

Barrera 4: Capacidades Institucionales e Individuales Deficientes para la Planificación y Manejo Financiero

46. Las deficientes capacidades institucionales e individuales intensifican las limitaciones sistémicas descritas anteriormente. A nivel institucional, la estructura en la cual 14 instituciones públicas diferentes y muchos actores privados manejan 24 categorías diferentes de AP, es insuficientemente amplia y, al mismo tiempo, demasiado diversa. A la gama existente de categorías de manejo de AP en Chile le faltan varias categorías recomendadas por directrices internacionales que permiten usos productivos sustentables (no hay ninguna en Chile) (ej. las categorías de la UICN, el Área de Manejo de Hábitat/Especies, el Paisaje Terrestre / Paisaje Marino protegido, y las Áreas Protegidas con Recursos Manejados). Si bien las Reservas Naturales y las Áreas Marinas y Costeras Protegidas en Chile permiten algunos usos productivos muy limitados, de hecho, éstas son manejadas esencialmente como áreas de conservación estricta. Como resultado de ello, las AP existentes en Chile son vistas en general como una obstrucción al desarrollo, en vez de cómo herramientas flexibles que pueden combinar la conservación de la biodiversidad del país con el uso sustentable de los recursos naturales, base que soporta mucha de la economía de Chile. Además, la prácticamente ausencia de categorías de AP de múltiples usos impide la conectividad de dichas áreas con las AP más pequeñas que poseen estrictos objetivos de conservación.

47. Al mismo tiempo, el sistema existente es muy diverso, con una sobre abundancia de instituciones y categorías de manejo de AP, lo que produce falta de cohesión y eficiencia. Además, debido a que Chile no cuenta con una institución oficialmente responsable que trascienda los variados sub-sistemas de áreas protegidas públicas, muchas de las AP funcionan de manera aislada, siendo ineficientes y perdiendo oportunidades para desarrollar sinergias entre las AP y los grupos de actores involucrados. Por ejemplo, los diferentes modelos administrativos y actividades de manejo en las AP públicas a lo largo de Chile son implementados sin un marco estratégico para estandarizar los enfoques para la eficiencia en el manejo, la conservación de la biodiversidad u otros objetivos de conservación. Uno vacío en particular es el de un sistema de indicadores de manejo, el cual permitiría el desarrollo de estándares y de criterios para medir y certificar la eficiencia de manejo de las AP en el país.

48. Este conjunto descoordinado de instituciones significa que las lecciones aprendidas en un AP o institución de AP no son fácilmente ni oportunamente compartidas con otras, lo que ocasiona algunas veces la duplicación de resultados. Las AP vecinas raramente programan acciones conjuntas para entregar mayor protección a más de un área, y los grupos regionales de AP no planifican colectivamente a nivel del paisaje o para actuar a bajos costos. Este es un problema importante para la conservación de la biodiversidad, ya que algunas áreas protegidas son muy pequeñas para asegurar poblaciones viables de algunas especies en el largo plazo (en particular si el cambio climático empieza a impactar el funcionamiento de los ecosistemas), y aún no poseen corredores que las unan a áreas protegidas cercanas, y/o carecen de un manejo conjunto entre áreas protegidas colindantes⁶.

49. La complejidad del conjunto existente de sub-sistemas de áreas protegidas y de sus respectivas instituciones de manejo, han impedido a las autoridades chilenas recolectar, evaluar y utilizar la información básica necesaria para un manejo eficiente de las AP. A nivel de las AP individuales y de los sub-sistemas de AP, los planificadores y administradores de áreas protegidas se ven limitados por recursos y herramientas de información que nos son suficientes para medir, monitorear o manejar la conservación de la biodiversidad. Aunque la información acerca de áreas protegidas específicas varía ampliamente en términos de profundidad y calidad, la gran mayoría de las AP posee información

⁶ Algunos ejemplos de éstos son: los altos humedales andinos, que proporcionan hábitats y corredores biológicos para especies de aves y mamíferos en el norte del país; y ecosistemas acuáticos (ríos, lagos, humedales) que proporcionan importantes corredores este-oeste para muchas especies.

insuficiente sobre características ambientales claves que son críticas para el manejo eficiente de las AP, que incluye: el conocimiento de la capacidad de carga de los ecosistemas dentro de las AP (por ejemplo, niveles de uso sustentables de los productos forestales; documentación de regiones vulnerables a incendios catastróficos; y conocimiento acerca de problemas con especies invasoras y prioridades de acción). Y, a pesar de que las áreas protegidas existentes han recolectado información acerca de la cobertura de tipos de vegetación y de las zonas zoogeográficas marinas, no se han realizado estudios que vinculen estas clasificaciones con los niveles reales de biodiversidad. Además, los sistemas de información usados por los distintos sub-sistemas de AP, que incluyen sistemas de clasificación de ecosistemas y los indicadores asociados de representatividad de ecosistemas, no están integrados, lo que representa una barrera para la protección coordinada de la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos naturales estratégicos ubicados entre las áreas protegidas.

50. Al mismo tiempo, las áreas protegidas tienen muy poca, o carecen de información sobre costos e ingresos, y las instituciones que manejan las AP no poseen sistemas de información financiera que sean eficientes y consistentes. El resultado de esto no es solo una planificación y manejo financiero deficientes, sino que también las prioridades presupuestarias de las AP no pueden vincularse de manera integral a las prioridades y eficiencias de conservación. En el caso de las áreas protegidas privadas en Chile, actualmente existe escasa información disponible sobre cómo las AP privadas están siendo manejadas o monitoreadas.

51. A nivel individual, si bien a través de varias instituciones gubernamentales se entregan numerosas funciones importantes para el manejo de las AP, no todas poseen unidades dedicadas exclusivamente al manejo de AP. Además, las responsabilidades específicas de cada una no están claramente definidas ni se conocen sus costos, lo que impide una asignación exacta de recursos presupuestarios y se dificulta la entrega eficiente. Las instituciones públicas con responsabilidades de manejo de AP, como CONAMA, SERNATUR, la Subsecretaría de Marina, la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Agrícola y Ganadero, cuentan con algunos profesionales que se dedican al manejo de AP, pero tienen poco personal y la mayoría no tiene responsabilidades relacionadas con las AP (ver Anexo 3, Tablas 7 y 8 para datos sobre niveles de dotación de personal de varias categorías de AP).

52. Incluso la capacidad de manejo de CONAF es baja. CONAF emplea a cerca de 500 personas para manejar el SNASPE y la mayor parte del personal de terreno son guardaparques y/o bomberos sin el rango de habilidades requeridas para un manejo eficiente de las AP o la experiencia administrativa o financiera para manejar ingresos o costos o para vincular presupuestos a objetivos estratégicos. En particular, los puestos para planificación y manejo financiero son bajos, y muchos administradores de AP no son capaces de medir y manejar costos e ingresos, relacionar presupuestos con objetivos estratégicos o identificar y buscar oportunidades de financiamiento no presupuestario. A excepción de unas pocas unidades de AP, los administradores y el personal poseen experiencia limitada o poca capacidad para desarrollar y manejar el turismo o el funcionamiento de las concesiones y de otros múltiples usos. La ausencia de habilidades financieras también limita el acceso a oportunidades de financiamiento no presupuestario⁷. Además, el 23% de las áreas protegidas dentro del SNASPE no posee personal, y muchas otras sólo cuentan con unos pocos guardaparques.

53. El próximo año, se espera comenzar el proceso de desarrollo de dos programas para fortalecer las capacidades relacionadas con el manejo de áreas protegidas en Chile. Uno de estos programas es un programa apoyado por el BID para mejorar la eficiencia institucional general de CONAF, lo que proporcionará un ambiente favorable para el proyecto del FMAM, aumentando las eficiencias institucionales generales dentro de CONAF (que tiene numerosas responsabilidades aparte de las áreas

⁷ Ej. El Fondo Innova-CORFO de US\$ 68 millones, del cual el 2% está designado a iniciativas de las AP y al turismo de naturaleza, y el Fondo de Protección Ambiental de CONAMA, del cual US\$ 200,000/año es designado a iniciativas vinculadas con las AP.

protegidas, en especial, el manejo forestal) y reduciendo las amenazas (por ejemplo, los incendios forestales) que pueden afectar a las áreas protegidas. En segundo lugar, el programa de turismo de SERNATUR contribuirá indirectamente a la creación de capacidades institucionales de la AP a través de dos de sus componentes: 1) fortalecer las capacidades organizacionales e institucionales de organismos de turismo a nivel nacional, regional y local para poder planificar, implementar y monitorear actividades turísticas en diferentes niveles; y 2) mejorar la competitividad de las empresas de turismo a través de la optimización de sus organizaciones, de su manejo y de su potencial rentabilidad. Si bien estos proyectos ayudarán a fortalecer a los socios importantes para el manejo de áreas protegidas en Chile, ellos no abordarán directamente la capacidad de manejo de las AP.

54. Además, tres proyectos en curso están desarrollando nuevas formas de áreas protegidas y/o subconjuntos de AP en Chile, que incluyen áreas protegidas privadas, sistemas regionales de áreas protegidas y áreas protegidas marinas que contribuirán a fortalecer las capacidades en algunos aspectos. Estos son: el proyecto PNUD-FMAM “Sistema Regional de Áreas Protegidas para la Conservación y el Uso Sustentable del Bosque Lluvioso Templado Valdiviano”, que está trabajando para incorporar los sistemas y grupos regionales de AP al marco del proceso de descentralización en curso de Chile, y el cual creará capacidades a nivel local, incluidos los grupos privados y de comunidades indígenas para el manejo de AP. El proyecto PNUD-FMAM “Conservación de la Biodiversidad de Altos de Cantillana, Chile”, que está trabajando para establecer una asociación público-privada para el paisaje privado protegido en la zona mediterránea. El proyecto PNUD-FMAM “Conservación de la Biodiversidad de Importancia Mundial a lo Largo de la Costa Chilena”, que establecerá las primeras Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), incluyendo el establecimiento legal, la demarcación y creación de administración y las estructuras de manejo para las AP marinas. Sin embargo, a pesar de los variados esfuerzos, sin los avances a nivel nacional encabezados por el Proyecto SNAP del FMAM, el marco sistémico general, legal e institucional para las áreas protegidas seguirá siendo un esfuerzo poco sistemático, y en particular no incluirá los cambios necesarios para permitir un mejor financiamiento de las AP.

55. Finalmente, en relación con las capacidades individuales y el conocimiento a un nivel más genérico, la falta de conciencia en Chile sobre la fragilidad de los ecosistemas naturales dentro de las áreas protegidas limitan un mejor comportamiento y una suficiente preocupación pública. La contaminación y otras actividades nocivas para el medio ambiente causada por los visitantes es un problema en algunas áreas protegidas en Chile, en particular para las AP dentro SNASPE, las cuales reciben por lo general el más alto número de visitantes. Estudios han demostrado que los visitantes a las AP en Chile generalmente comprenden muy poco acerca de los impactos que ejercen sus prácticas, debido en parte a la falta de programas de educación ambiental para los visitantes a la mayoría de las áreas protegidas. Los chilenos poseen también un bajo nivel de conocimientos respecto de los impactos que produce el sector productivo en las áreas protegidas, que incluye los efectos anticipados del cambio climático.

56. Con respecto a las instituciones específicas y a los sub-sistemas de AP, una encuesta sobre la percepción pública de instituciones de gobierno responsables del tema ambiental, que incluyó a CONAF, CONAMA, SERNATUR, CONADI, CORFO, SAG e INDAP, mostró que las únicas dos instituciones sobre las cuales el público en general mostró algún grado de conocimiento y de percepción positiva fueron CONAF y SERNATUR. Sin embargo, el SNASPE, que es el sub-sistema de AP más grande e importante de Chile, y que es administrado por CONAF, se diferencia muy poco de ésta ante la mirada pública. En general, el SNASPE como sistema no es muy conocido por las personas, aunque algunas de sus unidades de AP con importantes atracciones turísticas son bien conocidas individualmente. La situación es similar para el caso de las áreas protegidas privadas, donde una de dichas áreas (Parque Pumalín) es bastante conocida, pero la red existente de APP permanece en gran medida sin ser conocida.

57. En Chile se han implementado varias campañas para elevar la conciencia sobre la conservación de la biodiversidad y/o de las áreas protegidas. Tanto SERNATUR como CONAF están implementando programas para fomentar la conciencia general sobre las áreas protegidas en Chile, principalmente a través de la promoción del turismo de naturaleza vinculado a las AP. CODEFF y varias otras ONGs han desarrollado campañas de biodiversidad en los últimos años; sin embargo, no están enfocadas específicamente en las AP. Si bien estos programas constituyen una importante base sobre la cual construir, se necesitan esfuerzos más integrales para aumentar el nivel de conciencia pública sobre la importancia de las áreas protegidas y la biodiversidad, ya que esto será crucial para aumentar el apoyo para nuevos mecanismos de generación de recursos y para promover cambios en el comportamiento individual que reducirán la presión sobre las AP.

PARTE II: Estrategia

Justificación del Proyecto y Conformidad Política

Programa Operativo y Prioridad Estratégica del FMAM

58. El proyecto concuerda con el BD-SO1: Catalizar la Sustentabilidad de las Áreas Protegidas, y específicamente con el SP1 – Financiamiento Sustentable de Sistemas de Áreas Protegidas a Nivel Nacional. El proyecto desarrollará e implementará una estrategia financiera sustentable para un nuevo sistema de AP, y de las AP que lo constituyen, que generará ingresos mayores y más previsibles para apoyar los costos de manejo de las AP; establecer leyes, reglamentos y políticas para apoyar las nuevas formas de generación y retención de ingresos de las AP; mejorar los sistemas de manejo y de planificación financiera (incluida la planificación comercial, la entrega de presupuestos / informes consolidados, y los controles financieros y de costos), y crear capacidades para un manejo financiero eficiente. Entregará las bases sobre las cuales se puedan lograr mejoras en el patrimonio de las AP de manera rentable y oportuna, cerrando los vacíos de representatividad de los ecosistemas en el largo plazo y logrando beneficios globales. En este respecto, el proyecto también jugará un papel importante en facilitar que Chile avance en el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la CBD. También cumple con otros objetivos de la CBD, en particular del Artículo (conservación *in situ*).

Estrategia del Proyecto

59. El Gobierno de Chile está solicitando el apoyo del FMAM para remover las barreras financieras y operativas claves para un manejo eficiente de las AP en Chile. El proyecto propuesto pondrá en práctica un marco consolidado para la eficiencia financiera y operativa y para la coherencia de la actual totalidad de AP desconectadas, diseñando un nuevo SNAP integrado con estándares y eficiencias de manejo alineados en las AP que lo constituyen, para garantizar un financiamiento sustentable en el corto plazo y para proporcionar una base para la ampliación del patrimonio de AP de Chile en el futuro.

60. El proyecto buscará 3 enfoques principales: (i) aumentar la generación de ingresos, levantando las barreras legales y regulatorias que impiden la existencia de diferentes mecanismos de generación de ingresos o que actúan como desincentivos para la generación de ingresos en terreno; y probando mecanismos de generación de ingresos (entre los que se incluyen, esquemas de pago de entrada para los visitantes a las AP, y servicios de concesiones basados en una evaluación de las opciones de financiamiento que indicó un potencial aumento de al menos un 50% sobre los ingresos actuales relacionados la turismo en el corto plazo) (ver Anexo 4); ii) reducir la carga de costos del SNAP, liberando recursos desde entidades de desarrollo y desde sectores productivos para zonas de amortiguación y comunidades, de modo de reducir las amenazas en el origen, disminuyendo potencialmente los costos de manejo y compartiendo la carga financiera de los costos de las AP; (iii)

mejorar la eficiencia operativa y, de este modo, la rentabilidad de manejo de las AP a través de la definición de estándares operativos, de sistemas de asignación de recursos y entrega de informes, de la planificación gerencial y comercial y de la creación de capacidades, entre otras, para garantizar que se está invirtiendo mejor en AP y así maximizar los beneficios de conservación. El proyecto llevará a cabo lo anterior a través de cuatro Resultados.

- Resultado 1: El marco legal, estratégico y operativo está en funcionamiento para el financiamiento sustentable de un nuevo Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP). Esto se logrará a través de seis productos: 1) reformas legales para permitir la creación del SNAP y de un financiamiento mejorado de las AP; 2) reformas institucionales para compartir las responsabilidades y recursos del SNAP; 3) criterios establecidos para la inclusión de terrenos adicionales al SNAP (post proyecto) de acuerdo con los niveles de financiamiento proyectados y los beneficios de conservación; 4) una estrategia de financiamiento del SNAP definida y un plan de corto plazo en funcionamiento; 5) estándares operativos definidos para las categorías del SNAP y para la asignación de recursos financieros y humanos para las AP; y 6) sistemas de manejo de información para monitorear los costos y beneficios de la biodiversidad.
- Resultado 2: Los mecanismos de generación de ingresos han aumentado los niveles de financiamiento de las AP del SNAP. Entre los productos claves para el aumento de ingresos se incluye: 1) una valoración económica de las áreas protegidas utilizada para aumentar las asignaciones presupuestarias públicas para el manejo de AP; 2) análisis y diseño de una amplia gama de mecanismos de recaudación de ingresos para ser aplicados en el mediano a largo plazo; 3) demostraciones de esquemas de tarifas para visitantes y servicios probados en cinco AP en el norte de Chile; 4) demostraciones de pagos por servicios ambientales (SA) (enfocados en el suministro de agua) en las AP del centro de Chile; y 5) una repetición exitosa de los mecanismos de generación de ingresos por medio de tarifas a visitantes, servicios y SA en otras unidades de AP del SNAP.
- Resultado 3: Nuevas asociaciones en funcionamiento para compartir los costos de manejo del SNAP con entidades financieras públicas y sectores productivos Entre los productos claves de este esfuerzo se incluyen: 1) directrices y capacitación que optimizarán el flujo de fondos de desarrollo a las unidades de AP del SNAP y a las áreas circundantes; 2) integración del SNAP a las Estrategias de Desarrollo Regional; 3) establecimiento de grupos de trabajo permanentes del SNAP con asociaciones del sector productivo; e 4) implementación de un programa de sensibilización nacional y regional sobre el SNAP.
- Resultado 4: Aumento de las capacidades institucionales e individuales para planificar, manejar e invertir los fondos de manera rentable en las AP del SNAP. Esto será logrado por cinco productos: 1) planes de manejo diseñados e implementados para todas las AP dentro del SNAP; 2) planes comerciales preparados para AP seleccionadas dentro del SNAP, 3) creación de capacidades de la Unidad de Coordinación Ejecutiva del SNAP y del personal de las AP seleccionadas para desempeñar nuevas funciones y procedimientos; 4) capacitación del personal en las Unidades de AP en manejo rentable, tales como contabilidad, entrega de informes, captura de ingresos y técnicas de manejo de amenazas; y 5) Sistemas de manejo de conocimientos, evaluaciones y adaptativos.

61. El proyecto está enfocado en soluciones sistémicas que beneficiarán a todo el patrimonio de las áreas protegidas de Chile. Además, el proyecto implementará intervenciones en terreno para instituciones de manejo de AP y unidades de AP específicas, de manera de evaluar en terreno los cambios propuestos en el sistema y para proporcionar modelos que puedan repetirse en todo el sistema. El proyecto implementará también demostraciones piloto de mecanismos de generación de ingresos para las AP (turismo de naturaleza y pagos por servicios ambientales, y posiblemente otros mecanismos según sean

identificados) en lugares que ya han sido identificados, basándose en criterios tales como: valores de biodiversidad a nivel mundial; posible generación de ingresos; interés y capacidad de actores involucrados; y factibilidad de disminución de amenazas. La Matriz de Marco Lógico y el Análisis de Costos Incrementales (encontrados en el Marco Estratégico de Resultados, Sección II) y la Meta, Objetivo, Resultados y Productos / Actividades del Proyecto (Sección I, Parte II, más abajo) entregan detalles adicionales sobre las intervenciones y resultados propuestos del proyecto.

62. Lo oportuno del proyecto propuesto le permite beneficiarse a partir de numerosos otros proyectos planificados y en curso en Chile, los cuales pueden entregar intervenciones iniciales y de co-financiamiento para complementar el enfoque de este proyecto. El BID está desarrollando un paquete de préstamo millonario a CONAF para el fortalecimiento de la capacidad institucional en todas sus funciones. De éste, 1 a 2 millones de dólares apoyarán el fortalecimiento de capacidades para el manejo de sus áreas protegidas. Además, varios proyectos del FMAM en curso en Chile están abordando elementos prioritarios específicos para el manejo de áreas protegidas, que incluye redes de áreas protegidas privadas, redes de áreas protegidas regionales y áreas protegidas marinas (ver Sección I, Parte II). El presente proyecto para un sistema de AP entrega una valiosa posibilidad para consolidar todos estos esfuerzos y para integrar sus logros a un contexto nacional amplio.

63. El consenso y la voluntad política representada por una nueva Política de Áreas Protegidas, así como también de su Plan de Acción de Corto Plazo (2007-08), aprobado en diciembre de 2006, entregan una oportunidad única para fortalecer y consolidar los sistemas de áreas protegidas de Chile con la participación de todos los actores involucrados. La Política fue firmada por varios ministerios de gobierno que manejan otros sub-sistemas de AP y paisajes circundantes. Además de indicar un fuerte potencial para la colaboración con otros actores claves, el apoyo de estos ministerios a la nueva política brinda la oportunidad para salvar los enfoques sobre áreas protegidas y paisajes productivos. Varios otros cambios en las políticas y marco legal de las áreas protegidas en Chile, que incluye nuevas leyes para las áreas protegidas privadas y una reestructuración de CONAF y de otras entidades ambientales, también hacen de éste un momento oportuno para ganar al apoyo de instituciones de gobierno. Dado el contexto chileno, donde es probable que las amenazas a las áreas protegidas aumenten más en el paisaje productivo circundante, debemos aprovechar la oportunidad de llevar a cabo esfuerzos colectivos para evitar o mitigar la fuerza (y los costos) de dichas tendencias.

Meta, Objetivo, Resultados y Productos/Actividades del Proyecto

Meta: La conservación y el manejo sustentable de la diversidad biológica, de su patrimonio cultural asociado, y de los bienes y servicios ambientales que apoyan el desarrollo nacional, regional y local.

Objetivo del Proyecto: Diseño e implementación inicial de un nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas financieramente sustentable.

Resultado 1: El marco legal, estratégico y operativo está en funcionamiento para el financiamiento sustentable de un nuevo Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP).

64. El análisis de las barreras ha determinado que los marcos legales y políticos insuficientes y las estructuras traslapadas y descoordinadas para el manejo de las AP en Chile, producen esfuerzos de conservación que son ineficientes y costosos. Esto también dificulta la participación de actores del sector productivo, de comunidades locales, de los gobiernos regionales y locales, de ONGs, cuya participación podría ampliar las oportunidades de financiamiento y generación de ingresos, promover el costo compartido y fortalecer actividades de conservación. Como consecuencia de lo anterior, este Resultado busca establecer los elementos legales, regulatorios y políticos, y los estándares y sistemas operativos y financieros necesarios para permitir un manejo eficiente, una coordinación y un sistema de costo

compartido entre instituciones y unidades de áreas protegidas (y paisajes circundantes). Esto incluye el establecimiento de un nuevo Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP), el cual incorporará unidades de áreas protegidas seleccionadas a partir de los sistemas de AP existentes, basándose en criterios de biodiversidad, operativos y financieros. El proyecto no será responsable de la creación de nuevas áreas, sino que establecerá más bien los marcos legales, institucionales y financieros para permitir la inclusión de nuevas AP dentro del SNAP, como y cuando las condiciones lo permitan. Lo oportuno de este esfuerzo de fortalecer el marco institucional y regulador para las áreas protegidas es altamente ventajoso, ya que el Gobierno de Chile ha establecido un nuevo marco para temas ambientales en Chile, incluyendo el compromiso para enviar una propuesta al Congreso a mediados de 2008, sobre una nueva estructura para el Ministerio del Medio Ambiente, una de sus más altas prioridades, antes de que termine su período a fines de 2009.

65. Al término del proyecto, a través de este Resultado, el marco operativo en todo el SNAP permitirá una eficiencia en cuanto a costos y óptimos beneficios de conservación a partir de los fondos disponibles. Las reformas legales y operativas motivarán a los administradores de AP a lograr el financiamiento sustentable, y la ampliación del SNAP se producirá sobre una base de financiamiento sustentable. Lo anterior se logrará a través de los siguientes seis productos.

Producto 1.1. Marco Legal y Regulatorio Desarrollado y Aprobado para Apoyar la Implementación y Financiamiento del SNAP.

66. Como primer paso hacia la creación de una sustentabilidad financiera del nuevo SNAP, se deben definir enfoques y categorías comunes en las diferentes categorías de AP, de modo que se puedan comparar las operaciones, evaluar las eficiencias y diseñar los cambios para apoyar una variedad de estrategias de financiamiento del SNAP. Para apoyar este objetivo, el proyecto dará apoyo a CONAMA, CONAF, al Ministerio de Agricultura y a varias ONG que administran o apoyan áreas protegidas privadas para elaborar, finalizar y ganar la aprobación de una Ley General del SNAP. Esta Ley General abordará las nuevas categorías de manejo dentro del SNAP (desarrolladas bajo el Producto 1.5), incorporando regulaciones específicas que rigen en cada categoría de manejo y, de este modo, entregar una posición legal más sólida y racionalizada (eliminando los vacíos y removiendo los traslapes) en las AP dentro del SNAP. La Ley General también establecerá la conservación de la biodiversidad como un objetivo formal para todas las categorías de manejo dentro del SNAP, lo que requerirá que muchas de las AP existentes re-orienten sus objetivos de manejo de manera de participar dentro del SNAP. Además, la Ley General del SNAP incorporará regulaciones específicas para la administración de AP privadas dentro del SNAP, proporcionando el primer marco legal claro para dichas áreas en Chile, y también entregará las primeras regulaciones claras y los mecanismos de coordinación para el establecimiento y manejo formal de zonas de amortiguación y corredores de conservación de las AP.

67. Mientras que la Ley General del SNAP entregará un marco general para un manejo mejorado de las AP en Chile, el proyecto también usará los resultados de las actividades demostrativas que se lleven a cabo durante el proyecto para diseñar leyes específicas, regulaciones y normas para apoyar un financiamiento mejorado de las AP, las cuales serán promulgadas durante los últimos años del proyecto (o en algunos casos posiblemente después de finalizado el proyecto). Dichos cambios permitirán y apoyarán una variedad de estrategias financieras para el SNAP, incluidos cambios legales y regulatorios para la generación, uso y distribución de ingresos generados por las AP; cambios a las leyes tributarias para permitir deducciones fiscales para las AP privadas; cambios al Código Civil para permitir a las AP privadas beneficiarse de las servidumbres de conservación y para cobrar tarifas de turismo y de concesiones; cambios regulatorios para permitir a las AP públicas quedarse con las ganancias generadas por el cobro de tarifas a visitantes y usuarios; y mecanismos formales para apoyar pagos por servicios ambientales a las AP (ver Productos 1.4, 2.2-2.5 para más detalles).

68. El proyecto trabajará para tener la Ley General en funcionamiento a fines del 2009, de manera de facilitar la implementación de los objetivos de proyectos relacionados y para aprovechar el momento político, apoyando una nueva estructura de áreas protegidas en Chile. Según mencionado anteriormente, el Gobierno de Chile está comprometido a reestructurar el Ministerio de Medio Ambiente en el 2008, y a implementar la recientemente aprobada Política Nacional de Áreas Protegidas antes de que termine su período en 2010. Además, el Gobierno está ansioso de apoyar directamente a las áreas protegidas y de contribuir con su importante inversión en el fortalecimiento de CONAMA y de las iniciativas de SERNATUR y de CORFO-Innova para promover el turismo en áreas protegidas, todo lo cual será facilitado por la existencia de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas formal, claro e integral. Este plazo ambicioso también será apoyado por actividades realizadas durante la fase de diseño, en especial por evaluaciones de las leyes y regulaciones existentes que cubren tanto a las categorías de AP que existen (ej. SNASPE; Santuarios de la Naturaleza, Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional, Parques y Reservas Marinas, Áreas Marinas y Costeras Protegidas), y posibles categorías de AP (ej. zonas de turismo de naturaleza, AP privadas, zonas de amortiguación y corredores de conservación), así como por la identificación de vacíos y traslapes en el marco legal.

Producto 1.2. Reformas Institucionales para Compartir las Responsabilidades y Recursos del SNAP

69. Para garantizar la sustentabilidad institucional y financiera del SNAP recién formado, el proyecto contribuirá con los cambios legales y reguladores implementados en el Producto 1.1 para establecer y operacionalizar un estructura institucional para el SNAP. Un elemento clave del arreglo institucional del SNAP será la definición y establecimiento de mecanismos para una mayor cooperación y coordinación institucional, tanto a nivel de sistema como en las AP individuales, respecto a aspectos tales como definición de políticas, planificación y manejo. Esto contribuirá a aumentar la eficiencia en el manejo y las eficiencias financieras. La estructura institucional del SNAP, la cual será patrocinada por el Gobierno de Chile, incluirá un Comité de Coordinación político –estratégico de alto nivel y una Unidad de Coordinación Ejecutiva. El Comité de Coordinación, compuesto por Ministros y Subsecretarios de ministerios de gobierno pertinentes (siguiendo el modelo usado durante el proceso de diseño), definirá las políticas y los planes de acción a largo plazo, manejará la participación de varias entidades públicas y privadas con responsabilidades de manejo para las áreas protegidas dentro del SNAP, y supervisará el establecimiento de nuevas categorías de manejo de AP y de estándares de certificación relacionados (ver Producto 1.5 para más detalles).

70. La Unidad de Coordinación Ejecutiva, con un personal de tiempo completo compuesto por 10 a 15 personas, coordinará las actividades diarias relacionadas con el SNAP, incluidas la supervisión del manejo y funcionamiento, la coordinación de las operaciones financieras y el fomento de eficiencias en cuanto a costos y la realización de evaluaciones de las AP, basándose en estándares de certificación. La Unidad incluirá economistas y contadores que asesorarán y coordinarán los esfuerzos de planificación comercial dentro de todos los niveles del SNAP (sistémicos, institucional e individual) y manejará y distribuirá los fondos a través del Mecanismo de Financiamiento del SNAP (ver Producto 1.4). Además, la Unidad proporcionará apoyo directo al personal relacionado con las AP dentro de las instituciones participantes, en particular, en aquellas instituciones que actualmente están menos orientadas hacia el manejo y conservación predial, que no tienen unidades dedicadas en forma exclusiva al manejo de áreas protegidas, y que requieren personal con responsabilidades en AP para compartir recursos y profesionales con otras funciones y objetivos institucionales. La Unidad de Coordinación Ejecutiva también coordinará y apoyará la investigación sobre temas prioritarios relacionados con el manejo eficiente del SNAP, estableciendo, en particular, un sistema unificado de clasificación de ecosistemas y otros criterios para permitir la identificación de sitios prioritarios para la ampliación del SNAP en el largo plazo (ver Producto 1.3). Finalmente, la Unidad supervisará la Estrategia de Manejo Financiero del SNAP (ver Producto 1.4). Al realizar estas funciones, la Unidad dependerá fuertemente de las habilidades técnicas existentes dentro de las instituciones de manejo de AP que lo constituyen, de modo que el personal tendrá

verdaderamente un papel de coordinación. Además, parte del personal de estas instituciones podría ser trasladado temporalmente a la Unidad.

Producto 1.3. Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad Identificados para una Futura Inclusión en el SNAP.

71. El Gobierno de Chile ha identificado 68 Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad a lo largo del país, ninguno de los cuales se encuentra dentro de los sistemas de AP existentes. Estos sitios representan la mejor oportunidad para eliminar los vacíos en la cobertura del ecosistema entregado por el conjunto existente de áreas protegidas en Chile. El proyecto dará prioridad a estos sitios para una posible inclusión a futuro dentro del SNAP, trabajando en escenarios que comparen su cobertura de ecosistema / valor de conservación de la biodiversidad con sus posibles costos y eficiencias financieras y operativas. Estos se compararían luego con otros parámetros similares en una muestra de las áreas protegidas existentes para determinar la combinación de diferentes AP y propietarios para incluirlos en el SNAP, según sea definido en el Plan del SNAP de mediano a largo plazo.

72. Para llevar a cabo estas evaluaciones, el proyecto apoyará el establecimiento de una metodología unificada para la clasificación de ecosistemas (terrestres y marinos) en Chile. Mucho del trabajo sobre ecosistemas terrestres será realizado y financiado por el programa de CONAF (incluida la clasificación de todos los ecosistemas dentro del sub-sistema de AP del SNASPE), mientras que todo el trabajo sobre ecosistemas marinos será llevado a cabo por el proyecto PNUD-FMAM en curso sobre Áreas Marinas Protegidas. Este esfuerzo se desarrollará en base al avance obtenido en la recolección y evaluación de la información existente sobre ecosistemas terrestres y zooregiones marinas, durante el proceso de diseño del proyecto, durante el cual se realizaron evaluaciones preliminares de la cobertura ofrecida por las áreas protegidas existentes a todos los ecosistemas marinos y terrestres de Chile. Durante el Proyecto Grande, usando los nuevos sistemas de clasificación terrestres y marinos y los mapas de vegetación existentes, imágenes satelitales y otras fuentes, las evaluaciones más detalladas identificarán los vacíos más importantes en la cobertura de biodiversidad de importancia mundial, ofrecida por las áreas protegidas existentes en Chile. El proyecto combinará el análisis de la cobertura de ecosistemas con criterios adicionales, incluidos los costos operativos proyectados, las posibles eficiencias en cuanto a costos (basándose en parte en las opciones de clasificación de AP y en la posibilidad de múltiples usos y/o manejo participativo), la capacidad potencial para generar ingresos (ej. tarifas a visitantes/concesiones, servicios de ecosistemas, etc.), el grado de amenaza y la propiedad/tenencia de tierras y recursos.

73. Los criterios para clasificar los sitios prioritarios también incluirán la capacidad de estos sitios para adaptarse a los escenarios de cambio climático. Actualmente, la capacidad de la selección existente de áreas protegidas en Chile para adaptarse al cambio climático es totalmente desconocida, especialmente en lo que se refiere a si las AP pueden proporcionar o no la suficiente cobertura y conectividad para la migración de hábitat y biodiversidad frente al cambio climático. De este modo, el análisis de la posibilidad de apoyar la adaptación al cambio climático incluirá tanto a los Sitios Prioritarios como a las AP existentes que serán parte del SNAP propuesto, e incluirá un análisis de cuál de estas áreas pueden contribuir de manera más rentable a un enfoque eficaz en el sistema para adaptarse al cambio climático (por ejemplo, permitiendo la migración latitudinal y altitudinal de especies dentro de las AP, o entre ellas, usando los corredores de conservación).

74. Usando todos estos criterios, la lista existente de Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad en Chile tendrá prioridad en la identificación temprana de aquellos sitios que serán incluidos como nuevas áreas protegidas dentro del SNAP en el mediano y largo plazo, con claras estrategias para lograr los enfoques más rentables. Estos sitios serán formalmente reconocidos en los planes de acción de la Política Nacional de Áreas Protegidas de Chile y en el Plan Operativo del SNAP.

Además, toda información a partir de este esfuerzo será incluida en el Sistema de Información del SNAP, establecido en el Producto 1.6.

Producto 1.4. Estrategia de Manejo Financiero del SNAP Definida y Plan Operativo a corto plazo del SNAP en Implementación.

El proyecto, desarrollándose sobre la base de análisis detallados de la Sustentabilidad Financiera de las AP (Anexo 4), así como también de los resultados de la Tabla de Puntuación del PNUD sobre Sustentabilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (Anexo 7), finalizará una revisión exhaustiva de los costos operativos actuales de las áreas protegidas en Chile, así como también de los costos operativos futuros esperados de éstas, dentro de las diferentes categorías de manejo del SNAP. Lo anterior, sobre la base de las directrices de manejo para las categorías establecidas en el Producto 1.5 y de pruebas a las estrategias de eficiencia de los costos operativos. Los cálculos detallados de los gastos esperados de las AP, basados en estas nuevas estrategias de eficiencia de costos (descritas más abajo), combinados con cálculos de los ingresos esperados de las AP (ver Resultado 2), permitirán al SNAP identificar los vacíos de financiamiento del sistema como un todo y por categorías y unidades de AP. Esta información será luego incorporada a la Estrategia Financiera del SNAP, la cual guiará la implementación de políticas, estructuras y estándares comunes para el manejo financiero dentro de cada categoría de manejo de AP del SNAP. La Estrategia de Manejo Financiero del SNAP será adaptativa, cambiando en respuesta a las experiencias desarrolladas en la planificación comercial y de manejo financiero en todos los niveles del SNAP.

75. La Estrategia Financiera del SNAP implementará estrategias para mejorar la eficiencia operativa y la rentabilidad de las AP dentro del SNAP a niveles sistémico, institucional y de AP. A nivel sistémico, la estrategia proporcionará un sistema integrado y racionalizado de planificación, de presupuesto y de gastos. Se fortalecerán los sistemas de información y de seguimiento financiero, y se revisarán e implementarán los procedimientos de entrega de informes presupuestarios para medir el desempeño versus los indicadores. Por medio del apoyo de una estrategia unificada de manejo financiero, el SNAP será capaz de i) mejorar la eficiencia operativa, estableciendo estándares y enfoques comunes para la planificación y manejo financiero en las diferentes instituciones, permitiendo así que el SNAP determine la eficiencia de costos de las distintas categorías de manejo de AP; y ii) definir los mecanismos más eficientes para la distribución de recursos a las AP individuales y en todo el sistema, incluidas las evaluaciones de los marcos reguladores exigidos para cada una; iii) desarrollar e implementar una política de subsidiación cruzada transparente y claramente definida (dentro e incluso entre instituciones de manejo de AP) que se aplicará a todas las AP dentro del SNAP; y iv) establecer y aplicar criterios para garantizar que las inversiones sean sustentables (ej. sólo se paga por infraestructura si se garantizan los recursos para su mantenimiento, o sólo se establecen nuevas AP si se dispone de fondos para personal). La eficiencia en cuanto a los costos aumentará a través de v) la identificación de las capacidades y habilidades existentes en las diferentes instituciones para evitar la duplicación de funciones y para desarrollar sinergias; y vi) un enfoque coordinado para generar recursos económicos para el financiamiento de las AP en Chile, lo que logrará una eficiencia en cuanto a costos a través de economías de escala.

76. A nivel institucional, aumentarán las eficiencias operativas y de costos a través de la implementación de mecanismos de control de costos institucionales y de manejo financiero, los cuales permitirán a las instituciones de manejo de AP vincular los planes operativos y presupuestos anuales con los objetivos estratégicos. Además, estas instituciones implementarán procedimientos para relacionar la entrega de informes de gastos con los beneficios de conservación, de manera que las asignaciones presupuestarias a las unidades de AP estén directamente vinculadas con los logros de las metas de conservación. A nivel de las AP, el proyecto apoyará la implementación de sistemas de control financiero estandarizados, auditorías, el uso de software financiero e informes financieros anuales por parte de los administradores de las AP, así como también el desarrollo de los primeros planes comerciales de AP en