Cochrane y Chile Chico, ya que sus habitantes dicen estar orgullosos de pertenecer a sus localidades y se autodenominan positivamente como “gente de campo” “campesinos” o “gauchos”. Cochrane tiene una superficie de 8.599,5 km<sup>2</sup> y 3.490 habitantes que corresponden al 3% de la región. Según datos del Gobierno Regional (2018), la comuna tiene un 8,8% de pobreza y un 27,8% de pobreza multidimensional, ambos sobre el promedio de la región. En cuanto a participación electoral, podemos observar que en las elecciones municipales 2016 el 45,18% de la comuna participó, y en las elecciones presidenciales el porcentaje de participación ascendió al 41,93%.

Con las mismas características de ruralidad, la comuna de Chile Chico tiene una superficie de 5.737,1 km<sup>2</sup> y tiene 4.865 habitantes, los que corresponden al 5% de la región. Según datos del Gobierno regional (2018) la comuna tiene un 7,4% de pobreza por ingresos y un 11% de pobreza multidimensional. Siendo un caso diferente en el que la pobreza de ingresos no es correlativa con la multidimensional. En cuanto a participación, se puede observar que para las elecciones municipales 2016 el 39,86% participó, a diferencia del 29,80% que lo hizo el año siguiente en las elecciones presidenciales, constituyendo el porcentaje más bajo de la región.

---

<sup>6</sup> Con este criterio que también responde a las características de la OCDE, aumenta a 25% rural.

Esta diferencia de participación entre las elecciones municipales y presidenciales, dan cuenta de una percepción de desatención por parte de las comunas que se encuentran fuera del centro urbano de Coyhaique, en la que existe educación superior, acceso a bancos y créditos, asistencia técnica, entre otras opciones. Por su parte las comunas rurales no cuentan con estos elementos y se espera que aquél rol lo cumpla la instituciones locales. (Acevedo, Chávez, & Barrera, 2018). Esta percepción e identidad de la comunidad rural, es una oportunidad ya que se da “un ambiente propicio para que emerja o se cree capital social. La situación de relativa estabilidad de las relaciones interpersonales, cruzadas a la vez por relaciones de parentesco, en un espacio local durante toda la vida, promete desde ya ser un precursor del capital social” (Durston, 2002).

## **8.2. Naturaleza y Conservación en la Región de Aysén**

Este ambiente propicio y propulsor de capital social del que habla Durston (2002) se puede extender a la capacidad social que tiene la comunidad de entender las redes como un beneficio, considerando las ASP como una oportunidad. En la actualidad, en la Región de Aysén aproximadamente un 50% del territorio es Área Silvestre Protegida la que se divide en 17 unidades, 7 de ellas Parques Nacionales. Además, existen 4.398.744 ha. de bosque nativo, lo que representa el 30,06% del total del país. También cuenta con una Reserva de la Biósfera designada por Unesco, que es la Laguna San Rafael, siendo uno de los espacios que “cuentan con el reconocimiento internacional y constituyen sitios de apoyo a la ciencia al servicio de la sostenibilidad” (Conaf, 2020b).

Por otro lado, podemos observar que Aysén tiene la mayor reserva de agua dulce del país. Los campos de hielo de la región son la tercera mayor extensión a nivel mundial. También posee la mayor superficie de lagos y ríos de Chile. Se destacan el Lago O'Higgins, que es compartido con Argentina, y que tiene la mayor profundidad de América y el quinto a nivel mundial; el Lago General Carrera, que es el segundo lago más grande de Sudamérica, y el Río Baker, que es el más caudaloso de Chile (MMA, 2020). En cuanto a la diversidad de flora y fauna, existen 242 especies clasificadas con algún nivel de conservación: 60 especies son plantas, 145 vertebrados, 18 invertebrados y 19 hongos. (MMA, 2020). Ver estos espacios con una mirada comunitaria y de oportunidad mutua en la que existen lazos sociales fuertes a nivel comunitario, por lo general, facilitan la administración y la gobernanza en torno a la conservación y gestión del capital natural. (Auer, y otros, 2020)

### **8.3. El Parque Nacional Patagonia (PNP)**

En el caso del PNP, la administración y gobernanza en torno a la conservación, así como los lazos sociales fuertes en la comunidad, no se han producido. Las 304.527,75 hectáreas que administra CONAF, legalmente se convierten en Parque Nacional el 11 de diciembre del año 2018 mediante el Decreto N°98 del Ministerio Bienes Nacionales. Previamente este espacio estaba separado en dos reservas nacionales: Lago Jeinimeni y Lago Cochrane, junto con la ex Hacienda Chacabuco, esta última donada por la Fundación Tompkins Conservation al Estado. Este cambio de reserva a parque significó que pasó ser un espacio “establecido para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines

para los que son creadas estas reservas” a un lugar “establecido para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial” (Conaf, 2020c). Este cambio, en el que el territorio pasa a ser intocable y sin posibilidad de uso, no fue consultado o sociabilizado con las comunidades aledañas, lo que generó un distanciamiento y actual problema de relación:

“No tenemos relación con el parque, lo sentimos extremadamente ajeno, porque nunca fuimos parte del proceso, nos sentimos excluidos, y eso hace que no participemos en nada”, agrega mujer, líder de agrupación turística de la comuna de Cochrane.

El error de tomar una decisión tan definitiva y con tantas repercusiones a la comunidad, pero sin ellos, genera de manera instantánea desconfianza y desapego a un territorio que es parte de su entorno diario. Es este efecto negativo, el que varios autores han destacado y desapruaban. Por el contrario, concuerdan que cada vez hay más pruebas que demuestran que cuando las personas están bien conectadas en grupos y redes, y se les incorpora y desarrolla su conocimiento, durante la planificación e implementación de actividades de conservación y desarrollo, entonces es más probable que se mantenga la administración y la protección a largo plazo (Pretty & Smith, 2004).

Las problemáticas de participación comienzan mucho antes que con la transformación de reserva a parque, ya que, tiene sus raíces en 1987, con la construcción de la carretera austral. Esta gran obra ingenieril tenía como objetivos: fortalecer la comunicación e integración de los territorios australes; estimular la

creación de centros poblados; conectar y así poner fin a la “frontera interior” y; desarrollar y aplicar soberanía en la zona (Rodríguez & Sáenz, 2017). Este hito que marca la nueva era de modernización y conectividad de la aislada Patagonia trae también nuevos paradigmas y con eso, cambios profundos en la forma de concebir la naturaleza. Desde 1989 comienza a valorizarse el paisaje único, construyéndose una nueva visión del territorio “el discurso de la conservación y la protección de la naturaleza se visualiza como un renovado mecanismo de colonización de aquellos territorios australes, sustentado en una capitalización de la naturaleza donde el valor “ambiental” sustenta una nueva racionalidad económica en tanto objeto de transacción” (Núñez, Aliste, & Alvaro, 2016).

Este nuevo valor ambiental significó que muchos terrenos fuesen adquiridos por extranjeros, los que venían con una estricta e incisiva mirada sobre la conservación de la Patagonia. Es en este contexto en que el empresario y ecologista Douglas Tompkins<sup>7</sup>, “compra una granja costera en decadencia en el fiordo de Reñihué en el sur de Chile, la primera de una serie de adquisiciones de tierras con fines de conservación” (Tompkins Conservation, 2020) y que en el año 2017, cerca de tres décadas después, terminarían siendo la mayor donación de tierras de un privado al Estado Chileno, con 4.5 millones de hectáreas, con el propósito de crear la Ruta de los Parques, proyecto que busca incentivar la conservación a través del recorrido de los 17 Parques Nacionales, varios de los cuales, al igual que PNP, dejaron de ser Reservas Nacionales.

---

<sup>7</sup> Fundador de la marca de ropa The North Face y Esprit, de nacionalidad estadounidense.

Se percibe que, en cuanto a los problemas de distanciamiento y relación con la comunidad, cabe decir que el cambio que ésta vivió, al pasar de ser Reserva a Parque y con esto el cambio de administración y uso, generó en a las comunas aledañas un marcado rechazo, ya que, no sólo la comunidad no fue consultada, sino que además afectó a las tradiciones y al rubro ganadero de la zona:

“El parque de los Tompkins, es un parque sin validación social. Es un tema impuesto en conjunto con el gobierno de turno y que jamás le preguntó a la comunidad”, agrega el presidente de la agrupación gremial ganadera de Cochrane.

Más allá de no incorporar a las comunidades aledañas en las decisiones del uso de terrenos fiscales, se puede observar otra característica, que es la falta de comunicación con las personas quienes utilizaban como recurso e ingreso estas tierras. Pretty & Smith (2004) discuten este punto al concluir que los actores externos se dan cuenta que, para proteger una región, no se puede lograr sin la participación voluntaria de la población local, que a su vez necesita inversión social para reunir a las personas, para deliberar sobre problemas comunes y formar nuevas asociaciones capaces de desarrollar y mantener prácticas que resulten en común beneficios (pp. 635). Se podría argumentar que, si la comunidad ganadera hubiese estado informada o hubiese sido avisada de este cambio, podría haber buscado una alternativa a sus ingresos antes.

#### **8.4. Choque de intereses y tradiciones entre ganaderos y PNP**

La ganadería y los gauchos son parte uno de los primeros oficios y forma de actividad económica de la Patagonia. Esta marcada cultura es parte de la identidad aisenina campesina, conformada por un grupo homogéneo de personas que posee una

organización y que se basa en tradiciones que les permite trabajar colectivamente, apoyándose unos a otros., Poseen un capital social de vínculo sólido, pero que se ha visto frustrado tras la construcción de la carretera austral, debido a que las tierras que utilizaban y explotaban con sus animales se “comienzan paulatinamente a transformar en un paisaje prístino, único, muy valorizado, tanto así que en aquella renovada hermenéutica de los territorios se ve resumida en la adopción del slogan de ‘Aysén, reserva de Vida’” (Núñez et al., 2014). Esta lógica conservacionista tiene impactos en el rubro ganadero, el cual presenta conflictos con dicha mirada y se posiciona de forma opuesta a la conservación. En Cochrane, por ejemplo, la comunidad campesina ha tenido conflictos con conservacionistas privados y el Estado Chileno, ya que, bajo los estándares de conservación, el territorio que por décadas utilizaron para realizar ganadería, ya no es apto ni disponible para las lógicas de extracción y explotación de los recursos naturales:

“Los parques se han situado en tierras productivas a costa del patrimonio económico del campesino”, afirmó un hombre que es parte de la agrupación gremial de ganadería de Cochrane.

Para la comunidad, la ganadería es un estilo de vida y parte importante de la cultura de la zona. Este oficio, que se enseña y traspasa entre generaciones, se vio afectada y paralizada por la nueva forma de concebir la naturaleza, tal como lo explica un directivo del colegio de la zona:

“Cuando llegó Tompkins, fue algo fuerte. Antes era una estancia ganadera, circuito en el que ganaderos de Punta Arenas o Puerto Natales pasaban por aquí, era algo cultural, una forma de vida. Entonces hubo mucha oposición con el parque porque estaba rompiendo lo cultural”.

Pero no sólo su actividad económica se ve afectada, si no que el capital social “puede ser destruido, intencionalmente o no, por fuerzas externas, por perturbaciones en los sistemas socioculturales que lo producen, o por cambios en el entorno” (Durston, 2002). Se concuerda con el autor en cuanto a que las intenciones de la administración del parque, así como las de las autoridad, no es menoscabar antiguas tradiciones u oficios, por el contrario, se puede entender que la conservación implica ciertas restricciones, que perjudican indefectiblemente a la comunidad. En términos específicos, el paso de Reserva a Parque generó que los animales de ganado doméstico (ovejas, vacas, cabras, etc.) que previamente transitaban de manera libre, pasaran a ser una amenaza a la conservación. Así lo explica un guardaparques del Parque Nacional Patagonia:

“El tema de sacar las vacas es un comentario que yo he escuchado, que desde que pasó a Conaf ‘nos cortaron las manos para ganar lucas’ que ‘estamos perdiendo pasto’, todos rumores de pasillo”.

Por su parte, un funcionario de CONAF refuerza esta opinión señalando:

“ya tienen recontra aceptado que es parque y no pueden hacer nada con los animales”.

Esta posición de parte de la administración del Parque, y la manera de comunicarlo, es un aporte al enojo de la comunidad ganadera, que por consecuencia ha visto sus ingresos del hogar disminuidos. Según la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (2018) del Ministerio de Agricultura, la ganadería en la región de Aysén representa el 7,9% de ovinos y el 5,3% de bovinos a nivel nacional.

“Es el sustento económico campesino de esta zona y es sustento de nuestra cultura. Entonces yo no estoy de acuerdo, ni del mundo campesino, nadie está de acuerdo con el Parque Patagonia” dice un ganadero de Cochrane.

La percepción negativa del PNP, tanto de la comunidad, como por los campesinos, se produce como consecuencia de proyectos que pretenden ser técnicos, pero pasan por alto u omiten las relaciones socioculturales. Se entiende que, al fortalecer los vínculos de los campesinos, esta institución informal es reforzada y no sometida a la institucionalidad formal que es el Estado. Este refuerzo positivo, que trae normas y satisfacción individual y colectiva, rompe con quienes están en desacuerdo y logra una cooperación grupal y que puede ser supervisada (Durston, 2002).

### **8.5. Gobernanza y administración de Conaf del PNP**

La falta de validación de la administración y del PNP se repite nuevamente, pero esta vez de manera local, entre la comunidad y CONAF. En marzo del año 2017, durante el gobierno de Michelle Bachelet, se firmó el Protocolo de Acuerdo por medio del cual Kristine Tompkins, viuda de Douglas Tompkins y fundadora de Tompkins Conservation, donó al Estado Chileno más de 4,5 millones de hectáreas de Parques Nacionales en la Patagonia Chilena, estableciéndose la creación de cinco Parques Nacionales y la expansión de tres más. Pablo Badenier, Ministro de Bienes Nacionales de la época, definió esta donación como:

“Esta es quizás la donación de tierras más grande realizada por un privado y, al mismo tiempo, esta red que estamos creando es la mayor superficie de Parques Nacionales creada en el país en los últimos 50 años. Estas nuevas áreas protegidas servirán como resguardo ecológico y ambiental para las futuras generaciones, y para el goce y uso de todos los chilenos y extranjeros que visiten la Patagonia Chilena”

Dos años después, en abril de 2019, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se finaliza el proceso de donación, con el traspaso oficial al Estado de Chile de los

Parques Pumalín y Patagonia. En ese momento, José Manuel Rebolledo, Director Ejecutivo de CONAF, expresó:

“Hemos estado trabajando desde hace meses, en muy buena coordinación con Tompkins Conservation, para recibir en administración estos nuevos parques nacionales, contando ya con 25 guardaparques para estas dos nuevas unidades, que permiten a nuestro país seguir aumentando los ecosistemas o pisos vegetaciones resguardados y protegidos en nuestro Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)”.

Esta transformación no fue abiertamente aceptada por la comunidad y autoridades locales. Por ejemplo, la máxima autoridad de la comuna de Cochrane, el Alcalde Patricio Ulloa, expresó públicamente, lo siguiente:

“Hay un más profundo rechazo a la forma en que el Gobierno y la Fundación están tratando de firmar acuerdos a espaldas de toda una comunidad, con una tremenda falta de respeto a la comunidad cochranina, lo que es inaceptable y poco amistoso, con un territorio que de alguna manera les dio cabida”

Entre los años que transcurrieron entre la primera noticia sobre el parque y el momento en que se firmó, no existió ninguna instancia de participación, ni siquiera de manera consultiva. Esto da cuenta de actores, que, aun considerando la existencia del capital social, siguen equivocándose al “sobre sociabilizar” o “sub sociabilizar” la información, sin lograr el objetivo de integrar de manera firme y profunda un plan institucional. Esto se produce porque los mismos actores que toman esa decisión están limitados por la estructura social (Hiroe & Unai, 2012). En este caso, tanto las autoridades de Gobierno y de CONAF, no pensaron en las repercusiones que tendría imponer un parque nacional y todo lo que conlleva para la comunidad. Al respecto, las interrogantes versaban sobre qué significa

concretamente que estas tierras pasaran al Estado y que fueran administradas por CONAF. Un administrador Municipal, comenta:

“Se gestionó muy mal lo del parque, cuando pasaron de reserva a parque en el gobierno de Bachelet, la gente no entendía nada”

Esto lo reafirma una ciudadana de Cochrane, que dice:

“CONAF dio un par de charlas, pero todavía no está claro qué significa”

La poca información, representatividad y validación de parte de CONAF, genera confusión y desacreditación de la institución. Un ejemplo, es el que la comunidad no tenga clara la delimitación, el uso y las actividades que pueden hacer en el PNP, lo que finalmente se percibe como una desventaja:

“No está claro el límite y por qué no pueden pasar. A siete personas le sacaron una multa a criterio del guardaparque. No hay una lista de cosas claras de dónde se puede o no entrar etc. No están los criterios claros para todos. Con estas cosas le agarramos más mala al parque” así lo describe una mujer, perteneciente a Chile Chico.

Lo anterior, es reafirmado por una administrativa municipal de la comuna de Chile Chico quien agrega:

“Ni bienes nacionales tiene claro los límites del parque”

Desde el PNP, concuerdan con la percepción de desconfianza que tiene la comunidad y creen que tiene que ver con los criterios técnicos que se utilizaron para pasar de reserva a parque, las que no vinieron acompañadas de un seguimiento o una intervención en la comunidad. Así lo asegura un guardaparque que afirma:

“No se ha sentido un cambio al pasar a Conaf. Esto se da por un tema que la gente ya no lo siente con pertenencia, es zona aislada. Hemos estado lentos con administración y el quehacer diario, nos ha costado mucho integrar a la comunidad”

Precisamente esto último, integrar a la comunidad, es una de las maneras de validarse. Se concuerda con Durston (2002) quien afirma que “el sentimiento de que pueden confiar en el agente y la disposición socioemocional de trabajar con él, constituyen el primer paso en la construcción o reconstrucción intencional del capital social”. Una de las actividades para reconstruir la confianza y que debe realizar Conaf en las comunidades aledañas a los Parques, son los Consejos Consultivos (CC). En el PNP no existe esa instancia en la que representantes de la sociedad civil, administración municipal, ONGs, sector privado y público, entre otros, participen en apoyar la gestión y la mejora de la administración de las ASP, lo que deja claro “que los resultados positivos de biodiversidad no surgen con tipos de participación pasivos, consultivos y comprados” (Pretty & Smith, 2004)

#### **8.6. Clientelismo e intereses para no conservar en la zona**

Siguiendo la última podemos mencionar que en la comuna de Cochrane es posible constatar el fenómeno de clientelismo laboral, que se puede definir como la creación de puestos de trabajo en el sector público por favores y/o votos (Carzola, 1994). El 44,8% de los ocupados dependientes de la comuna están contratados por la administración pública, más específicamente según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2020) en la comuna aproximadamente 400 personas trabajan para la municipalidad. Por otro lado, en la comuna hay aproximadamente 887 familias (Casen, 2015), lo que genera que gran parte de la población esté sujeta a los lineamientos y visiones que imponen las autoridades. Un ejemplo concreto puede visualizarse en el alcalde Patricio Ulloa, quien ha estado en el cargo en los periodos 2000- 2004 y 2008 a la actualidad, y que ha declarado

públicamente que no está de acuerdo con el Parque Nacional Patagonia<sup>8</sup>. Esto no ha sido un secreto para la comunidad, así lo confirma una emprendedora local que dice:

“El alcalde estaba en contra de Tompkins, le hizo la cruz y como mucha gente sigue al alcalde, adoptan esa actitud”

Esta forma de clientelismo laboral va más allá de los votos y se concuerda con Durston (2005) que plantea que son relaciones personales que también en espacios locales, marcados por la ruralidad se entremezclan con elementos afectivos que operan como una extensión de las redes de ayuda mutua. En ese sentido, el autor define el clientelismo del campo chileno como una forma desigual de “amistad instrumental”, es decir, una forma vertical y asimétrica de capital social individual donde “uno de los socios tiene claramente mayores posibilidades de movilizar bienes y servicios a cambio de lealtad, información y apoyo político”. Esta es la visión que se grafica en el relato de una emprendedora de la comuna, quien afirma de la autoridad comunal:

“Es el que te da trabajo” y agrega: “o sea aquí, en todos los aspectos municipales el alcalde es el que dice si lo contratas, no lo contratas” así lo describe una profesional de la comuna.

En esta comuna podemos observar cómo el capital social de estructura presenta características positivas y negativa al mismo tiempo. Por un lado, se observa que la comunidad puede y tiene relación con el alcalde, siendo una persona alcanzable. De esta manera, se puede suponer que existe una percepción de que la persona, al interactuar con la autoridad, siente que tiene un impacto en su comunidad. Pero, por

---

<sup>8</sup> <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/ulloa-udi-incomoda-al-gobierno/537737/>

otro lado, si no existen formas de control y rendición de cuentas, el capital social de estructura puede rápidamente convertirse en nepotismo o en un mecanismo para el uso de información privilegiada y el favoritismo político. (Claridge, 2018)

Aunque el clientelismo laboral no está directamente relacionado a la toma de decisiones en cuanto a la conservación, se puede concluir que sí la afectan directamente. Por ejemplo, en el caso que se analiza, el hecho que el alcalde no esté de acuerdo con el PNP, por los cambios que significan para los ganaderos, la economía local y el uso que se le puede dar, podría explicar la falta de relación y la mirada negativa de la comunidad hacia el parque.

En el extremo contrario del PNP, en Chile Chico se observa una compleja relación entre la comuna y la minería. En el año 2017, en el yacimiento Delia II de Minera Cerro Bayo, operada por la compañía canadiense Mandalay Resources ocasionó la muerte de 2 mineros, decretándose el cierre de la planta, perdiendo su trabajo más de 300 personas. Este hecho mostró la dependencia de la comunidad con el oficio de la minería. Así lo describe una administrativa municipal:

“Un tercio de la gente dependía de la minería. Las personas estaban cómodas con un sueldo promedio de 700 mil pesos, cuando paró la minería, la gente sintió una rabia muy grande”

“Muchos se fueron a Argentina porque querían hacer lo mismo, ya que no sabían hacer otra cosa, no estaban capacitados”

“Las mujeres (señoras de mineros) tenían agrupaciones de silvicultura, tejedoras y otros oficios para mantenerse ocupadas en el tiempo, y pasaron a ser los principales ingresos de la casa”

Esta dependencia económica que ejercía la minera en la comuna se percibe como clientelismo clásico, en el que existe una relación vertical y desigual que provee

a ambos un servicio útil (Carzola, 1992). Para la minera, la mano de obra a bajo costo y el manejo de la población en temas medioambientales eran sus beneficios:

“En la comuna hay poca conciencia ambiental, porque en la minería no se les educaba, no les convenía”, explica la administrativa municipal.

El complejo escenario económico y social que dejó el cierre de la mina hizo que las familias, vecinos y la comunidad en general, se viera dividida por la falta de insumos básicos. Así lo explican desde la Municipalidad:

“Venían las familias enteras a alegrarle al alcalde, que no tenían comida, leña, se peleaban la leña de la municipalidad. Todo se hacía por desesperación, bajo una economía de sobrevivencia”.

Este capítulo nos muestra lo que varios autores asertivamente explican y con lo cual se concuerda: que el capital social tiene una dimensión negativa [“downside”], lo que se pueden ver en acciones como la exclusión, límites en la libertad y hasta incitación de conflictos entre grupos. (Portes & Landolt, 1996). También vemos otra forma negativa, la que se evidencia en Chile Chico, que es la generación de dependencia y control a través de la monopolización de recursos sociales como las habilidades y accesos, que en este caso es la minería (Healy, 1984).

### **8.7. El movimiento social ‘Tu Problema, Mi Problema’ en la actualidad**

Como un movimiento que marca un antes y un después en la Región de Aysén y en sus habitantes, en febrero del año 2012, durante 42 días se mantuvo el Movimiento Social denominado “Tu Problema Es Mi Problema”. Con demandas y peticiones al Estado, los Aiseninos, pedían que se les respondiera por el aislamiento y abandono que sufría por años la región. Se observa que emerge un capital social que existe en la comunidad pero que se encuentra “dormido”, que responde a la identidad territorial

histórica, colectiva y que comparten sólo quienes pertenecen a la región. Se concuerda con Durston, Gaete y Pérez (2016) quienes en un estudio del movimiento social de Aysén, definen este tipo capital social como “subsidente”, es decir que “sobrevive en forma latente, como memoria social cuando las condiciones del entorno le son adversas” (pp.239).

Estas condiciones adversas generan luego que el movimiento se creara con la premisa de apoyar a la pesca local y defender el medioambiente, lo que “fue creando una identidad común de rechazo a las formas de hacer desarrollo a costas de los recursos territoriales” (Pérez, 2016), y que desde el inicio de las movilizaciones y protestas existiera una fuerte opresión a los manifestantes por parte del Estado a través de las Fuerzas Armadas<sup>9</sup>, lo que hizo que el movimiento se cohesionara y organizara aún más. Del petitorio de 11 medidas presentadas al Estado, se lograron concretar sólo tres: la creación de una universidad pública y regional, la construcción de un nuevo hospital, y la suspensión de proyecto HidroAysén, el que fue cancelado años más tarde. Si bien el movimiento no logró todos sus petitorios si dejó “una ciudadanía que transita desde un rol pasivo a un rol activo” (Perez, 2015).

Se plantea que el éxito de este movimiento se basa en capital social de puente, ya que son las organizaciones civiles (Agrupaciones, Cooperativas, Organizaciones no gubernamentales, entre otros), quienes anteriormente se habían movilizado por separado, las que se unen, generando una red transversal de apoyo. Se suma, la importancia que toman los líderes locales, que, al ser patagones, tienen

---

<sup>9</sup> Aysén fue la única región que tras las movilizaciones del 18 de octubre, no tuvo Estado de Emergencia, esto se debe al trauma y recuerdo que tiene la ciudadanía del año 2012 <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/ayesen-la-unica-region-del-pais-que-sigue-sin-estado-de-emergencia/877458/>

una validación intrínseca. Éstos se organizan y trabajan de manera coordinada, en bloque generando un movimiento social sólido. Tras los eventos descritos, la comunidad aisenina se muestra al país como un ejemplo de cohesión y de movilización social, con una mentalidad de justicia y conciencia medioambiental.

A ocho años de este movimiento, la comunidad no se siente de la misma forma, y se percibe dentro de Chile Chico y Cochrane, una división en las personas, en cuanto a la mirada e intereses detrás de la conservación y los movimientos sociales. Se establece que las movilizaciones, encabezadas por organizaciones y líderes sociales, dejan un sentido de orgullo en sus habitantes, pero no así una cohesión entre ellos:

“Frente a Patagonia sin Represas dividió nuestra comunidad, sin resultados y dejando a la gente desgastada” expresa una líder de agrupación turística de comuna de Cochrane.

Este capítulo demuestra que el movimiento “Tu problema es mi problema” reflejó los distintos tipos de capital social que existen en la región y cómo se transforman según su temporalidad. De manera clara se observa lo que Durston, Gaete y Perez explican como “subsidente”, que es una forma de capital social de vínculo. En efecto, se ve que la identidad del patagón es compartida en la comunidad, y luego de manera consecutiva, con esta base se construye el capital social de puente, que en el caso de Aysén configura con diferentes actores (Líder-líder/Organización-Organización), pero permanecen siendo los miembros de un grupo que se conectan con miembros de otros grupos para buscar acceso, soporte u obtención de información (Larsen, y otros, 2004). Hasta ese momento, observamos un fenómeno “bottom up”, en el que al mismo tiempo en que suceden las movilizaciones, comienza a existir un capital

social de estructura, que, por un lado, es la relación entre la región y el Estado, y por otro, los líderes locales o referentes políticos, los que durante y actualmente son autoridades dentro de la región.

### **8.8. Los conflictos con la minería y la conservación en Chile Chico**

Con el difícil contexto que tenía la comuna de Chile Chico tras el cierre de la mina, se sumó a esto que los límites del parque, en la zona de Chile Chico acordados en la propuesta inicial, fueron modificados y el área se vio reducida en 5.000 hectáreas. Esto desató polémicas y múltiples visiones de la situación. Por un lado, se argumentó por parte de Bienes Nacionales que la disminución del área se debía a un error, porque los terrenos privados fueron considerados como fiscales, además de incluir terrenos donde se desarrollaba la ganadería, actividad de relevancia para la comunidad de Chile Chico. Sin embargo, esto fue desmentido y se probó que el gobierno había reducido el PNP para entregar el terreno a la empresa australiana Equus Mining que ya había hecho exploraciones para potenciales proyectos mineros. El mismo año, el Ministro del Medio Ambiente, Felipe Ward celebró la noticia por la cual se logró firmar un acuerdo “emblemático e histórico”, agregando que:

“La comunidad de Chile Chico se sentía fuera de esta conversación, y esto lo cambiamos. Todos quedaron plenamente satisfechos porque no se afectarán las fuentes de trabajo”

La idea de que todos quedaron satisfechos con el arreglo en el que se disminuía el PNP para cederlo a la minería, estaba lejos de la realidad. La modificación de sus límites y sus presuntas justificaciones desató polémicas y desconfianza,

convirtiéndose en el hito que marcó una fuerte separación de la comunidad, entre quienes estaban a favor de la minera y quienes buscaban cuidar y conservar el PNP. En entrevista con el medio internacional El País<sup>10</sup>, diferentes voces de la comunidad de Chile Chico declararon:

“Ha sido difícil hablar libremente, mostrarnos abiertamente contra la mina. Hemos recibido muchas amenazas”, relata la presidenta de una agrupación local.

“Nunca se había mostrado en el pueblo a un grupo de gente con una visión distinta de la minería que la que tiene el alcalde y el sindicato minero”, explica una agricultora y campesina.

“Hubo mucha manipulación y desinformación. Se intentó utilizar a los campesinos para entregarle las tierras a la minera, y la empresa es la única que ha ganado en todo este pleito”, comenta una artesana de la comuna.

“Hay campesinos arriba que beben agua del río, los animales también, regamos con ella y no vamos a poder cultivar sano, natural. Y el río va a parar al lago, que es el principal reservorio de agua dulce de Chile”, comenta un hombre habitante de Chile Chico.

En la otra vereda se encuentran quienes están de acuerdo con la re apertura de la minería:

“Se sacrificó la actividad minera de Chile Chico, que es una actividad histórica por mucho que la cuestionen los ambientalistas, pero eso es lo que le ha dado sustento a Chile Chico por toda su vida”, hombre habitante de Chile Chico.

“Hoy en día Chile Chico está muerto porque se fue a pique la minería”, hombre activista de la región.

“Si cierran minería para siempre es como cerrar la puerta. La comuna no va a vivir del turismo, imposible”, mujer, habitante de Chile Chico

Se percibe que las relaciones entre los habitantes de la comuna se encuentran fragmentadas, y que se dividen en “bandos” sobre su posición con respecto a la minera. En la actualidad, la empresa internacional se encuentra en etapa de

---

<sup>10</sup> La noticia titulada “Una ‘fiebre del oro’ junto al mayor lago de la Patagonia” pone foco al impacto ambiental que tiene la minería en la zona. [https://elpais.com/elpais/2019/03/25/planeta\\_futuro/1553527543\\_953319.html](https://elpais.com/elpais/2019/03/25/planeta_futuro/1553527543_953319.html)

exploración y todavía no comienzan las excavaciones, las que según su último informe están planificadas para el último semestre de este año<sup>11</sup>.

Al igual que el ejemplo de las movilizaciones en Aysén, esta comuna frente a la minería presenta, de manera paralela, capital social de vínculo y puente. A nivel de vínculo observamos dos grupos de personas homogéneas, con mirada hacia adentro, que están a favor o en contra de la minería, y su relación se origina con la formación de vínculos entre los residentes, que a su vez se empoderan para proteger y perseguir sus intereses colectivos (Larsen, y otros, 2004). A nivel de puente, existen dos grupos organizados, que buscan frenar o apoyar la minería y que se comienzan a relacionar con otros actores con sus mismos intereses.

### **8.9.El sentimiento de comunidad perdido de Cochrane**

En Cochrane existe un sentimiento de comunidad que se ha perdido, esto por los cambios y la evolución que ha tenido la región y que los ha llevado a modernizarse, pero permaneciendo aislados. La comuna tiene problemas de conectividad y acceso a salud, educación, provisiones, etc. Esto genera la necesidad de viajar a centros urbanos como Coyhaique, que se encuentra a 9 horas por tierra. Así lo explica un habitante de Cochrane:

“Para la gente este paisaje deja de ser precioso cuando tienes temas de salud, tiene que viajar 7 horas por tierra para un hospital. De Villa O Higgins y Tortel vienen acá, luego los derivan a Coyhaique”

Este sentimiento de abandono y falta de oportunidades genera que las personas confíen y dependan únicamente de su red más cercana que es la familia. Este capital

---

<sup>11</sup> <https://www.equusmining.com/investors/>

de vínculo es según diferentes autores, la primera fuente de relación cercana, ya que incluye confianza y obligación, como también actitudes de amor y cuidado, que luego serán clave para relacionarse con otros (Claridge, 2018). A esto se suma que como explica Durston (2005) en las comunidades rurales la relación familiar es fundamental, duradera y leal, así lo explica una artesana de la comuna:

“Mis redes de apoyo son mi familia”

Las familias también se ven afectadas por los nuevos accesos al territorio como la carretera austral, y las nuevas formas de comunicación que generan una pérdida, ya que las personas se dejan de involucrar cara a cara con la familia, amigos y la vida comunitaria (Nie & Hillygus, 2002). Este sentimiento se percibe en la comunidad:

“Ahí tus escuchas, por ejemplo, que un tipo en Cochrane habla de que antes, cuando había mayor desconexión, se generaba más comunicación y una mayor sensación de comunidad.” - Profesional de centro de estudios de Coyhaique.

Otro tema importante en la comuna son los jóvenes, quienes en busca de oportunidades de estudio o laborales migran de la región:

“Nuevas generaciones se van y no vuelven”, describe un hombre, profesional de Cochrane.

“La mayoría de los chicos que asisten a esta escuela, el 80% o 90% de ellos se van a estudiar. Ojalá primero que ganen experiencia nueva y luego que vuelvan”, explica el director de un colegio técnico en turismo de Cochrane.

El colegio ha tenido una relación cercana con el PNP, ya que desde pequeños incluyen en sus programaciones visitas de aprendizaje. Esto por la influencia y financiamiento que entregaba Tompkins Conservation para que los alumnos se acercaran y conocieran el parque. Estos beneficios, al pasar a ser del estado se

acabaron, pero aun así desde la institución escolar intentan potenciar la relación con el PNP, tal como lo explica un directivo de un colegio de Cochrane:

“Estamos elaborando un patrimonio natural hace varios años. Simbiosis entre el Parque Patagonia y el liceo, no en forma explícita. Cuando Tompkins Conservation financiaba, sacábamos a chicos con el afán de que ellos conocieran ya que, la mayoría solo conoce el pueblo, no conocen el entorno, valorarlo a través de actividades de carácter pedagógica. Pero objetivo principal era que valoraran patrimonio natural. Esto dio buenos resultados”

“Ya tenemos experiencia de algunos profesionales que han sido los principales defensores, tratando de generar espacios y emprendimientos que tienen que ver con el cuidado ambiental de la zona. Todas estas cosas son a largo plazo. Ya tenemos chicos que trabajan como guías turísticos, saben inglés, liceo les entregó las bases” explica el director del liceo técnico de Cochrane.

Otra consecuencia que se percibe por la falta de recambio generacional es la venta y traspaso de terrenos. La población envejecida vende sus tierras, ya que sus hijos no se quedarán a cuidarlos, por la falta de oportunidades:

“En el último tiempo ha existido un enorme traspaso de la tenencia de la tierra. Campesinos entregaron terrenos gratuitos. la gente envejece, los hijos se van. Antes se transitaba libremente o se cercaba para que no entrara ganado, ahora para que no entre gente. Los privados que compran, los terrenos quedan ahí, son como haciendas de arado. vienen con su familia de una vez al año”, explica el director del colegio.

Esto genera una desconfianza con el vecino, ya que no se conoce y tampoco es parte de la vida de la comuna. Como se puede apreciar, este tipo de problemáticas relacionadas al aislamiento, a la falta de conectividad para satisfacer necesidades de salud, educacionales o de alimentación, sumado a la emigración de la población joven a otras ciudades del país, y al envejecimiento de la población, entre otras, hace que la conservación no sea una prioridad en las personas.

## 9. Conclusiones

Respecto a la administración de CONAF en el PNP y su relación con las comunidades de Chile Chico y Cochrane, se evidencia que ésta carece de una debida comunicación y participación de la comunidad en la toma de decisiones de la ASP. Esta situación muestra que la administración del PNP está desconectada de la institución a nivel nacional. Adicionalmente, se aprecia que las posibilidades que los guardaparques, que se encuentran en terreno, puedan involucrarse en la toma de decisiones o de ejecutar medidas de interacción y compenetración efectivas con la comunidad son limitadas.

Adicionalmente, es decidior que los guardaparques no tengan ningún incentivo o un estándar de cumplimiento de metas para involucrarse con los lugareños, y al no ser así, limita el proceso de integración de la conservación del parque.

Este tipo de problemas de gobernanza local evidencia las falencias que posee nuestro sistema jurídico en términos de organicidad y sistematicidad sobre las áreas protegidas públicas y privadas, por lo pronto porque se trata de cuerpos legales dispersos, fragmentados y que se superponen en definición y mandato; lo que redundo en que en, la mayoría de los casos, cada cuerpo legal responde a los ministerios en los cuales se encuentran las áreas protegidas, y no a una mirada integrada en cuanto política de Estado.

El problema de “comunicación” en el funcionamiento y administración de estos espacios provoca que los objetivos de conservación y por ende, el manejo de los servicios ecosistémicos allí presentes, sean beneficiosos para la comunidad en la medida que las instituciones de forma particular tengan el interés y los medios

económicos para potenciarlos, complejizando así aún más la relación de estos espacios con su entorno y la comunidad.

En cuanto al capital social, de manera general se puede observar que en las comunidades de Chile Chico y Cochrane, en palabras de Putman (2000) hay características de organización social, redes, normas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación. Estas se pueden observar de manera gráfica en el respecto a las instituciones, en las agrupaciones, cooperativas, en los campesinos, gauchos y diferentes ejemplos cotidianos, en los que se pueden ver que las personas viven en comunidad. Ahora bien, que existan características de capital social, no significa que éste sea exitoso o tenga beneficios para la comunidad, como se observa en la tabla 3, que demuestra que en las comunidades estudiadas, se producen diferentes dinámicas según el nivel de capital.

Dicho en otros términos el que determinadas aspiraciones se cristalicen en acciones colectivas no necesariamente significa que posean niveles de capital social estable, sino que respecto de algunas materias existen coincidencia de intereses.

En cuanto al capital social como medio para la conservación en el PNP, en la actualidad se observa que no hay ninguna intencionalidad real en que las comunidades puedan ser parte de esta temática. Es en este punto, en la necesidad de que las comunidades sean parte de este ecosistema en que se puede establecer, por un lado, el capital natural, a diferencia del capital social, puede mejorarse en el corto plazo sin necesidad de la atención de la gente local (Pretty & Smith, 2004), pero esto no significa que la administración de estos lugares va a ser exitosa y duradera. De esta manera, la respuesta no está sólo en que la persona se relacione

o entienda la naturaleza sino que se relacione con la institución o persona que está manejando de ella.

Se puede sostener que son necesarias dos acciones para que en el PNP la administración de las ASP y la comunidad comiencen a construir capital social: la primera es que la comunidad debe estar convencida de que el tiempo que invierta de manera colectiva le traerá mayores beneficios que los que tendría de manera individual. Y en contraste, la administración debe estar convencida de que la inversión en el desarrollo de capital social traerá más beneficios de lo que se está invirtiendo. (Dasgupta & Serageldin, 2000). En palabras simples, deben existir incentivos positivos para ambos lados para que comiencen a relacionarse, y estos deberían estar pensados en el tipo de capital social que se desea obtener.

En términos de capital social de vínculo, se busca promover relaciones de confianza y reciprocidad, para aumentar las capacidades individuales y colectivas. Para lograr esto, se tiene que asegurar que las comunidades cuenten con derechos básicos [políticos, económicos y sociales] para luego poder entregar oportunidades de aprendizaje [habilidades, conocimientos, conciencia], que converjan en la formación de redes de apoyo, de acción, formales y/o informales entre actores simétricos. Es por lo anterior que se observa que en Cochrane y Chile Chico todavía no ponen foco en la conservación, ya que aún se encuentran, resolviendo sus capacidades y sus relaciones primarias. En el nivel de capital social de puente el foco está en articular distintas actividades y actores para lograr un fin común, la cooperación. Estas son las bases para lograr tener capital de estructura. Para esto, es necesario que exista infraestructura, tanto física como relacional para articular de manera integral actores,

iniciativas y recursos del territorio. En el caso de las comunidades aledañas al PNP, se establece que este tipo de capital no nace de la articulación en pos de la cooperación, sino que por la sensación de amenaza externa.

Por último, respecto del capital social de estructura, el que en el caso estudiado se percibe como una relación vertical entre la autoridad o los tomadores de decisiones hacia la comunidad, se busca que los esfuerzos se traduzcan en potenciar vínculos, herramientas, capacidades y voluntad para pasar a relaciones colaborativas que comiencen de manera local y se expandan (Chiang & Troncoso, 2018)<sup>12</sup>.

Es importante destacar que tras esta investigación se percibe que para entender mejor las dinámicas relacionadas al capital social y la conservación en la Patagonia y en Chile, es necesario profundizar y abarcar diferentes aristas que no fueron consultadas en este estudio, como lo es la conservación privada, el turismo, los desechos y reciclaje, los Pueblos Originarios, las ONGs, Gobiernos Regionales, entre otros. Estos actores, completarían el ecosistema y serían un gran aporte a la comprensión total de las relaciones que se dan en la conservación.

### **9.1. Propuestas de Política Pública**

En respuesta a la búsqueda de mejorar los sistemas de conservación en Chile, se propone a nivel nacional que se reconozca el camino recorrido y la necesidad de vincular todos los estamentos legales y políticos que existen detrás de la conservación y para eso, se necesita la aprobación de la Ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas [SBAP] y el Servicio Nacional

---

<sup>12</sup> Unpublished

Forestal. Ambas actualmente en trámites legislativos y con la oportunidad de integrar a la comunidad (nacional) en procesos de consulta ciudadana voluntaria, como se han hecho de manera local en Las Condes, La Reina y otras comunas. Si bien, no es vinculante esto permitiría en primera instancia levantar y valorizar la temática de la conservación a nivel nacional, siendo un espacio de información y educación a la ciudadanía.

A nivel de CONAF, se percibe a través de las entrevistas que existe una cultura interna cerrada y antigua, que, a pesar de tener una apertura conceptual, al incorporar los estándares abiertos internacionales dentro de sus planificaciones y estrategias, el foco de las decisiones siempre está pensadas en la naturaleza y no en el hombre. Es por esto, que se propone la reformulación y modernización del rol de los funcionarios de CONAF, a través de la modificación de su organigrama con la creación de un área de 'Innovación' que tenga como objetivo potenciar los talentos existentes, buscar la interdisciplina que aporte a la creación interna de soluciones pertinentes a los territorios y que busque acelerar procesos de digitalización y comunicación. Poner los esfuerzos en que las personas que trabajan en la institución sepan, quieran y busquen relacionarse, crecer profesionalmente y aportar a la misión de la Corporación, tendría efectos positivos en las dinámicas que se dan a nivel territorial.

En temas de Capital Social y Conservación, se propone comenzar desde el área de educación. A nivel escolar, se crea un plan de contenidos basado en la naturaleza y la historia, creado por y para los territorios, basados en el contexto que se relacionan los niños. Esto aportaría a la pertinencia de su aprendizaje, fomentaría el orgullo

territorial y a largo plazo, se tendrían talentos locales que quieran ser parte del ecosistema de conservación. Esta descentralización de aprendizajes, como propuesta, podría ser creada por organizaciones de la sociedad civil, reconocidas por el Ministerio de Educación, pero que sean locales, para que de manera indirecta se potencie el capital social de puente.

A nivel universitario, se busca frenar la fuga de los jóvenes, potenciales talentos que conocen y se sienten orgullosos de su territorio, pero que por temas de oportunidad se van. Para esto se propone un sistema de becas a nivel nacional, tipo Becas Chile, que incentive a quienes se van para estudiar, vuelvan a su lugar de origen. Con la priorización de las carreras técnicas y profesionales, que la comuna y CONAF, sientan pertinente. Esto a largo plazo, sería una inversión tanto para la conservación, para la comuna y también para el capital social.

En temas de Capital Social y comunidad, se propone la creación de un sistema de medición de capital social, estilo CASEN, que permita entender los fenómenos humanos, sus relaciones y el impacto que tienen a nivel económico, social y medioambiental. A su vez, que pueda ser un verificador o propulsor de políticas públicas que respondan a las necesidades de sus usuarios.

<b>Tabla 3</b>		<b>Parque Nacional Patagonia</b>		
<b>Chile Chico y Cochrane</b>	<b>Capital Social</b>	<b>Definición</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>Cita</b>
	<b>Vínculo</b>	Relaciones estrechas de grupos primarios, ya sean familiares o fraternales, en las que las personas se consideran semejantes o iguales. Las conexiones de vínculo unen individuos que comparten características como su origen socioeconómico, cultural y territorial. Por lo tanto, estos grupos tienen altos grados de homogeneidad que se demuestra en confianza y cooperación, entre pares (Putman 2000; Szreter y Woolcock, 2004; Claridge, 2018)	Una comunidad muy marcada por sus tradiciones, por su historia e identidad de ser parte de la Patagonia. Aun así, sólo pequeños grupos muestran características de desarrollo en el nivel de vínculo. Acá se encuentran las familias antiguas, ganaderos, gauchos, agrupaciones, entre otros.  Se entiende que este capital ha ido en disminución con el tiempo, debido a la apertura de la región, como también a la incorporación de nuevas tecnologías.	“Mis redes de apoyo son mi familia”  “Nuevas generaciones se van y no vuelven”,
	<b>Puente</b>	Son vínculos más débiles entre personas y grupos sociales más heterogéneos, ya sea en términos de origen socioeconómico, cultural, territorial u otro. Estas relaciones sociales de intercambio, muchas veces se dan entre personas con intereses u objetivos compartidos, pero diferentes identidades sociales, como lo sería la religión, la raza o la clase económica (Pelling & High, 2005)	Se observa que este capital se ha desarrollado por la necesidad negativa de enfrentarse a "amenazas" o externos. Esto da cuenta de que cuando hay intereses comunes, la organización y la articulación funciona. Pero no se ha intencionado para que estas redes sean constantes, propositivas y parte de la comunidad.	“Ha sido difícil hablar libremente, mostrarnos abiertamente contra la mina. Hemos recibido muchas amenazas”  “Frente a Patagonia sin Represas dividió nuestra comunidad, sin resultados y dejando a la gente desgastada”
	<b>Estructura</b>	Consiste en conexiones entre grupos y personas en distintas posiciones de autoridad, poder o influencia. Es la medida en la cual los individuos construyen relaciones con instituciones e individuos que tienen un poder relativo sobre ellos. Mientras los capitales sociales de vínculo y puente refieren a relaciones horizontales, el de estructuras representa la dimensión vertical. (Woolcock & Sweetser, 2002).	Existe el sentimiento de lejanía, desapego y desconfianza de la comunidad con el PNP, debido que la toma de decisiones con respecto al entorno en el que viven, no es sociabilizada o vinculada con ellos. Este proceso impuesto ha acentuado los conflictos entre los actores interesados como la minería, ganadería, turismo, alcaldes, entre otros. Esto desde el lado de Conaf se da por la falta de comunicación e intencionalidad de incorporar a las comunidades, decidiendo así, no invertir en capital social. Por parte de la comunidad, si bien existen agrupaciones y grupos que podrían linkearse con el parque este se percibe negativamente y sin beneficios. Esto afecta el desarrollo de oportunidades de los habitantes de la comuna, como también de la CONAF, quien al no validarse o realizar sus responsabilidades, compromete la conservación.	“No tenemos relación con el parque, lo sentimos extremadamente ajeno, porque nunca fuimos parte del proceso, nos sentimos excluidos, y eso hace que no participemos en nada”,  “Se gestionó muy mal lo del parque, cuando pasaron de reserva a parque en el gobierno de Bachelet, la gente no entendía nada”  “Conaf dio un par de charlas, pero todavía no está claro qué significa”  “Los parques se han situado en tierras productivas a costa del patrimonio económico del campesino”

## 10. Referencias

- Acevedo, J., Chávez, B., & Barrera, G. (2018). Innovación y emprendimiento: Principales Características. Región de Aysén 2017-2018.
- Auer, A., Von Below, J., Nahuelhual, L., Mastrangelo, M., Gonzalez, A., Gluch, M., . . . Paruelo, J. (2020). The role of social capital and collective actions in natural capital conservation and management. *Environmental Science & Policy*, Pages 168-178.
- Azócar, V. (21 de febrero de 2019). El otro Ulloa de la UDI que incomoda al Gobierno. Obtenido de La Tercera : <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/ulloa-udi-incomoda-al-gobierno/537737/>
- Börgel, A. (2014). Geografías de la Patagonia Chilena. El pasado es la llave del futuro . *Revista de Geografía Espacios*, Vol. 4, No8: , 80-94.
- Brechin, S., Wilshusen, P., Fortwangler, C., & West, P. (2002). Beyond the Square Wheel: Toward a More Comprehensive Understanding of Biodiversity Conservation as Social and Political Process. *Society & Natural Resources*, pp. 41-64.
- Cámara de Diputados . (03 de Julio de 2019). Modifica la ley N° 18.362, que Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Obtenido de Sitio Web Cámara de Diputados: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13291&prmBL=12752-12>
- CAPES UC. (2015). Estándares de Gestión y Fortalecimiento Metodológico para la Planificación del Manejo, la Gestión Financiera, y el Monitoreo y Evaluación de las Áreas Protegidas. Chile: Center of Applied Ecology & Sustainability.
- Carzola, J. (1992). Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características.
- Carzola, J. (1994). El clientelismo de partido en España ante la opinión pública: el medio rural, la administración y las empresas. Barcelona.
- CEPAL. (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Claridge, T. (2018). Functions of social capital – bonding, bridging, linking. *Social Capital Research & Training*.
- CONAF. (2011). Plan de Trabajo para el Fortalecimiento de los Consejos Consultivos en la Gestión de las Áreas Silvestres Protegidas . Chile.
- CONAF. (2014). Plan de manejo de la Reserva Nacional Los Ruyales Documento Operativo . Chile.

- CONAF. (2017a). Manual del Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas en Chile del SNASPE. Chile.
- CONAF. (2017b). Análisis Cuantitativo y Cualitativo del Funcionamiento de los Consejos Consultivos. Situación al año 2017 y Proyecciones. Chile.
- CONAF. (27 de abril de 2019). Corporación Nacional Forestal. Obtenido de Noticia donación Parque Patagonia : <https://www.conaf.cl/gobierno-recibe-oficialmente-donacion-de-parques-pumalin-y-patagonia-de-parte-de-tompkins-conservation/>
- CONAF. (2020a). Obtenido de <https://www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/>
- CONAF. (2020b). Corporación Nacional Forestal. Obtenido de Reservas de la Biosfera: <https://www.conaf.cl/parques-nacionales/reservas-de-la-biosfera/>
- CONAF. (2020c). Corporación Nacional Forestal. Obtenido de <https://www.conaf.cl/parques-nacionales/parques-de-chile/>
- CONAF. (2020d). Corporación Nacional Forestal. Obtenido de <https://www.conaf.cl/>
- D'Amico, M. P. (2015). Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, pp. 208-226.
- Dasgupta, P., & Serageldin, I. (2000). Social capital: a multifaceted perspective. Washington, D.C.: World Bank.
- DIPRES. (2005). Informe final Programa: Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE). Chile: Dirección de Presupuesto de Chile.
- Durston, J. (2002). El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Santiago de Chile : Cepal.
- Durston, J. (2002). El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural. CEPAL, 1-8.
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno. Editorial Universidad Bolivariana.
- Durston, J., Gaete, J. M., & Pérez, M. (2016). Comunidad, conectividad y movimiento regional en la Patagonia: evolución del capital social en la Región de Aysén, Chile. Revista Cepal 118 , 236 - 249.
- Galafassi, G., & Dimitri, A. (2005). Sociedad y desarrollo : aportes para reiniciar un debate crítico. Buenos Aires: Extramuros Ediciones.
- GEF – MMA - PNUD. (2015). Proyecto “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional . Chile.

- GEF-PNUD-MMA. (2011). Proyecto de Creación de un Sistema Nacional Integral. Chile.
- Gobierno Regional de la Región de Aysén (GORE). (2018). Diagnóstico de Caracterización Socioeconómica de la Región de Aysén. Coyhaique.
- Grootaert, C. (1998). Social Capital: The Missing link?, Social Capital Initiative, . The World Bank .
- Grootaert, C., & van Bastelaer, P. (2001). Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendation from Social Capital Iniciative. The World Bank .
- Hartmann Samhaber, P. (2019). Aisén Reserva de Vida: testimonio de un arquitecto activista ambiental formado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Healy, K. (1984). Caciques y Patronos. Cochabamba: CERES.
- Hiroe, I., & Unai, P. (2012). Social Capital and Collective Action in Environmental Governance Revisited. En Global Environmental Commons (pág. Chapter 9). Boston : University of Oxford.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2018). Síntesis resultados Censo 2017. Chile.
- Jones, N., Clark, J., Panteli, M., Proikaki, M., & Dimitrakopoulos, P. (2012). Local social capital and the acceptance of Protected Area policies: An empirical study of two Ramsar river delta ecosystems in northern Greece. Journal of Environmental Management 96, 55 - 63 .
- Larsen, L., Harlan, S., Bolin, B., Hackett, E., Hope, D., Kirby, A., . . . Wolf, S. (2004). Bonding and Bridging: Understanding the Relationship between Social Capital and Civic Action. Journal of Planning Education and Research, 64-77.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). Síntesis resultados Encuesta Casen 2017. Chile .
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1967). D.S.N°531-1967. Chile.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). (Junio de 2014). Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Obtenido de Ministerio del Medio Ambiente: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/ProyectoLeyServicioBiodiversidad.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). (13 de octubre de 2018). Ministerio del Medio Ambiente. Obtenido de <http://www.bienesnacionales.cl/?p=33525>
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). (2020). Registro Nacional de Áreas Protegidas. Parque Nacionales. Obtenido de <http://bdrnap.mma.gob.cl/buscador-mp/#/busqueda?p=6>

- MMA. (2020a). Registro Nacional de Áreas Protegidas. Parque Nacionales. Obtenido de Ministerio del Medio Ambiente: <http://bdrnap.mma.gob.cl/buscador-rnap/#/busqueda?p=6>
- Municipalidad de Cochrane. (2003 - 2018). Plan de Desarrollo Comunal de Cochrane. Cochrane.
- Nie, N., & Hillygus, D. S. (2002). The Impact Of Internet Use On Sociability: Time-Diary Findings. *IT&SOCIETY* , 1-20.
- Núñez, A., Aliste, E., & Alvaro, B. (2016). Patagonia-Aysén, Reserva de Vida: el discurso de la naturaleza como nueva utopía capitalista (Chile, Siglo XXI).
- Núñez, E. (2003). Manual Técnico 23 Método de Planificación de las Áreas Silvestres Protegidas. 153 pp.
- Núñez, E. (2003). Manual Técnico N°23 Metodo de Planificación de las Áreas Silvestres Protegidas. Chile .
- Núñez, E. (2010). Método para la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas. Corporación Nacional Forestal. 135 pp.
- ODEPA . (2014). Política de Desarrollo Nacional Rural .
- ODEPA. (2018). Informativo Regional - Región de Aysén. Oficina de Estudios y Políticas Agraria.
- Pelling, M., & High, C. (2005). What Can Social Capital Offer Assessments of Adaptive Capacity? *Global Environmental Change*, 308–19.
- Pérez, M. (2016). Movimiento social de Aysén. Un caso de análisis de incidencia ciudadana en la agenda de políticas públicas. *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 100 -116.
- PEW y UACh. (2019). Desarrollo de estándares de calidad de gestión de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) en la Patagonia. Chile.
- Portes, A., & Landolt, P. (1996). The Downside of Social Capital. *The American. The American Prospect*.
- Praus, S., Palma, M., & Domínguez, R. (2011). La Situación Jurídica de las Actuales. Chile .
- Pretty, J., & Smith, D. (2004). Social Capital in Biodiversity Conservation and Management. *Conservation Biology*. 18., 631 - 638.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster .

- Redford, K., & Maclean, A. (1993 ). Forest-Dwelling Native Amazonians and the Conservation of Biodiversity: Interests in Common or in Collision? *Conservation Biology* , 248-255.
- Riquelme, C. O. (2010). Caracterización de la demanda turística en un destino intereses especiales: Caso Caleta Tortel (Chile). *Revista Lider* Vol.16 , 173-193.
- Rodríguez Torrent, J. C. (2018). FRONTERAS INTERNAS Y HEGEMONÍAS PREDICATIVAS EN CHILE: EL CASO DE LA PATAGONIA AUSTRAL. *Chungará (Arica)* vol.50 no.4, 633-650.
- Rodríguez, J. C., & Sáenz, J. (2017). De colonos a “vivientes”. Una nueva categoría social en la Patagonia rural chilena. *Revista San Gregorio*.
- Ruta de los Parques. (2020). Ruta de los Parques. Obtenido de [www.rutadelosparques.org/quienes-somos](http://www.rutadelosparques.org/quienes-somos)
- Sanginga, P. C., Kamugisha, R. N., & Martin, A. M. (2007). The Dynamics of Social Capital and Conflict Management in Multiple Resource Regimes ACase of the Southwestern Highlands of Uganda. *Ecology and Society*,.
- Sepúlveda, C., Farías, A., Tecklin, D., & Pliscoff, P. (2019). Localidades Portal de las Áreas Protegidas de la Patagonia chilena: identificación, análisis de su potencial y tipología. Programa ARC- Investigación para la Conservación Austra.
- Servicio Electoral de Chile (Serval). (2016, 2017). Padrón Electoral por año. Obtenido de Servicio Electoral de Chile: <https://www.serval.cl/padron-electoral/>
- Sessin-Dilascio, K., Prager, K., Irvine, K., & Sinisgalli, P. A. (2015). The Dynamics of Co-Management and Social Capital in Protected Area Management The Cardoso Island State Park in Brazil. *World Development* Vol. 67, pp. 475-489.
- Sierralta L., R. S. (2011). Las áreas protegidas de Chile, Ministerio del Medio Ambiente. (eds), pp35.
- Sistema Nacional de Información Municipal. (2020). Sistema Nacional de Información Municipal. Obtenido de [http://datos.sinim.gov.cl/informacion\\_municipal.php](http://datos.sinim.gov.cl/informacion_municipal.php)
- Soto, C. (24 de Julio de 2019). Senado aprueba proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y pasa a la Cámara tras cinco años de tramitación. Obtenido de La Tercera : <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/senado-aprueba-proyecto-crea-servicio-biodiversidad-pasa-la-camara-tras-cinco-anos-tramitacion/750943/>
- Stem, C., Margoluis, R., Salafsky, N., & Brown, M. (2005). Monitoring and Evaluation in Conservación: a review of trends and Approaches. *Conservation Biology* , 295-309.
- Szreter, S., & Woolcock, M. (2004). Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health. *International Epidemiological Association*, pp. 650–667.

- Thuy, N. N., Dwivedi, P., Rossi, F., Alavalapati, J. R., & Thapa, B. (2011). Role of social capital in determining conservation attitude: a case study from Cat Tien National Park, Vietnam. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 143-153.
- Tompkins Conservation. (2020). Tompkins Conservation . Obtenido de <https://www.tompkinsconservation.org/whoweare.php>
- Vergara, G. (07 de mayo de 2019). Una “fiebre del oro” junto al mayor lago de la Patagonia. Obtenido de El País: [https://elpais.com/elpais/2019/03/25/planeta\\_futuro/1553527543\\_953319.html](https://elpais.com/elpais/2019/03/25/planeta_futuro/1553527543_953319.html)
- Wegmann, K. (2010). Análisis Del Funcionamiento De Los Consejos Consultivos Del Sistema Nacional De Áreas Silvestres Protegidas Del Estado. Universidad de Chile, 146 pp.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, pp. 151 - 208.
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social Capital Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, 225 - 49.
- Woolcock, M., & Sweetser, A. (2002). Bright ideas: social capital—the bonds that connect. *ADB Review* 34 (2).