



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Proyecto Creación de un Sistema Nacional
Integral de Áreas Protegidas para Chile:
Estructura Financiera y Operacional



“Propuestas de Arreglos Institucionales para Facilitar la Generación y Gestión de Ingresos Propios en Áreas Protegidas Terrestres y Marinas”

Informe Final

Investigadores Responsables: Oscar Melo
Francisca Reyes
Rodrigo Arriagada
Stefan Gelcich
Valentina Strappa

29 Enero 2016

Glosario

GEF-SNAP	Proyecto GEF “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional”
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FIP	Fondo de Investigación Pesquera
SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado
AP	Área Protegida
SBAP	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas
AMP	Área Marina Protegida
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CMS	Consejo de Ministros para la Sustentabilidad
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
MBN	Ministerio Bienes Nacionales
CMN	Consejo de Monumentos Nacionales
DIPRES	Dirección de Presupuestos
BNP	Bienes Nacionales Protegidos
AMCP-MU	Área Marino Costera Protegida de Múltiples Usos
CRAMCP	Comisiones Regionales de Áreas Marinas Costeras Protegidas
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
DAP	Disposición a Pagar
POA	Plan Operativo Anual
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
REDLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
FAs	Fondos Ambientales

FFEM	Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial
FUNDESAP	Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Bolivia).
PROFONANPE	Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Perú).
EAMCEF	Eastern Arc Mountains Conservation Endowment Funds (Tanzania).
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Brasil)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
RM	Reserva Marina
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional
PGA	Plan General de Administración
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration

Resumen Ejecutivo

El presente análisis forma parte del Proyecto GEF “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional” o GEF-SNAP. Dicha iniciativa tiene como objetivo *“generar un modelo integral único de gestión institucional y financiero para las Áreas Protegidas terrestres y acuáticas, tanto públicas como privadas del país”* (Proyecto GEF SNAP 2015).

En este trabajo se desarrollaron propuestas de arreglos institucionales para facilitar y optimizar la generación de ingresos propios y la obtención de nuevas fuentes de financiamiento para las áreas protegidas terrestres y marinas del Estado de Chile. Para ello, se definieron dos metas específicas:

1. Sistematizar un diagnóstico estratégico, breve y conciso, de los esquemas vigentes para la generación de ingresos propios en áreas protegidas terrestres y marinas de Chile, identificado fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades para la sostenibilidad financiera y la efectividad del manejo de las AP.
2. Proponer arreglos institucionales, legales y/o facilitadores para abordar las debilidades, riesgos y oportunidades identificadas, considerando:
 - i) criterios para el perfeccionamiento de los instrumentos vigentes de gestión de ingresos propios en las áreas silvestres protegidas del Estado (asociados a tarifas de entrada y concesiones)
 - ii) crear condiciones y/o perfeccionar instrumentos vigentes para la gestión y generación de ingresos propios y la obtención de nuevas fuentes de financiamiento para la red de Áreas Marinas Protegidas, incluyendo propuestas de esquemas de gobernanza de las áreas marinas protegidas, para su implementación.

El financiamiento de las áreas protegidas del Estado de Chile proviene tanto de fondos estatales como de los llamados ingresos propios. Esta categorización de los recursos está basada en el origen de los mismos, proviniendo de las arcas centrales del Estado los primeros y generados en las áreas protegidas en el segundo caso. Los fondos estatales incluyen la asignación presupuestaria anual a las distintas instituciones ligadas a las áreas protegidas y también consideran los fondos públicos concursables a los que las áreas protegidas pueden postular como lo son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Investigación Pesquera (FIP), entre otros. Por otra parte, los ingresos propios provienen del cobro de entradas a los parques y reservas nacionales, contratos de concesiones en bienes y servicios, entre otros.

En 2014, aproximadamente un 50% del presupuesto del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE) fue aportado por ingresos propios, el resto fueron aportes estatales directos (sin incluir los fondos concursables). Un aumento en la generación operacional del SNASPE puede verse reflejado en un mayor porcentaje de participación dentro del presupuesto global, pero no necesariamente en un aumento de éste en términos netos. Esto es producto de que el aporte estatal es variable año a año.

Por tanto, en relación al diagnóstico de los esquemas vigentes, lo más relevante de destacar es la falta de incentivos a la generación de ingresos propios para las Áreas Protegidas. Efectivamente, un aumento de los ingresos propios podría no traducirse en un aumento de los recursos disponibles para las áreas protegidas sino en una disminución de los fondos públicos, manteniendo entonces el presupuesto global constante. Esta situación se explica al estar los ingresos propios considerados dentro del presupuesto anual que se aprueba para el SNASPE por parte de la Dirección de Presupuestos. El presupuesto del SNASPE (y del Gobierno de Chile en general) es determinado por variables macroeconómicas y políticas, y si bien existen herramientas de control de gestión, las decisiones sobre el presupuesto final están alejadas de las Áreas Protegidas (AP). Bajo este esquema, un aumento en los ingresos operacionales puede no necesariamente implicar un aumento en el presupuesto del SNASPE. El proyecto de Ley de creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) no aborda este punto. Sin embargo, existen oportunidades de aumento de ingresos en los esquemas vigentes.

En términos institucionales, existe una multiplicidad de actores en la creación, administración y gestión local de las AP. Si bien esto pudiera implicar ventajas a nivel local por el alto grado de especialización de cada institución, lo principal es la falta de integración y coordinación de las acciones. Existen funciones que se encuentran superpuestas y a su vez algunos vacíos. Esto es relevante en materias de financiamiento ya que el presupuesto se asocia a cada una de las instituciones involucrada y no necesariamente existe una coordinación en su uso, generando ineficiencias. Al analizar el proyecto de Ley del SBAP se aprecia una posible superposición de funciones con organismos sectoriales en algunas materias y una carencia de mecanismos explícitos de coordinación y reordenamiento de funciones, entre el nuevo servicio y estos distintos organismos e instituciones que históricamente han asumido las tareas que el proyecto le asigna al nuevo SBAP. Lo que es preocupante debido a la complejidad que presupone articular un entramado institucional de esta envergadura (específicamente, asignar atribuciones y funciones a un organismo sin quitarle estas mismas a quienes las venían desempeñando¹).

Un aspecto clave en la generación de ingresos propios es la naturaleza jurídica de la organización que recibe los fondos. Los organismos de derecho público solo pueden generar ingresos bajo el concepto de recuperación de costos, lo que impide por ejemplo cobrar una tarifa superior al costo de proveer el bien o servicio. Otros organismos en cambio tienen una mayor flexibilidad para la generación de ingresos propios, pero esa fuente de ingresos puede ser menos estable que los fondos públicos. Además, es importante destacar si bien la contribución de los ingresos propios puede ser muy relevante y los esquemas vigentes merecen estudio y perfeccionamiento, la asignación de fondos públicos debe jugar un rol importante para una adecuada provisión y gestión del bien público como lo es la conservación y la provisión de servicios ecosistémicos.

A partir de este diagnóstico se identifican una serie de oportunidades para la generación de ingresos propios en las AP, tanto a nivel de instrumentos existentes y su funcionamiento como a

¹ Al único organismo que se le quitan las atribuciones que poseía sobre las AP es al Consejo de Monumentos Nacionales, dependiente del Ministerio de Educación, el que actualmente se encarga de la creación y custodia de los Santuarios de la Naturaleza, ya sean públicos o privados, sin establecer administración.

nivel de institucionalidad relacionada con ellos (ver Cuadro). En base a estas oportunidades es que se realizaron las propuestas para mejorar los esquemas de tarifas y concesiones vigentes. Sin embargo, dado que existe una coyuntura actual con la discusión del Proyecto de Ley que crea el SBAP, las mejoras sugeridas fueron además analizadas considerando las propuestas presentes en este Proyecto de Ley. De igual manera, las sugerencias de nuevas alternativas a implementar como son las Campañas y el Fondo también consideraron ambos escenarios normativos.

A partir de las lecciones extraídas de las experiencias de generación de ingresos propios en áreas terrestres, se propone la administración de las Áreas Marinas Protegidas (AMP) en base a un modelo de gobernanza que considera la participación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y otros actores tanto públicos como privados.

El cuadro a continuación presenta un resumen de las oportunidades y propuestas. Asimismo, se incluye un esquema de las acciones legales y reglamentarias necesarias para implementar cada una de las propuestas.

Cuadro Resumen de Oportunidades, Propuestas y Arreglos para su Implementación

Oportunidades detectadas en generación de ingresos propios	Propuestas concretas de estrategias para incrementar los ingresos propios	Arreglos legales, institucionales y/o reglamentarios necesarios para la implementación de las propuestas
<p><u>Financiamiento Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El reglamento actual del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, permite la generación de Compensaciones como medidas para contrapesar los impactos negativos que un proyecto pudiera generar. Estas pueden involucrar fondos de privados que estarían disponibles para las instituciones administradoras de las AP en pos de generar adicionalidad en la protección de las áreas conservadas, como por ejemplo para financiar proyectos que no estén siendo llevados a cabo por escasez de recursos. 	<p><u>Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Tarifas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1a. Selección de una tarifa de entrada que busca maximizar los ingresos. 1b. Realizar regularmente estudios de demanda. 1c. Mejorar y revisar los esquemas de incentivos existentes para promover la generación de ingresos propios. 1d. Conocer los verdaderos costos que significa la ejecución de las actividades realizadas por las Áreas Protegidas. 	<p>Bajo la administración de CONAF, las tarifas se pueden fijar de acuerdo a las propuestas realizadas, para ello debe ser indicado desde el nivel central e informar por resolución interna a las direcciones regionales. En el escenario de la aprobación del SBAP, las tarifas deben como máximo seguir una política de recuperación de costos, para lo cual se especifica la metodología en el Anexo 2. Si se quisiera optar por cualquier otro mecanismo de fijación de tarifas, esto debiera estar explícito dentro de las facultades del SBAP, para lo cual debe incluirse una indicación específica en el Proyecto de Ley.</p>
<p><u>Financiamiento Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe un espacio de perfeccionamiento de los instrumentos de tarifas vigentes, estableciéndose por ejemplo una política tarifaria basada en una recuperación de los costos asociados al ingreso de visitantes a las AP. 	<p><u>Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Concesiones:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 2a. Implementación de un Comité Técnico Nacional de CONAF, el cual tenga bajo su cargo todas las concesiones. 2b. Desarrollo de contratos estándares. 	<p>Creación de Comité Técnico Nacional para facilitar estandarización de contratos, negociación de ellos y establecer un Plan Anual de fiscalizaciones. Este Comité puede ser creado por CONAF en la situación actual bajo una resolución de la institución. En el escenario del SBAP, el Proyecto de Ley que lo crea debe considerar de manera explícita la facultad del servicio para la generación de contratos de concesiones y también la generación de convenios y arreglos institucionales que sean necesarios para su correcta administración (como este Comité).</p>
<p><u>Financiamiento Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <p>Al no existir generación de ingresos propios, se pueden diseñar esquemas que aumenten los recursos disponibles para la conservación de dichas áreas.</p> <p><u>Institucionalidad Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La creación del SBAP como está propuesto en la Ley en discusión permitiría ordenar la institucionalidad vigente en materia de biodiversidad, tanto en materia de normas y actores que intervienen en la protección actual de la biodiversidad, y en la gestión de áreas protegidas. - La creación del SBAP como está propuesto en la Ley 	<p><u>Esquemas nuevos para AMP - Campañas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 3a. Campañas de educación ambiental y difusión de las AP como ejes de la conservación. 3b. Campañas para el levantamiento de fondos y donaciones. 	<p>Estas iniciativas deben ser elegibles para el Fondo que permite su financiamiento. Todas deben estar a cargo del MMA; mientras que junto con el Ministerio de Educación se deberán abordar los puntos que correspondan a las mallas curriculares de los colegios. En tanto, las iniciativas de ecoturismo deberán ser desarrolladas en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y SERNATUR, así como con el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuando entre en funcionamiento. Si bien su</p>

<p>en discusión podría representar avances significativos en la preservación y conservación de la biodiversidad si el proyecto es capaz de asumir funciones que ahora desempeñan otras instituciones, o elabora buenos mecanismos de coordinación con todo el entramado institucional que está involucrado en la protección y gestión de las AP.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con una multiplicidad de instituciones que gestionan las AP puede permitir una mayor especialización de cada uno de los actores lo que potencialmente puede ser más eficiente que contar con un sistema altamente centralizado siempre y cuando se cuente con una acción coordinada y un financiamiento centralizado que responda a dicha organización, como puede ocurrir con la creación del SBAP. Las ventajas de la multiplicidad se refiere sólo en términos de gestión específica, pero el rol del MMA y el SBAP es indispensable como entes supervigilante. - Un aumento en los ingresos propios por concepto de entradas y concesiones implica un aumento de la recaudación arcas fiscales. Esta situación podría dar pie hacia un cambio en la presentación del gasto público asignado a las AP, transformándolo desde una perspectiva de gasto hacia una con características de inversión. - Chile posee 27 sugerencias ambientales hechas por la OCDE referidas a temas de mejorías en la gestión e incremento del esfuerzo financiero para la conservación de las AP, lo que presiona al país para una definición de políticas en favor del cumplimiento de estas sugerencias. - Modificaciones legales al sistema actual podrían incluir arreglos institucionales que permitieran mejorar los actuales esquemas de financiamiento 		<p>planificación y coordinación debiera realizarse a nivel central, su implementación deberá estar delegada en las SEREMI de MMA, aprovechando todas las instancias regionales que actualmente existen o generando las nuevas que sean necesarias bajo la figura de convenios de colaboración.</p>
	<p><u>Esquemas nuevos para AMP - Fondo:</u> 4. Creación de un Fondo que permita recibir aportes de todo tipo, ya sean donaciones nacionales e internacionales así como también aportes públicos y privados, de personas naturales y jurídicas.</p>	<p>Fondo Paraguas en esquema de 2 etapas de acuerdo a lo desarrollado por Bañados y López (2015). Etapa 1 de diseño del Fondo e instalación bajo el alero de una organización internacional. Para ello se debe generar un convenio con el MMA. En esta etapa se debieran consolidar los primeros aportes de fondo semilla para la generación del Fondo (similar al inicio de PROFONANPE) y establecer los estatutos claros y transparentes que facilite la atracción de recursos. En una segunda etapa, se crearía una entidad nueva e independiente, del tipo Fundación de interés público, quien asumiría la administración de dicho Fondo. La creación de este Fondo no implica modificaciones legales a la regulación existente hoy, pero sí sería importante incluirlo en el Proyecto de Ley del SBAP para que su generación quede comprometida.</p>
	<p><u>Esquemas nuevos para AMP – Otros ingresos:</u> 5. Otorgamiento de licencias a operadores turísticos</p>	<p>Generación de concesiones a través de la Ley de Turismo (MBN) para el caso de operadores turísticos.</p>
	<p><u>Esquemas de gobernanza para AMP:</u> 6. La administración de las AMP debiera estar en manos de Comités Locales de Administración, supervigilados por el MMA o futuro SBAP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La generación de dichos Comités debe evaluarse en cada caso. Sólo en las situaciones donde existen interesados en la zona deben ser creadas estas instancias. - Escala local, evaluación caso a caso de la necesidad de contar con una representación mayor (por ejemplo: existencia de más de un AMP en una región).

<p>propio y permitir nuevas alternativas.</p> <p><u>Institucionalidad Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe un espacio de crecimiento en el presupuesto asociado a la postulación exitosa al FDNR por parte de CONAF si se potencian las capacidades y conocimientos a nivel local. - El perfeccionamiento de los indicadores de gestión de las áreas protegidas de CONAF, así como una mejora en su definición y monitoreo, puede traducirse en una mejor relación con DIPRES que favorece la negociación presupuestaria. <p><u>Institucionalidad Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Al no contarse con financiamiento público específico para su conservación, pudiera existir la posibilidad de diseñar un programa presupuestario en conjunto con DIPRES, definiendo claramente los objetivos de conservación, indicadores de monitoreo y metas. 		<ul style="list-style-type: none"> - Creación en etapas: primera fase en base a mesas de trabajo que permitan la planificación de las AMP así como el seguimiento de ésta y el intercambio de información relevante. Después de un plazo establecido de dicho funcionamiento, se evalúa la formalización de este Comité en base a un convenio de colaboración entre el MMA (o el futuro SBAP) y el resto de los actores, donde se establezcan claramente los roles y aportes de cada uno de los participantes. - Actores potenciales a participar definidos de acuerdo a las categorías de protección de las AMP de forma de alinear los intereses de dichos Comités. - Especialmente interesante la participación de terceros en servicios no esenciales de las AMP (turismo, educación, investigación). - Evaluar la generación de ingresos propios en organismo de patrimonio propio que posteriormente son usados para la administración y mantención del AMP². - Participantes en el Comité deben ser elegibles para recepción de donaciones (antecedentes acordes a la Propuesta de Ley Única de Donaciones³). - Comité debe coordinar la postulación a fondos regionales y a Fondo propuesto.
--	--	--

² Los organismos de patrimonio propio tienen la posibilidad de mantener los ingresos operacionales en su patrimonio sin que sean derivados al Estado. Este tipo de organismos pueden ser las organizaciones que pertenezcan al Comité Local, siempre sin fines de lucro, o al futuro SBAP si es que la ley que lo crea considera esta facultad explícitamente.

³ Proyecto de Ley que crea un Régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones a entidades sin fines de lucro.

Tabla de Contenidos

I. Antecedentes.....	1
II. Producto 1: Sistematización de un diagnóstico estratégico de los esquemas vigentes para la generación de ingresos propios en áreas protegidas terrestres y marinas de Chile.	3
A. Introducción.....	3
B. El valor de los servicios provistos por las áreas protegidas	6
C. Presupuesto y Fuentes de ingreso	8
D. Brecha presupuestaria	13
E. Proyecto de Ley Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas	14
F. Análisis de Fortalezas Oportunidades Debilidades y Riesgos de los esquemas de financiamiento	16
G. Conclusiones Diagnóstico	22
III. Producto 2: Una propuesta de arreglos institucionales para perfeccionamiento de los instrumentos vigentes, nuevas fuentes de ingresos en AMP y esquemas de gobernanza en AMP	24
A. Introducción.....	24
B. Marco Conceptual.....	26
C. Perfeccionar los instrumentos vigentes de gestión de ingresos propios en las áreas silvestres protegidas del Estado (asociados a tarifas de entrada y concesiones).....	29
1. Estrategias para incrementar los ingresos propios provenientes de Tarifas de Entradas	30
2. Estrategias para incrementar los ingresos propios provenientes de Concesiones.....	32
D. Crear condiciones y/o perfeccionar los instrumentos vigentes para la gestión y generación de ingresos propios y la obtención de nuevas fuentes de financiamiento para la red de Áreas Marinas Protegidas.....	35
E. Facilitar esquemas de gobernanza para el subsistema marino de áreas protegidas	46
IV. Implementación de las propuestas	51
A. Evaluación de flexibilidad, complejidad y apalancamiento de recursos	51
B. Pasos a seguir para implementar las Propuestas	54
V. Conclusiones.....	57
VI. Referencias	62
Anexo 1: Actores relevantes involucrados en el estudio	65
Anexo 2: Metodología para la estimación de costos de provisión según objetivos finales por unidad en para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	66
Anexo 3: Educación Ambiental y concientización sobre la conservación.....	75

I. Antecedentes

Chile cuenta al día de hoy con 30 millones de hectáreas en áreas protegidas, distribuidas en distintas categorías de protección las que incluyen Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales, Santuarios de la Naturaleza, Parques Marinos, Reservas Marinas y Áreas Marino Costeras Protegidas. Tal y como se refleja en la tabla siguiente, un 49% de la superficie corresponde al subsistema terrestre y un 51% al subsistema marino.

Tabla 1: Sistema Áreas Protegidas del país, datos al 2015.

Sistema	Categoría de protección	Superficie (ha)
Terrestre	Parque Nacional	8.890.844
	Reserva Nacional	5.397.401
	Monumento Natural	34.429
	Santuario de la Naturaleza	478.711
Subtotal		14.801.384
Marino	Parque Marino	15.001.563
	Reserva Marina	7.811
	Área Marina Costera Protegida	98.475
Subtotal		15.107.849
Total		29.909.233

*Reservas Nacionales incluyen a las Reservas Forestales.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Medio Ambiente⁴.

Sí cabe destacar que la representación de los ecosistemas no está balanceada, ya que del territorio terrestre protegido, un 80% está ubicado en la región de Aysén. Similarmente, un solo Parque Marino es el que aporta las 15 millones de ha. Eso indica que la brecha de ecosistemas no protegidos es alta, especialmente en lugares donde el uso alternativo de la tierra es alto.

Antes de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la designación de cada unidad protegida dependía de un ente estatal diferente. Con la creación de dicha institución el 2010 a través de la Ley 20.417, esta responsabilidad recae en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el cual es presidido por el Ministerio del Medio Ambiente. La creación de un área protegida se hace efectiva con un Decreto dictado por el Ministerio del Medio Ambiente y es ésta institución la que también debe velar por la supervigilancia de las mismas. Sin embargo, siguen existiendo responsabilidades asociadas a la gestión de las áreas en otras instituciones como la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y SERNAPESCA. La existencia de múltiples instituciones, de acuerdo a lo señalado anteriormente, podría genera impactos negativos en la gestión y administración de las áreas protegidas y su financiamiento, por ejemplo por falta de coordinación entre ellas.

Bajo este contexto, se enmarca el Proyecto GEF “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional” o GEF-SNAP. Dicha iniciativa tiene como objetivo *“generar un modelo integral único de gestión institucional y financiero para las Áreas Protegidas terrestres y acuáticas, tanto públicas como privadas del país”* (Proyecto GEF SNAP 2015).

⁴ Información disponible en <http://areasprotegidas.mma.gob.cl/MMAWeb/Inicio/Inicio.aspx>. Acceso el 9 de Octubre 2015.

El presente análisis forma parte de este proyecto, con el objetivo de desarrollar propuestas de arreglos institucionales para facilitar y optimizar la generación de ingresos propios y la obtención de nuevas fuentes de financiamiento para las áreas protegidas terrestres y costero marinas de Chile. Para ello, se definieron específicamente dos metas específicas:

3. Sistematizar un diagnóstico estratégico, breve y conciso, de los esquemas vigentes para la generación de ingresos propios en áreas protegidas terrestres y marinas de Chile, identificado fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades para la sostenibilidad financiera y la efectividad del manejo de las AP.
4. Proponer arreglos institucionales, legales y/o facilitadores para abordar las debilidades, riesgos y oportunidades identificadas, considerando:
 - iii) criterios para el perfeccionamiento de los instrumentos vigentes de gestión de ingresos propios en las áreas silvestres protegidas del Estado (asociados a tarifas de entrada y concesiones)
 - iv) crear condiciones y/o perfeccionar instrumentos vigentes para la gestión y generación de ingresos propios y la obtención de nuevas fuentes de financiamiento para la red de Áreas Marinas Protegidas, incluyendo propuestas de esquemas de gobernanza de las áreas marinas protegidas, para su implementación.

Este informe final desarrolla los productos asociados al cumplimiento de ambos objetivos y los productos asociados. Cada propuesta está numerada en el texto de acuerdo al orden en que son desarrolladas. En las conclusiones se encuentra un resumen de las oportunidades identificadas en el diagnóstico así como las propuestas realizadas en relación a esquemas vigentes de generación de ingresos propios, esquemas nuevos y arreglos institucionales para la gobernanza de AMP (ver Cuadro 3).

II. Producto 1: Sistematización de un diagnóstico estratégico de los esquemas vigentes para la generación de ingresos propios en áreas protegidas terrestres y marinas de Chile.

A. Introducción

La presente sección presenta un diagnóstico conciso de la situación actual de los esquemas de generación de ingresos propios en las áreas protegidas del Estado en Chile. Este diagnóstico se basa en la opinión que se han formado los investigadores a partir de distintas fuentes de información: otros informes del proyecto GEF, entrevistas con informantes⁵, literatura gris y literatura científica. Antes de realizar el diagnóstico, a continuación se hace una breve reseña de los esquemas actuales de financiamiento de las Áreas Protegidas terrestres y Marinas del Estado, de acuerdo a la institución de la cual dependen.

Según Bovarnick et al. (2010) cuando se habla de los sistemas de áreas protegidas en América Latina y el Caribe, los fondos totales disponibles para el funcionamiento de estos sistemas pueden dividirse en tres categorías: fondos presupuestados por el gobierno; fuentes extrapresupuestarias, incluida la cooperación internacional a través de fondos de donantes; e ingresos generados por las actividades de las áreas protegidas a nivel de cada unidad. En el caso de Chile, el presupuesto del gobierno puede separarse en los fondos asignados anualmente bajo la Ley de Presupuestos o a través del concurso en iniciativas como el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo de Investigación Pesquera (FIP), entre otros. En el caso de los ingresos que generan las unidades de protección, los llamados ingresos propios, corresponden a tarifas por entrada y concesiones. Éstos sólo están presentes en las áreas terrestres.

Actualmente, es función del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS) proponer al Presidente la creación de las áreas protegidas del Estado (Ley N° 19.300, artículo 71, letra c, modificado por la Ley N° 20.417). Por otra parte, de acuerdo a la Ley N° 18.362, las áreas silvestres protegidas terrestres “se crearán mediante decretos supremos expedidos a través del Ministerio de Bienes Nacionales, los que deberán llevar también la firma del Ministro de Agricultura” (artículo 8). Sin embargo, la Ley N° 18.362⁶ que crea el Sistema Nacional de áreas Protegidas (SNASP) no ha entrado en vigencia, ya que sólo comenzará a regir a partir de la fecha en que entre en plena vigencia la Ley N° 18.348,⁷ cuyo artículo 19 establece que será cuando se disuelva CONAF. Mientras que es facultad del MMA proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas y, por tanto, las áreas protegidas que integra; las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos; y supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada (Ley N° 19.300, artículo 70, letras b y c).

De acuerdo a la Ley de Bases del Medio Ambiente, el SNASP, que deberá ser administrado y supervisado por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), tendrá como objetivo asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio

⁵ Se encuentra el detalle de los entrevistados en el Anexo 1.

⁶ Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

⁷ Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.

ambiental, y por lo tanto administrar las áreas protegidas del Estado (Ley N° 19.300, artículo 34, modificado por Ley N° 20.417). No obstante, como ya se mencionó, la Ley N° 18.362⁸ que crea el SNAP no ha entrado en vigencia, ya que sólo comenzará a regir a partir de la fecha en que entre en plena vigencia la Ley N° 18.348,⁹ cuyo artículo 19 establece que será cuando se disuelva CONAF.

La Ley N° 20.417 establece que se debe enviar al Congreso uno o más proyectos de ley para crear el SBAP, y transformar la CONAF en un servicio público descentralizado (Ley N° 20.417, artículo octavo transitorio). No obstante, este proyecto de ley no se ha aprobado, y en los artículos transitorios de la Ley N° 20.417 no se establece que ocurrirá en este caso; por lo que se podría entender que seguirá funcionando cómo lo ha hecho hasta ahora.

Las áreas protegidas que formarían parte del SNAP son, porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, glaciares, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales, situados dentro de su perímetro. Se establece además que sobre estas áreas, los otros organismos públicos que tengan competencia sobre ellas, las mantendrán (Ley N° 19.300, artículo 36, modificado por Ley N° 20.417). Estos organismos serían el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y CONAF, que es una corporación de derecho privado pero tiene un mandato público. Esta última, por tanto, es la encargada de la administración de las áreas protegidas terrestres, a excepción de algunos santuarios de la naturaleza.¹⁰

Por otro lado, existe cierta ambigüedad con las atribuciones del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) sobre los parques nacionales, reservas forestales y otros terrenos fiscales que comprometan el equilibrio ecológico, otorgadas por el Decreto Ley N° 1.939 de 1977. Aquí se establece que el MBN, “con consulta o a requerimiento de los Servicios y entidades que tengan a su cargo el cuidado y protección de bosques y del medio ambiente, la preservación de especies animales y vegetales y en general, la defensa del equilibrio ecológico, podrá declarar Reservas Forestales o Parques Nacionales a aquellos terrenos fiscales que sean necesarios para estos fines; (...) quedando bajo el cuidado y tuición de los organismos competentes” (artículo 21). Esta disposición fue derogada por el artículo 39 de la Ley N° 18.362,¹¹ que como ya se mencionó, solo comenzará a regir a partir de la fecha en que entre en plena vigencia la Ley N° 18.348,¹² cuyo artículo 19 establece que será cuando se disuelva CONAF.

En cuanto a los santuarios de la naturaleza, hoy no son parte del SNASP, no obstante, el proyecto de ley que crea el SBAP (boletín 9404-12) pretende integrarlos al futuro SNASP, unificando así los criterios de creación. No obstante, la ley establece hoy que su tuición y protección se ejercerá por medio del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN; Ley N° 17.288, artículo 1); mientras que la misma norma establece que quedarán bajo la custodia del MMA, asesorado por especialistas en ciencias naturales. Asimismo, la declaración de santuario de la naturaleza deberá contar siempre con un informe previo del CMN (Ley N° 17.288, artículo 31, modificado por Ley N° 20.417). A diferencia de otras áreas protegidas, los santuarios de la naturaleza pueden ser creados mediante la

⁸ Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

⁹ Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.

¹⁰ Solo dos santuarios de la naturaleza están administrados por CONAF, Laguna El Peral y Río Cruces.

¹¹ Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

¹² Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.

solicitud de personas particulares dirigida a la Comisión del Patrimonio Natural del CMN, que luego debe ser aprobada por el MMA y pasar por el CMS (Ley N° 17.288).¹³ CONAF está a cargo de la administración de dos santuarios (Laguna El Peral y Río Cruces), mientras que el resto posee administración privada.

El presupuesto de CONAF para la operación de las áreas protegidas es definido por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en la línea presupuestaria del Presupuesto Nacional llamada “Programa Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas SNASPE”. Este presupuesto se financia en parte con fondos públicos centralizados y en parte con ingresos generados por la misma CONAF a partir del cobro de entradas a las áreas protegidas y por concepto de concesiones. Además de estos fondos públicos, CONAF también ha obtenido recursos provenientes del FNDR, a través de postulaciones exitosas manejadas localmente en cada Dirección Regional, permitiendo la realización de inversiones en nuevas infraestructuras y mejoras de las existentes.

Por otro lado, los Santuarios de la Naturaleza son propuestos por el MMA y el CMN al CMS para su creación, de acuerdo a la Ley 17.288. Su custodia es parte de las responsabilidades del MMA.

Finalmente, el MBN administra los Bienes Nacionales Protegidos (BNP) los cuales corresponden a terrenos fiscales concesionados a privados específicamente para actividades de conservación. Si bien esta figura de conservación no está incluida dentro del SNASPE, entender su administración y gestión es un aporte en este estudio. Los BNP generan ingresos propios por concepto de las concesiones que se otorgan. Además, la Ley 20.423, vigente desde el 2010, autoriza la generación de concesiones con fines turísticos dentro de las áreas protegidas por parte del MBN, siempre y cuando no se interpongan con lo determinado por el Plan de Manejo del área protegida, pero cabe destacar que no existen concesiones generadas en el marco de dicha ley.

Para el caso de las áreas marinas protegidas (AMP), éstas no generan actualmente ningún ingreso propio. Su financiamiento está incluido en el presupuesto de operación de los servicios que las administran: SERNAPESCA en el caso de Reservas y Parques Marinos. En el caso de las Áreas Marino-Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) su designación está en manos del MMA y su administración involucra esta institución junto con las Comisiones Regionales de Áreas Marinas Costeras Protegidas (CRAMCP).

Por medio de la Ley 20.423 del 2010, el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) queda asociado a las áreas protegidas en pos de fomentar el turismo en ellas. Bajo esta Ley no se han designado nuevas concesiones turísticas y tampoco existe una relación con la conservación de áreas protegidas por lo que esta institución no será considerada en este análisis.

Cabe destacar que dado el modelo gestión financiera de los fondos públicos en Chile, la mayor parte de los ingresos propios que sean generados por las instituciones son contabilizados en su presupuesto junto con la consecuente asignación de fondos centrales. El impacto que estos fondos propios tenga en el presupuesto (o ingresos totales) de cada institución depende de las

¹³ El proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (boletín 9404-12), pretende unificar los criterios de creación de las áreas protegidas, por lo que los santuarios de la naturaleza perderían la posibilidad de ser creados a partir de una solicitud de personas naturales/sociedad civil.

negociaciones que cada una realice con la DIPRES. Se profundizará en este punto en las secciones siguientes.

B. El Valor de los servicios provistos por las áreas protegidas

En términos generales, la definición de las áreas protegidas tanto terrestres como marinas tiene como fin la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Esto trasciende a la institución que la designa, que ya se ha visto que son múltiples en el caso de Chile. La existencia de un área protegida genera valor a la sociedad a través de los servicios que provee a la misma. Este valor puede clasificarse en valor de uso y de no uso.

En términos generales, el valor de uso de un bien se refiere al beneficio que reportan aquellas actividades relacionadas con el consumo o usufructo de dicho bien. Éste puede ser directo por su consumo, indirecto o de opción (relacionado con el consumo futuro). Aplicando el concepto para las áreas protegidas, un ejemplo claro de un valor de uso directo de ellas es el servicio de recreación. El turismo en un parque nacional refleja que existe un beneficio para cada visitante al conocer el área y está dispuesto a pagar por ello. Esta disposición al pago (DAP) se infiere a través de los costos en los cuales incurre un visitante al ir al parque como la tarifa de entrada, los costos del viaje, costo del tiempo, etc. Existen varias metodologías en la disciplina de la economía ambiental que buscan dilucidar dicha DAP, pero ninguna está exenta de críticas. Lo relevante es que dicha DAP es una aproximación al valor de uso por recreación del área protegida. Sin embargo, existen muchos otros beneficios asociados al uso directo o indirecto de las AP (ver Figueroa 2011 para ejemplos en Chile).

Por otra parte, el valor de no uso se refiere al beneficio que reporta un bien por sí mismo, sin consumirlo sino *per se* o por su existencia. En el caso de un área protegida, el valor de no uso se puede ejemplificar en el beneficio que le reporta a un ciudadano la conservación de un ecosistema situado en un área remota, sin pensar en visitarla alguna vez o explotarla.

A modo de referencia, Figueroa (2011) realizó una valoración económica de las áreas protegidas, considerando tanto los valores de uso como de no uso. Dentro de los primeros, estimó los usos directos asociados a los servicios de provisión y culturales, y los indirectos basados en servicios de regulación. El valor de opción también se consideró. Los resultados finales para las áreas terrestres se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 2: Valor Económico total para áreas protegidas terrestres.

Categoría Área Protegida	Valor Económico Total (2009 US\$)
Parque Nacional	1.125.222.806
Reserva Nacional	680.614.764
Monumento Natural	11.916.162
Bienes Nacionales Protegidos	86.598.296
Santuarios de la Naturaleza	123.696.918

Fuente: Figueroa (2011).

Para el caso de áreas marinas, Vásquez et al. (2010) estimaron un valor de US\$ 132 millones lo que incluye a toda la Red de Reservas Marinas existente al 2009. Para ello se basó en la provisión de distintos servicios ambientales provistos por cada reserva, como lo son por ejemplo los bancos de semillas, reservas genéticas, investigación científica, hábitat de especies, actividades recreativas, etc.

Si bien los conceptos de valor de uso y no uso se pueden ver por separado, en la realidad, para las AP chilenas, ambos están presentes en su mayoría. Las áreas protegidas son designadas por sus objetivos de conservación, por tanto, su propósito principal se refiere a su valor de no uso. Sin embargo, éstas son en gran parte visitadas por turistas nacionales e internacionales, por lo cual también existe un valor de uso directo de ellas.

Asociando el financiamiento de las áreas protegidas a estos conceptos, se puede relacionar que las áreas protegidas, desde la mirada de conservación de ecosistemas, proveen un servicio público que trae beneficios para toda la sociedad, nacional e internacional. Dada la característica de servicio público es razonable pensar que su financiamiento provenga del Estado.

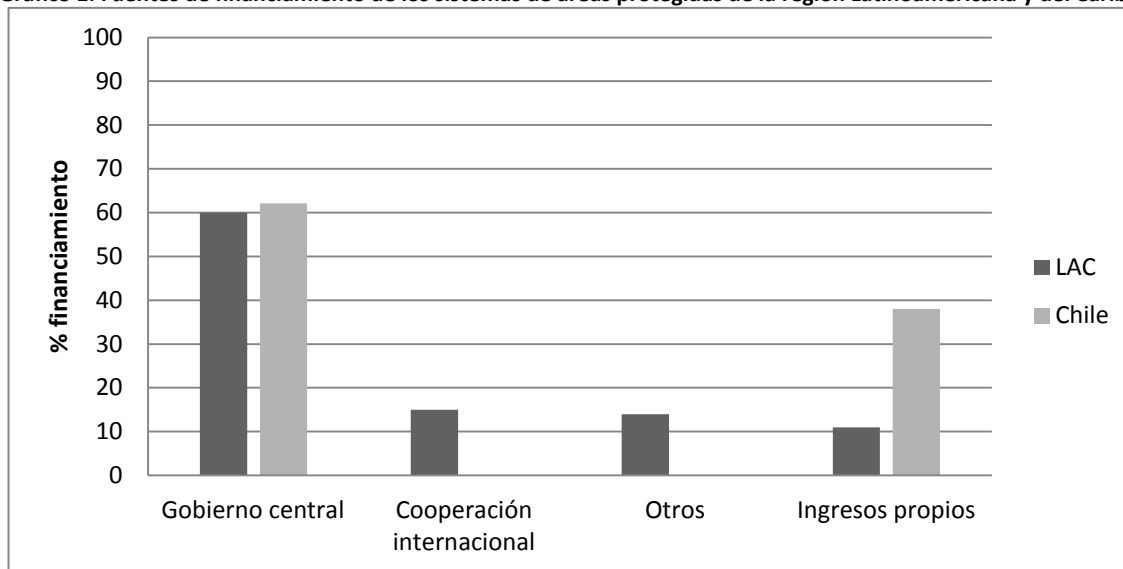
Por otro lado, la perspectiva del área protegida como lugar de recreación puede asociarse a la generación de bienes y servicios privados para cada visitante, por tanto en este caso es razonable pensar que el costo o parte de proveer estos servicios pueda ser recuperado cobrando a los usuarios. Por ejemplo, el turismo en áreas protegidas implica contar con la infraestructura necesaria para su desarrollo como guardaparques que entreguen información, senderos habilitados, hospederías, etc.

En la situación actual de las áreas protegidas del Estado, sus administradores deben dedicarse a la provisión de ambos tipos de servicios, por ejemplo conservación y el turismo. Pero además, el financiamiento de las áreas protegidas contempla no sólo fondos públicos sino que también generación de ingresos propios, sin embargo, no hay una clara conexión entre el tipo de financiamiento y la naturaleza misma del servicio provisto.

C. Presupuesto y Fuentes de ingreso

A nivel Latinoamericano, los fondos para los sistemas de áreas protegidas incluyen en mayor medida los recursos del gobierno, cooperaciones internacionales e ingresos propios como muestra el siguiente desagregado regional:

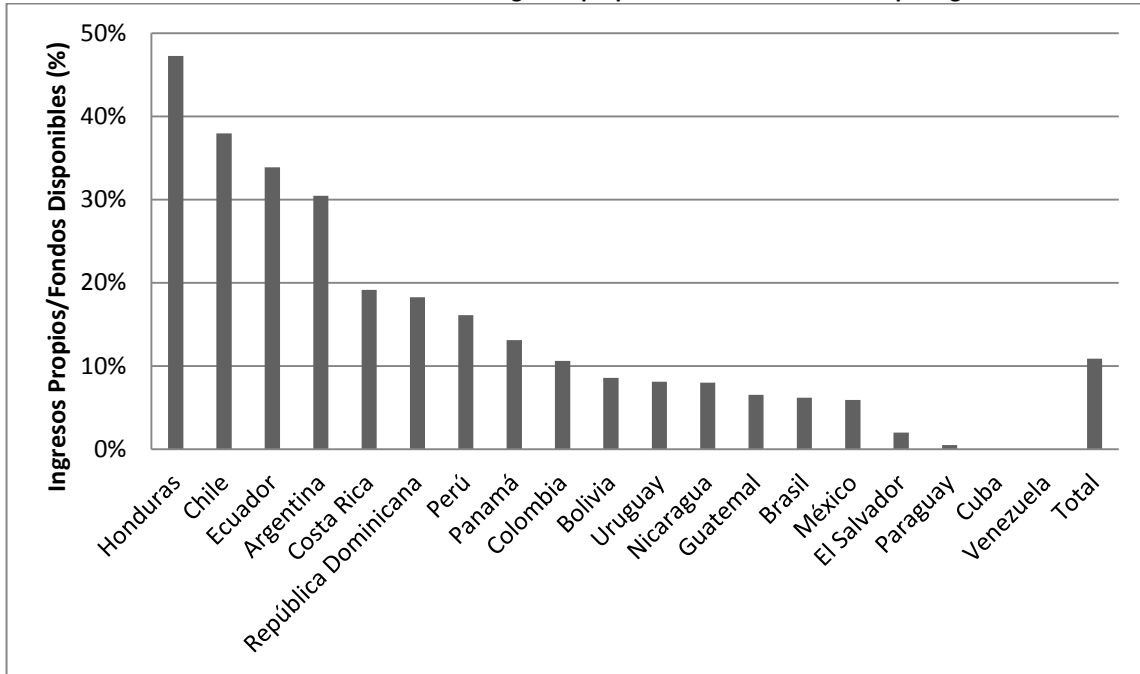
Gráfico 1: Fuentes de financiamiento de los sistemas de áreas protegidas de la región Latinoamericana y del Caribe.



Fuente: adaptado de Bovarnick et al., 2010 con datos del 2008.

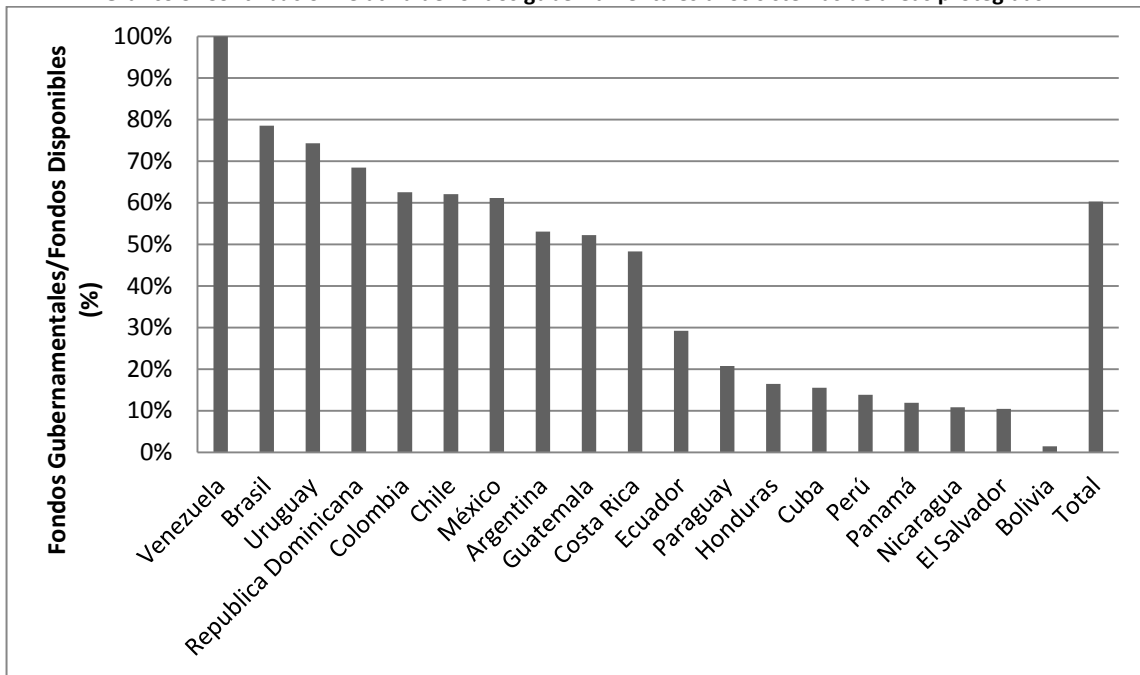
Las áreas protegidas de muchos países dependen fuertemente de los fondos del presupuesto público, con un menor aporte de los ingresos generados por las AP a pesar de los recientes esfuerzos emprendidos en materia de turismo, recursos hídricos y otras actividades vinculadas a cada unidad (Bovarnick et al. 2010). Los gráficos siguientes muestran el rol en el financiamiento de los sistemas de áreas protegidas que cada fuente de financiamiento juega en los países de la región.

Gráfico 2: Contribución relativa de ingresos propios a los sistemas de áreas protegidas.



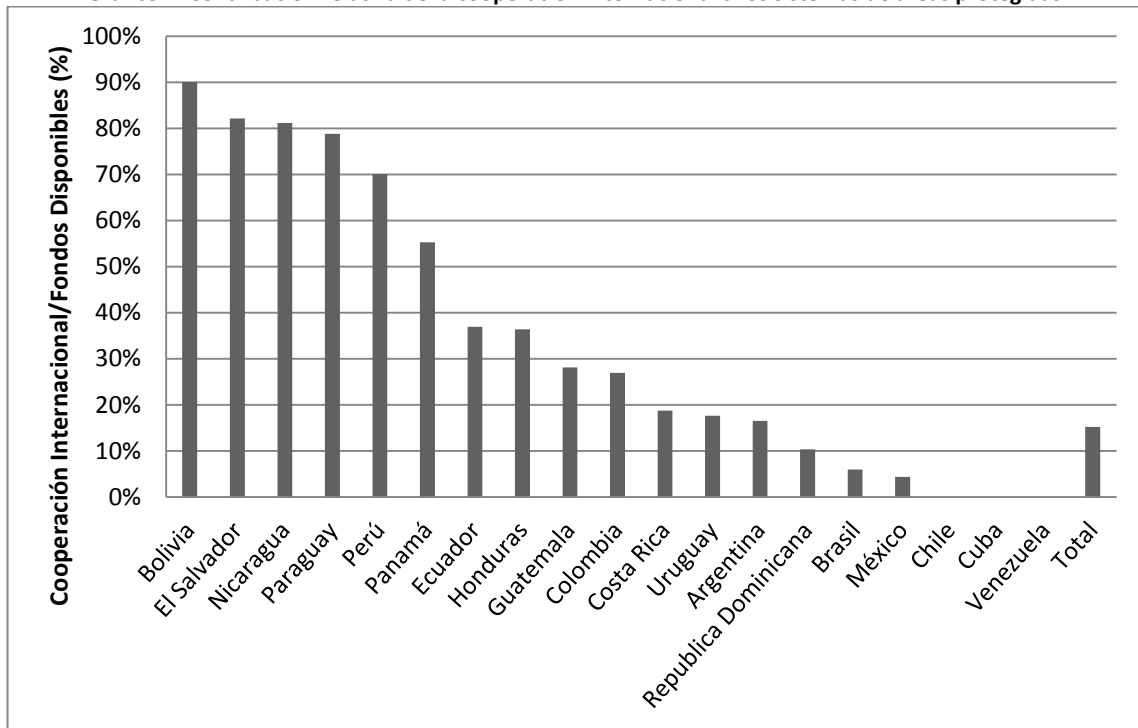
Fuente: adaptado de Bovarnick et a., 2010 con datos del 2008.

Gráfico 3: Contribución relativa de fondos gubernamentales a los sistemas de áreas protegidas.



Fuente: adaptado de Bovarnick et a., 2010 con datos del 2008.

Gráfico 4: Contribución relativa de la cooperación internacional a los sistemas de áreas protegidas.



Nota: En el caso de Chile, la cooperación internacional para los sistemas de áreas protegidas no se incluyó en el proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje para el análisis de sostenibilidad financiera. Esto no significa que Chile no reciba cooperación internacional.

Fuente: Adaptado de Bovarnick et al., 2010 con datos del 2008.

En general, al referirse a la sustentabilidad de los sistemas de financiamiento de áreas protegidas, es importante señalar que las brechas financieras se correlacionan en forma importante con materias de gobernanza, planificación e ingresos, en el sentido de que las brechas se reducen si los países logran buena gestión en estos temas. Sobre la base de la solidez relativa de la planificación financiera para las áreas protegidas, Bovarnick et al. (2010) identifica a Belice, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay como países con necesidad de fortalecimiento sustancial. Costa Rica, Cuba, Colombia y Argentina fueron señalados como países con planificación financiera relativamente sólida.

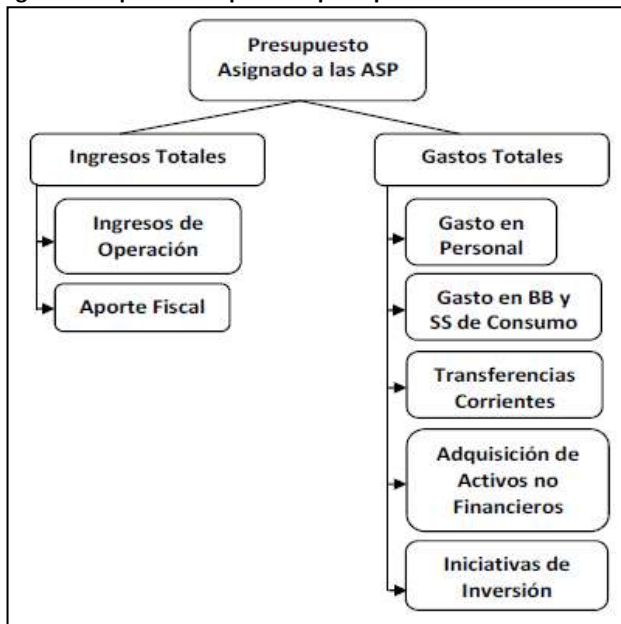
En el caso de Chile, Ladrón de Guevara (2014) estima que el presupuesto total del 2012 para el sistema de áreas protegidas alcanzó los \$19 mil millones. De éstos, el 97% corresponde a CONAF por tanto gran parte del análisis de este documento se basará en esta institución.

El presupuesto asignado a las distintas reparticiones para las actividades conservación es resultado de una negociación entre dichas instituciones y la DIPRES. Cada año, la DIPRES revisa los indicadores de desempeño de los programas desarrollados por cada servicio y genera una propuesta para su continuidad. Existe espacio para la negociación en pos de generar programas presupuestarios nuevos, pero siempre asociados a objetivos que no estarían siendo cubiertos con el financiamiento actual. Esto da origen a un proceso iterativo entre cada servicio y la DIPRES, incluyendo a todas las instituciones estatales. El presupuesto final es por tanto un reflejo de la priorización de las necesidades definidas por el Gobierno, siendo entonces el definido para conservación potencialmente interpretable como la posición relativa en términos de preferencias frente al resto

de los gastos públicos. Cabe entonces notar en la discusión sobre el aumento del financiamiento actual, que éste depende de que la conservación sea discutida dentro de las prioridades país. En su defecto, podría dificultarse dicho aumento de recursos a pesar de que existan aumentos en la generación propia o cualquier otro esfuerzo que realicen las instituciones administradoras de las AP.

El presupuesto del que dispone CONAF para la gestión del SNASPE se construye cada año a partir de las proyecciones de generación de ingresos propios y la negociación realizada con DIPRES, tal y como lo muestra la figura siguiente:

Figura 1: Esquema composición presupuesto SNASPE en CONAF.

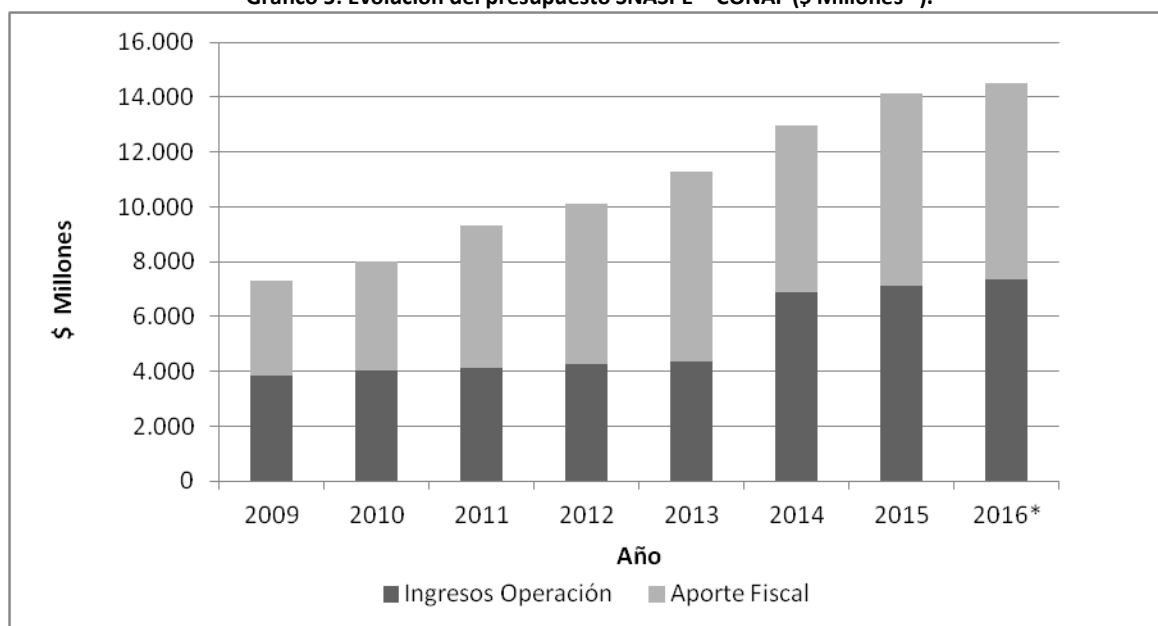


Fuente: Toledo y Yurish (2015)

De esta manera, los ingresos de operación o propios generados por CONAF son considerados en la elaboración de su presupuesto global y podrían traducirse en una reducción de los fondos centralizados. Así por ejemplo, si un año en particular se recauda un monto mayor al proyectado, estos ingresos representan efectivamente ingresos adicionales, por sobre lo presupuestado para ese año. Sin embargo, este aumento en la recaudación probablemente será considerado para el período siguiente, lo que dependiendo de cómo se negocie con DIPRES podría significar una disminución del aporte de fondos centralizados, manteniéndose constante el presupuesto global, o bien un aumento del presupuesto global dado por el aumento en la proyección de los ingresos propios. Entre el 2009 y el 2015, el presupuesto del SNASPE sigue una tendencia creciente, como muestra el Gráfico 5. En promedio, los ingresos propios constituyeron un 47% para este mismo período (Toledo y Yurish 2015).

Al 2016, el presupuesto de AP de CONAF se proyecta alcance los \$15.194 millones, de los cuales un 49% correspondería a ingresos propios. Esta composición ha sido la tendencia de los últimos años donde el promedio del aporte propio ha sido del 47% entre el 2009-2016.

Gráfico 5: Evolución del presupuesto SNASPE – CONAF (\$ Millones¹⁴).



Fuente: Elaboración a partir de datos de proyecto de Ley Presupuesto 2016 y Toledo y Yurish (2015).

Si bien el presupuesto total del SNASPE ha crecido un 92% en el período 2009-2016, los ingresos propios lo han hecho en un 85%, tal y como muestra la siguiente tabla.

Tabla 3: Porcentaje de participación de los ingresos fiscales y los ingresos de operación de las AP de CONAF¹⁵.

Año	Ingresos Operación		Aporte Fiscal		Ingresos Totales
	(miles de \$)	%	(miles de \$)	%	(miles de \$)
2009	3.832.953	52%	3.463.472	47%	7.357.352
2010	4.009.418	49%	4.005.148	49%	8.166.799
2011	4.141.729	44%	5.194.174	55%	9.479.653
2012	4.257.697	42%	5.847.003	58%	10.106.700
2013	4.381.170	39%	6.908.160	61%	11.289.350
2014	6.899.725	53%	6.074.618	47%	12.974.363
2015	7.106.717	50%	7.022.634	50%	14.129.371
2016*	7.376.372	49%	7.114.209	47%	15.194.637

*Datos 2016 pertenecen al proyecto de Ley de Presupuesto 2016 disponible en www.dipres.cl

Fuente: Elaboración a partir de datos de proyecto de Ley Presupuesto 2016 y Toledo y Yurish (2015).

Por otro lado, las AMP son las que reciben menor presupuesto y éste es plenamente público. Al 2012 se contabilizaban \$73 millones (Ladrón de Guevara 2014). Dado que su financiamiento está considerado dentro de las operaciones de SERNAPESCA, no existe mayor detalle acerca de su evolución. Hasta el momento existe apalancamiento de recursos del FNDR por parte de las

¹⁴ La fuente citada no especifica el tipo de valor al cual se refieren los datos para los años 2009 – 2015. La cifra 2016 fue extraída de la Ley de Presupuesto y es por tanto un valor nominal.

¹⁵ La fuente citada no especifica el tipo de valor al cual se refieren los datos para los años 2009 – 2015. La cifra 2016 fue extraída de la Ley de Presupuesto y es por tanto un valor nominal.

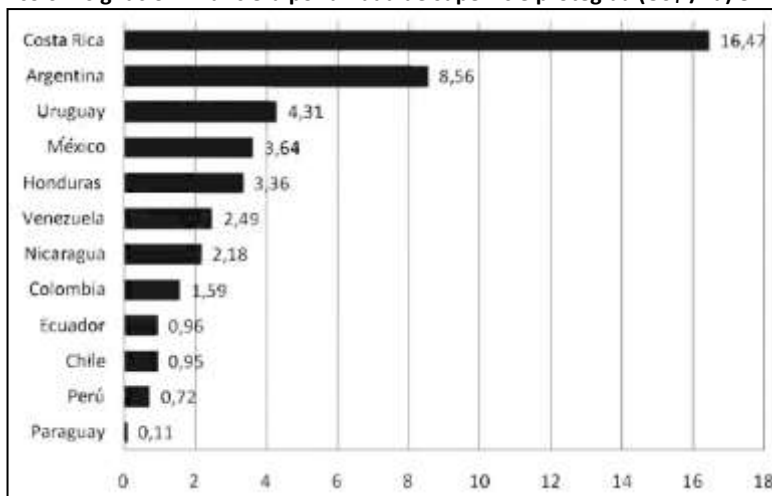
Direcciones Regionales, como por ejemplo para la Reserva Marina La Rinconada que ha tenido postulaciones exitosas desde el año 1993, obteniendo montos de hasta \$257 millones. Este instrumento podría ser usado en el futuro por el resto de las regiones.

Para la generación de ingresos propios debe considerarse que dentro de los Parques Marinos se pueden desarrollar actividades de investigación y recreación, mientras que en las Reservas Marinas se consideran explotables los recursos que se encuentren en exceso. En cualquier caso, los incentivos para la generación de recursos propios y la libre disposición para su gasto localmente serán sólo posibles si es que se generara una figura del tipo Fundación, Corporación u otra que los administre. En el caso que sean generados bajo SERNAPESCA u otro servicio público, estos ingresos pasarían a ser parte de las arcas fiscales y pudieran ser integrados al presupuesto central de las instituciones, previo acuerdo con la DIPRES. Esto conlleva a que su incremento no estaría necesariamente asociado al incremento de los recursos para la gestión a nivel local, tal y como sucede en las unidades terrestres administradas por CONAF. La generación de una institución distinta a un servicio público permitiría la gestión in situ de los recursos donde éstos fueron generados.

D. Brecha presupuestaria

En el contexto Latinoamericano, Chile tiene un alto porcentaje de su territorio destinado a las AP, con un 20% (Pacha 2010). Sin embargo, el presupuesto asignado a su protección es menor a US\$ 1/ha, muy por debajo de la situación en los países de la región como Costa Rica (US\$ 16,5/ha) o Argentina (US\$ 8,6/ha). Más detalles se encuentran en el Gráfico 2:

Gráfico 6: Asignación financiera por unidad de superficie protegida (US\$ /ha) en 2007.



Fuente: Pacha (2010).

Según cifras estimadas por Ladrón de Guevara (2014), la brecha de financiamiento para lograr cubrir un Escenario Básico¹⁶ de las AP alcanza los \$33 mil millones. Como muestra la tabla a

¹⁶ Escenario Básico implica el mejoramiento del cumplimiento de los planes de manejo, monitoreo externalizado de especies indicativas para la conservación y monitoreo para conservación con guardaparques capacitados (Ladrón de Guevara 2014).

continuación, en el caso de las áreas terrestres, el presupuesto debiera triplicarse. El caso de las áreas marinas es aún más crítico siendo los recursos actuales sólo el 10% de lo necesario:

Tabla 4: Brecha Financiamiento del SNASPE (\$ Millones 2012)

Áreas Protegidas del Estado	Recursos 2012	Escenario Básico	Brecha
Terrestres	13.816	40.712,8	-26.896,8
Marinas	61,5	6.056,4	-5.994,8
Total	13.877,5	46.769,2	-32.891,7

Fuente: Ladrón de Guevara (2014).

Es importante destacar que no existe una política a nivel de Estado o contrato social que permita establecer una lógica de financiamiento global del SNASPE integrado con las áreas marinas (Ladrón de Guevara 2014). Si bien existe el presupuesto en el programa SNASPE de CONAF, éste es específico para esta institución por lo que carece de un carácter global de la conservación a nivel nacional. Esto limita el análisis anterior a modelar los escenarios que se estimen apropiados, pudiendo generarse discordancias entre los actores ligados al mundo de la conservación. Sin perjuicio de lo anterior, los montos presentados permiten establecer la necesidad de aumento de recursos destinados a la administración de las AP.

La generación de ingresos propios de CONAF fue de \$ 4.257 millones al 2012. Al compararlo con las necesidades establecidas en el Escenario Básico, sólo son un 10%. Sin embargo, el 2015 fueron \$7.106 millones, es decir, un crecimiento del 67% como muestra la Tabla 3. Considerando su aumento con nuevos instrumentos y mejoras de los actuales, es necesario explicitar el alto nivel de dependencia del aumento de los recursos públicos y considerar las correctas expectativas acerca del potencial aporte que tienen los ingresos propios en el financiamiento del sistema completo. Si bien existe espacio de crecimiento para aumentar la generación propia, debe pensarse en una visión de largo plazo para su establecimiento, como uno de los pilares en una estrategia de sostenibilidad financiera. Sin perjuicio de lo anterior, los ingresos propios son el 50% de los recursos disponibles en el caso de CONAF, por tanto, su variación es muy relevante para esta institución que es la que administra prácticamente todo el subsistema terrestre.

E. Proyecto de Ley Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas

Resulta relevante incluir, como información de contexto, en el diagnóstico de la situación actual de los esquemas de generación de ingresos propios en las áreas protegidas del Estado en Chile el proyecto de Ley que crea el SBAP¹⁷ y una reflexión crítica del mismo¹⁸. Reconociendo la transversalidad de las materias involucradas en la protección, conservación y manejo de la biodiversidad del país, es posible identificar como uno de los desafíos principales del proyecto de ley, el asegurar la adecuada coordinación institucional entre el nuevo servicio y las instituciones y servicios que hoy asumen (total o parcialmente, directa o indirectamente) algunas de las funciones que el presente proyecto establece. Esta condición permitirá asegurar el correcto financiamiento de

¹⁷ Acceso en <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/ProyectoLeyServicioBiodiversidad.pdf>

¹⁸ Para una revisión crítica del proyecto ver Arenas et al. (2014).

las áreas protegidas, dado el alto grado de interdependencia que existe entre la institucionalidad y los presupuestos públicos y la potencialidad de generación de recursos propios.

Zorondo-Rodríguez (2014) destaca a la conectividad como uno de los 7 principios para una buena gobernanza en áreas protegidas. Ésta comprende en su definición una “naturaleza interconectada de los desafíos de la sostenibilidad en el manejo de áreas protegidas, lo cual requiere de una conectividad funcional a través de diferentes escalas geográficas e institucionales tanto vertical como horizontalmente” (pág. 22). Es aquí donde se encuentra el mayor desafío del SBAP y para comprender su envergadura es importante tener claridad de la cantidad de instituciones y organismos que poseen dichas competencias actualmente, así como en qué ámbitos estaría existiendo una cogestión o duplicidad de funciones, como se ha comentado previamente.

Bajo la nueva Ley, específicamente considerando el Artículo 24, se produce una unificación de criterios para la creación de AP quedando como función del MMA, mediante decreto supremo, el que deberá contar con la firma del Ministro de Bienes Nacionales en caso de tratarse de inmuebles fiscales, y del Ministro de Economía, Fomento y Turismo si incluye zonas lacustres, fluviales o marítimas (artículo 24, proyecto de ley boletín 9004-12). En la administración y fiscalización de las AP, existiría una superposición de funciones entre el MMA y CONAF. Si bien dentro de las Disposiciones Transitorias se dispone el traspaso de las funciones de CONAF al SBAP (Art. 11), no se toca la composición de CONAF explícitamente, por tanto mientras no se modifique o derogue la ley que rige a CONAF no existe claridad de cómo se articularán ambas instituciones en el corto y mediano plazo, lo que podría implicar descoordinaciones y duplicación de esfuerzos y recursos, durante esa transición.

En específico, el Título VI del proyecto de ley incorpora las modificaciones a otros cuerpos legales, pero no modifica las atribuciones que tienen tanto el SAG como CONAF, sino que suma a algunas de sus atribuciones el rol del SBAP. Esto ocurre por ejemplo en la regulación de la introducción en el territorio nacional de ejemplares vivos de especies exóticas de la fauna silvestre, semen, embriones, huevos para incubar y larvas que puedan perturbar el equilibrio ecológico y la conservación del patrimonio ambiental, que requiere autorización del SAG (Ley N° 19.473,¹⁹ artículo 25); mientras el proyecto de ley propone que dicha autorización se realice en conjunto con el SBAP (artículo 117, número 5, proyecto de ley boletín 9404-12). Asimismo, en cuanto a la fiscalización de la Ley de Caza, que actualmente corresponde al SAG (Ley N° 19.473,²⁰ artículo 28), el proyecto propone que se realice “sin perjuicio de las atribuciones de fiscalización del SBAP que forman parte del SNASP, así como en sitios prioritarios, ecosistemas amenazados y ecosistemas degradados” (artículo 117, número 6, proyecto de ley boletín 9404-12). En cuanto a los funcionarios encargados de fiscalizar la Ley de Recuperación del Bosque Nativo, que actualmente corresponden a personal de CONAF (Ley N° 20.283,²¹ artículo 47), el proyecto propone que también puedan ser funcionarios del Servicio de Biodiversidad de Áreas Protegidas (artículo 118, número 7, proyecto de ley boletín 9404-12). Lo mismo ocurre con la facultad de CONAF de acudir a un juez en caso de que se les impida el acceso a

¹⁹ Sustituye texto de la Ley N° 4.601, sobre caza, y artículo 609 del Código Civil.

²⁰ Sustituye texto de la Ley N° 4.601, sobre caza, y artículo 609 del Código Civil.

²¹ Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

estos funcionarios (Ley N° 20.283,²² artículo 47), que el proyecto propone sea atribución de ambos (artículo 118, número 7, proyecto de ley boletín 9404-12). Estas situaciones también podrían implicar descoordinaciones o duplicación de esfuerzos.

Por el lado del financiamiento, para que el proyecto de ley sea efectivo, el SBAP necesita asegurar una cantidad importante de recursos que provengan del Estado.²³ Entendiendo que la conservación es una obligación del Estado, como servicio público, debería ser financiado primordialmente por éste. Sin embargo, el proyecto, que propone un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, además explicita otras fuentes de financiamiento (ver Artículos 10 Patrimonio, 28 Tarifas, 41 Concesiones, 44 Renta concesional del proyecto de Ley). En conjunto el nuevo financiamiento de fondos públicos, el traspaso de los fondos actualmente recibidos por CONAF y el ordenamiento de los fondos propios que recibirá el SBAP permitirán reducir la brecha existente (Ladrón de Guevara, 2014) y acercarse a las metas de conservación del país.

F. Análisis de Fortalezas Oportunidades Debilidades y Riesgos de los esquemas de financiamiento

A continuación se presenta un análisis estratégico que busca complementar el diagnóstico anteriormente realizado, destacando las fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos para los esquemas vigentes de generación de ingresos propios. Este análisis abordará tanto a los instrumentos mismos de generación de ingresos así como también una perspectiva institucional que tiene efectos sobre la sostenibilidad financiera y la efectividad del manejo de las áreas protegidas. A su vez, las áreas protegidas terrestres y marinas se pueden considerar de manera separada.

²² Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

²³ Al respecto ver Informe Financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos que estima el presupuesto necesario para la instalación del SBAP, además de la creación del Fondo de Biodiversidad. El informe se encuentra disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-124651_doc_pdf.pdf.

Instrumentos vigentes: tarifas y concesiones

Fortalezas	Debilidades
<p><u>Sistema Global:</u> No se encuentran.</p> <p><u>Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe una flexibilidad financiera para que CONAF cumpla su rol en relación a la administración de los parques y reservas nacionales, ya que al ser una corporación de derecho privado puede establecer relaciones en términos de concesiones con entidades privadas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Bosques. <p><u>Áreas Marinas Protegidas:</u> No se encuentran.</p>	<p><u>Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - No existen incentivos a la generación de ingresos propios en las AP, ya que éstos no implican necesariamente mayor presupuesto disponible para las instituciones que los generan. - Existe baja probabilidad de romper el “earmarking”, por lo que un aumento de recaudación propia de áreas protegidas no necesariamente tendría como destino mantenerse en el programa al cual pertenece, ya que la destinación de los fondos depende de DIPRES (Ladrón de Guevara, 2014). <p><u>Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - No existe una política única para el establecimiento de las tarifas de entrada a las AP, lo que genera una alta dispersión en sus valores a través del territorio. <p><u>Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Las áreas marinas protegidas no cuentan con esquemas de generación de ingresos propios.
Oportunidades	Riesgos
<p><u>Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El reglamento actual del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, permite la generación de Compensaciones como medidas para contrapesar los impactos negativos que un proyecto pudiera generar. Estas pueden involucrar fondos de privados que estarían disponibles para las instituciones administradoras de las AP en pos de generar adicionalidad en la protección de las áreas conservadas, como por ejemplo para financiar proyectos que no estén siendo llevados a cabo por escasez de recursos. <p><u>Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe un espacio de perfeccionamiento de los instrumentos de tarifas vigentes, estableciéndose por ejemplo una política tarifaria basada en una recuperación de los costos asociados al ingreso de visitantes a las AP. <p><u>Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Al no existir generación de ingresos propios, se pueden diseñar esquemas que aumenten los recursos disponibles para la conservación de dichas áreas. 	<p><u>Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificaciones legales al sistema actual podrían comprometer los actuales esquemas de financiamiento. El proyecto de Ley que genera el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas considera la generación de ingresos propios en el presupuesto de dicho servicio, pero no establece un porcentaje de financiamiento público basal ni tampoco un mecanismo de reasignación a las áreas protegidas. Tampoco indica si un aumento en la generación se vería reflejado en un aumento en la capacidad del gasto o en una reducción del presupuesto público. Estas situaciones podrían mantenerse ambiguas o dar pie a negociaciones durante la discusión de la ley que podrían terminar perjudicando el sistema. - No desarrollar y potenciar estratégicamente los esquemas de financiamiento propio por pretender que todo se financie con fondos centralizados podría limitar su desarrollo.

Institucionales

Fortalezas	Debilidades
<p><u>Sistema Global:</u> No se encuentran.</p> <p><u>Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - CONAF tiene capacidad de obtener recursos privados (Precio de entrada de visitantes, Concesiones y Comercialización) y públicos (Fondo Nacional de Desarrollo Regional y presupuesto por designación fiscal). Lo anterior deja a la CONAF en una situación ventajosa, considerando que los ingresos de entrada por turismo han mostrado un crecimiento importante (crecieron 60% desde 2006 al 2010) (Ladrón de Guevara 2014). <p><u>Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La existencia de múltiples instituciones a cargo de las AMP podría permitir una especialización en el tipo de funciones y en el acceso a financiamiento. 	<p><u>Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Chile posee más de 10 organismos públicos con injerencia en las áreas protegidas de las distintas categorías, “lo que en general se percibe una posición débil institucionalmente ante otras dependencias del estado para poder negociar recursos de todo tipo. En algunos casos se percibe una fragmentación institucional donde existen varias dependencias del gobierno que tienen incumbencias en el manejo de las AP.” (Pacha 2010). - El proyecto de Ley que crea el SBAP (que se encuentra en discusión parlamentaria) no delimita por ley las tareas de cada uno de los organismos sectoriales involucrados en la protección y gestión de las AP, dejando su regulación en reglamentos (normas de menor jerarquía que una ley). - El proyecto de Ley que crea el SBAP incluye una excesiva centralización de las funciones y atribuciones en conservación y protección de la biodiversidad, ya que se explicita que existirán direcciones regionales pero no establece si serán parte del gabinete regional del Intendente o de la Comisión de Evaluación de Impacto Ambiental u otro. - Las AP de Chile, cuentan con financiamiento del gobierno y los ingresos propios que genera el área protegida, a diferencia que resto de Latinoamérica obtiene además una porción importante cooperación internacional (Figueroa 2012). - Hay una falta de información escrita y dispersión de datos sobre los mecanismos de financiamiento nacional (Pacha 2010). - La evolución hasta ahora del presupuesto público asociado a las AP ha crecido en forma global en los últimos años, pero esta tendencia pudiera no mantenerse dado el manejo actual de la gestión de los recursos. - No existe información que permita relacionar los gastos asociados a las AP y los objetivos de conservación para los cuales fueron definidas. - Las instituciones administradoras (excluyendo CONAF) “no son unidades de negocios individualizables para efectos presupuestarios y de gestión y no miden ninguna variable respecto de lo que ocurre en sus AP (proceso, resultados)” (Ladrón de Guevara 2014). Esto lleva a tener dificultad para obtener fondos más a la medida, según los procesos y resultados de cada institución.

- Existe un déficit financiero para cumplir el objetivo de las áreas protegidas terrestres y marinas. Por ejemplo si se considera ingreso de SNASPE terrestre nacional 2012, éste solo posee 63,31% de los ingresos para un escenario básico del cuidado de áreas protegida (Ladrón de Guevara, 2014).

Áreas Terrestres Protegidas:

- Existe desigualdad de gestión y en las AP administradas por CONAF, ya que sólo un 80% de ellas cuenta con personal in situ.
- CONAF, al ser una corporación de derecho privado puede ser percibida como menos relevante frente a los servicios propiamente públicos a la hora de obtener financiamiento del Estado.
- Los mecanismos de control de gestión de CONAF, asociados a la administración de las áreas protegidas, no están alineados con la visión de Gestión por Resultados que fomenta la DIPRES para el reporte de los usos presupuestarios.
- Actualmente el FNDR constituye una gran proporción del presupuesto asociado a inversiones de CONAF, pero la obtención de estos fondos no es estable en el tiempo.
- Las capacidades para la postulación exitosa a los FNDR tiene una fuerte dependencia de las capacidades a nivel local para la generación de los proyectos y de sus respectivas evaluaciones sociales, capacidades que son muy heterogéneas a lo largo del territorio.

Áreas Marinas Protegidas:

- Para poder generar ingresos propios en las AMP y que éstos se traduzcan en un aumento potencial del gasto en las áreas que los generan, es necesario establecer una Fundación, Corporación u otra que sea responsable de las actividades que reporten dichos recursos, ya que los servicios públicos que hoy administran las AMP no están facultados.
- Las áreas marinas protegidas no cuentan con una línea presupuestaria específica sino que dependen de los recursos de la institución que los administra.
- Las capacidades para la postulación exitosa a los FNDR tiene una fuerte dependencia de las capacidades a nivel local para la generación de los proyectos y de sus respectivas evaluaciones sociales, capacidades que son muy heterogéneas a lo largo del territorio.

Oportunidades	Riesgos
<p><u>Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La creación del SBAP como está propuesto en la Ley en discusión permitiría ordenar la institucionalidad vigente en materia de biodiversidad, tanto en materia de normas y actores que intervienen en la protección actual de la biodiversidad, y en la gestión de áreas protegidas. - La creación del SBAP como está propuesto en la Ley en discusión podría representar avances significativos en la preservación y conservación de la biodiversidad si el proyecto es capaz de asumir funciones que ahora desempeñan otras instituciones, o elabora buenos mecanismos de coordinación con todo el entramado institucional que está involucrado en la protección y gestión de las AP. - Contar con una multiplicidad de instituciones que gestionan las AP puede permitir una mayor especialización de cada uno de los actores lo que potencialmente puede ser más eficiente que contar con un sistema altamente centralizado siempre y cuando se cuente con una acción coordinada y un financiamiento centralizado que responda a dicha organización, como puede ocurrir con la creación del SBAP. Las ventajas de la multiplicidad se refiere sólo en términos de gestión específica, pero los roles del MMA y el SBAP son indispensables como entes supervigilante y administrador respectivamente. - Un aumento en los ingresos propios por concepto de entradas y concesiones implica un aumento de la recaudación arcas fiscales. Esta situación podría dar pie hacia un cambio en la presentación del gasto público asignado a las AP, transformándolo desde una perspectiva de gasto hacia una con características de inversión. - Chile posee 27 sugerencias ambientales hechas por la OCDE referidas a temas de mejorías en la gestión e incremento del esfuerzo financiero para la conservación de las AP, lo que presiona al país para una definición de políticas en favor del cumplimiento de estas sugerencias. - Modificaciones legales al sistema actual podrían incluir arreglos institucionales que permitieran mejorar los actuales esquemas de financiamiento propio y permitir nuevas alternativas. <p><u>Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe un espacio de crecimiento en el presupuesto asociado a la postulación exitosa al FDNR por parte de CONAF si se potencian las capacidades y conocimientos a nivel local. 	<p><u>Sistema Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La búsqueda de la autodependencia financiera de las áreas protegidas puede generar una incongruencia con los objetivos de éstas, debido que buscan lograr un mayor ingreso por tarifas desligándola de su objetivo primario que es la conservación (Figuroa 2012). - El financiamiento público asociado a la conservación de las áreas protegidas compite con otras necesidades públicas como educación, salud, obras viales, etc. donde los resultados están mejor definidos y son más visibles y medibles en términos de bienestar humano. Esto dificulta la negociación anual presupuestaria. - Para las instituciones que administran las áreas protegidas, no contar con un sistema nacional coordinado dificulta actualmente sus labores y disminuye las oportunidades de sinergias. - El escenario actual de disminución del gasto público genera incertidumbre acerca de la priorización del gasto asociado a las áreas protegidas así como también el asignado al FNDR.

<p>- El perfeccionamiento de los indicadores de gestión de las áreas protegidas de CONAF, así como una mejora en su definición y monitoreo, puede traducirse en una mejor relación con DIPRES que favorece la negociación presupuestaria.</p> <p><u>Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <p>- Al no contarse con financiamiento público específico para su conservación, pudiera existir la posibilidad de diseñar un programa presupuestario en conjunto con DIPRES, definiendo claramente los objetivos de conservación, indicadores de monitoreo y metas.</p>	
---	--

G. Conclusiones Diagnóstico

A nivel de esquemas vigentes, lo más relevante de destacar es la falta de incentivos a la generación de ingresos propios, dado que su aumento pudiera no involucrar un aumento en los recursos disponibles para la administración de las áreas protegidas sino un efecto de disminución de los fondos públicos, manteniendo entonces el presupuesto global constante. Esta situación se explica al estar los ingresos propios considerados dentro del presupuesto anual que se aprueba para el SNASPE por parte de la Dirección de Presupuestos. El presupuesto del SNASPE (y del Gobierno de Chile en general) es determinado por variables macroeconómicas y políticas, y si bien existen herramientas de control de gestión, las decisiones sobre el presupuesto final están alejadas de las AP. Bajo este esquema, un aumento en los ingresos operacionales puede no necesariamente implicar un aumento en los presupuestos del SNASPE. Además, no es claro el resultado que el proyecto de Ley de creación del SBAP podría generar en este sentido. Las oportunidades de aumento de ingresos en los esquemas vigentes existen y serán abordadas en el próximo capítulo.

En términos institucionales, existe una multiplicidad de actores en la creación, administración y gestión local de las AP. Si bien esto pudiera implicar ventajas a nivel local por el alto grado de especialización de cada institución, lo principal es la falta de integración y coordinación de las acciones. Existen funciones que se encuentran superpuestas y a su vez algunos vacíos. Esto tiene un fuerte impacto en materias de financiamiento ya que el presupuesto se asocia a cada una de las instituciones involucrada y por tanto los recursos carecen de una mirada coordinadora nacional. Al analizar el proyecto de Ley del SBAP se aprecia una superposición de funciones con organismos sectoriales en algunas materias y una carencia de mecanismos explícitos de coordinación y re-ordenamiento de funciones, entre el nuevo servicio y estos distintos organismos e instituciones que históricamente han asumido las tareas que el proyecto le asigna al nuevo SBAP, al menos durante el proceso de transición. Lo que es preocupante debido a la complejidad que presupone articular un entramado institucional de esta envergadura (específicamente, asignar atribuciones y funciones a un organismo sin quitarle estas mismas a quienes las venían desempeñando²⁴).

Un aspecto clave en la generación de ingresos propios es la naturaleza jurídica de la organización que recibe los fondos. En resumen, los organismos de derecho público solo pueden generar ingresos bajo el concepto de recuperación de costos, lo que impide por ejemplo cobrar una tarifa superior al costo de proveer el bien o servicio. Otros organismos en cambio tienen una mayor flexibilidad para la generación de ingresos propios, pero el contar con esos ingresos para el presupuesto de operación es menos estable que contar con fondos públicos.

Por último, como se discutió anteriormente, no debe confundirse la generación de ingresos propios como potencial financiador del Sistema de Áreas Protegidas. Si bien es relevante su

²⁴ Al único organismo que se le quitan las atribuciones que poseía sobre las AP es al Consejo de Monumentos Nacionales, dependiente del Ministerio de Educación, el que actualmente se encarga de la creación y custodia de los Santuarios de la Naturaleza, ya sean públicos o privados, sin establecer administración.

contribución y los esquemas vigentes merecen estudio y perfeccionamiento, la asignación de fondos públicos debiera mantenerse o incrementarse para una adecuada provisión y gestión del bien público como lo es la conservación.

III. Producto 2: Una propuesta de arreglos institucionales para perfeccionamiento de los instrumentos vigentes, nuevas fuentes de ingresos en AMP y esquemas de gobernanza en AMP

A. Introducción

Tal y como se analizó en el capítulo anterior, el financiamiento de las áreas protegidas públicas de Chile proviene tanto de fondos estatales como de los llamados ingresos propios. Esta categorización de los recursos está basada en el origen de los mismos, proviniendo del Estado los primeros y generados en las unidades mismas de protección en el segundo caso. Los fondos estatales incluyen la asignación presupuestaria anual a las distintas instituciones ligadas a las áreas protegidas y también consideran los fondos públicos concursables a los que las áreas protegidas pueden postular como lo son el FNDR y el FIP, entre otros. En el caso de la generación en las unidades mismas, los ingresos provienen por el cobro de entradas a los parques y reservas nacionales, contratos de concesiones en bienes y servicios, y otros.

Tras analizar el funcionamiento de las AP en el capítulo anterior, se denota una falta de incentivos para un incremento en la generación de ingresos propios. En 2014, un 50% del presupuesto del SNASPE es aportado por los ingresos propios, siendo el restante producto de aportes estatales directos (no se incluyen los fondos concursables). Un aumento en la generación operacional del SNASPE puede verse reflejado en un mayor porcentaje de participación dentro del presupuesto global, pero no necesariamente en un aumento de éste en términos netos. Esto es producto de que el aporte estatal es variable año a año. El Gráfico 7 muestra cómo la variación interanual del presupuesto total del SNASPE no está necesariamente relacionada con la variación de los ingresos propios.

Gráfico 7: Variación anual del presupuesto total y de los ingresos propios SNASPE, período 2009-2016.



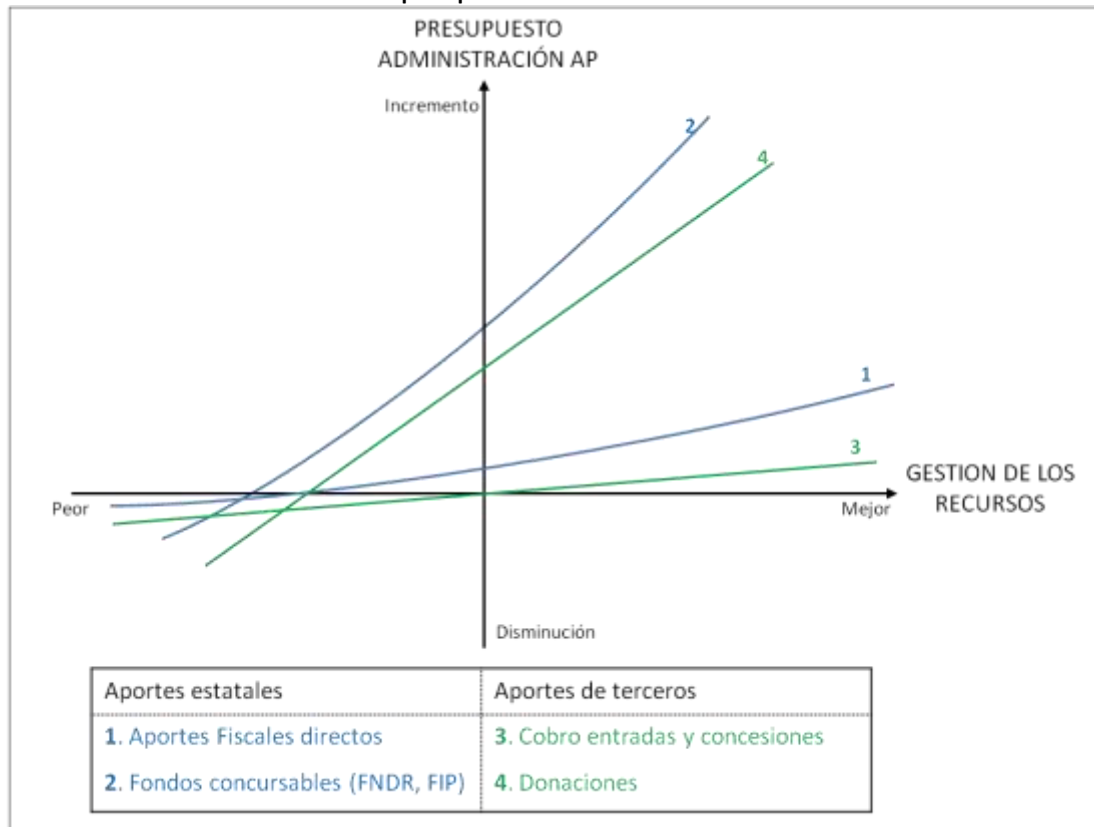
Fuente: Elaboración propia a partir de Yurish y Toledo (2015).

En el período 2009-2016, las variaciones anuales de los ingresos de operación y del presupuesto total del SNASPE fueron del 11% en promedio. Sin embargo, el gráfico muestra claramente que el presupuesto tiene un comportamiento estable en el tiempo, mientras que los ingresos propios exhiben mayor variabilidad.

Es relevante resaltar que existen potenciales mejoras en los esquemas vigentes de financiamiento propio, principalmente debidas a mejoras en la gestión de los recursos, como un mayor control y monitoreo, visibilización de necesidades, levantamiento de proyectos, etc. Sin embargo, modificaciones como éstas pueden no tener los impactos deseados en el incremento de recursos disponibles para el gasto en AP. Las únicas figuras de financiamiento que se traducen en un incremento en el presupuesto global de las AP son los fondos concursables y las donaciones.

La figura siguiente muestra un esquema conceptual que busca explicar gráficamente este comportamiento.

Figura 2: Esquema conceptual de las distintas alternativas de financiamiento y su impacto en el incremento del presupuesto de las AP.



Fuente: Elaboración propia.

El eje horizontal se refiere a la gestión de los recursos económicos y el eje vertical al presupuesto potencial para administración de las AP. Las líneas azules y verdes representan los distintos instrumentos disponibles para el financiamiento de la AP, siendo las azules asociadas a los aportes estatales (directos y concursables) y las de color verde son los ingresos provenientes de otras fuentes como operacionales (entradas y concesiones) y las donaciones.

Los aportes fiscales directos y los ingresos propios por entradas y concesiones son ambos considerados en el presupuesto anual aprobado por DIPRES. Es por tanto que si bien dependen de la gestión de los recursos, ésta no es determinante para incrementar el presupuesto total disponible, ya que existen otros factores políticos y macroeconómicos que son de mayor peso. Por eso su comportamiento en la figura anterior es similar.

Por otro lado, tanto los fondos concursables como las donaciones son altamente dependientes de la gestión que se realice para su obtención, como una correcta elaboración y presentación de proyectos, elaboración de redes de contacto, visibilización de necesidades, etc. La obtención de dichos recursos conllevará directamente un incremento en la disponibilidad de recursos para administración de las AP.

Si bien se ha mostrado hasta ahora la situación de CONAF, ésta se repetirá en cualquier servicio público que administre áreas protegidas. Los ingresos generados en ellas irán a las arcas fiscales y el presupuesto para la administración de dichas áreas estará sujeto a determinaciones de otra índole. Por tanto, la naturaleza jurídica de la organización que recibe los fondos propios es clave.

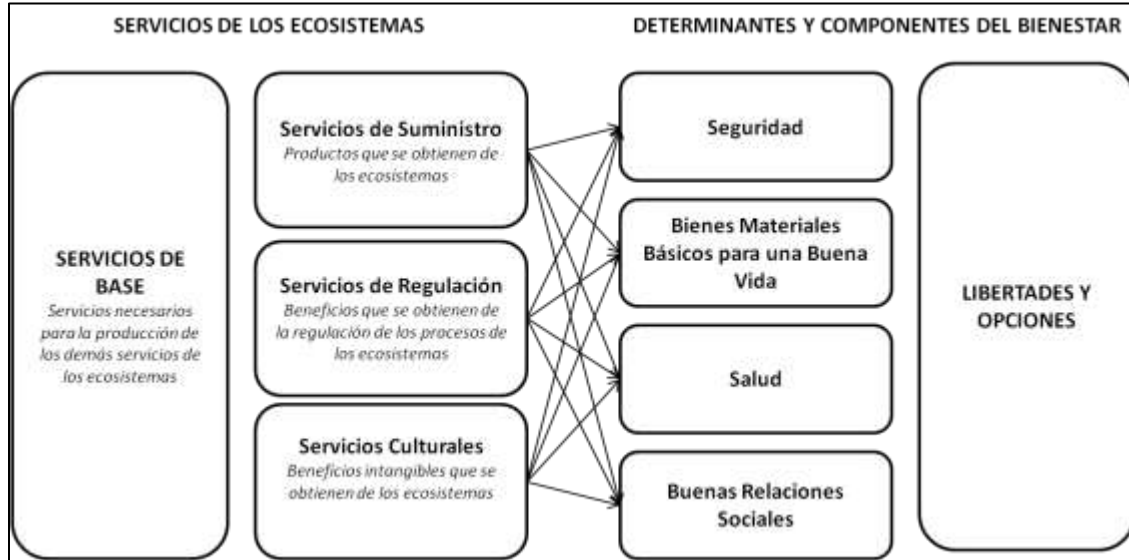
En los organismos de derecho público sólo se pueden generar ingresos bajo el concepto de recuperación de costos, lo que impide por ejemplo cobrar una tarifa superior al costo de proveer el bien o servicio (este punto será abordado en detalle en el Marco Conceptual a continuación). Otros organismos en cambio tienen una mayor flexibilidad para la generación de ingresos propios, pero el contar con esos ingresos para el presupuesto de operación es menos estable que contar con fondos públicos.

Con mayor énfasis puede deducirse entonces que no debe confundirse la generación de ingresos propios como potencial financiador del Sistema de Áreas Protegidas. Si bien es relevante su contribución y los esquemas vigentes merecen estudio y perfeccionamiento, la asignación de fondos públicos debiera mantenerse o incrementarse para una adecuada provisión y gestión del bien público como lo es la conservación.

B. Marco Conceptual

De acuerdo al análisis presentado en la sección de diagnóstico es posible distinguir dos grandes funciones de las áreas protegidas: la conservación de la biodiversidad y la generación de bienestar humano derivado principalmente del acceso de las personas a la naturaleza. La primera de estas funciones está asociada a conservación de ambientes naturales para proveer servicios ecosistémicos en abstracción de la conexión de éstos con los determinantes y componentes del bienestar humano (ver Figura 3). La segunda se refiere a la generación de bienestar.

Figura 3: Servicios ecosistémicos y bienestar humano.



Fuente: Adaptación propia en base a MEA (2003).

Por su naturaleza, la primera de estas funciones, de conservación, se trata de un bien público, lo que implica que su financiamiento debiera basarse en un mecanismo de financiamiento cuyos fondos provengan de toda la sociedad (incluyendo financiamiento nacional e internacional).

Por otra parte, la segunda función, el acceso de las personas, tiene un carácter mixto, ya que por una parte los servicios de recreación tienen un carácter más bien privado pero los aspectos asociados a educación o culturales y espirituales también tienen un componente de bien o servicio público. Si bien conceptualmente se pueden separar estos servicios la realidad es que su provisión es conjunta y puede presentar sinergias y rivalidades (Melo et al. 2013). En este sentido, las visitas a áreas protegidas pueden traducirse en una amenaza para la función de conservación, requiriéndose un gasto adicional para mantener el nivel de protección. De esta manera podemos distinguir tres componentes principales del valor asociado a las visitas a áreas protegidas y uno por la conservación:

- Recreación (valor de uso, privado)
- Educación, Cultural, Espiritual (valor de uso, público y privado)
- Amenaza a la conservación (externalidad negativa de las visitas)
- Conservación (valor de no uso, público)

Bajo este contexto, el financiamiento de los costos que significan las visitas también debiera distinguir estos tres componentes. Así por ejemplo se debiera calcular una tarifa de entrada que permita recuperar los costos asociados a proveer los servicios recreativos (senderos, lugares camping, etc.). Esta tarifa también debiera cubrir todos los costos nuevos y adicionales asociados a mantener el mismo nivel de seguridad en la función de conservación (costos adicionales de vigilancia, gestión de residuos, etc.). Por otra parte, la existencia de un bien público o externalidad positiva de las visitas, como lo es la educación ambiental, justifica aportes estatales para fomentar la actividad. Si bien la cuantificación de estos beneficios no es sencilla, debiera estar orientada a determinar el valor que tiene para la sociedad el que una persona determinada tenga acceso a un

AP. Es probable que esto se traduzca, por una parte, en proyectos específicos al interior de las AP orientados a profundizar este aspecto (senderos interpretativos, materiales informativos y educativos, etc.). Por otro lado, el ser una externalidad positiva puede originar un subsidio o rebaja de la tarifa a ciertos grupos de la población con mayores dificultades para pagar el costo real de la visita. Cabe mencionar que esto podría llevar, dependiendo del diseño del instrumento, a que las tarifas de entrada sean cero, para algunos grupos sociales, como ocurre en algunos países.

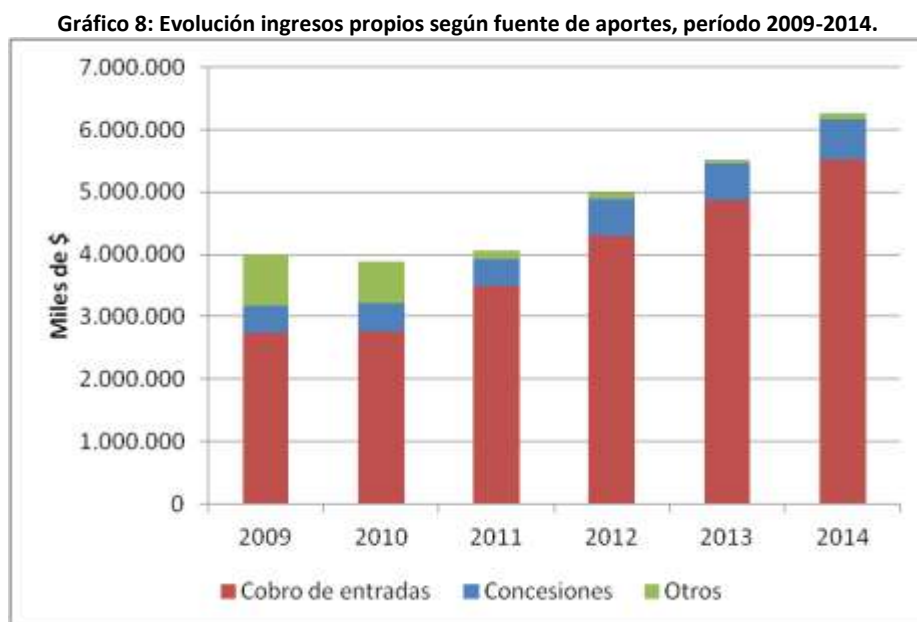
Una política de tarifas basada en la recuperación de costos, debiera fijarse tomando en cuenta todos los costos nombrados anteriormente, específicos para cada área protegida. También debe considerar que los costos por persona pueden aumentar con el número de personas, dado que el aumento de los riesgos de amenaza no sigue un patrón lineal y por ejemplo por la existencia de costos adicionales como la congestión. Esto motivaría a diferenciar las tarifas no solo de acuerdo a los costos que cada unidad tenga sino además de acuerdo a la demanda que enfrente. Por ejemplo se podría tener tarifas diferenciadas según la temporada y el día de la semana o también cobros de acuerdo a la duración de la estadía.

En relación al subsidio o rebaja comentados anteriormente, es posible que no puedan ser solventados por fondos centrales y por lo tanto tengan que ser cubiertos aumentando las tarifas a los visitantes que no reciben rebajas (subsidio cruzado). Adicionalmente, los costos (fijos) para poder recibir visitantes podrían no estar cubiertos en unidades de baja visitación, por lo que nuevamente podría cargarse una tarifa superior en algunas áreas para cubrir los gastos de ellas. En cualquier caso la posibilidad de hacer esto dependerá de si la regulación permite a la institución encargada de cobrar establecer tarifas por sobre la recuperación de costos. En principio, no sería posible para un servicio público, pero si para una corporación de derecho privado como lo es CONAF hoy. La Ley que crea el SBAP que se encuentra en discusión deberá contemplar este punto y especificarlo dentro de sus facultades. En caso que no pudiera quedar explícita la facultad de cobro superior al costo, no podrán establecerse tarifas diferenciadas de acuerdo a ciertas priorizaciones previamente acordadas, como lo son los adultos mayores, escolares, turistas nacionales versus extranjeros, etc. Una forma de poder salvaguardar este inconveniente es la generación de convenios con terceros, del tipo concesión, los cuales sean los encargados de los cobros de tarifas y que lo recolectado sea posteriormente transferido al Servicio. Esto implica la generación de convenios, facultad que sí está dentro del marco legal actual y que el SBAP podría ejercer en un futuro. Estos terceros deberán ser organizaciones con o sin fines de lucro formalmente constituidos. La transferencia de los recursos obtenidos por tarifas debe quedar regulada en el convenio firmado, ya sea a través de un monto fijo o un esquema mixto con un pago fijo y otro variable según número de visitas u otro parámetro.

La implementación de un esquema de este tipo requiere en primer lugar distinguir los costos asociados a cada una de estas funciones en forma separada, algo que normalmente no está disponible de los informes de gasto o presupuesto de las unidades. En la siguiente sección se desarrolla una propuesta para estimar estos costos.

C. Perfeccionar los instrumentos vigentes de gestión de ingresos propios en las áreas silvestres protegidas del Estado (asociados a tarifas de entrada y concesiones)

Tal y como se comentó anteriormente, los ingresos propios son generados sólo en las AP terrestres, por cobro de entradas, concesiones y otros²⁵. Su evolución se muestra en el gráfico siguiente para el período 2009-2014, observándose un aumento del 56%.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Yurish y Toledo (2015).

Si bien el total de ingresos propios ha aumentado en el período mostrado, su composición ha mantenido una tendencia constante desde el 2011. La tabla a continuación muestra que los cobros de entradas han aportado entre el 68-88% del total de la generación en las unidades, seguidas por las concesiones con aportes entre el 10% y 12%. Los otros ingresos son una mezcla de actividades que deja de ser relevante desde 2011.

Tabla 5: Composición ingresos propios, período 2009-2014.

En miles de \$	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Concesiones	440.455 11%	446.540 12%	431.953 11%	582.907 12%	585.552 11%	656.675 10%
Cobro de entradas	2.735.070 68%	2.768.065 71%	3.497.212 86%	4.301.511 86%	4.875.914 88%	5.510.798 88%
Otros	836.070 21%	661.535 17%	125.590 3%	109.437 2%	64.189 1%	94.462 2%
Total Ingresos propios	4.011.595 100%	3.876.140 100%	4.054.755 100%	4.993.855 100%	5.525.655 100%	6.261.935 100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Yurish y Toledo (2015).

²⁵ En otro se consideran la venta de bienes tales como semillas, plantas, afines e insignias, folletos, impresos, servicios de talaje y algunos ingresos menores. Ninguno de estos ítems es relevante en el tiempo comparado con los ingresos por tarifas o concesiones.

De acuerdo a los datos anteriores, el perfeccionamiento de esquemas vigentes se centrará en el cobro por entradas y los contratos de concesiones en las AP terrestres. La generación de ingresos propios en AMP será considerada en el siguiente punto (subtítulo D).

1. Estrategias para incrementar los ingresos propios provenientes de Tarifas de Entradas

Esta sección discute acciones que permitan incrementar los ingresos propios provenientes de los cobros de tarifas a la entrada de visitantes de las AP. En primer lugar se plantea un esquema conceptual de maximización de ingresos y luego consideraciones para su implementación. Adicionalmente, se proponen acciones específicas que orienten la gestión de la AP de manera de aportar al aumento de estos ingresos. Adicionalmente se propone una metodología de cálculo de los costos reales de las actividades realizadas en las AP terrestres, para poder apoyar la fijación de tarifas en caso de que se opte por una política de recuperación de costos.

Los ingresos generados por la provisión de un servicio como el generado por las AP a sus visitantes están determinados por el precio o tarifa de entrada y el número de visitantes. Naturalmente el número de visitantes es afectado por el precio, pero también por la calidad del servicio provisto. En este sentido, la calidad del servicio de recreación se puede segmentar en los atributos intrínsecos del AP, es decir aquellos que no es posible modificar (como calidad escénica, riqueza de flora y fauna, etc.) y los atributos que sí son posibles de modificar y que afectan la calidad de la experiencia recreativa. Estos últimos incluyen tanto los servicios obtenidos en el AP (por ejemplo calidad de la infraestructura, atención del personal, información disponible,) como los que se obtienen antes (y después) de la visita. De esta manera, una primera estrategia orientada a aumentar los ingresos propios debe considerar una gestión para el mejoramiento de la calidad del servicio de recreación provisto por las AP.

El número de visitantes también es afectado por la existencia de sustitutos al servicio de recreación ofrecido. En general, ésta no es una variable que esté en manos de la gestión de la AP por lo que no dedicaremos mayor atención, pero sí mencionaremos dos consideraciones. La primera se refiere a la existencia de otras áreas fuera del SNASPE (privadas, en otros países, etc.) que pudieran representar sustitutos y que debieran ser monitoreadas a modo de comparación respecto de las tarifas y calidad de la oferta de los servicios. La segunda consideración es que las distintas AP dentro del sistema también son sustitutas entre sí, por lo que la calidad y precios relativos jugarán un rol en el número de visitas de cada AP y en los ingresos, bajo la idea que tienen tarifas distintas.

Esquema conceptual para la maximización de ingresos

Como se mencionó anteriormente, los ingresos son el resultado de multiplicar las tarifas de entrada por el número de visitantes. A su vez el número de visitantes (y la demanda por servicios recreativos para una determinada AP) está afectado principalmente por la tarifa de entrada y calidad del servicio de esa AP y de otras APs que representen sustitutos cercanos de la misma. Para estos efectos se considerará AP sustitutas en el sentido de ofrecer servicios similares y estar ubicado a distancias similares o tener costos de acceso y viaje similares. Es decir, dada las características del servicio recreativo del AP y las tarifa y calidad de los sustitutos, un aumento en

los precios debiera disminuir el número de visitas, manteniendo el contexto constante (por ejemplo la demanda podría estar aumentado por una aumento de los ingresos, mayores niveles educacionales, campañas de promoción, etc.)

Así la **selección de una tarifa de entrada que busca maximizar los ingresos (Propuesta 1a)** deberá ser una función de la respuesta de los visitantes a la tarifa (elasticidad precio) y de las otras variables como calidad y precio de los sustitutos, distancia o costo de acceso, ingresos, nivel educacional, promoción, etc. De esta manera, es requisito conocer la función que determina la demanda que enfrenta cada una de las AP. Para ello, se pueden agrupar las AP en grupos que ofrezcan similares experiencias recreativas.

Por otra parte, la demanda también puede distinguir entre tipos de visitantes, en el sentido que quizás hay algunos que están dispuestos a pagar mayores precios que otros. Bajo este esquema, se podrían cobrar precios de acuerdo a las disposiciones a pagar de los visitantes, siendo mayores en unos casos y menores en otros, ya que depende de cada uno. En muchos lugares esta distinción se asocia a niveles de ingresos, pero como esta variable es difícil de observar directamente, se usan otras características como lugar de origen (internacional, nacional, local) o edad para discriminar a los visitantes de acuerdo a su capacidad de pago.

Estos esquemas de precios a veces también son complementados ofreciendo la posibilidad de hacer un aporte voluntario adicional, pero la experiencia general no ha sido muy exitosa.

Así es como surge entonces una segunda estrategia, la que consiste en **realizar regularmente estudios de demanda (Propuesta 1b)** que permitan por una parte ajustar las tarifas y por otra entender cuáles son los atributos de la calidad del servicio que los visitantes más valoran y cómo están evaluados en cada AP.

Aspectos de Gestión

Como en toda organización, si uno de los resultados claves de la gestión es la generación de ingresos propios se deben poner incentivos y metas claras que promuevan estos resultados. Esto requiere una estructura de monitoreo de acciones y responsabilidades a nivel de cada una de las unidades protegidas, pero también a nivel agregado (regional, nacional). Los incentivos pueden consistir en bonos u otro tipo de premios.

Un esquema de incentivos y de seguimiento de metas permite abordar de manera local problemas específicos que pudieran estar limitando los ingresos por tarifas de entrada. Por ejemplo, la existencia de horarios rígidos de cobro que no se ajustan al de los visitantes o posibles malas prácticas como subdeclarar ingresos. Además, se puede poner énfasis en el desarrollo de actividades e inversiones que mejoren la experiencia al visitante, como capacitaciones y mejora de infraestructura (senderos, informaciones, etc.). Sin embargo, es importante tener en cuenta que podría existir una cierta reticencia de los guardaparques a apoyar estos aspectos, producto del cambio conceptual y de comportamiento que implica, lo que requeriría un importante trabajo de recursos humanos. De esta manera, una tercera estrategia en este punto consiste en **mejorar y**

revisar los esquemas de incentivos existentes para promover la generación de ingresos propios (Propuesta 1c).

Metodología estimación de costos

En el Anexo 2 se presenta en detalle una metodología cuyo propósito es **conocer los verdaderos costos que significa la ejecución de las actividades realizadas por las Áreas Protegidas (Propuesta 1d)** y el aporte de éstas en el cumplimiento de los objetivos finales de conservación, atención de visitantes y prevención. Para ello se plantea utilizar información existente en los Planes Operativos Anuales (POA) de cada unidad, e información presupuestaria y contable nacional y regional.

Se plantea realizar un proceso sistemático de revisión de esta información, con la finalidad de identificar los recursos que son utilizados para cada actividad específica o cuáles son utilizados para la administración general. Adicionalmente se deben incluir los presupuestos que se manejan a nivel regional como FNDR y otros fondos de terceros y que no son contabilizados por no ser parte de los presupuestos de CONAF a nivel central. Mediante la realización de talleres con los administradores de unidades y el equipo regional de áreas protegidas y basándose en su opinión experta, se deben asignar las proporciones en las cuales cada una de las actividades aporta a los objetivos finales.

2. Estrategias para incrementar los ingresos propios provenientes de Concesiones

Las concesiones en las áreas protegidas se realizan actualmente en AP terrestres y son administradas por CONAF. Actualmente son 58 los contratos contabilizados que incluyen distintos tipos, duración y montos. Algunos se realizan como contratos de asociatividad donde se colabora con comunidades locales para la administración del parque, por ejemplo en las regiones de Arica y Parinacota y en Tarapacá. Existen otros contratos por temporada realizados con operadores turísticos. Existen también contratos que involucran infraestructura existente de CONAF o la generación de nuevas instalaciones por parte de los concesionarios. Por último también hay contratos que involucran la concesión de terrenos, los cuales son realizados en conjunto con la aprobación del Ministerio de Bienes Nacionales y de acuerdo a lo expuesto en el Título II del DL 1939²⁶.

De acuerdo a la Ley N°20.423 del 2010, el Comité de Ministros para el Turismo puede determinar aquellas áreas silvestres protegidas que sean de interés turístico, previa aprobación del MMA y el MBN y promover la generación de concesiones que desarrollen la industria. En aquellas áreas que sean priorizadas, se identifican potenciales bienes y servicios a ser licitados, proceso que está regulado bajo el DS N°50 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Sólo en algunos casos se entregan las concesiones de manera directa, cuando un tercero eleva una solicitud. Excepcionalmente las concesiones son gratuitas si es que están en manos de municipalidades, servicios municipales u otros organismos sin fines de lucro. En general, existe una renta concesional que queda fijada en el contrato, la cual puede ser un monto fijo y/o variable. La administración de las concesiones es responsabilidad del Ministerio de Bienes Nacionales, pero

²⁶ D.L. 1939 de 1977. Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. Incluye modificaciones hasta el 10/10/2014.

para este propósito puede solicitar el apoyo del administrador y responsable del área protegida, el cual es CONAF hasta ahora.

Bajo la promulgación de esta ley se han desarrollado Planes Maestros y Fichas técnicas de 3 Parques Nacionales (Pan de Azúcar, Radal 7 Tazas y Villarrica) y 2 Reservas Nacionales (Mocho Choshuenco y Cerro Castillo)²⁷. Dichos documentos incluyen un análisis del potencial de desarrollo turístico en estas áreas. Sin embargo, no existen a la fecha nuevas concesiones generadas bajo este reglamento.

Ya sea si la concesión es entregada por CONAF o a través de la Ley de Turismo, su otorgamiento depende del Plan de Manejo de la unidad protegida, de manera de determinar si las actividades a tercerizar son compatibles con el objetivo de conservación propuesto. No todas las áreas pertenecientes al SNASPE cuentan con dicha planificación. De acuerdo al Art. N°79 de la Ley 19.300, actualizada al 2010²⁸, le corresponderá al MMA “Proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza, y supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada”. Por tanto, si bien la elaboración de Planes de Manejo es parte de las labores de CONAF, como administrador de las áreas del SNASPE, la realización de dichos planes, también son responsabilidad del Departamento de Áreas Protegidas del MMA.

La generación de esta información es clave para poder perfeccionar el esquema de concesiones, ya que permitirá ordenar las acciones permitidas y prohibidas a generarse en las áreas protegidas. Se podrá comparar aquellas áreas donde la industria turística no tenga consecuencias negativas para su protección y que a su vez exista potencial para su desarrollo.

En términos globales las concesiones son alrededor del 10% de los ingresos propios, pero al analizar las cifras detalladas se tienen AP con alto número de visitantes pero sin presencia de concesiones, como la II y IX regiones. La tabla siguiente muestra también otras zonas donde la cantidad de visitantes es alta pero no necesariamente el número de bienes y servicios concesionados, como la X° región:

²⁷ Planes Maestros y Fichas disponibles en <http://www.subturismo.gob.cl/areas-protegidas/>. Acceso el 26 Octubre 2015.

²⁸ Ley 19.300 de 1994. Ley sobre Bases Generales del Medioambiente. Incluye modificaciones hasta el 13/11/2010.

Tabla 6: Visitas, Número de concesiones existentes e Ingresos por concesiones, al 2014.

Región	Visitas	Número de Concesiones	Ingresos por Concesiones (miles \$)
I	4.783	0	2.836
II	391.325	0	0
III	22.181	4	17.882
IV	79.303	4	1.521
IX	437.857	0	27.562
V	188.405	1	0
VI	23.187	0	0
VII	81.006	1	1.050
VIII	89.078	1	403
X	631.151	6	26.049
XI	52.931	0	19.147
XII	382.943	17	385.821
XIII	103.770	8	0
XIV	4.521	15	0
XV	18.207	1	1.225
Total país	2.510.648	58	483.496

Fuente: Elaboración propia en base a información de CONAF y Yurish y Toledo (2015).

Si se analizan los ingresos por concesiones en la misma tabla, se observa que en la X° región es la más visitada del país con más de 630 mil turistas y tiene 6 concesiones entregadas, pero en ingresos percibe sólo \$26 millones. Esto refleja la existencia de un potencial de crecimiento para la generación de dichos ingresos.

La generación de información como se presenta en los Planes Maestros y Fichas de la Subsecretaría de Turismo irían en la correcta dirección. Además, está en proceso de elaboración un Plan Nacional de Turismo Sustentable, que reúne a instituciones públicas y privadas relacionadas con las ASP y el desarrollo de esta industria. Sin embargo, todas las iniciativas deben contar con los Planes de Manejo que velen por la correcta conservación de dichas áreas, los cuales están siendo realizados por CONAF y también monitoreados por el Departamento de Áreas Silvestres Protegidas del MMA. Claramente la generación de esta información completa permitirá crecer en cantidad e ingreso por parte de concesiones.

Otra mejora a este esquema de ingresos operacionales se centra en la fijación de la renta concesional y en la fiscalización de los pagos comprometidos.

En relación a la renta a fijar, ésta puede ser fija y/o variable, pero no necesariamente está estandarizada para todos los contratos de un mismo tipo. También depende de información que no es generada por CONAF, por tanto no se puede cotejar si el pago es el que corresponde. Un ejemplo de esto sucede cuando el pago de una concesión de servicios está asociado a los ingresos operacionales de éste. En el caso de hospederías y campings, la duración de las visitas es información que sólo tiene la concesión y no CONAF.

En el caso de la fiscalización, CONAF debe velar por el cumplimiento de los contratos, pero a nivel regional no se cuentan con las capacidades para poder realizar dicho control. Además, los contratos actuales son de naturalezas múltiples (duración, tipo de renta concesional, etc.) lo que dificulta el proceso centralizado de su gestión.

Para estos dos puntos, se sugiere la **implementación de un Comité Técnico Nacional de CONAF, el cual tenga bajo su cargo todas las concesiones (Propuesta 2a)**. Para que sea un tema prioritario debe estar en un alto nivel dentro de la institución que administra las AP. Sus funciones implicarían el **desarrollo de contratos estándares (Propuesta 2b)** según tipo de servicio o bien a concesionar, tamaño y duración, de manera de que el control de ellos pueda ser simplificado. Estos contratos también determinarían una renta mínima. Se mantendría la jurisdicción de las Direcciones Regionales, pero éstas contarían con el apoyo de una visión técnica y especialista en los temas tratados en las concesiones. A su vez debiera contar con un Plan Anual de Fiscalización para que los contratos existentes y nuevos reflejen un mayor ingreso operacional. La implementación de este Comité Técnico debiera considerar la posibilidad de integrar representantes de otros ministerios. Además para asegurar su operación, su creación debiera implementarse a través de una modificación o complementación al Art. 10 del Decreto 4363, o una modificación al SBAP para que considere las labores ejecutivas de las concesiones en personal específico y exclusivo del Servicio.

D. Crear condiciones y/o perfeccionar los instrumentos vigentes para la gestión y generación de ingresos propios y la obtención de nuevas fuentes de financiamiento para la red de Áreas Marinas Protegidas.

En el diagnóstico presentado en el primer capítulo, se ve claramente que los ingresos propios no existen en las AMP, por tanto es una oportunidad el poder diseñar instrumentos que se ajusten a estas zonas con características muy distintas a las terrestres.

Junto con los instrumentos nuevos para generación de ingresos, la naturaleza jurídica de la institución que administra las AP es clave para su presupuesto, tal y como se explicó en detalle en la introducción. Todo ingreso generado en un servicio público corresponde al Estado, por tanto no necesariamente quedarían disponibles para la gestión de las AP, sean marinas o terrestres.

Las propuestas de nuevos instrumentos que se presentan a continuación son independientes de la organización jurídica que administre las AMP, pero si el objetivo es contar con mayores recursos para su administración, es necesario contar con un esquema de gobernanza distinto al actual donde sólo está presente el Estado a través de SERNAPESCA y el MMA. Una propuesta para ello se presenta en el punto siguiente (Subtítulo D).

En todos los esquemas que se proponen, los ingresos potenciales a percibir son producto de servicios que proveen las AMP a usuarios privados. Por tanto, existe una racionalidad moral para su cobro. Sin embargo, estos recursos no son permanentes, sino concursables o temporales por tanto no debieran tampoco financiar los gastos permanentes para los objetivos de conservación de las AMP. Sumado a esto, la conservación en las AMP es un bien público como se discutió en capítulos anteriores (ver Informes 1 y 2 del presente proyecto). Es deber del Estado poder proveer

adecuadamente dichos recursos y no confundir los ingresos operacionales como un elemento imprescindible para que ésta se lleve a cabo.

Campañas

Bajo este instrumento se agrupan dos iniciativas, una referente a **campañas de educación ambiental y difusión de las AP como ejes de la conservación (Propuesta 3a)** y otra en relación a **campañas para el levantamiento de fondos (Propuesta 3b)**. A continuación desarrollaremos cada una en detalle.

Educación ambiental y difusión de labor de conservación

Difícilmente se puede comprender la importancia y valor de las AP, si no representan experiencias concretas en la vida de las personas. La educación Ambiental y concientización sobre la conservación ha sido estudiada por varios autores. Asimismo, experiencias sobre vinculación de las AP y educación se han llevado a cabo en torno a objetos de conservación específicos o territorios (ver Anexo 3).

En este marco, proponemos las siguientes iniciativas que buscan vincular las AP tanto a contextos pedagógicos como recreativos de la comunidad, siempre relacionados con la entrega de conocimientos, información y transmisión de su valor, con la finalidad de crear conciencia sobre su importancia.

- Rol de los colegios y sus proyectos educativos. La educación ambiental como requisito dentro del currículum. Principalmente en las localidades donde las áreas protegidas son parte del contexto diario de los estudiantes. En un convenio de colaboración, el Ministerio de Educación junto con el MMA debieran generar contenidos de inclusión obligatoria en el currículum de todos los alumnos.
- Visitas a áreas protegidas, que conjuguen el aprender con la valoración moral y emocional de la naturaleza y la importancia de la conservación. Estas pueden constituir una obligación para los colegios municipales, así como una posibilidad para los colegios particulares subvencionados, mediante la postulación a un fondo destinado para ello. El Fondo que se propone en el punto siguiente puede ser el financiador de estas visitas de los colegios municipales y privados.
- Visitas similares se pueden realizar con otras organizaciones de la sociedad civil, como clubes de ancianos, clubes deportivos, organizaciones no gubernamentales que trabajen con la comunidad, entre otros. Para que este tipo de experiencias impacte de manera transversal a la sociedad, involucrando actividades recreativas con el conocimiento y descubrimiento de la naturaleza, así como de la importancia de la conservación. Implementar iniciativas de ecoturismo en las áreas protegidas, a cargo de quienes las administran, con el fin de vincular a la comunidad con ellas.
- Fortalecimiento programas de voluntariado en AP.

Estas iniciativas deben ser elegibles para el Fondo que permite su financiamiento (ver punto siguiente). Todas deben estar a cargo del MMA; mientras que junto con el Ministerio de Educación se deberán abordar los puntos que correspondan a las mallas curriculares de los colegios. En

tanto, las iniciativas de ecoturismo deberán ser desarrolladas en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y SERNATUR, así como con el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuando entre en funcionamiento. Si bien su planificación y coordinación debiera realizarse a nivel central, su implementación deberá estar delegada en las SEREMI de MMA, aprovechando todas las instancias regionales que actualmente existen o generando las nuevas que sean necesarias bajo la figura de convenios de colaboración. Por ejemplo, SERNATUR lidera mesas de trabajo regionales multisectoriales, público-privadas, para el fomento del turismo. En ellas podrían tratarse las iniciativas específicas de ecoturismo.

Este tipo de campañas no apunta a la generación de mayores ingresos de forma directa, pero sí pudiera aumentar la demanda por visitar estos parques lo que implica un mayor ingreso por concepto de tarifas y concesiones existentes y eventualmente la generación de nuevas concesiones. Otro efecto relevante es la posibilidad de que la conservación pase a ser un tema relevante en la discusión pública, lo cual a su vez puede tener efectos positivos en la asignación del presupuesto público que se discute cada año. Tal y como se planteó en la introducción del capítulo II del presente informe, la asignación de recursos públicos responde a una decisión a nivel del gobierno que responde a variables macroeconómicas y de prioridades de agenda, realizada por el Ministerio de Hacienda y la DIPRES. Si las AP entran en la agenda pública puede justificarse un aumento de su presupuesto.

Levantamiento de fondos y donaciones

Junto con lo anterior, se propone otro tipo de campañas que sí implicaría un aumento de ingresos en sí misma. Éstas serían campañas de levantamiento de fondos, similares a las iniciativas llevadas a cabo por organizaciones sin fines de lucro (colectas nacionales) o buscando socios mayores. Estas últimas buscan los aportes de filántropos, tanto nacionales como internacionales. Para estos últimos podría generarse una colaboración con la Fundación Imagen de Chile para apoyar la difusión internacional de las acciones de conservación que se realizan en el SNAP y las necesidades aún pendientes. Esta propuesta está alineada con las sugerencias realizadas por Ladrón de Guevara (2014). Este autor también incluye la posibilidad de replicar experiencias internacionales exitosas, donde las campañas de donaciones se realizan a través de actividades en las AP, como lo son las carreras de aventura o jornadas de adopción de especies. Este tipo de iniciativas también debe explorarse. Los recursos recaudados por este tipo de campañas serían administrados por el Fondo que se propone en los párrafos siguientes.

Es importante relevar que los servicios e instituciones públicas tienen ciertas limitaciones para el uso de publicidad y avisaje. En la situación actual, donde CONAF es una corporación de derecho privado, existen menos limitantes para llevar a cabo este tipo de campañas. Sin embargo, actualmente para las áreas marinas y en el futuro si las áreas terrestres pasan a depender del SBAP, este tipo de iniciativas tendrían importantes dificultades. Una forma de salvaguardar este punto, es la generación de un convenio con una organización sin fines de lucro que realice las actividades de las campañas y que posteriormente transfiera dichos recursos al SBAP. También puede estar integrado en una sola institución el proceso de levantamiento de fondos y búsqueda

activa de donaciones con el Fondo que se propone en el siguiente punto. De esta manera se han realizado experiencias exitosas en otros países que se discuten a continuación.

Fondo

Arensberg (2011) rescata varios ejemplos exitosos en relación a financiamiento de AP. Países como Perú, México, Costa Rica, Canadá y Nueva Zelanda tiene ejemplos de algún tipo de fondo destinado en AP. Tanto en Canadá como en Nueva Zelanda, el Estado aporta cerca del 80% del financiamiento total, por tanto la presencia de los fondos es menor y muy enfocada a las necesidades restantes de protección, como lo son las áreas privadas (Nueva Zelanda). Por tanto, la realidad es más similar con las experiencias de Perú, Costa Rica y México.

Según Bovarnick et al. (2010), los fondos aportados por la cooperación internacional se canalizan a través de la ejecución de un programa o proyecto a nivel del sitio o del sistema o, segundo, mediante la capitalización de los instrumentos de fondos fiduciarios ambientales, dos de cuyos instrumentos son las donaciones y los canjes de deuda por naturaleza.

Es importante señalar que la experiencia regional señala que estos fondos donados generalmente se destinan al desarrollo de capacidades, inversiones en infraestructura y servicios profesionales de APs. Además, existe una fuerte e incipiente tendencia de los fondos de donantes a dar prioridad a iniciativas que vinculen la inversión medioambiental con la reducción de la pobreza y el cambio climático. En ese sentido, los administradores a cargo de las APs podrían acceder a más fondos internacionales de donantes: (i) aumentando la capacidad de captar fondos, y (ii) demostrando mejor cómo contribuyen las APs a los objetivos que persiguen los donantes. La valuación económica de los servicios de ecosistemas cumpliría un papel importante en este proceso de persuasión (Bovarnick et al., 2010).

La Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC), creada en 1999 y que actualmente reúne a 25 fondos de 15 países, es una red cuya misión es establecer un sistema de aprendizaje, fortalecimiento, capacitación y cooperación a través de una Red de Fondos Ambientales (FAs), destinada a contribuir para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la región. Según Bañados y López (2015), los FAs se caracterizan por ser estructuras flexibles que permiten recaudar e invertir recursos económicos en programas de donaciones dirigidos hacia diversos actores (organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y agencias gubernamentales), actuando como mecanismos financiadores y no como agencias de implementación.

Durante el año 2010, con el apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore y el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM), RedLAC inicia su Proyecto de Capacitación con el objetivo de fortalecer a los FAs en el desarrollo de mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad, reduciendo su dependencia de las donaciones y apoyando la creación de nuevos FAs, mediante la sistematización y el intercambio de mejores prácticas operacionales. A partir de esta experiencia y los debates en los talleres, se mencionaron una serie de aspectos concernientes a la cooperación internacional y a los fondos de donantes:

Un primer paso sería el establecimiento de líneas de base correctas antes de la aprobación de un proyecto, tomando en cuenta qué porcentaje de la brecha de financiamiento del sistema de APs será cubierto por el nuevo proyecto.

En muchos casos, los gobiernos no están adecuadamente equipados para cumplir la tarea de asignar nuevos recursos de financiamiento a una brecha financiera documentada en un programa específico.

Esta imposibilidad de asignar recursos y darles seguimiento también se debe a una carencia de evaluaciones correctas de las necesidades de financiamiento a nivel del sistema. Y en aquellos países donde existe ese tipo de prácticas o procedimientos, las autoridades gubernamentales deben elevar esos procesos de identificación y asignación al nivel de las políticas.

RedLAC reconoce los siguientes fondos como los con mayor experiencia y que han elaborado planes innovadores y exitosos para reunir dinero:

- Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNAPE-Bolivia).
- Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE-Perú).
- Kenya Wildlife Service Fund
- Eastern Arc Mountains Conservation Endowment Funds (EAMCEF-United Republic of Tanzania).
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO-Brasil)

El mayor donante para las APs de la región es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), actuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial como organismos de implementación. Perú aparece como el país de la región que recibe la contribución más alta proveniente de donantes internacionales en valores absolutos, representado un 70% de los fondos disponibles para APs (Bovarnick et al., 2010). A modo de caso de estudio presentamos la experiencia de PROFONANPE en el Cuadro 1. Su organización es una entidad privada sin fines de lucro que administra todo tipo de recursos para AP: donaciones, cooperación internacional, públicos, privados, etc. Lo que se rescata de este modelo es la activa captación de nuevos recursos para aumento de dicho Fondo, lo que ha permitido multiplicar 21 veces su capital semilla inicial pasando de US\$ 5,2 millones en 1995 a US\$ 113,5 millones al 2009 (Arensberg 2011).

La experiencia de PROFONANPE muestra lo importante que es mantener la independencia en la toma de decisiones del Fondo para que éstas reflejen las necesidades de los beneficiarios de los recursos. Si bien es cierto que el PROFONANPE ha sido la institución que ha liderado el tema de la conservación de la biodiversidad en Perú, el apoyo del gobierno central ha sido decisivo para concretar este mecanismo financiero. A nivel de PROFONANPE, como administrador de los fondos, se ve como necesario impulsar el fortalecimiento de capacidades al interior en temas de valoraciones económicas, en consolidación de la información financiera porque esto repercute en el poder de negociación del sector frente a otros actores de financiamiento, además debilita su capacidad de anticipación y búsqueda de oportunidades (Villanueva, 2005). Este puede ser un tema clave en las fases de negociaciones políticas para la implementación de una FA en Chile.

Cuadro 1: Caso de Estudio: Perú y su Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE)

PROFONANPE tiene como misión proveer financiamiento estable y a largo plazo para la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la captación, administración y canalización de recursos financieros destinados al manejo de las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

Este fondo nace en respuesta a la necesidad de contar con mecanismos financieros sostenibles y por medio de una propuesta para la creación de un fondo orientado al financiamiento de las áreas protegidas del país, todo enmarcado dentro de la creación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) a comienzos de los noventa. De este modo, cuando prosperó la iniciativa a través del Banco Mundial, se obtuvo un respaldo inmediato de organismos gubernamentales, entidades de cooperación internacional y del conjunto más representativo de organizaciones privadas peruanas, todo lo cual constituyó un paso clave para llegar al modelo básico de PROFONANPE.

En 1993 PROFONANPE inició sus actividades institucionales gracias al financiamiento del Proyecto Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (FANPE) que contó con la cooperación de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Este proyecto inicial permitió la ejecución de tres proyectos-piloto, los que permitieron a PROFONANPE adquirir sus primeras experiencias de financiamiento y supervisión de proyectos. Además de ello, la Oficina de Coordinación del Programa de Desarrollo Forestal Perú – Canadá (ODC) donó el primer equipamiento indispensable para el funcionamiento de la institución, recibiendo también una primera donación de la Fundación MacArthur para facilitar la primera campaña de recaudación de fondos.

En 1995, PROFONANPE recibió un aporte “semilla” de US\$ 5.2 millones del FMAM, que se constituyó bajo la modalidad de un fondo fiduciario intangible (endowment). Asimismo, PROFONANPE concretó la primera operación de canje de deuda por naturaleza realizada en el Perú, con el gobierno de Canadá, por un monto de US\$ 354,920, igualmente bajo la modalidad de un fondo fiduciario intangible.

A partir de 1996, PROFONANPE ha logrado captar numerosos canjes de deuda por naturaleza y otras donaciones provenientes de países como Alemania, Finlandia, Holanda e instituciones como KfW, GTZ y Fundación MacArthur.

Actualmente, el Consejo Directivo de PROFONANPE está compuesto por representantes del sector público (Ministerio de Agricultura, Presidencia del Consejo de Ministros, y Ministerio de Economía y Finanzas), representantes de la sociedad civil (Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente, y Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral), representante de una Organización Internacional de Asistencia Técnica (GTZ), y de un Director Ejecutivo.

En términos de su naturaleza jurídica, PROFONANPE es una entidad privada sin fines de lucro y de interés público, con existencia legal y personería jurídica propia. Se rige por sus estatutos y en forma complementaria por las normas del Código Civil del Perú, disponiendo de autonomía en la celebración de sus actos y contratos. Además, tiene la capacidad de recibir aportes, legados y donaciones efectuadas por personas naturales y jurídicas del país o del exterior, así como administrar recursos financieros provenientes de la cooperación internacional.

Las actividades elegibles para el financiamiento de PROFONANPE incluyen las siguientes:

- Costos recurrentes para el manejo de las APs.
- Preparación e implementación de planes de manejo.
- Establecimiento y manejo de zonas de amortiguamiento para las APs.
- Capacitación de profesionales en administración de parques, fauna y flora de APs.
- Educación ambiental y programas de concientización pública para comunidades asociadas a las APs.
- Proyectos productivos que integren conservación y desarrollo para beneficio de comunidades que viven en APs y en sus zonas de amortiguamiento.
- Respaldo institucional para el fortalecimiento del trabajo de campo de las instituciones del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

PROFONANPE aplica seis modalidades de administración a sus recursos financieros:

- I. Fondos fiduciarios intangibles (*endowments*), cuyo manejo supone la utilización de los intereses generados anualmente, mas no así el capital principal.
- II. Fondos fiduciarios amortizables (*sinking funds*), que son aquellos en los que se utiliza el principal y los intereses.
- III. Fondos fiduciarios mixtos, que es una modalidad diseñada por PROFONANPE, consistente en la utilización del capital principal para financiamiento de proyectos y la acumulación y capitalización de los correspondientes intereses en una nueva cuenta bajo la modalidad de fondo fiduciario intangible.
- IV. Donaciones financieras y asistencia técnica, que son fondos utilizados bajo la modalidad de desembolsos parciales de corto y mediano plazo por parte de la entidad donante.
- V. Fondos marcados, que constituyen fondos de pequeña escala destinados a un fin específico.
- VI. Fondos de contingencia, cuyo objeto es contar con una reserva financiera para cubrir costos no previstos en los planes de trabajo.

De acuerdo al análisis anterior se sugiere entonces la **creación de un Fondo que permita recibir aportes de todo tipo, ya sean donaciones nacionales e internacionales así como también aportes públicos y privados, de personas naturales y jurídicas (Propuesta 4)**. La asignación de los recursos de este instrumento debiera hacerse vía concurso y es en los llamados a dicho concurso que debieran establecerse las prioridades caso a caso. Al ser un instrumento que permita el gasto en distintos ámbitos, se puede ir asegurando los aportes para aquellas necesidades que se estimen como más urgentes en la priorización. Este Fondo sería creado con aportes públicos y privados que no tengan fines específicos más allá del apoyo a las labores del administrador de las AP. Esta propuesta es asemejable a la realizada por Bañados y López (2015), bajo el concepto de un “Fondo paraguas”.

Para el caso en que existieran condiciones explícitas para el destino de las donaciones, éstas serían captadas a través de los mecanismos actualmente existentes. Para el caso de bienes muebles e inmuebles, como pudieran ser terrenos privados, las donaciones se efectúan al MBN quien después las asigna a la institución pública correspondiente²⁹. Un ejemplo de ello es la donación de aprox. 40 hs de terrenos hecha por la Fundación Yendegaia, asociada al empresario Douglas Tompkins, al Estado para la creación del Parque Nacional Yendegaia durante el 2013. Por otra parte, las donaciones pecuniarias de privados para las AP del SNAP se pueden realizar directamente a través de convenios de transferencias que regulan su destino. Tanto CONAF como administrador actual, como el futuro SBAP, pueden ser elegibles para dichos convenios, ya que en ambos casos son una institución con una personalidad jurídica y patrimonio propio. Por tanto, es relevante que esta característica de la orgánica del SBAP se mantenga tal y como figura hoy en el Proyecto de Ley hasta su aprobación.

Este Fondo debiera poder estar habilitado para la captación de los aportes por concepto de compensaciones. Actualmente, el Reglamento del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) permite la generación de compensaciones sobre los impactos residuales de un proyecto, es decir, sobre aquellos que son remanentes a la aplicación de la Jerarquía de Mitigación (evitar, mitigar, reparar). Estas compensaciones pueden ser realizadas fuera del área de instalación de dicho proyecto. Si bien este mecanismo aún no ha sido utilizado ampliamente, es esperable que su uso aumente en el futuro, en especial si el mecanismo es más claro y accesible y existe mayor comunicación de las necesidades de las AP al mundo privado. La propuesta de incluir los aportes de compensaciones a dicho Fondo es debido a la conveniencia de permitir el uso de este instrumento para financiar acciones identificables y adicionales de conservación en las áreas protegidas.

Este Fondo se establecería como un actor que aglutina las necesidades de conservación a nivel nacional y las conecta con las opciones de financiamiento existente, permitiendo la mayor flexibilidad en los ámbitos de financiamiento. Sin perjuicio de lo anterior, y como se comentó en los párrafos previos, los destinos de los recursos de dichos fondos deben ser priorizados de acuerdo a las necesidades de conservación que sean más urgentes. De esta forma por ejemplo el Fondo podría responder específicamente a iniciativas de conservación privadas, o a la compra de terrenos que incluyan ecosistemas deficitarios de protección. Se prevé que el dinamismo existente en las necesidades de conservación debe poder ser capturado por este Fondo, lo cual debiera ser considerado desde el marco legal que lo regula.

El Fondo deberá promover la generación de un banco de proyectos elegibles a ser financiados. Para el caso de los aportes relacionados con las compensaciones ambientales, dicho banco de proyectos podrá otorgar la información necesaria para ejecutar la compensación. Los proyectos deberán estar ordenados bajo criterios a definir de acuerdo a las prioridades del SNAP, asegurando entonces que los recursos se destinen de acuerdo a este mismo orden de prioridades.

En la “Propuesta de Estrategia Financiera 2015-2030 del SNAP”, Ladrón de Guevara propone la creación de 3 fondos. En el marco de la diversificación de fuentes de financiamiento para las AP

²⁹ Art. N°36 D.L. 1939 de 1977. Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. Incluye modificaciones hasta el 10/10/2014.

públicas³⁰, el autor propone dos fondos diseñados para recibir donaciones de empresas y otros privados que estén a su vez fomentadas por campañas de recolección. Un fondo sería fiduciario y específico para el apoyo a la operación y mantención del sistema de AP. El otro fondo estaría dedicado a la compra de tierras para poder aumentar la protección de ecosistemas deficitarios. Un tercer fondo es de Conservación, pensado como público y privado cuyo objetivo es poder promover y aumentar las AP privadas. En este esquema, las donaciones recibidas irían especificadas para alguno de estos fondos y se mantendría su motivación original.

Sin embargo, en opinión de estos autores no existe la necesidad de delimitar los fondos ya que los aportes que tengan un fin específico podrán realizarse directamente como donaciones al MBN o a través de convenios de transferencias. En ambos casos existe un contrato concesional o un convenio que regula dicha operación y explicita el uso de los recursos.

Por otro lado, la Ley que crea el SBAP, también contempla la creación del Fondo de Conservación como el detallado por Ladrón de Guevara. Frente a esto debe tomarse en cuenta que a través del Proyecto de Ley de Donaciones Únicas (actualmente en discusión) se estarían generando incentivos tributarios sobre las donaciones realizadas a organismos sin fines de lucro que tengan como fin “las acciones o iniciativas dirigidas a la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”³¹. Por tanto, es a través de este Proyecto de Ley que pudieran existir los incentivos para fomento de las AP privadas y no sería el Fondo de Conservación el único instrumento público para este fin.

La administración de este Fondo debe tener altos niveles de transparencia en su gestión, ya que en ello recae la posibilidad de aumento de su patrimonio. Puede ser una alternativa que este Fondo sea administrado por una organización sin fines de lucro que tenga las capacidades instaladas para poder gestionarlo de manera eficiente y transparente. Esto sería establecido a través de un convenio con el SBAP. Para la adjudicación de los recursos del Fondo siempre debe contarse con la aprobación del SBAP, de forma que se mantengan resguardados los intereses públicos. Si este fuera el caso, donde existe esta organización a cargo del Fondo, sería recomendable que las campañas detalladas en el punto anterior también quedaran en manos de esta organización. De esta forma, la captación de los recursos se hace directamente por el mismo agente que los incluye en el Fondo, eliminando las ineficiencias que se producen por la multiplicidad de actores.

Para la implementación de la propuesta realizada, se sugiere seguir lo desarrollado por Bañados y López (2015) en lo que llaman un esquema de 2 etapas. La primera etapa consiste en generar la institución al alero de un convenio entre el MMA y una organización internacional como el PNUD quien ya tiene trayectoria en el país como ente facilitador y articulador. En esta etapa se debieran consolidar los primeros aportes de fondo semilla para la generación del Fondo (similar al inicio de PROFONANPE) y establecer los estatutos claros y transparentes que facilite la atracción de

³⁰ Revisar Eje 2, en Ladrón de Guevara (2014).

³¹ Art. N°3 del Proyecto de Ley que crea un Régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones a entidades sin fines de lucro.

recursos. En una segunda etapa, se crearía una entidad nueva e independiente, del tipo Fundación de interés público, quien asumiría la administración de dicho Fondo.

Otros ingresos

Existen otras alternativas donde potencialmente pudiera haber un ingreso en las AMP.

Una propuesta a revisar es la comercialización de productos marinos no excedentarios. En las RM existe autorización de explotar aquellos excedentes de los objetos de conservación, pero pudieran existir especies que no están bajo protección que sean comercializables. Actualmente la recolección de los excedentes es un permiso que otorga SERNAPESCA, por el cual no pueden existir ingresos superiores al costo que su emisión implica, por tanto no habrían ingresos potenciales para las RM. Para el caso de los productos no excedentarios, SERNAPESCA puede emitir un permiso para su extracción, pero no participar de las ventas o ingresos que ellos generaren. Tendría que existir una figura de administración de las Reservas Marinas (RM) que pudiera realizar un convenio con los que explotan dichos recursos para poder tener una comisión o porcentaje de ganancia asociada a la venta de estos productos, por tanto no podría ser un servicio público. Aún así, los aportes que dichas ventas pueden hacer a la RM no serían fácilmente de acordar ni tampoco de fiscalizar.

En esta misma línea, se analizó la posibilidad de que en las AMCP-MU existan concesiones acuícolas. Su otorgación implica la desafectación de parte del área protegida para evitar la superposición de derechos sobre el mismo territorio. La concesión quedaría rodeada de la AMCP-MU, pero no pertenecería a ella. Por tanto, la presencia de estas concesiones generaría dificultades prácticas en su fiscalización al tiempo que puede poner en riesgo los objetivos de conservación de la AMC. Por el lado de los ingresos, las concesiones son entregadas por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, del Ministerio de Defensa y están reguladas bajo la Ley N°18.892 vigente³². Su otorgamiento implica el pago de una patente anual, de 20 a 30 UTM/ha, la que se redistribuye a las regiones y comunas que poseen dichas concesiones. El 50% de los recursos se transfieren a través del FNDR y el restante se otorga de manera directa a las municipalidades. Los dueños de las concesiones pueden realizar aportes al FIP, los cuales se consideran como un crédito en el pago de la patente. Existen algunos casos que están exentos de este pago anual, como comunidades de pescadores artesanales con explotaciones menores o por un período de tiempo inicial. Entonces, no existen hoy los mecanismos para que los ingresos que se generen por fruto de las concesiones puedan ser aportes al área protegida. Sería necesaria una modificación a la Ley General de Pesca para que los ingresos por concesiones pudieran tener un destino distinto al actual. Otra alternativa es la negociación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para que los incrementos en el FNDR por causa de estas concesiones quedaran disponibles para concursos en temáticas relacionadas a las AMP, lo que de alguna manera va en contra de las prácticas presupuestarias actuales (no *ear marking*) y requeriría de algún pronunciamiento jurídico. De todas formas, serían fondos concursables y no recursos

³² Decreto N°430 que fija el texto refundido de la Ley N°18.892 Ley General de Pesca y Acuicultura, modificado por última vez el 2015. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13315&idVersion=>.

directos para la administración del área protegida. Finalmente está la posibilidad de conversaciones con las Municipalidades locales, lo cual también implica una negociación por dichos fondos y la definición conjunta de la asignación de los mismos. Un último punto se refiere al potencial incentivo perverso que las concesiones en AMCP-MU pudieran generar. Dado que los ingresos que se perciben dependen de la superficie concesionada, pudieran existir presiones para entregar mayores áreas a la concesión de forma de obtener mayores ingresos, lo que se contrapone con el objetivo de conservación del área.

Por otro lado, otro esquema que pudiera presentar ingresos potenciales son aquellos relacionados con el otorgamiento de **licencias a operadores turísticos (Propuesta 5)**. Este instrumento es similar a las concesiones turísticas en áreas terrestres. Los contratos pueden ser llevados a cabo por la institución que administre las AMP con operadores locales, regionales o nacionales, previo inicio de la temporada y pudieran tener una duración de meses o años. Las actividades turísticas a realizarse en las AMP deben estar determinadas en los Planes Generales de Administración (PGA) de las AMP para que no exista riesgo en los objetos de conservación. Algunos ejemplos podrían ser el buceo recreativo, observación de especies en botes u otras que se realicen directamente en las aguas protegidas. El contrato a firmar entre las partes debiera considerar un pago a fijarse caso a caso pudiendo ser desde un porcentaje del ingreso del operador, a una tarifa fija por visitante o incluso un pago por temporada. Cualquiera sea el esquema de cobro, debe tenerse extremo cuidado con los derechos consuetudinarios existentes, ya que el inicio de cobro por servicios que previamente eran de acceso libre será parte de las dificultades de la implementación de dicho sistema. Podrían generarse infraestructuras para uso de estos operadores y que el cobro estuviera asociado a ellas. Un ejemplo son las bollas utilizadas en el buceo, donde se anclan los botes. Se debe estudiar las situaciones actuales de las actividades que se desarrollan en cada AMP para poder hacer un análisis de viabilidad de esta medida de forma detallada. Es también clara la necesidad de contar con vigilancia y monitoreo al menos durante las épocas más afines al turismo de éstas zonas para que el mecanismo sea efectivo. El cobro por estas licencias podría realizarse similar al esquema de concesiones en las áreas terrestres. Actualmente sólo podría realizarse bajo la Ley de Turismo según el mecanismo del MBN para entrega de concesiones,

Finalmente, las AMP podrían ser utilizadas como fondeaderos por las embarcaciones en situaciones de tormentas o marejadas. Esta situación se puede ver como la prestación de un servicio por parte de las AMP a un beneficiario privado y bajo esa lógica pudiera cobrarse por él. Las dificultades que se identifican para poder implementar este esquema son de dos tipos. La primera se refiere al derecho consuetudinario de estas acciones. Si al día de hoy algún AMP es utilizada como lugar de refugio, existe un derecho adquirido por esta costumbre. Comenzar a cobrar implica desconocer este tipo de derecho, lo que generaría una oposición por parte de los actuales usuarios. Al igual que en el caso del turismo, el cobro debiera implicar el uso de algún tipo de infraestructura que actualmente no existe. Por otro lado, la implementación de un esquema de este tipo requiere una vigilancia y fiscalización de forma de que poder efectivamente controlar los accesos y usos de toda el AMP de forma continua, lo cual implica un mayor costo para la administración. Por tanto, incluso logrando la negociación de los derechos de uso con los actuales usuarios de estos fondeaderos, pudiera ser que su cobro no supere el costo de dicha medida. Un problema importante con esta alternativa radica en que no existe la figura que pueda recibir un

pago asociado a la prestación de un servicio como el descrito. Sería entonces necesario que el futuro SBAP lo considere en sus facultades. Esto podría ser a través de un contrato entre las partes que implique el pago de estos recursos o se entregue en bienes o servicios el equivalente a los montos.

De todas las propuestas analizadas en los párrafos anteriores, las licencias a operadores turísticos es la más viables de implementar, si bien sus aportes a las AMP no serían muy elevados y por tanto habría que estudiar en detalle los costos que ésta implicarían (monitoreo y fiscalización).

E. Facilitar esquemas de gobernanza para el subsistema marino de áreas protegidas

Las áreas marinas protegidas se establecen con un objetivo de conservación que debe ser resguardado al igual que en el caso de las áreas terrestres. Ya sean parques o reservas marinas o áreas marino costeras protegidas, es responsabilidad del Estado su protección, específicamente a través del MMA quien tiene el papel de supervigilancia de todas las áreas protegidas a nivel nacional. El futuro SBAP será el servicio específico que tenga bajo su alero el desarrollo de las políticas y planes de acción asociadas a las AP. En el caso de las áreas terrestres, la administración actual recae en CONAF y con la creación del SBAP seguirá un esquema similar al actual. Las áreas, parques y reservas marinas son gestionadas por SERNAPESCA, a través del departamento de Gestión Ambiental y sus representantes regionales. En su estado actual el proyecto de ley del SBAP le otorga la responsabilidad a dicho servicio, salvo para el caso de las reservas marinas que tengan intereses pesqueros, en cuyo caso SERNAPESCA mantiene facultades. La AMCP-MU es una figura legal nueva, generada el 2010 con la modificación a la Ley 19.300, si bien áreas de este tipo están funcionando desde tiempos anteriores a eso. Estas áreas son las que tienen mayores dificultades en su gestión, ya que si bien dependen del MMA, existen comités regionales en cada área muy heterogéneos entre sí.

Como se analizó en el diagnóstico, actualmente existe una multiplicidad de actores en la creación, administración y gestión local de las AP, lo cual es aún mayor para el caso de las AMP. Esta situación se traduce en funciones que se encuentran superpuestas y a su vez algunos vacíos, lo cual da pie para proponer algunas mejoras al sistema.

El esquema de arreglos institucionales que se propone tiene como objetivo permitir la generación de ingresos propios y la captación de recursos de distinta naturaleza, ya sean públicos o privados. De acuerdo a lo discutido en el diagnóstico y en la introducción del presente capítulo, los servicios públicos como figura administradora de AP no tienen incentivos adecuados para la generación de recursos ya que un aumento de estos ingresos no necesariamente se traduce en la posibilidad de un mayor gasto en las AP. Por tanto, pensar en esquemas de gobernanza que incluyan la participación de entidades no estatales se hace necesario.

Ejemplos extranjeros de colaboraciones público - privadas se observa en el esquemas existente en santuarios marinos en EEUU (ver detalle en Cuadro 2).

De acuerdo a lo propuesto por Rovira (2012) la institucionalidad que se genere para las AP debe considerar el respeto por las actividades que realiza la gente de mar en las áreas que se protegen.

Estos actores son todos aquellos que están involucrados en este territorio y que apoyarán las AMP siempre que las vean como útiles para su actividad propia. *“Para promover el cambio cultural y se valore la creación del AMP por los actuales usuarios del mar, se les debe incorporar en la trama institucional del sistema de AMP (...)”* (Rovira 2012, pág 210).

Para cumplir el objetivo anterior y seguir la línea propuesta por Rovira, **la administración de las AMP debiera estar en manos de Comités Locales de Administración, supervigilados por el MMA o futuro SBAP (Propuesta 6).**

Actualmente existen algunas experiencias de este tipo, donde se ha integrado a comunidades locales en la planificación de las RM. Desde el 2007 SERNAPESCA ha realizado mesas de trabajo en todas las reservas para la elaboración de los PGA de manera participativa y consensuada con la comunidad pesquera. Sin embargo, una vez realizado el PGA, la gestión de cada reserva se ha mantenido plenamente en SERNAPESCA, sin mayor participación de los otros actores. De esta experiencia se releva la necesidad de incentivos a la participación de las comunidades locales en estos procesos. Beneficios por participar en dichas instancias pueden ser en formato de privilegios a la hora de extraer mercancías excedentarias u otras comercializables en el caso que sea factible. Sólo aquellos participantes en la gestión del área pueden ser los poseedores de los derechos de extracción. Esto fomentaría la participación activa y comprometida de la comunidad frente a la administración del AP.

Las AMCP-MU también tienen experiencias variadas a tomar en cuenta. En el caso de la AMCP-MU Pitipalena-Añihue, su esquema de administración fue diseñado previa la creación del área, ya que ésta fue fruto del trabajo organizado por ONGs y comunidades locales³³. A través de una propuesta presentada por la Fundación Melimoyu al MMA se generó la protección de dicha unidad el 2014. Esto tiene implicancias hasta hoy, ya que la administración sigue siendo compartida y con altos grados de participación local. Por otro lado, la AMCP-MU Lafquén Mapu Lahual está en manos de un Consejo de Administración de carácter transitorio, el cual considera la participación de la Seremi de MMA y comunidades indígenas que son los principales habitantes el territorio protegido³⁴. Este consejo no es una entidad reconocida y formalizada sino sólo actúa de manera operacional, por tanto no puede recibir donaciones ni tampoco establecer convenios. Existen actividades turísticas desarrolladas por locales y también investigación de universidades, pero que no tienen retribución al área protegida. De estos ejemplos debe entonces relevarse la necesidad de seguir trabajando a nivel local, pero con la formalidad de las instituciones que participan, lo que está recogido en la propuesta realizada.

Según lo expuesto anteriormente y aprendiendo de lo que ya se ha realizado, se propone que la creación de los Comités Locales de Administración sea evaluada en cada AMP de forma obligatoria, pero sólo sean creados donde efectivamente se identifique una comunidad o actores

³³ Detalle Art. N°7 del Decreto 13 del Ministerio de Medio Ambiente, “Crea Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos “Pitipalena – Añihue”, en la Región de Aysén.

³⁴ Información recolectada en entrevista a Claudio Castro, profesional de la SEREMI Medio Ambiente Región de Los Lagos encargado del AMCP-MU.

con intereses sobre ella. Esto de forma de evitar la participación forzada de actores que no tienen interés real en el AMP y que finalmente evolucionan a administraciones poco eficientes.

La evaluación de generar dichos Comités debiera ser realizada por el MMA, analizando cada AMP de manera particular. Lo primero es identificar los agentes que tengan alguna responsabilidad o interés en la AMP específica. Los tipos de agentes están relacionados con los beneficiarios de los servicios ecosistémicos provistos por el área, por tanto pueden identificarse los siguientes grandes grupos: usuarios con fines productivos (pescadores, mariscadores, empresas de alta mar), turismo (operadores, asociaciones de guías), ciencia (universidades, centros de investigación), educación (colegios, universidades, otros centros de formación) y conservación (ONGs locales, internacionales, agrupaciones de vecinos). Ejemplos de identificación de beneficiarios de AP se pueden encontrar en el trabajo realizado en la Región Metropolitana por Biskupovic et. al (2015).

A ellos se les añaden las instituciones públicas que tienen alguna responsabilidad o injerencia en las AMP, como SERNATUR, SERNAPESCA, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), municipalidades (Direcciones de obra, de vialidad, de educación) otras. Por tanto los Comités tienen un carácter público – privado y de co-manejo del AMP.

Los actores a analizar también varían de acuerdo a la categoría de protección de las AMP. En el caso de las RM y AMCP-MU, donde se permite la extracción de recursos, ya sea regulada o de forma esporádica, los usuarios productivos son socios estratégicos en la administración del área. Sin embargo, en los casos de los Parques Marinos donde las actividades permitidas son sólo observación, investigación o estudio, los agentes que extraen recursos (pesca) no debieran participar de las decisiones de administración del área, pero sí estar informados adecuada y oportunamente de ellas.

Una vez se identifiquen los miembros potenciales, debe existir una convocatoria por parte de la SEREMI de MMA correspondiente a formar una mesa de trabajo para poder transparentar los intereses de cada uno y alinear las posiciones en pos del objetivo de conservación del AMP. Estas mesas debieran incluir el diseño de los PGA y su monitoreo. El liderazgo y toma de decisiones final se mantiene en el MMA, pero basadas en procesos participativos.

Si estas mesas de trabajo resultan positivas en su funcionamiento durante un plazo determinado, (ej: 1 a 2 años) debiera evaluarse la formalización de un Comité de Administración a través de convenios de colaboración entre los miembros participantes y el MMA. Para ello, cada miembro o grupo de miembros deben tener una personalidad jurídica. Los convenios deben establecer las responsabilidades y roles de cada miembro, especialmente interesantes son aquellos puntos no esenciales para la conservación del área como educación, turismo, difusión, etc. Todas las actividades deben quedar dentro del marco permitido por los PGA.

En el caso de la generación de ingresos propios en las AMP, como por ejemplo las licencias de operadores turísticos, éstos podrían quedar a cargo de una organización participante en el Comité. Para ello se debe regular la transferencia de recursos y condiciones a través de convenios de colaboración u otorgación de concesiones. El MMA no puede otorgar las concesiones ni tampoco

SERNAPESCA, pero sí pueden realizarse a través de la Subsecretaría de Turismo, en base a la Ley de Turismo.

Las postulaciones de proyectos al FNDR o al Fondo propuesto en el punto anterior también pueden ser realizadas participantes del Comité ya que para ello es clave las capacidades internas de generación de proyectos.

Para el caso de donaciones, éstas pueden ser canalizadas a través del Fondo propuesto o en su defecto, el MMA puede establecer contratos de transferencias si es que las donaciones son pecuniarias o a través del MBN si es que son bienes.

Se prioriza la generación de comités locales y no regionales ya que los intereses que se buscan sumar son los específicos de la localidad. Constituir comisiones en escalas mayores como regionales, pudiera ir en desmedro de la participación activa local. En aquellas regiones donde existan varias AMP que puedan dar origen a más de un comité local puede darse que éstos generen una competencia por recursos financieros regionales. En estos casos puede pensarse una iniciativa coordinadora regional que debiera estar en manos del MMA o incluso la fusión de los comités locales hacia un comité regional. Sin embargo, en un principio se respetará la vinculación local con cada unidad para no perder perspectivas de colaboración. En un futuro podría evaluarse las formas de gobierno escalonadas que propone Rovira (2012) donde no sólo existe un esquema a nivel local, sino también regional y nacional. Como primer paso se sugiere una estrategia *bottom-up* para la gestión efectiva de las áreas. Este mismo autor propone que a nivel local las decisiones sean fuertes y colaborativas.

En aquellas AMP donde no exista una comunidad vinculada, por ser una zona despoblada o de alta mar, la administración quedaría en manos plenamente públicas, ya que la conservación sería la función principal. Esto no quita la función de difusión de las actividades a realizarse en cada AMP que tiene el MMA y la interacción con agentes que tienen algún interés en la zona, sin embargo, el grado de involucramiento de estos agentes y la periodicidad de su participación sería menor a lo que establecerían las mesas de trabajo.

El Proyecto de Ley en discusión crea el SBAP³⁵ como una institución con personalidad jurídica y patrimonio propios que le permitiría generar convenios con otras personalidades jurídicas. De esta forma, la conformación de los Comités Locales se podría realizar directamente con el SBAP. Las donaciones pecuniarias también podrían ser administradas directamente por este servicio.

³⁵ Acceso en <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/ProyectoLeyServicioBiodiversidad.pdf>

Cuadro 2: Santuarios Marinos National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)

Las Reservas Marinas de EEUU están protegidas bajo la Oficina Nacional de Santuarios Marinos (ONMS) que depende de la NOAA¹. El sistema incluye 14 áreas protegidas. A su vez, existe la Fundación Nacional de Santuarios Marinos, organización sin fines de lucro que busca apoyar al programa de santuarios marinos con programas de educación y difusión a la comunidad, lo que incluye captación de donaciones para las reservas¹. La ONMS es la encargada de elaborar los planes de manejo de los santuarios y supervigilar su cumplimiento, para lo cual cuenta con recursos públicos. Los fondos provenientes de donaciones privadas son percibidos por la Fundación y reinvertidos directamente en las áreas protegidas a través de programas específicos¹. Estos recursos pasan a ser un fondo concursable el cual tiene un segmento abierto a organizaciones de todo tipo y otro segmento reservado para los santuarios con bajo o nulo financiamiento. Los proyectos financiados pueden ser de educación, conservación, difusión e investigación que promuevan el conocimiento y protección de los santuarios. Es así como el objetivo de conservación es compartido con todas las organizaciones que puedan ser un aporte a las actividades que ya se realizan por parte de la NOAA. Desde el 2006 se han repartido más de US\$ 1,2 millones¹. A su vez, la Fundación también participa activamente en las políticas públicas relacionadas con la creación y financiamiento del sistema de santuarios protegidos.

IV. Implementación de las propuestas

A. Evaluación de flexibilidad, complejidad y apalancamiento de recursos

Se presenta un análisis de las propuestas realizadas en el capítulo anterior en términos de 3 criterios, siguiendo la misma aproximación de Ladrón de Guevara (2014):

- Flexibilidad: capacidad de adaptación al cambio y o ajustes que pueden tener las propuestas.
- Complejidad: dificultad en la implementación de la propuesta.
- Apalancamiento de Recursos: capacidad de generación de recursos

Cada uno de los criterios anteriores podrá estar presente en las propuestas de acuerdo a un nivel, pudiendo ser alto, medio o bajo según el análisis a continuación.

Tabla 7: Evaluación de propuestas.

Propuestas	Flexibilidad	Complejidad	Capacidad de apalancamiento de Recursos
Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Tarifas:			
1a. Selección de una tarifa de entrada que busca maximizar los ingresos.	MEDIA Las tarifas son ajustables a los cambios que pudieran existir, pero sus montos están limitados de acuerdo a las facultades de quién o sobre. Un servicio público solo puede cobrar según la recuperación de costos.	MEDIA La fijación de tarifas pasaría desde las direcciones regionales al nivel central lo que podría generar ciertas resistencias internas, por lo que es necesaria mucha coordinación y una correcta comunicación.	ALTA Las tarifas son el mayor aporte de ingresos propios, por tanto su modificación es de un impacto relevante en lo recaudado.
1b. Realizar regularmente estudios de demanda.	ALTA Según sean los resultados de los primeros estudios, puede acordarse un plazo de cada cuánto tiempo es necesaria la actualización y de esa forma no hay una rigidez del instrumento.	MEDIA La dificultad radica en la necesidad de información que debe levantarse y su proceso. Se necesita las capacidades instaladas para poder realizarlo.	BAJA En sí mismos los estudios no generan recursos, pero sí contribuyen a que sean las tarifas sean más adecuadas, lo que tiene un impacto ALTO.
1c. Mejorar y revisar los esquemas de incentivos existentes para promover la generación de ingresos propios.	MEDIA Los incentivos son flexibles en su diseño pero una vez que se implementan su modificación puede estar muy limitada.	MEDIA Este instrumento ayuda a alinear a los trabajadores bajo el objetivo de mayor generación de ingresos propios, pero puede tener algunas resistencias de quienes estén en contra de dicho objetivo.	MEDIA Los incentivos no generan directamente más recursos, pero sí dan las condiciones para promover la generación, por tanto se estima un impacto importante.
1d. Conocer los verdaderos costos que significa la ejecución de las actividades realizadas por las Áreas Protegidas.	ALTA La estimación de los costos es sólo información, no determina ningún curso de acción específico, por tanto es un instrumento utilizable de varias maneras para la fijación de tarifas y mejoras en la gestión interna.	ALTA Como se detalla en la metodología explicada en el Anexo 2, la cantidad de información a generar es alta, además debe hacerse para cada unidad protegida. Mucha información no existe actualmente.	MEDIA El conocimiento de los costos puede llevar a ajustes en las tarifas que permitan al menos la recuperación de ellos. Esto puede implicar la liberación de recursos que estaban subvencionando esta actividad y por tanto quedarían mayores recursos disponibles para las AP.

Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Concesiones:			
2a. Implementación de un Comité Técnico Nacional de CONAF, el cual tenga bajo su cargo todas las concesiones	ALTA El Comité tiene ciertos objetivos definidos, pero cómo los lleva a cabo no está prefijado.	ALTA Requiere de una modificación legal para que pueda generarse.	MEDIA Las capacidades de negociación de dicho comité tienen que ser importantes para poder lograr mejores acuerdos en las concesiones.
2b. Desarrollo de contratos estándares.	MEDIA Los estándares debieran ser para cada tipo de concesión a entregar.	BAJA Ya existe un Manual para generar las concesiones y se tienen los puntos mínimos que deben incluirse, se tienen que realizar documentos tipo plantillas.	MEDIA Homogeneizar los contratos ayuda a la fiscalización de los mismos. También facilita la generación de nuevas concesiones.
Esquemas nuevos para AMP - Campañas:			
3a. Campañas de educación ambiental y difusión de las AP como ejes de la conservación.	ALTA La campaña puede estar dirigida al público que sea necesario en el momento en que se realice.	MEDIA El diseño tiene que ser acorde al objetivo de la misma y requiere de capacidades específicas.	MEDIA Las campañas en sí mismas no generan ingresos, pero sí ayudan al aumento de los visitantes y a la valoración de las AP lo que se puede traducir en un futuro, en un mayor aporte de recursos públicos para ellas.
3b. Campañas para el levantamiento de fondos y donaciones.	ALTA La campaña puede estar dirigida al público que sea necesario en el momento en que se realice.	MEDIA El diseño tiene que ser acorde al objetivo de la misma y requiere de capacidades específicas.	ALTA Este tipo de campañas sí generan ingresos que se estiman altos si es que se realiza de manera activa y bien diseñada con criterios de transparencia en la gestión de los recursos.

B. Pasos a seguir para implementar las Propuestas

En esta sección se describen los pasos críticos que será necesario llevar a cabo para la implementación de cada una de la propuestas elaboradas en este informe

Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Tarifas:

Propuestas 1a, selección de una tarifa de entrada que busca maximizar los ingresos y 1b realizar regularmente estudios de demanda.

- i. Negociar con DIPRES un acuerdo programático que permita gastar el ingreso propio adicional generado a partir del cobro de tarifas de entrada.
- ii. Asegurar fondos institucionales para la realización de estudios de demanda. Por ejemplo la experiencia de SERNATUR y la Subsecretaría de Turismo puede ser muy útil y podría haber interés de colaborar o cofinanciar iniciativas de este tipo.
- iii. Realizar estudio de elasticidades de demanda por segmentos de usuarios para distintas áreas protegidas. Por ejemplo, los estudios de costo de viaje hedónico permiten estimar elasticidades de demanda en función de los principales atributos recreativos de las áreas protegidas.
- iv. Definir usuarios con tarifa rebajada en base a sensibilidades políticas y sociales y diferenciación tarifaria entre AP y/o tipos de AP.
- v. Prepara propuestas para mejorar experiencia del visitante. Los estudios de demanda además deben permitir entender las necesidades de los visitantes y como lograr que estos vayan más seguido, tengan una experiencia altamente valorada y ayuden a atraer nuevos visitantes.
- vi. Buscar financiamiento para estas propuestas por ejemplo FNDR o con Fondo propuesto.

Propuesta 1c. Mejorar y revisar los esquemas de incentivos existentes para promover la generación de ingresos propios.

- i. Negociar con DIPRES un acuerdo programático que permita gastar el ingreso propio adicional generado a partir del cobro de tarifas de entrada.
- ii. Asegurar fondos institucionales para el pago de incentivos monetarios.
- iii. Definición de metas estratégicas a nivel nacional y regional: estas metas deben basarse en parte en la historia de ingresos propios generados pero también en el potencial de crecimiento sustentable de estos.
- iv. Establecimiento de incentivos monetarios y no monetarios para el logro de estas. Idealmente de estos incentivos deben participar todos los funcionarios que tengan injerencia de esta y proporcional al nivel de responsabilidad.
- v. Evaluación anual de la metas asignación de incentivos y revisión de las mismas.

Propuesta 1d. Conocer los verdaderos costos que significa la ejecución de las actividades realizadas por las Áreas Protegidas.

Esta propuesta permitirá por una parte generar información para los tomadores de decisiones (en CONAF, DIPRES, MMA o Parlamentario). Además, bajo el escenario de la aprobación del SBAP, las tarifas deben como máximo seguir una política de recuperación de costos. Los pasos son:

- i. Asegurar fondos institucionales para la estimación.
- ii. Informar de la necesidad e importancia de realizar estas estimaciones entre los funcionarios que participaran en los talleres.
- iii. Seguir los pasos descritos en la metodología que se presenta en el Anexo 2.
- iv. Difundir los resultados obtenidos a tomadores de decisiones.

Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Concesiones:

Propuestas 2a, y 2b. Implementación de un Comité Técnico Nacional de CONAF, el cual tenga bajo su cargo todas las concesiones, desarrollo de contratos estándares.

- i. Levantamiento de necesidades específicas en gestión de concesiones a nivel regional.
- ii. Diseño de Comité: perfil de los integrantes, ubicación en organigrama.
- iii. Creación del Comité por resolución de CONAF o vía una modificación del Art. 10 del Decreto 4363.
- iv. Asegurar fondos institucionales para la creación de nuevos cargos.
- v. Diagnóstico inicial y propuestas de estandarización de contratos.

Esquemas nuevos para AMP - Campañas:

Propuestas 3a y 3b. Campañas de educación ambiental y difusión de las AP como ejes de la conservación y Campañas para el levantamiento de fondos y donaciones.

- i. Asegurar fondos institucionales o con convenios con otras instituciones para financiamiento de campañas.
- ii. Coordinar con otros ministerios y acordar metas.
- iii. Diseño y público objetivo.
- iv. Realización de campaña.
- v. Evaluación de impactos.

Esquemas nuevos para AMP - Fondo:

Propuesta 4. Creación de un Fondo que permita recibir aportes de todo tipo, ya sean donaciones nacionales e internacionales así como también aportes públicos y privados, de personas naturales

y jurídicas (para mas detalles de los pasos para la implementación de un fondo como este ver Bañados y López, 2015).

- i. Generar convenio entre organización internacional y el MMA.
- ii. Diseño del Fondo e instalación bajo el alero de una organización internacional.
- iii. Aportes de fondo semilla para la generación del Fondo.
- iv. Establecer estatutos claros y transparentes que facilite la atracción de recursos.
- v. Crear una entidad nueva e independiente, Fundación de interés público.

Esquemas nuevos para AMP – Otros ingresos:

Propuesta 5. Otorgamiento de licencias a operadores turísticos

- i. Estudio de potencial de creación de licencias para distintas AP
- ii. Campaña de difusión e información a operadores
- iii. Implementación de licencias

Esquemas de gobernanza para AMP:

Propuesta 6. La administración de las AMP debiera estar en manos de Comités Locales de Administración, supervisados por el MMA o futuro SBAP.

- i. Levantamiento de experiencias existentes (Consejos Consultivos CONAF y Consejo Público Privados Regionales).
- ii. Identificación de actores interesados y/o relacionados con el AP.
- iii. Creación de mesas de trabajo que permitan la planificación de las AMP así como el seguimiento de ésta y el intercambio de información relevante.
- iv. Evaluación de la formalización de esta mesa en Comité en base a un convenio de colaboración entre el MMA (o el futuro SBAP) y el resto de los actores, donde se establezcan claramente los roles y aportes de cada uno de los participantes. La generación de dichos Comités debe evaluarse en cada caso. Sólo en las situaciones donde existen interesados en la zona deben ser creadas estas instancias.
- v. Evaluación caso a caso de la necesidad de contar con una representación mayor (por ejemplo: existencia de más de un AMP en una región).

V. Conclusiones

El diagnóstico realizado en el primer capítulo permitió identificar una serie de oportunidades para la generación de ingresos propios en las AP, tanto a nivel de instrumentos existentes y su funcionamiento como a nivel de institucionalidad relacionada con ellos. En base a estas oportunidades es que se realizaron las propuestas para mejorar los esquemas de tarifas y concesiones, que son los vigentes. Dado que existe una coyuntura actual con la discusión del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), las mejoras sugeridas fueron analizadas considerando la administración de acuerdo al reglamento actual vigente y al futuro con el SBAP.

De igual manera, las sugerencias de nuevas alternativas a implementar como son las Campañas y el Fondo también consideraron los escenarios distintos de administración.

Según las lecciones de las experiencias de generación de ingresos propios en áreas terrestres, se propone la administración de las AMP en base a un modelo de gobernanza que considera la participación de otros actores distintos del MMA y SERNAPESCA, tanto públicos como privados.

El cuadro a continuación presenta un resumen de lo anterior. Las propuestas están numeradas de acuerdo a como están en el resto del texto. Asimismo, se incluye un esquema de las acciones legales y reglamentarias necesarias para implementar cada una de las propuestas. Para mayor detalle se puede revisar cada propuesta en el capítulo correspondiente.

Cuadro 3: Resumen de oportunidades, propuestas y arreglos para su implementación

Oportunidades detectadas en generación de ingresos propios	Propuestas concretas de estrategias para incrementar los ingresos propios	Arreglos legales, institucionales y/o reglamentarios necesarios para la implementación de las propuestas
<p><u>Financiamiento Sistema Global:</u> - El reglamento actual del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, permite la generación de Compensaciones como medidas para contrapesar los impactos negativos que un proyecto pudiera generar. Estas pueden involucrar fondos de privados que estarían disponibles para las instituciones administradoras de las AP en pos de generar adicionalidad en la protección de las áreas conservadas, como por ejemplo para financiar proyectos que no estén siendo llevados a cabo por escasez de recursos.</p>	<p><u>Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Tarifas:</u> 1a. Selección de una tarifa de entrada que busca maximizar los ingresos. 1b. Realizar regularmente estudios de demanda. 1c. Mejorar y revisar los esquemas de incentivos existentes para promover la generación de ingresos propios. 1d. Conocer los verdaderos costos que significa la ejecución de las actividades realizadas por las Áreas Protegidas.</p>	<p>Bajo la administración de CONAF, las tarifas se pueden fijar de acuerdo a las propuestas realizadas, para ello debe ser indicado desde el nivel central e informar por resolución interna a las direcciones regionales. En el escenario de la aprobación del SBAP, las tarifas deben como máximo seguir una política de recuperación de costos, para lo cual se especifica la metodología en el Anexo 2. Si se quisiera optar por cualquier otro mecanismo de fijación de tarifas, esto debiera estar explícito dentro de las facultades del SBAP, para lo cual debe incluirse una indicación específica en el Proyecto de Ley.</p>
<p><u>Financiamiento Áreas Terrestres Protegidas:</u> - Existe un espacio de perfeccionamiento de los instrumentos de tarifas vigentes, estableciéndose por ejemplo una política tarifaria basada en una recuperación de los costos asociados al ingreso de visitantes a las AP.</p>	<p><u>Perfeccionamiento de esquemas vigentes de Concesiones:</u> 2a. Implementación de un Comité Técnico Nacional de CONAF, el cual tenga bajo su cargo todas las concesiones. 2b. Desarrollo de contratos estándares.</p>	<p>Creación de Comité Técnico Nacional para facilitar estandarización de contratos, negociación de ellos y establecer un Plan Anual de fiscalizaciones. Este Comité puede ser creado por CONAF en la situación actual bajo una resolución de la institución. En el escenario del SBAP, el Proyecto de Ley que lo crea debe considerar de manera explícita la facultad del servicio para la generación de contratos de concesiones y también la generación de convenios y arreglos institucionales que sean necesarios para su correcta administración (como este Comité).</p>
<p><u>Financiamiento Áreas Marinas Protegidas:</u> Al no existir generación de ingresos propios, se pueden diseñar esquemas que aumenten los recursos disponibles para la conservación de dichas áreas.</p>	<p><u>Esquemas nuevos para AMP - Campañas:</u> 3a. Campañas de educación ambiental y difusión de las AP como ejes de la conservación. 3b. Campañas para el levantamiento de fondos y donaciones.</p>	<p>Estas iniciativas deben ser elegibles para el Fondo que permite su financiamiento. Todas deben estar a cargo del MMA; mientras que junto con el Ministerio de Educación se deberán abordar los puntos que correspondan a las mallas curriculares de los colegios. En tanto, las iniciativas de</p>
<p><u>Institucionalidad Sistema Global:</u> - La creación del SBAP como está propuesto en la Ley en discusión permitiría ordenar la institucionalidad vigente en materia de biodiversidad, tanto en materia de normas y actores que intervienen en la protección actual</p>		

<p>de la biodiversidad, y en la gestión de áreas protegidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La creación del SBAP como está propuesto en la Ley en discusión podría representar avances significativos en la preservación y conservación de la biodiversidad si el proyecto es capaz de asumir funciones que ahora desempeñan otras instituciones, o elabora buenos mecanismos de coordinación con todo el entramado institucional que está involucrado en la protección y gestión de las AP. - Contar con una multiplicidad de instituciones que gestionan las AP puede permitir una mayor especialización de cada uno de los actores lo que potencialmente puede ser más eficiente que contar con un sistema altamente centralizado siempre y cuando se cuente con una acción coordinada y un financiamiento centralizado que responda a dicha organización, como puede ocurrir con la creación del SBAP. Las ventajas de la multiplicidad se refiere sólo en términos de gestión específica, pero el rol del MMA y el SBAP es indispensable como entes supervigilante. - Un aumento en los ingresos propios por concepto de entradas y concesiones implica un aumento de la recaudación arcas fiscales. Esta situación podría dar pie hacia un cambio en la presentación del gasto público asignado a las AP, transformándolo desde una perspectiva de gasto hacia una con características de inversión. - Chile posee 27 sugerencias ambientales hechas por la OCDE referidas a temas de mejoras en la gestión e incremento del esfuerzo financiero para la conservación de las AP, lo que presiona al país 		<p>ecoturismo deberán ser desarrolladas en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y SERNATUR, así como con el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuando entre en funcionamiento. Si bien su planificación y coordinación debiera realizarse a nivel central, su implementación deberá estar delegada en las SEREMI de MMA, aprovechando todas las instancias regionales que actualmente existen o generando las nuevas que sean necesarias bajo la figura de convenios de colaboración.</p>
	<p><u>Esquemas nuevos para AMP - Fondo:</u></p> <p>4. Creación de un Fondo que permita recibir aportes de todo tipo, ya sean donaciones nacionales e internacionales así como también aportes públicos y privados, de personas naturales y jurídicas.</p>	<p>Fondo Paraguas en esquema de 2 etapas de acuerdo a lo desarrollado por Bañados y López (2015). Etapa 1 de diseño del Fondo e instalación bajo el alero de una organización internacional. Para ello se debe generar un convenio con el MMA. En esta etapa se debieran consolidar los primeros aportes de fondo semilla para la generación del Fondo (similar al inicio de PROFONANPE) y establecer los estatutos claros y transparentes que facilite la atracción de recursos. En una segunda etapa, se crearía una entidad nueva e independiente, del tipo Fundación de interés público, quien asumiría la administración de dicho Fondo.</p> <p>La creación de este Fondo no implica modificaciones legales a la regulación existente hoy, pero sí sería importante incluirlo en el Proyecto de Ley del SBAP para que su generación quede comprometida.</p>
	<p><u>Esquemas nuevos para AMP – Otros ingresos:</u></p> <p>5. Otorgamiento de licencias a operadores turísticos</p>	<p>Generación de concesiones a través de la Ley de Turismo (MBN) para el caso de operadores turísticos.</p>

<p>para una definición de políticas en favor del cumplimiento de estas sugerencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificaciones legales al sistema actual podrían incluir arreglos institucionales que permitieran mejorar los actuales esquemas de financiamiento propio y permitir nuevas alternativas. <p><u>Institucionalidad Áreas Terrestres Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe un espacio de crecimiento en el presupuesto asociado a la postulación exitosa al FDNR por parte de CONAF si se potencian las capacidades y conocimientos a nivel local. - El perfeccionamiento de los indicadores de gestión de las áreas protegidas de CONAF, así como una mejora en su definición y monitoreo, puede traducirse en una mejor relación con DIPRES que favorece la negociación presupuestaria. <p><u>Institucionalidad Áreas Marinas Protegidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Al no contarse con financiamiento público específico para su conservación, pudiera existir la posibilidad de diseñar un programa presupuestario en conjunto con DIPRES, definiendo claramente los objetivos de conservación, indicadores de monitoreo y metas. 	<p><u>Esquemas de gobernanza para AMP:</u></p> <p>6. La administración de las AMP debiera estar en manos de Comités Locales de Administración, supervigilados por el MMA o futuro SBAP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La generación de dichos Comités debe evaluarse en cada caso. Sólo en las situaciones donde existen interesados en la zona deben ser creadas estas instancias. - Escala local, evaluación caso a caso de la necesidad de contar con una representación mayor (por ejemplo: existencia de más de un AMP en una región). - Creación en etapas: primera fase en base a mesas de trabajo que permitan la planificación de las AMP así como el seguimiento de ésta y el intercambio de información relevante. Después de un plazo establecido de dicho funcionamiento, se evalúa la formalización de este Comité en base a un convenio de colaboración entre el MMA (o el futuro SBAP) y el resto de los actores, donde se establezcan claramente los roles y aportes de cada uno de los participantes. - Actores potenciales a participar definidos de acuerdo a las categorías de protección de las AMP de forma de alinear los intereses de dichos Comités. - Especialmente interesante la participación de terceros en servicios no esenciales de las AMP (turismo, educación, investigación). - Evaluar la generación de ingresos propios en organismo de patrimonio propio que posteriormente son usados para la administración y mantención del AMP³⁶. - Participantes en el Comité deben ser elegibles
---	---	---

³⁶ Los organismos de patrimonio propio tienen la posibilidad de mantener los ingresos operacionales en su patrimonio sin que sean derivados al Estado. Este tipo de organismos pueden ser las organizaciones que pertenezcan al Comité Local, siempre sin fines de lucro, o al futuro SBAP si es que la ley que lo crea considera esta facultad explícitamente.

		para recepción de donaciones (antecedentes acordes a la Propuesta de Ley Única de Donaciones ³⁷). - Comité debe coordinar la postulación a fondos regionales y a Fondo propuesto.
--	--	--

³⁷ Proyecto de Ley que crea un Régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones a entidades sin fines de lucro.

VI. Referencias

- Arenas, Federico, Rodrigo Arriagada, Jonathan Barton, Luis Cifuentes, Francisco J. González, Cristián Henríquez, Fabián Jaksic, Óscar Melo, Sonia Reyes, Francisca Reyes, Stefan Gelcich, Pablo Osses, Alejandro Salazar, Andrés Moreira. 2014. *Servicio de biodiversidad y sistema nacional de áreas protegidas: desafíos de coordinación interinstitucional*. Centro de Políticas Públicas – Grupo Asesor en Medio Ambiente – Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/01/servicio-de-biodiversidad-y-sistema-nacional-de-areas-protegidas.pdf>
- Arensberg, W. (2011). *Análisis Estratégico de la Experiencia Internacional de Gestión y Financiamiento de Sistemas de Áreas Protegidas*. Proyecto GEF SNAP.
- Armitage, K. (2007). *Bird Day for Kids: Progressive Conservation in Theory and Practice*. *Environmental History*, 12 (3), 528-551.
- Biskupovic C, C., Monsalve R., Norel N., Olivares P., Treimun J. (2015). *Elaboración de una línea de base de actores y prácticas productivas de las Áreas Buffer relacionados a los Servicios Ecosistémicos provistos por las Áreas Protegidas de la Región Metropolitana de Santiago. Informe Final*. Proyecto GEF SNAP.
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips and T. Sandwith (2013). *Governance of Protected Areas: From understanding to action*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, Gland, Switzerland: IUCN.
- Bañados F. y López I. (2015). *Análisis Legal/Económico de Fondos Ambientales y Bases Estratégicas para el diseño de un Fondo de Conservación de la Biodiversidad para Chile. Informe 2 Documento Técnico*. Proyecto GEF SNAP.
- Bovarnick, A., J. Fernández-Baca, J. Galindo y H. Negret. (2010). *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión*. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC).
- Decreto N°430 que fija el texto refundido de la Ley N°18.892 Ley General de Pesca y Acuicultura, modificado por última vez el 2015. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13315&idVersion=>.
- Decreto N°13 del Ministerio de Medio Ambiente “Crea Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos “Pitipalena – Añihue”, en la Región de Aysén”. Promulgado el 18/02/2014 y publicado el 23/03/2015.
- D.L. 1939 de 1977. Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. Incluye modificaciones hasta el 10/10/2014.

- Figuerola, E. (2012). *Diseño operativo de una estrategia de financiamiento de mediano y largo plazo del sistema nacional de áreas protegidas de Chile*. Proyecto GEF SNAP.
- Figuerola, E. (2011). *Valoración Económica Detallada de las Áreas Protegidas de Chile*. Ministerio de Medio Ambiente de Chile y Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (eds.). Editorial Salesianos. Santiago, Chile.
- Gelcich S, Amar F, Valdebenito A, Castilla J, Fernandez M, Godoy C, Biggs D. (2013). *Financing Marine Protected Areas Through Visitor Fees: Insights from Tourists Willingness to Pay in Chile*. *Ambio*;42(8):975-984.
- Gelcich, S. (2014). *Towards polycentric governance of small-scale fisheries: insights from the new management plans policy in Chile*. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 24(5), 575-581.
- Havens, K., Kramer, A. y Guerrant, E. (2014). *Getting Plant Conservation Right (or Not): The Case of the United States*. *International Journal of Plant Sciences*, 175 (1), 3-10.
- Jones, PJS., Qiu W. y De Santo E.M. (2011): *Governing Marine Protected Areas - Getting the Balance Right. Technical Report*. United Nations Environment Programme.
- Ladrón de Guevara, J. (2014). *Propuesta de Estrategia Financiera 2015-2030 Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Informe Final*. Proyecto GEF SNAP.
- Ley 19.300 de 1994. Ley sobre Bases Generales del Medioambiente. Incluye modificaciones hasta el 13/11/2010.
- López, R., Hays, K., Wagner, M., Locke, S., McCleery, R. y Silvy, N. (2006). *Integrating Land Conservation Planning in the Classroom*. *Wildlife Society Bulletin (1973-2006)*, 34 (1), 223-228.
- Marshall, J., Kleine, D. y Dean, A. (2015). *CoralWatch: education, monitoring, and sustainability through citizen science*. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 10 (6), 332-334.
- MEA (3003). *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco de la Evaluación. Resumen*. Grupo de Trabajo sobre el Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio. Disponible en <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf>.
- Melo O., Toledo G., Mao L., Arriagada R. (2013). *Cuantificación y valoración de los servicios ecosistémicos ofrecidos por el Parque Natural Aguas de Ramón*. Proyecto Fondo de Investigación del Bosque Nativo N° 038-2012.
- Pacha, M. (2010). *Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en América Latina*. Programa FAO/OAPN.
- Proyecto GEF SNAP. (2015). Pagina web: <http://www.proyectogefareasprotegidas.cl/quienes-somos/descripcion-del-proyecto/>. Acceso por última vez 26 Septiembre 2015.

Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Disponible en <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/ProyectoLeyServicioBiodiversidad.pdf>

Proyecto de Ley que crea un Régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones a entidades sin fines de lucro. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9678&prmBoletin=9266-05.

Rovira J. 2012. Modelo de Gobernanza de un Sistema de Áreas Marinas Protegidas Chilenas. Tesis Doctoral.

Toledo, T. y Yurish, C. (2015). *Estudio de la Evolución de los Ingresos de Operación de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado para el Período 2009-2014. Documento Técnico Económico.* Programa GEF SNAP.

Valenzuela, F. (2015). *Conservación del Patrimonio Natural y Áreas Protegidas: Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Sustentable de Chile.* Presentación realizada el 7 de Septiembre 2015 en el marco del Programa GEF SNAP.

Vásquez, F., Castilla, J.C., Gelcich, S., Quiroga M.A., Carrasco, P., Paz, X., y Riquelme, J. (2010). *Evaluación económica de los activos ambientales presentes en la red de reservas marinas decretadas en el país bajo la ley General de Pesca y Acuicultura. Informe Final.* Proyecto FIP 2008-56.

Villanueva J. (2005). *Análisis de las Necesidades de Financiamiento del SINANPE. Informe Técnico.* Proceso de Construcción del Plan Financiero a largo plazo para el SINANPE: Primera Fase. Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas (GPAN) PROFONAPE.

Yurish, T. y Toledo, C. (2015). *Estudio de la Evolución de los Ingresos de Operación de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado para el Período 2009-2014. Documento Técnico Económico.* Programa GEF SNAP.

Zorondo-Rodríguez, F. (2014). *Propuesta de Objetivos Estratégicos y Metas para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Chile. Documento de Trabajo.* Proyecto GEF SNAP.

Anexo 1: Actores relevantes involucrados en el estudio

La realización de las propuestas presentadas en el informe incluye las indicaciones y opiniones generadas a partir de las entrevistas de los actores relevantes que se presentan en el cuadro siguiente:

Institución	Nombre - Cargo
DIPRES	Mabel Barrales, Jefe análisis MMA
	Paula Aravena, Analista MMA
	Claudio Martínez, Jefe análisis Ministerio de Agricultura
	Marcela Raad, Analista Ministerio de Agricultura
CONAF	Luis Hermosilla, Jefe Departamento Planificación
	Patricia Gaete, Analista Gestión Financiera
MMA	Diego Flores, Jefe Departamento de Áreas Protegidas
	Jaime Rovira, Departamento de Políticas y Planificación de la Biodiversidad
	Amerindia Jaramillo, Departamento Economía Ambiental
	Lorna Püschel, División Jurídica
SERNAPESCA	Erika Silva, Jefe (S) Departamento Gestión Ambiental
RM Choros-Damas	Gerardo Cerda, SERNAPESCA IV Región
Subsecretaría de Turismo	Magdalena García
SERNATUR	Arlette Levy
AMCP-MU Lafquén Mapu Lahual	Claudio Castro, de la SEREMI MMA Región Los Lagos
TNC	Alfredo Almonacid, Administrador y Coordinador Reserva Costera Valdiviana
Juan Carlos Castilla	PUC
Eduardo Katz	Ex Gerente ASP CONAF

El día 18 de Noviembre se realizó una mesa redonda con otros actores relevantes para mostrar los resultados sobre específicamente las propuestas en relación a la generación de ingresos propios en AMP y esquemas de gobernanza. Las opiniones y comentarios de los asistentes fueron considerados en la elaboración de este informe final. A continuación se presenta una lista de los presentes:

- Juan Luis Orellana, Profesional Departamento Áreas Protegidas MMA
- Juan Ladrón de Guevara, Director Consejo Producción Limpia
- Mario Palma, Proyecto GEF SNAP
- Enrique Calfucura, Economía UDP
- Paulina Reyes, Economía U. Chile
- Marcela Torres, Economía U. Chile
- Danisa Moya, Proyecto GEF SNAP
- Fernando Valenzuela, Proyecto GEF SNAP

Anexo 2: Metodología para la estimación de costos de provisión según objetivos finales por unidad en para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas³⁸

i. Introducción y Contexto

La administración de áreas silvestres protegidas (ASP) contempla distintos objetivos, dentro de los cuales se pueden mencionar la conservación de especies, la provisión de servicios a los visitantes y las actividades para prevenir incendios o accidentes. Para cumplir con estos objetivos, la administración del sistema de áreas protegidas ejecuta distintas actividades, gastos e inversiones, las cuales en la mayoría de las oportunidades aportan a varios de estos objetivos simultáneamente.

En la actualidad no se cuenta con un sistema que permita conocer los costos reales asociados a cada una de estas actividades, ni menos los costos relacionados al cumplimiento de cada uno de los objetivos finales. Como ejemplo de ello, se pueden mencionar los patrullajes que realizan los guardaparques. En estas actividades se espera detectar o prevenir la caza furtiva o cortas ilegales, pero al mismo tiempo prevenir accidentes e incendios por parte de los visitantes. Esta actividad que requiere de gastos en transporte, alimentación, equipamiento y personal, en la actualidad no son imputados adecuadamente a nivel de la unidad, ni menos cuantificados los recursos que se utilizan en esta actividad.

El no contar con la información real de costos de las actividades para el cumplimiento de los objetivos finales, genera problemas para la correcta administración, asignación de recursos y tarificación por parte de los administradores y las autoridades.

En este anexo se presentará una propuesta metodológica para la determinación de los costos reales de las actividades asociada a los objetivos de:

- Conservación (CON)
- Atención de visitantes o uso Público (AUP)
- Prevención de incendios y accidentes (PIA)

Para ello se describirá la estructura, la forma de administración descentralizada, el sistema de incentivos con que cuenta la Corporación Nacional Forestal, y las implicancias que estos tienen en la metodología para el cálculo de costos. Se presentarán y describirán las fuentes de información actualmente existentes.

Finalmente se presentarán las estrategias que se pueden utilizar en la Unidades para hacer frente a los cambios en visitación, en riesgos y en requerimientos extraordinarios de conservación.

³⁸ Los autores agradecen el aporte de esta sección a Eduardo Katz.

ii. Estructura administrativa, financiera y territorial de CONAF

Estructura administrativa y presupuestaria.

La Corporación Nacional Forestal (CONAF) encargada actualmente de la administración de las áreas protegidas es una institución descentralizada con presencia en todas las regiones y en la mayoría de sus provincias. Cuenta con 101 unidades, divididas en parques nacionales, reservas y monumentos. Estas unidades se encuentran ubicadas en su gran mayoría en lugares lejanos y remotos.

La CONAF, junto con administrar el sistema de áreas protegidas, cumple con otros objetivos nacionales, como son el manejo del fuego y administrar la política de fomento forestal. En el cumplimiento de estos objetivos la CONAF presenta numerosas economías de escalas, como por ejemplo en las telecomunicaciones, en el transporte y en servicios como fiscalía, recursos humanos y departamentos de compras. Estos bienes y servicios son utilizados simultáneamente por los distintos programas de la CONAF a nivel nacional y regional.

Anualmente el Congreso Nacional, aprueba la ley de presupuesto para la CONAF. En esta ley se explicita el presupuesto anual en distintos programas presupuestarios. Estos están numerados y cada uno cumple una función y objetivo específico. Su número y nombre se presentan en la siguiente tabla:

Tabla A2 1: Programas presupuestarios de CONAF.

Número del programa presupuestario	Nombre del programa presupuestarios
01	CONAF, Dirección Ejecutiva
03	Manejo del fuego
04	Administración de Áreas Protegidas
05	Gestión Forestal
06	Programa de Arborización Urbana

Estos programas presupuestarios, son independientes entre ellos y cuentan presupuesto definido específicamente por sub títulos (personal, bienes y servicios, activos no financieros, etc.). Cuentan además con objetivos, metas, e indicadores de gestión propios. A nivel nacional, jerárquicamente la CONAF, se organiza en una Dirección ejecutiva, unidades de apoyo (Fiscalía, administración, recursos humanos, comunicaciones) y gerencias técnicas dentro de la cual se encuentra la Gerencia de áreas Silvestres Protegidas.

Administración de áreas protegidas

A nivel regional, existe una Dirección regional y un Jefe del departamento de áreas protegidas (DASP), quien lidera un equipo de profesionales de apoyo y los administradores de unidades. En algunas regiones existe una un encargado provincial de áreas protegidas. El proceso de compras

públicas y administración de activos es llevado a cabo por los encargados de administración y finanzas regionales y provinciales, según sea el caso, a petición de los encargados de ASP.

Anualmente el director Ejecutivo y el Gerente de áreas protegidas, distribuyen discrecionalmente el presupuesto en las regiones, según sus objetivos, desafíos y metas. Lo mismo sucede a nivel regional en donde discrecionalmente el Director regional, junto al Jefe DASP distribuye el presupuesto en las unidades.

Se debe mencionar que una parte considerable de la infraestructura de las ASP, ha sido financiada con Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR). Estos fondos a los cuales se concursa a nivel regional, no son incluidos en el presupuesto de CONAF.

Gestión financiera y metas de gestión

A petición del equipo de ASP, los encargados de administración y finanzas ejecutan los procesos de compras públicas e imputan los gastos a diversas cuentas presupuestarias por programas, regiones y unidades. La información de estas operaciones y los saldos presupuestarios son gestionados a través de la plataforma del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que es la plataforma de Estado para llevar seguimiento de la gestión financiera. Es importante destacar que no existe un adecuado sistema de centros de costos al interior de CONAF a pesar de la existencia de cuentas especiales y sistemas informáticos. En el proceso de imputación, no existe, ni es exigida la rigurosidad que un adecuado sistema de centros de costos requiere. En algunas oportunidades los gastos se imputan en cuentas que cuentan con presupuesto, pero que no necesariamente están relacionadas a la actividad o a la unidad. Adicionalmente no existen los protocolos para la valoración del uso de activos y la imputación por su uso.

Existen numerosas sistemas y herramientas que regulan el control de las metas e indicadores de gestión en la institución. Con la finalidad de comprender mejor la metodología para el cálculo de costos de provisión, se describirán algunos instrumentos utilizados y que permiten entregar información relevante. Una meta de gestión que se utiliza en todas las unidades, es el cumplimiento anual del Plan Operativo Anual (POA). En este plan se incluyen la mayoría de las actividades que se realizan y existe un compromiso con respecto a metas, como por ejemplo el número de patrullajes o charlas de educación ambiental ejecutadas mensualmente. Este instrumento puede contener sesgos, debido a que no existen incentivos para presentar todas las actividades realizadas y poner las metas de una forma ambiciosa y desafiante. Existen además otras metas a nivel regional que verifican el cumplimiento de acciones adicionales que en algunas oportunidades no se encuentran representadas en el POA, ya que son responsabilidad del equipo regional y no de las unidades.

Fuentes de información actualmente existentes

Con la finalidad de estimar los costos de provisión de las distintas actividades y el cumplimiento de los objetivos finales, se propone utilizar las siguientes fuentes de información, las cuales han sido explicadas anteriormente en el informe:

- Ley de presupuesto según programa y ítems presupuestarios.
- Presupuestos regionales.
- Presupuestos de cada unidad.
- Información sobre gastos en SIGFE
- Actividades del POA de cada unidad.
- Planes específicos o acciones ejecutadas a nivel regional.
- Entrevistas con administradores y equipos regionales.

iii. Metodología

La amplia gama de áreas protegidas, su ubicación en distintas regiones, sus distintos tamaños y sus distintos desafíos y riesgos, ha llevado a que existan distintos modelos de organización y de administración. Esta condición dificulta una propuesta generalizada para los costos asociados a cada actividad y a cada objetivo final (OF). Para ello se debe seguir un proceso riguroso, región a región, unidad tras unidad en donde se puedan aplicar criterios comunes para la adecuada valorización de las actividades.

Con la finalidad de determinar adecuadamente los costos de provisión para cumplir con los Objetivos Finales (OF) de Conservación (CON), Atención de visitantes y uso público (AUP) y prevención de incendios y accidentes (PIA) a nivel de las unidades, es necesario realizar un exhaustivo proceso de sistematización de la información y de las fuentes de esta. Para ello, es necesario catastrar en los distintos niveles administrativos, todos los recursos y determinar la proporción en la cual son utilizados en las actividades finales como costos directos (CD) o en la administración general como costos indirectos (CI).

Adicionalmente es necesario determinar la proporción de aporte a cada uno de los OF que se realiza con cada actividad individual del POA. Esto con la finalidad de asignar un costo asociado al cumplimiento de cada OF por unidad, basado en los costos reales de las actividades.

Esta metodología debe tomar en consideración la existencia de numerosas complicaciones y dificultades para su aplicación:

- La existencia de costos que son compartidos por los distintos programas presupuestarios de CONAF (telecomunicaciones, vehículos, etc.)
- Gastos imputados a nivel nacional (planes de manejo, uniforme, materiales para la prevención, etc.)
- Distintas formas de organización regional con delegación provincial o no.
- Características, necesidades y objetivos específicos de cada unidad.
- Recursos disponibles para la administración de la unidad.
- Fondos de terceros.
- FNDR e inversión, infraestructura.

Etapas y propuestas

- 1. Modificación de los Planes operativos anuales POA:** Este instrumento debe modificarse e incluir los recursos utilizados en cada una de sus actividades. Como ejemplo se puede mencionar el uso de vehículos, jornadas hombre, gastos corrientes, uso de equipamiento, materiales, etc. Adicionalmente y como ya fue mencionado, los POA deben ser reflejo de la actividad real y necesaria al interior de las ASP. Estos deben ser utilizados para la asignación presupuestaria de la unidad y no simplemente como una medida de cumplimiento de metas de gestión. (ver ejemplo en Tabla A2 2).
- 1. Correcta asignación de los gastos nacionales y regionales a las unidades:** Por diversas razones administrativas algunos gastos no son imputados a las unidades, ni menos a las actividades del POA. Un buen ejemplo de ello es el gasto en uniformes, el cual es imputado a nivel nacional pero es utilizado por los Guardaparques en las unidades. Estos gastos deben ser adecuadamente contabilizados en los costos de provisión de las actividades (CD) de administración (CI) a nivel de las unidades. Se debe hacer este ejercicio con los gastos nacionales y regionales que son utilizados por la unidad y no son imputados a esta. Otros ejemplos son la elaboración de los planes de manejo, las telecomunicaciones y vehículos que son imputados a nivel nacional.
- 2. Determinación y costeo de recursos utilizados para cada actividad:** Para cada una de las actividades presentadas en el POA, se debe hacer un exhaustivo ejercicio para determinar qué recursos se van a utilizar en su ejecución y valorizarlos adecuadamente basados en información histórica y cotizaciones. Es fundamental incluir los recursos con los cuales ya se cuenta en la institución, como son los vehículos, el personal, el equipamiento y la infraestructura, además de los recursos adicionales que se deben adquirir como materiales o contrataciones extraordinarias. Por ejemplo en una actividad de patrullaje, se deben especificar y costear el uso de vehículos, caballos, embarcaciones, combustible, jornadas laborales, horas extraordinarias, alimentación, equipamiento entre otros. Para costear el uso de embarcaciones o vehículos por ejemplo, es necesario calcular todos los gastos anuales (incluyendo su depreciación) que se incurren y dividirlo por el número total de días utilizados para poder tener una aproximación al costo diario de su uso.
- 3. Valoración de del uso de recursos comunes a nivel regional:** existen distintos recursos que son utilizados por los distintos programas presupuestarios de la CONAF y que muchas veces son imputados a la dirección regional, como es el caso de las radiocomunicaciones, el uso de vehículos o de ciertas embarcaciones. El uso de esos recursos por parte de las unidades debe ser cuantificado, valorizado adecuadamente e incluidos en las actividades que los utilizan (o CD) o como costos administrativos (o CI) si es que no son utilizados directamente en ninguna actividad específica.
- 4. Valorizar uso de Infraestructura:** Como fue mencionado anteriormente, una parte importante de la infraestructura es financiada principalmente con Fondos de Desarrollo Regional (FNDR) y no corresponde a gastos o presupuestos de CONAF. A pesar de esto, los costos de infraestructura, si deben ser incluidos en la valoración y costos del las

actividades. Para su adecuada valoración es necesario realizar un proceso de depreciación de los activos y con ello obtener el valor por el uso de la infraestructura.

5. **Fondos de terceros:** Ciertas actividades que se realizan en las ASP, son financiadas externamente con contratos suscritos entre CONAF y terceros. Es importante incluir estas actividades y bienes en el cálculo de los costos de provisión de las actividades.
6. **Determinación de costos de administración general o costos Indirectos (CI) :** En este ítem se deben incluir todos los gastos que tienen un carácter netamente de administración y que no están relacionados directamente a una actividad específica u objetivos finales. Existen algunos bienes o recursos que son compartidos entre los costos directos y los indirectos que dificultan la clasificación. Ejemplo de esto es una camioneta que es utilizada durante 100 días en patrullajes y otras actividades explicitadas en el POA y el resto de los días en otras actividades que no están relacionadas directamente a los objetivos finales. El costo de los 100 días se deben contar como costos directos (CD) y los días restantes del año como costos Indirectos (CI).
7. **Asignar a cada actividad listada, su proporción de aporte a los objetivos finales OF:** Algunas actividades cumplen distintos objetivos finales al mismo tiempo. Por ejemplo los patrullajes anteriormente mencionados que cumplen objetivos de conservación, prevención y visitantes simultáneamente. Se plantea utilizar talleres con personal directamente relacionados a las ASP para que le asignen la proporción en la cual cada actividad aporta a cada uno de los objetivos finales OF. Ver ejemplo planteado en la Tabla A2 3).
8. **Calculo final por Objetivo Final: Incluyendo todas las actividades y gastos,** con sus respectivas proporciones, se debe llegar a un cálculo final de los costo de implementación de los distintos OF.

Esta metodología debe ser aplicada idealmente en un periodo de al menos un año, ya que requiere incluir información sobre el uso de recursos para cada actividad planificada en los POA al comienzo de cada año. En un periodo de tiempo menor, el equipo consultor deberá consolidar junto a los administradores de ASP y los equipos regionales la información sobre uso de recursos específicos para cada actividad.

Se plantea que el equipo consultor realice talleres regionales con los administradores, el equipo de ASP y personal de administración y finanzas. En estos talleres se deben consensuar, basándose en la opinión y experiencia del personal regional, los supuestos asignados a la utilización de recurso y la proporción en la cual cada actividad contribuye a cumplir con los diversos objetivos finales OF.

En el ejemplo presentado en la Tabla A2 2, se puede observar algunas actividades de un POA hipotético. Como fue planteado en la metodología, se plantea incluir los recursos necesarios para ejecutar la actividad y su costo asociado.

Tabla A2 2: POA hipotético que incluye metas, actividades, recursos necesarios y valores unitarios y finales por actividades.

Actividad	Unidad de verificación	Meta anual	Recursos utilizados para ejecutar la actividad	Unidad	Valor por unidad (Pesos)	Costo por ítem usado en cada actividad (Pesos)	Costo Total actividad para cumplir meta
Patrullaje	Días	100	Vehículo	1	\$45,000	\$45,000	\$10,750,000
			Combustible	30	\$750	\$22,500	
			Jornadas Guardaparque	2	\$20,000	\$40,000	
Charla de educación ambiental	Charlas	300	Auditorio y equipo multimedia	1	\$33,000	\$33,000	\$25,650,000
			Jornada educador	2	\$25,000	\$50,000	
			Materiales didácticos	25	\$100	\$2,500	
Construcción de senderos	km	20	Jornadas personal de Mantenimiento de senderos	10	\$15,000	\$150,000	\$11,600,000
			Combustible	40	\$750	\$30,000	
			Madera	10	\$40,000	\$400,000	
Contratación de 25 Jornales transitorios	Meses	6	Jornal Transitorio (por mes)	25	\$300,000	\$7,500,000	\$54,000,000
			Alimentación (por mes)	25	\$40,000	\$1,000,000	
			Uniformes (anual)	25	\$120,000	\$3,000,000	

En el ejemplo presentado en la, se puede observar el resultado del taller con personal regional de ASP y administradores, en los cuales se asignan las proporciones o porcentajes de aporte de cada actividad a los objetivos finales OF.

Tabla A2 3: Estimación de los costos finales directos de cada objetivo final OF.

Actividad del POA	Costo directo de la actividad	Porcentaje de aporte de la actividad a los Objetivos Finales		
		Conservación	Atención visitantes	Prevención de accidentes e incendios
Censos de huemules	\$1,235,000	100%	0%	0%
Patrullajes	\$10,750,000	40%	30%	40%
Charlas de educación ambiental a visitantes	\$25,650,000	0%	70%	30%
Construcción de senderos	\$11,600,000	0%	90%	10%
Costo según objetivo Final		\$5,535,000	\$31,620,000	\$13,155,000

iv. Temporalidad y adaptaciones frente a cambios en visitación y riesgos en la administración de las ASP.

Con la finalidad de cumplir con estándares de calidad en la atención, prevenir accidentes e incendios y realizar actividades de conservación de mayor tamaño, la administración de áreas silvestres protegidas utiliza diversas estrategias:

- **Aumento estacional de visitantes:** Durante las temporadas de mayor visitación, las unidades contratan temporalmente personal transitorio con la finalidad de no disminuir la calidad de la atención y la capacidad de prevenir accidentes e incendios. Adicionalmente y con buenos resultados se ha implementado la ayuda de voluntarios durante los fines de semana o durante las temporadas de verano. Ejemplo de ellos son los Parques la Campana, río clarillo o las Torres del Paine, que tienen importantes aumentos de visitación estacional e importantes riesgos de incendios y accidentes.
- **Aumento de riesgo de incendios:** En algunos años donde existe mayor riesgo de incendio, ya sea por condiciones de mayor disponibilidad de combustible vegetal o por la existencia de periodos secos prolongados, CONAF dispone de mayor cantidad de recursos para la prevención de incendios. Ejemplo de ello puede ser la contratación adicional de helicópteros en los años cuando florece y se secan las plantas de Quila en la zona sur. En estos años se disponen cuadrillas adicionales dentro de ASP, para responder en el menor tiempo posible. Se puede citar como otro ejemplo la prohibición de uso del fuego por los visitantes y su mayor fiscalización en días en los cuales están pronosticados vientos cordilleranos del este, llamados Puelche.
- **Aumento de riesgo de accidentes:** Con la finalidad de reducir accidentes recurrentes, generados por un aumento en los visitantes, las unidades implementan normas y protocolos de seguridad como también nuevos puestos de vigilancia y control. Como

ejemplo de ello podemos citar la instalación de una guardería de montaña en el Parque Nacional Villarica para fiscalizar las ascensiones al volcán, lo cual ha reducido significativamente el número de accidentes. En el parque Torres del Paine se han aumentado significativamente el personal transitorio y los protocolos de seguridad y con ello se han reducido los accidentes ocurridos en la zona de montaña.

- **Actividades de conservación:** En algunas acciones de conservación, se requiere de un importante número de guardaparques experimentados al mismo tiempo en un lugar para poder ejecutarlas. Es común que exista intercambio de personal entre unidades para ello. Para ello, se requiere de transporte y de viáticos. Ejemplo de ello pueden ser los censos de fauna que requisen personal censando, en distintos lugares simultáneos en una unidad. Las actividades de anillamiento de Flamencos en el norte del país, también requieren de la ayuda de personal de varias ASP cercanas para minimizar el impacto en las poblaciones de aves.

Anexo 3: Educación Ambiental y concientización sobre la conservación

La conservación efectiva implica atender necesidades elementales, tales como la información sobre la distribución de especies y su rareza; la investigación, la gestión, la conservación in situ y ex situ y la capacidad para mitigar las amenazas que enfrentan las especies; la educación y la formación, para asegurar que todos los involucrados en las acciones que afectan a la conservación estén informados y puedan tomar las mejores decisiones; política y financiamiento para apoyar la capacidad y la conservación continuada; y, **una comunicación efectiva para que el público entienda y apoya la importancia y la necesidad de conservación** (Havens, et. al, 2014).

Se destaca que la clave para un mejor manejo sería la **educación científica** para garantizar que la próxima generación de científicos esté lista para abordar grandes desafíos; así como su **difusión**, para que quienes administren tierras sean capaces de identificar, monitorear y gestionar las especies y comunidades vegetales bajo su control. Por lo tanto, la recomendación es fortalecer la educación botánica y la divulgación en todos los niveles de edad; ofrecer cursos relacionados con investigación científica en el área en universidades; desarrollar formas más eficaces de comunicar la importancia de las plantas y la necesidad de su conservación para el público y los políticos (Havens, et. al, 2014).

La educación en los colegios debe ser un pilar fundamental para la conservación. A través de la pedagogía se debe generar **conciencia moral** sobre el valor de proteger y conservar, junto con la **entrega de información** sobre las especies, sus hábitats y los ecosistemas. La interacción de los estudiantes con la naturaleza promueve la simpatía por ésta, la que podría armonizar el individualismo del estudiante con su entorno natural y al hacerlo se incrementaría la calidad de vida, fomentar la investigación científica y promover una conservación ética. **La conservación solo avanzará cuando el conocimiento y la información científica estén aparejados con sentimientos morales que muevan a la gente a proteger la naturaleza** (Armitage, 2007).

CoralWatch es un programa global científico-ciudadano, que incorpora educación y monitoreo de los arrecifes del mundo. Los voluntarios monitorean la decoloración de los corales con una tarjeta de muestra, luego ingresan los datos al sitio web. Además, **la organización sube a la web información para profesores, con planes de estudio y material para las clases, y turistas, con consejos y sugerencias.** También publican un libro escrito y producido por profesores de colegios, artistas gráficos, educadores ambientales y profesores universitarios. Por lo tanto, **un rol importante de la organización es promover educación, ya que para salvar a los arrecifes se requiere de un compromiso de todas las generaciones**, por lo que ellos simplifican los mensajes a través de material impreso y electrónico para las escuelas primarias (Marshall, et. al, 2015).

Texas, EE.UU. tiene experiencias interesantes al respecto. Los planes de conservación de la tierra son un componente importante en el manejo de hábitat de vida silvestre, e involucrar a estudiantes de pregrado para que participen en la planificación de la conservación, podría cerrar la brecha entre la formación académica formal y las experiencias profesionales de la fauna. Permitir que los estudiantes tengan un papel activo en este proceso, ofrece una oportunidad única

para que ganen experiencias prácticas, al mismo tiempo que mejoran sus habilidades. Los estudiantes se pueden inscribir en el programa Manejo de Vida Silvestre y Conservación del Hábitat, quienes trabajan en grupos para desarrollar un plan de manejo para 3 terratenientes locales. Los propietarios de tierras, por su parte, reciben 3 planes revisados por pares de gestión, y pueden seleccionar uno para implementarlo en su propiedad. Además, los estudiantes reciben apoyo técnico para realizar su trabajo. Los estudiantes no solo adquieren experiencia, sino que también una sólida formación en principios ecológicos (López, et. al, 2006).