

UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Ciencias Forestales y de la Conservación de la Naturaleza

Magíster en Áreas Silvestres y Conservación de la Naturaleza

CONCESIONES TURÍSTICAS EN ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO EN EL MARCO
DE LA LEY N° 20.423 (2010) DEL SISTEMA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO
DEL TURISMO

Proyecto de grado presentado como
parte de los requisitos para optar al
grado de Magíster en Áreas Silvestres
y Conservación de la Naturaleza.

MARÍA LORETO PÉREZ RESPALDIZA

Geógrafo

Santiago, Chile

2015

Tesis presentada como parte de los requisitos para optar al grado de Magíster en Áreas Silvestres y Conservación de la Naturaleza.

Profesora Guía: Carmen Luz de la Maza A.

Profesora Consejera: Claudia Cerda J.

Profesor Consejero: Eduardo Astorga J.

Agradecimientos

Quiero agradecer a las personas que de alguna u otra manera estuvieron presentes durante la elaboración de esta Tesis de Magíster, quienes a través de su apoyo y enseñanzas me acompañaron en este largo proceso.

A mis padres, por su incondicional apoyo y por entregarme miles de herramientas durante mi vida. Por los viajes que me llevaron a conocer Chile, y por transmitirme la inquietud por conocer la naturaleza de mi país.

A las profesoras Carmen Luz de la Maza y Claudia Cerda por el empuje, paciencia y confianza. Gracias por el constante apoyo y porque con todas sus ideas y consejos pude llevar adelante este proyecto de grado.

A mis amigas Catalina, Giselle y Alejandra, por su amistad y compañía.

A mis amigos y compañeros del Servicio Nacional de Turismo, por sus enseñanzas y por compartir conmigo sus experiencias.

No puedo dejar de agradecer también a Loreto Navarrete, antropóloga de la Consultora Identidad y Comunicación Verde Ltda., por sus recomendaciones y orientaciones metodológicas.

A todos aquellos que me ayudaron durante la investigación, por facilitarme las entrevistas y los documentos e informes necesarios para recabar información fundamental para este proyecto.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	9
1.1 Planteamiento del problema	9
1.2 Objetivos	10
1.2.1 Objetivo General	10
1.2.2 Objetivos Específicos	10
2. MARCO TEÓRICO.....	11
2.1 El turismo en Chile y el mundo	11
2.2 El valor de las áreas protegidas para el turismo.....	14
2.3 Sustentabilidad turística en áreas protegidas	16
2.4 Demanda turística en áreas protegidas	17
2.5 Uso público en el SNASPE.....	18
2.6 Institucionalidad ambiental y áreas protegidas	22
3. MATERIALES Y MÉTODOS	25
4. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	32
4.1 Concesiones de servicios turísticos recreativos en Áreas Silvestres Protegidas del Estado.....	32
4.1.1 Concesiones turísticas otorgadas por la Corporación Nacional Forestal.....	32
4.1.2 Concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales.....	45
4.2 Procedimiento para otorgamiento de concesiones fijado en la Ley de Turismo N° 20.423.....	49
4.2.1 Ley de Turismo N° 20.423.....	49
4.2.2 Reglamento	51
4.3 Implicancias de la implementación del Reglamento.....	63
4.3.1 Corporación Nacional Forestal.....	64
4.3.2 Servicio Nacional de Turismo.....	68
4.3.3 Ministerio de Medio Ambiente	72
4.3.4 Subsecretaría de Turismo	78
4.3.5 Ministerio de Bienes Nacionales	84
4.4 Proceso de implementación del Reglamento	90
4.4.1 Elaboración del Reglamento	91
4.4.2 Coordinación interinstitucional	91

4.4.3	Implementación del Reglamento	95
4.4.4	Priorización de ASPE	95
4.4.5	Mesa Técnica	100
4.4.6	Procedimiento de otorgamiento de concesiones	102
4.5	Análisis de la implementación del Reglamento	103
4.5.1	Aspectos legales	104
4.5.2	Aspectos institucionales	104
4.5.3	Aspectos técnicos	105
4.5.4	Coordinación interinstitucional	105
4.6	Aspectos a considerar en el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas para las áreas protegidas del Estado para dar cumplimiento a la Ley de Turismo y el Reglamento.....	106
5.	CONCLUSIONES.....	109
6.	BIBLIOGRAFIA.....	111
	ANEXOS.....	116

Lista de Tablas

Tabla 1: Concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales

Tabla 2: Entrevistas realizadas

Resumen

Con la promulgación de la Ley de Turismo N° 20.423 y la publicación del Reglamento que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado (Decreto N° 50), se crea un nuevo escenario para el desarrollo turístico en estas áreas. En este estudio se analiza el procedimiento de acuerdo a este marco normativo, con el objeto de conocer sus implicancias, eficiencia y efectividad como un modelo para el desarrollo turístico.

Para lo anterior se llevó a cabo un estudio de tipo exploratorio, con métodos que permitiesen obtener información sobre el contexto particular dado por este procedimiento. Se realizó un análisis documental para caracterizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones de la Corporación Nacional Forestal y del Ministerio de Bienes Nacionales, así como para conocer y analizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado de acuerdo a la Ley de Turismo N° 20.423 y el Decreto N° 50. Para describir el proceso de implementación del Reglamento se realizaron entrevistas a los actores claves representantes de las instituciones involucradas en el procedimiento. La información recogida se sistematizó, y a través de un análisis integrado se determinaron los aspectos a considerar en el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas.

Se pudo determinar que si bien las actuales políticas públicas presentan un escenario favorable para impulsar el desarrollo turístico en ASPE a través del Reglamento, es necesario plantear la necesidad de perfeccionar el marco regulatorio sobre el cual se sustenta esta política pública. La aplicación del Reglamento de concesiones turísticas deja de manifiesto la complejidad del procedimiento definido. La elaboración de un instrumento específico para el desarrollo turístico en las ASPE desde la institucionalidad de turismo, buscando resolver falencias y brechas dadas por el marco normativo que sustenta la institución encargada de su administración, no es el instrumento indicado para generar este desarrollo.

La discusión dada a través de la implementación del Reglamento permitió instalar una visión en relación al desarrollo turístico de las ASPE. Sin embargo, mientras no se unifiquen las distintas modalidades de otorgamiento de concesiones a través del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegida, el desarrollo turístico seguirá dependiendo de la coordinación sectorial y la interpretación de los distintos marcos regulatorios de las

actuales modalidades de otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado, y persistirán las dificultades en la implementación del procedimiento definido en el Reglamento.

Palabras claves: turismo, áreas protegidas, concesiones, políticas públicas.

Summary

With the enactment of the Tourism Law No. 20.423 and the subsequent publication of Regulation (Decree No. 50), which lays down the procedure for granting commercial service concessions for recreation and tourism in state-run protected areas, a new scenario for development of public use, has been established. This study discusses the procedures defined in this regulatory framework, and focuses on analysis of the effectiveness, efficiency and implications of its application as a model or driving mechanism for tourism development.

Analysis of the law and decree was conducted using an exploratory method, providing specific information and input of data describing the current context of application of the concession procedure. A documentary analysis was performed in order to characterize the current processes for granting concessions within the mandates of two public institutions; protected area administrator and public lands titleholder. This analysis describes the procedural components in place for granting commercial service concession contracts and the implications pursuant to application of the new Law. In order to fully describe the process of implementation of the Law and Decree, a direct interview method was implemented with key stakeholders and representatives of the public institutions currently involved in the commercial service granting procedure. Information was collected and formatted through an integrated analysis that classified the specific aspects to be considered when granting concessions in state run protected areas.

One of the main conclusions of this study is that while the enactment of Tourism Law has the potential to support the granting of commercial service concessions through a defined regulatory scenario, there is a need to improve the current regulatory framework in order to strengthen the current public policy on granting concessions. At present, the application of regulations on protected area concessions leaves out important elements necessary for adequate implementation. Development of a comprehensive regulatory instrument for public use or tourism/recreation development in the state run protected areas must address shortcomings and gaps not covered by the current regulatory framework.

The discussion regarding the implementation of this new law allows for establishing a more favorable context in which to pursue objectives related to the granting of concessions. However, until the various possible modalities for granting concessions are unified through the still to be formalized Service of Biodiversity and Protected Areas, tourism development within state run protected areas will continue to depend on multi-agency interpretation, processing and application of diverging laws, and difficulty with implementation of concessions will persist.

Key words: tourism, protected areas, concessions, public policy.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

Hasta la promulgación de la Ley de Turismo, los procedimientos existentes para el otorgamiento de concesiones en Áreas Silvestres Protegidas del Estado (ASPE) estaban dados por la modalidad de concesiones otorgadas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), considerando su facultad según lo estipulado en el artículo N° 10, inciso segundo, del Decreto Supremo N° 4.363 del año 1931 (Ley de Bosques).

La Ley N° 20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo (de ahora en adelante Ley de Turismo) hace referencia al desarrollo turístico en las áreas silvestres protegidas del Estado y establece la creación del Reglamento conjunto de los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo, de Bienes Nacionales y de aquél bajo cuya tutela se administren las ASPE, que regula las condiciones y procedimiento de adjudicación de las concesiones junto a los derechos y obligaciones de los concesionarios para el desarrollo de actividades e infraestructura de turismo en estas áreas.

Bajo este procedimiento, corresponde al Ministerio de Bienes Nacionales el otorgamiento de concesiones en las ASPE priorizadas por el Comité de Ministros de Turismo bajo las condiciones y requisitos técnicos definidos en los planes de manejo de cada unidad y según las disposiciones legales del Decreto de Ley N° 1.939. Este marco normativo complementa las facultades de CONAF en cuanto a la celebración de actos y contratos con terceros (artículo 10 de la Ley de Bosques) para una mejor administración de las áreas protegidas bajo su tuición.

Tanto las concesiones otorgadas por el Ministerio de Bienes Nacionales en las ASPE priorizadas a través del mencionado Reglamento, como los contratos celebrados por CONAF para la prestación de servicios turísticos, constituyen los principales instrumentos disponibles en la actualidad para contribuir al desarrollo de una oferta turística asociada a las áreas protegidas en Chile.

El Reglamento que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado (Decreto N° 50) implica la participación y la regulación de otros ministerios y organismos públicos, haciendo referencia además a otros procedimientos de entrega de concesiones turísticas en terrenos del Estado.

En este nuevo escenario, las instituciones del Estado que tienen incidencia en el desarrollo turístico en ASPE a través de diversas facultades son: la Corporación Nacional Forestal, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de la Subsecretaría de Turismo y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR).

Es por lo anterior, que la actual legislación de turismo y el Reglamento conjunto de los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo, de Bienes Nacionales y de aquél bajo cuya tutela se administren las áreas silvestres protegidas del Estado mandado por dicha ley requieren de un análisis que nos permita conocer sus implicancias, eficiencia y efectividad como un modelo para el desarrollo turístico en las ASPE de nuestro país.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Analizar el procedimiento para otorgar concesiones turísticas en áreas protegidas del Estado, de acuerdo a la Ley de Turismo N° 20.423 de 2010 y el Decreto N° 50 de 2012.

1.2.2 Objetivos Específicos

- 1) Caracterizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones de la Corporación Nacional Forestal de acuerdo a la Ley de Bosques y del Ministerio de Bienes Nacionales.
- 2) Conocer y analizar el procedimiento para otorgar concesiones turísticas en áreas protegidas del Estado de acuerdo a la Ley de Turismo N° 20.423 de 2010 y el Decreto N° 50 de 2012.
- 3) Describir el proceso de implementación del Reglamento que fija el procedimiento de otorgamiento de concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado.
- 4) Determinar los aspectos a considerar en el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en las áreas silvestres protegidas del Estado para dar cumplimiento a la Ley de Turismo N° 20.423 de 2010 y el Decreto N° 50 de 2012.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 El turismo en Chile y el mundo

En el contexto mundial, el turismo se ha manifestado como una de las industrias de más rápido crecimiento, teniendo esto implicancias no solo en el ámbito económico, sino también en el cultural, social y ambiental. Junto con el aumento de las llegadas de turistas internacionales y la intensificación del turismo interno en los países más desarrollados, los movimientos turísticos se han extendido geográficamente hasta alcanzar prácticamente a todos los países del mundo, llegando a ser en muchos de ellos un sector económico importante en términos de generación de ingresos, entradas de divisas y creación de empleo.

De acuerdo a las cifras del Barómetro del Turismo Mundial, el 2014 las llegadas de turistas internacionales en el mundo crecieron un 4,7%, alcanzando los 1.138 millones (Organización Mundial de Turismo, 2015). Según la OMT, a pesar de las dificultades económicas que ha experimentado el mundo, los resultados del turismo internacional estos últimos años han estado muy por encima de las expectativas, en 2013 viajaron 52 millones de turistas internacionales más que el año anterior y en 2014 viajaron 51 millones más que el año 2013. Con el incremento del 4,7 %, el 2014 es el quinto año consecutivo en el que el crecimiento supera la media desde la crisis económica del 2009.

El 2014 la demanda de turismo internacional fue mayor para los destinos de América (+7%) y Asia y el Pacífico (+5%), mientras que en Europa (+4%), Oriente Medio (+4%) y África (+6%) el crecimiento fue más moderado. La subregión que más destacó fue América del Norte (+8) seguida del Noreste Asiático el Sureste Asiático, Asia Meridional, Europa Meridional, Europa Meridional y Mediterráneo, Europa del Norte y el Caribe, que tuvieron un aumento del 7%.

Para 2015, la OMT proyecta un incremento en las llegadas internacionales entre un 3% y un 4%, otra vez por encima de las previsiones a largo plazo que anticipaban un +3,8% anual entre 2010 y 2020. (Organización Mundial de Turismo, 2014).

Chile, un actor pequeño en el contexto mundial, aportando un 0,3% a las llegadas internacionales y un 0,2% al gasto internacional en turismo (Subsecretaría de Turismo, 2012), presenta un comportamiento distinto al de otras regiones del mundo, y en particular al comportamiento de las sub-regiones de las Américas (Organización Mundial de

Turismo, 2014). A la fecha, Chile presenta un contexto similar al de la sub-región de América del Sur, sin variaciones significativas de un año a otro, pero por debajo de la positiva situación a nivel mundial.

A pesar de lo anterior, el turismo se ha transformado en el 4° sector exportador de Chile (después de las industrias de minería, frutícola y de celulosa y papel) y representa el 5% de sus ingresos (equivalentes a USD 2.357 millones sólo por concepto del turismo receptivo). De este modo, el sector turístico se sitúa por sobre la industria vitivinícola, forestal y salmonera (Subsecretaría de Turismo, 2012).

El año 2011, más de 3 millones de turistas llegaron a Chile, un 12% más que el año 2010, y el año 2012 llegaron un total de 3,5 millones de turistas extranjeros, los que representaron un incremento del 13,3% respecto del año anterior, el mayor de los últimos cuatro años, siguiendo con el ritmo de incremento observado a partir del año 2011 (Servicio Nacional de Turismo, 2013).

De acuerdo al Barómetro de Turismo del año 2013 publicado por el Servicio Nacional de Turismo, durante el 2013 la llegada de turistas extranjeros al país alcanzó preliminarmente 3.569.744, representando un alza marginal de 0,4% respecto al año anterior. Los meses de febrero y abril registraron bajas de casi un 10% en la llegada de turistas extranjeros, lo cual fue compensado por el alza en la llegada de turistas durante marzo con un 18,8% respecto al mismo mes del año anterior. Por otro lado, destaca el hecho que a partir de octubre se revierte la tendencia negativa acumulada al mes de septiembre, logrando cifras positivas durante los últimos 3 meses del año (Servicio Nacional de Turismo, 2014).

El año 2012, en respuesta a la necesidad de contar con una hoja de ruta con una visión a largo plazo para desarrollo turístico, Chile publicó la Estrategia Nacional de Turismo 2012 - 2020, que tiene la finalidad de desarrollar el potencial de la industria turística para aportar al desarrollo de Chile.

Como diagnóstico general, la Estrategia Nacional de Turismo plantea que uno de los principales problemas de Chile es la dificultad de captar a los segmentos de turistas de mayor gasto, llevándolo a presentar el menor gasto promedio diario entre los países

competidores considerados.¹ Esta situación se explicaría por el bajo posicionamiento internacional de Chile en relación a sus competidores y la escasa adaptación de la oferta chilena a los requerimientos de este segmento turístico (Subsecretaría de Turismo, 2012).

Por otro lado, el “ranking” de competitividad económica 2011 del Foro Económico Mundial (WEF) sitúa a Chile en el lugar 30 de 139 países, superando a la mayoría de sus competidores directos. Sin embargo, en el “ranking” de competitividad turística, Chile desciende al puesto 57. Si bien, el país está bien posicionado en aspectos estructurales tales como seguridad o reglas de política y regulación, falta avanzar en factores directamente relacionados con la industria turística, como lo es la priorización por el desarrollo del turismo, la infraestructura turística y la sustentabilidad del desarrollo del sector.

Para aumentar la competitividad turística es importante fomentar el desarrollo de la oferta turística y disminuir su concentración. Para ello, entes del sector público y privado fomentan la creación de nuevos productos y servicios turísticos a través de la inversión e innovación en el desarrollo de la oferta, ya sea impulsando nuevos polos turísticos, creando rutas o mediante incentivos que hagan más atractiva la entrada de nuevos actores, los cuales pueden además optar a diferentes herramientas de financiamiento.

El nivel de competitividad también se ve influenciado por la construcción de infraestructura básica como aeropuertos, autopistas, líneas férreas y otras obras públicas que se relacionan directa o indirectamente con el turismo, pero que generan las condiciones para el desarrollo de la actividad. Es importante abordar aquellos factores que ayudan a mejorar la propuesta de valor de país y que contribuyen directamente con la competitividad, tales como la conectividad aérea, la facilitación de entrada y salida de turistas, la percepción de la seguridad nacional y la disminución de la estacionalidad.

El éxito de Chile en estas materias está ligado a la entrada de capitales frescos a la industria turística, dado que las inversiones son determinantes para la generación de nueva oferta a través del desarrollo de nuevos destinos y productos turísticos, de infraestructura básica turística, señalética turística vial, y la creación de empleos entre otros.

¹ Dicho análisis consideró como países competidores a Argentina, Brasil, Perú, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia (Estrategia Nacional de Turismo 2012 – 2020).

2.2 El valor de las áreas protegidas para el turismo

De acuerdo a la Encuesta de Tipificación de la Demanda Turística de Chile (ICCOM, 2011) el 65 % de los turistas considera la naturaleza como la razón más influyente para decidir venir a Chile.

De manera general, se puede afirmar que en Chile la discusión sobre el desarrollo turístico en áreas silvestres protegidas del Estado se ha dado principalmente desde el ámbito de la conservación, habiendo un vacío en la perspectiva de lo que este tipo de iniciativas significan para el desarrollo turístico de Chile, y su posicionamiento como un destino de clase mundial que sea reconocido y admirado en todos aquellos aspectos en que posee ventajas distintivas como su belleza natural y un 19% del territorio nacional (14,5 millones de hectáreas) que forma parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (en adelante SNASPE), posicionándolo en uno de los primeros lugares a nivel Sudamericano.

Según investigaciones realizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, 2004), Chile utiliza sus recursos naturales a una tasa mucho mayor de la que es capaz de renovar, ubicándolo entre las 50 naciones menos sustentables, con una tasa de consumo de recursos naturales de 2,6 hectáreas globales/persona, superando a la tasa de 1,9 hectáreas globales/persona que la tierra puede soportar.

Esta situación, sumada a otros factores², motivaron el desarrollo de cambios importantes en materia ambiental, ya que con la aprobación de las modificaciones a la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 20.417), la institucionalidad ambiental se ve modificada sustancialmente, principalmente por la creación de nuevos servicios que pasan a jugar roles de gran relevancia, como el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), que pasa a administrar y supervisar las áreas silvestres protegidas del Estado.³

² Incorporación de Chile a la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que solicitó el desarrollo de mejoras en cuanto a la institucionalidad ambiental.

³ Art. 34 Ley 19.300 (con modificaciones - Ley 20.417) "El Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluirá los parques y reservas marinas con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. La administración y

Por su parte, el Informe de la OCDE sobre Evaluaciones del Desempeño Ambiental para Chile (OCDE, 2005) señala que las políticas gubernamentales no reconocen adecuadamente el valor de la naturaleza como un activo vital para la industria turística ni aprovechan el potencial del turismo al máximo para así contribuir al financiamiento del manejo de la naturaleza, y dentro de las recomendaciones que incluye dicho capítulo, se encuentran el identificar y usar mecanismos adicionales, incluidos los instrumentos económicos, para crear oportunidades en las políticas de turismo y de naturaleza de beneficio mutuo (Praus, 2010).

En este contexto, Espinoza (2010) señala que un cambio de paradigma desde un enfoque preservacionista a uno más integrador de las actividades humanas al interior o en los alrededores de las áreas protegidas, incentivaría el desarrollo local, generando beneficios económicos para la sustentación del SNASPE y el impulso a las actividades productivas que son complementarias y coadyuvantes de la conservación, particularmente de los bosques y las áreas marinas. Sin embargo, señala la falta de sustento político y estratégico para el impulso de estas actividades como el gran riesgo para el éxito en lo administrativo y en lo operativo del SNAPE, por cuanto dificulta el real involucramiento de las comunidades locales y de la ciudadanía en general en la protección de estas áreas.

El estudio encargado a Figueroa (2009) y titulado “Valor Económico de la Contribución Anual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Chile y Análisis de su Financiamiento” busca obtener una estimación cuantitativa preliminar del valor económico del aporte anual de los servicios ambientales o ecosistémicos prestados por las actuales áreas protegidas del país y analizar posibles vías de financiamiento para un futuro sistema nacional que pudiera incrementar los valores aportados al bienestar y al desarrollo del país en su conjunto.

Dicho estudio, estima en US\$ 2.551 millones el flujo anual de servicios ecosistémicos provistos al país por las áreas protegidas estudiadas, lo que implica que cada hectárea protegida valorada aporta el equivalente anual de US\$170 a través de los servicios provistos al país por sus ecosistemas. En conjunto, este valor total anual es equivalente al 2,2% del PIB del país, representa más del 70% del producto del sector agropecuario y silvícola y equivale a más de 420 veces el aporte presupuestario público para el

supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas”.

funcionamiento anual del SNASPE que a su vez representa casi el 75% de la superficie protegida.

Sin duda que gastar un promedio de sólo US\$ 0,5 por cada hectárea protegida, explica, por una parte, los múltiples problemas que aquejan a las áreas protegidas públicas más conocidas pero representa también, por la otra, una gran potencialidad para que el aumento de inversión pública en dicho sistema tenga una alta rentabilidad económica y social en un país que, como Chile, tiene una economía tan vinculada a la salud, cantidad y calidad de sus recursos naturales (Figueroa, 2009).

Otra conclusión importante del estudio se refiere al aporte que el SNASPE realiza al turismo del país, estimándose que éste corresponde a US\$ 63,7 millones anuales, los que se dividen en US\$ 53,7 millones de aporte al turismo receptivo y US\$ 10 millones en servicios ecosistémicos provistos al turismo interno.

Por lo tanto, la creciente demanda nacional y mundial por servicios turísticos, especialmente aquellos que están vinculados al turismo de naturaleza e intereses especiales, así como la atracción que constituye la naturaleza de nuestro país para la llegada de turistas extranjeros, permiten señalar la alta rentabilidad potencial para la inversión pública en las áreas protegidas del país.

Lo anterior se confirma además debido a que una de las tareas claves identificadas para la creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile, señala que el reconocimiento del turismo de naturaleza es un factor estratégico para el fortalecimiento de las áreas protegidas, y para lo cual es necesario promover instrumentos innovadores de financiamiento, de ordenamiento territorial, de valoración del paisaje y de gestión turística en el marco de la protección de los valores de diversidad biológica y cultural del país.

2.3 Sustentabilidad turística en áreas protegidas

Es sabido que la apertura de las áreas protegidas al uso público genera un mayor riesgo de efectos negativos y de largo plazo sobre las condiciones ambientales de cada unidad, que a su vez impactan negativamente la capacidad de las unidades de atraer crecientes niveles de visitantes. Por lo anterior, se vuelve necesario crear mecanismos de financiamiento operacional y mejoramientos de las capacidades institucionales de manejo de áreas protegidas del Estado que permitan compatibilizar la conservación de los

atributos naturales y culturales del SNASPE con el acceso público a los mismos, promoviendo a su vez una oferta organizada de servicios recreacionales y turísticos que el público requiere para una experiencia de calidad en las ASPE del país.

Existen estudios, como el desarrollado por la Universidad de Chile en el año 2010, que con el objetivo de realizar un análisis de la gestión de las unidades del SNASPE se enfocan específicamente en el análisis de concesiones ecoturísticas de CONAF como eje central, considerando como base el análisis de concesiones, y abordando en el análisis la Ley de Turismo y sus implicancias en el actual sistema de concesiones del SNASPE. (Universidad de Chile, 2010).

Por otra parte, estudios como los elaborados por De la Maza et. al. (2014) han abordado el impacto del uso público en áreas silvestres protegidas del Estado con el fin de establecer indicadores de sustentabilidad para el apoyo de negocios de turismo sustentable en áreas protegidas.

2.4 Demanda turística en áreas protegidas

Mundialmente existe una tendencia creciente en el número de visitantes en áreas protegidas. Lo anterior constituye una mayor demanda de servicios que la administración de los parques nacionales ha de proveer con el objeto de proporcionar una experiencia de calidad a los visitantes, junto con un incremento en las medidas para minimizar o evitar los impactos asociados a ésta. El interés por visitar los espacios protegidos no ha cesado de aumentar en las últimas décadas y ahora, más que nunca, el objetivo de protección ligada a la declaración de estos espacios tiene que compatibilizarse con la demanda recreativa de los mismos.

La gestión de los impactos asociados al uso público está íntimamente relacionada con el financiamiento del mismo. La evaluación de los impactos así como la financiación de los requerimientos básicos dentro de un área protegida en relación al uso público, son objeto de un creciente enfoque de la administración de las ASPE. Son muchos los países que están estudiando mecanismos para dirigir los ingresos obtenidos de las tarifas por uso turístico a la conservación y protección de las áreas de uso público y a la mejora de la capacidad de gestión del servicio de parques nacionales.

Se puede decir de manera general que, a nivel mundial, se están buscando mecanismos de financiamiento que incluyan la obtención de fondos de servicios comerciales del

turismo para mejorar las condiciones del uso público en la misma unidad ASPE donde existen los servicios comerciales (Benítez, 2001).

Las necesidades de autofinanciamiento de las áreas protegidas pueden verse favorecidas por la tendencia al aumento en el interés de turistas nacionales y extranjeros por visitarlas y por realizar actividades de turismo de intereses espaciales, lo que representarían ingresos extras a aquellos por concepto de entradas (Espinoza, 2010). Para el caso de Chile, el turismo en áreas silvestres protegidas ha sido ampliamente reconocido en los últimos años como una industria de alto potencial de crecimiento en el país, con grandes posibilidades de innovar en la generación de valor económico a partir de los atributos naturales y la diversidad de paisajes existentes en el territorio nacional.

Desde la institucionalidad pública, Chile ha impulsado a partir del año 2005 una serie de iniciativas que relevan la importancia de la actividad turística en ASPE para el desarrollo económico y social del país. Los años 2005 y 2011, a partir de lo señalado en la Ley de Bosques, CONAF, en conjunto con SERNATUR realizaron convocatorias públicas para concesiones turísticas.

2.5 Uso público en el SNASPE

De acuerdo a las cifras registradas por CONAF, es posible establecer que la demanda por experiencias y servicios de recreación y turismo en áreas protegidas en el SNASPE⁴ ha mantenido tasas de crecimiento sostenido en el número de visitas durante los últimos años, alcanzando un número total de 2,5 millones de visitantes el año 2014. Lo anterior representa un crecimiento del 4,3% respecto al año anterior, manteniéndose la relación en el número de visitantes nacionales (76.03%) y el número de visitantes extranjeros (23,97%) (Corporación Nacional Forestal, 2015).

⁴ El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) se compone de un conjunto de 101 Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales administrados actualmente por la CONAF, representando el mayor sistema de áreas de conservación de la biodiversidad en Chile. El SNASPE reúne una diversidad de atributos naturales y culturales de gran importancia desde el punto de vista de la conservación del patrimonio e imagen natural del país, los que a su vez son altamente valorados por un creciente número de visitantes nacionales y extranjeros que buscan experiencias de recreación y turismo en espacios naturales.

Al hacer un análisis más detallado de la distribución de los niveles de visitación de nacionales y extranjeros, se puede mencionar que un 64% de las visitas de origen nacional se concentran en las 10 unidades más visitadas del SNASPE. Destaca a su vez una alta concentración de los visitantes internacionales en 5 áreas que alcanzan el 71% de las visitas de extranjeros el año 2012, lo cual responde a la ubicación de estas unidades en las cercanías de los principales destinos de turismo receptivo del país, tales como San Pedro de Atacama, Isla de Pascua, Villarrica-Pucón, Los Lagos-Puerto Varas y Puerto Natales-Torres del Paine.

Por lo tanto, es posible atribuir al SNASPE un rol en la atracción de visitas por la concentración de una masa crítica de atractivos naturales y culturales que forman parte de las estrategias de promoción turística de Chile e imagen país. Lo anterior tiene relación además con que, históricamente, Chile se ha dado a conocer al mundo promocionando su riqueza natural, cuyas características significan indudablemente una ventaja competitiva frente a otros destinos.

Al contar con un sistema de áreas protegidas eficiente y eficaz, se contribuiría a mejorar y consolidar esta imagen país en el extranjero, en que se visualice un país respetuoso de su patrimonio, con amplia riqueza natural y alta calidad de sus paisajes, que atraiga la atención de turistas que buscan experiencias relacionadas con el turismo de intereses especiales. Sin embargo, si no se toman los resguardos necesarios para abordar esta masiva llegada de turistas, esta actividad puede ser perjudicial y contradictoria con los objetivos de conservación de estas áreas. Es necesario entonces realizar estudios de capacidad de carga y adecuaciones de infraestructura y manejo para una correcta recepción y gestión de la actividad turística en las áreas protegidas (Espinoza, 2010).

Dentro del pilar de sustentabilidad, la Estrategia Nacional de Turismo (Subsecretaría de Turismo, 2012) señala que “el desarrollo de un turismo más sustentable es una oportunidad para que las ASPE y los espacios cercanos a ellas, junto con servir a su objeto fundamental de conservación, puedan generar empleos e ingresos, proporcionando así un incentivo para su conservación. A su vez, ello le agrega valor al patrimonio natural y a los sistemas ecológicos al sensibilizar a la población local respecto de su entorno.”

De acuerdo a la Estrategia Nacional de Turismo, “fomentar iniciativas turísticas que sean concordantes con las categorías de ASP que promueve la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y por tanto con el objeto de protección y los planes

de manejo de dichas áreas, constituye en ese sentido un criterio básico que las instituciones competentes del Estado buscan aplicar, considerando particularmente a los Parques Nacionales como la categoría de mayor resguardo y representatividad de dicho patrimonio natural”.

A pesar de que la Estrategia Nacional de Turismo se refiere a la “nueva institucionalidad que emana de la Ley de Turismo (N° 20.423), junto al Reglamento de Concesiones Turísticas en ASP del Estado” como un procedimiento claro que a su vez fomenta una visión integral, permitiendo consolidar las condiciones propicias para el fomento a la inversión y el desarrollo del turismo sustentable en las ASPE”, es necesario analizar estos procedimientos y evaluar su efectividad como instrumento para dichos fines.

La puesta en valor de unidades del SNASPE mediante la infraestructura turística de calidad y servicios adecuados tiene el potencial de impactar variables críticas como el crecimiento en el número de llegadas de turistas al país, su permanencia y gasto promedio en los principales destinos y la diversificación de la oferta de destinos turísticos, con los consiguientes beneficios en términos de empleo y generación de valor económico a nivel local y regional.

Las cifras actuales sugieren la existencia de unidades del SNASPE con amplio potencial de visitación y que requieren fortalecer su oferta de servicios e infraestructura para poder vincularse de manera más estrecha a las economías regionales por medio de la actividad turística. En particular, llama la atención el número de unidades del SNASPE con niveles de visitación medios, cercanos a centros poblados, aeropuertos e infraestructura vial, pero con condiciones poco desarrolladas y poco óptimas en relación a la infraestructura y servicios turísticos disponibles.

En cuanto a unidades con potencial de atraer visitantes de origen nacional, existe una importante demanda potencial en unidades de la zona central del país que constituyan destinos turísticos en sí mismos y/o que se encuentren ubicadas cerca de grandes centros poblados. No obstante, se requiere fortalecer dichas áreas en términos de su oferta de infraestructura y servicios.

Las ASPE pueden presentar oportunidades relevantes para el desarrollo de nuevos negocios y emprendimientos turísticos que contribuyan a dinamizar las economías locales y regionales, pero requieren sistemas de apoyo para lograr satisfacer las expectativas de

los visitantes y al mismo tiempo proteger y preservar adecuadamente las zonas primitivas de cada unidad. Se vuelve necesario crear las condiciones para una adecuada prestación de servicios a los visitantes (alojamiento, alimentación, información, entre otros) y, a su vez, generar las condiciones mínimas aceptables de infraestructura que permitan contener y prevenir impactos adversos del uso público, asegurando que estos sean los mínimos necesarios, inevitables, que no se puedan mitigar y no constituyan un impedimento o deterioro de los recursos y valores de cada área (National Park Service, 2001).

Es vital para la existencia de las ASPE definir las principales prioridades de operación y mantención necesarios para abordar los asuntos que afectan a una amplia variedad de programas, incluyendo la gestión del visitante en relación a su seguridad, la protección de los recursos naturales en áreas de uso público, operación de senderos, accesos y caminos.

La existencia de una adecuada infraestructura y servicios para un creciente número de visitantes resulta indispensable no solo para mejorar la experiencia turística de los mismos, sino también para la debida protección de los recursos naturales de cada área protegida y en particular para la prevención, contención y mitigación de los impactos causados por los visitantes.

En este sentido, existe evidencia suficiente sobre unidades del SNASPE que, incluso bajo niveles de visitación moderados, pueden llegar a presentar impactos severos en sus principales sitios de visita debido a la inexistencia de la infraestructura adecuada o por la falta de implementación de sistemas de monitoreo de impactos, como ocurre en el caso del Parque Nacional Radal Siete Tazas (Parques para Chile, 2013) y el Parque Nacional Pan de Azúcar (De la Maza, 2014). En estas situaciones, la proliferación y el deterioro de estacionamientos, miradores, senderos y sitios de recreación con una ausencia de planificación adecuada, presentan niveles crecientes de degradación en contraste con el ideal de un ambiente natural (Leung y Marion, 2000) que forma parte de las expectativas de los visitantes del SNASPE. Esto afecta la percepción de silvestridad y genera un impacto negativo sobre el desarrollo económico del turismo y recreación en las ASPE de Chile.

En síntesis, a pesar de la creciente demanda por servicios de recreación y turismo en áreas silvestres protegidas, y pese a la voluntad política e institucional existente de

promover la actividad turística en el SNASPE, la oferta de servicios e infraestructura para la acogida de visitantes en ASPE no está respondiendo oportunamente a este fenómeno mediante acuerdos público privados que regulen el tipo de servicios comerciales y definición de los aspectos técnicos de su operación. Ante este escenario, sumado a la falta de planificación del uso público, el aumento en el número de visitantes y la actividad económica asociada al SNASPE se convierte en un riesgo y presión constante sobre los recursos naturales y objetos de protección de las áreas protegidas.

A nivel estratégico, el incremento de la oferta turística por debajo de los niveles de crecimiento de la demanda deja en evidencia las oportunidades existentes para que el SNASPE logre articularse de manera más estrecha con la industria del turismo nacional, favoreciendo la actividad económica y mayores oportunidades de empleo a nivel local y regional, generando a su vez nuevos mecanismos de ingresos para el sistema y acelerando el crecimiento de la infraestructura y servicios que promuevan experiencias de recreación y turismo de alta calidad para sus visitantes, protegiendo al mismo tiempo la base de recursos y atributos naturales que sustentan la existencia del sistema de áreas protegidas.

2.6 Institucionalidad ambiental y áreas protegidas

Luego de varios años de discusión y tramitación de la reforma a la institucionalidad ambiental de Chile, el 26 de enero de 2010, se publicó la Ley N° 20.417, creándose así el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.

De acuerdo a la Ley N° 20.417, los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental y requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si generan o presentan efectos, características o circunstancias como la “localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar”.

Por su parte, el artículo octavo transitorio de la Ley N° 20.417, estableció la obligación de enviar al Congreso Nacional dentro de un año desde su publicación, uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, lo

cual se cumplió con el ingreso a tramitación el 1 de marzo de 2011 del proyecto de ley denominado: “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas”. Sin embargo, éste no experimentó avance en su tramitación legislativa.

Por lo anterior es que en junio de 2014 se envía un nuevo proyecto de ley⁵ con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 20.417 y completar la totalidad de los aspectos considerados en el rediseño de la institucionalidad ambiental del país. Si bien el proyecto de ley ingresado aún se encuentra en discusión y tramitación, es importante considerar que este establece un sistema único de concesiones, realizando así un cambio significativo a la actual legislación que regula el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas protegidas.

Dentro de las modificaciones a otros cuerpos legales que establece el proyecto de ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” en su título VI, se encuentran varias modificaciones a la Ley N° 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, reemplazando y derogando varios artículos de dicho cuerpo legal. Principalmente se define que “las concesiones de servicios turísticos en área protegidas se regirán por lo dispuesto en la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas”.

Así, el proyecto de ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas establece que se podrán otorgar concesiones en áreas protegidas que cuenten con plan de manejo, que hayan sido priorizadas, y sólo cuando el fin sea el desarrollo del ecoturismo, la investigación científica o la educación.

Si bien hay aspectos que de alguna manera ya están considerados en la actual Ley de Turismo y el Reglamento, como la creación de un Comité Técnico con carácter consultivo para apoyar el proceso de otorgamiento de concesiones, en el proyecto de Ley ingresado el 2014 es el Ministerio de Medio Ambiente el organismo que pasa a liderar esta instancia, con el rol central de “pronunciarse sobre las propuesta de priorización de áreas protegidas para ser incorporadas a procesos de otorgamiento de concesiones, participando asimismo en el proceso de elaboración de bases de licitación, y en el proceso de evaluación de las

⁵ Proyecto fue ingresado el miércoles 18 de junio de 2014 al congreso como parte de los 50 compromisos de los primeros 100 días del Gobierno de Michelle Bachelet 2014 – 2018 (Boletín N°9.404-12).

propuestas presentadas, donde le compete proponer al adjudicatario, que luego de la respectiva resolución del Ministerio del Medio Ambiente deberá firmar el contrato concesional con el Servicio”. Otra función relevante de este Comité, consistirá en proponer al Servicio la renta concesional del área, considerando entre otros criterios, los servicios ecosistémicos que ésta provee.

En el caso de concesiones para el ecoturismo, el proyecto de ley establece que éstas no podrán exceder de treinta años y deberán desarrollarse bajo la modalidad de un turismo ambientalmente responsable, de bajo impacto sobre el entorno natural y sociocultural. La Subsecretaría de Turismo deberá proponer al Servicio dicha priorización.

Por otra parte, dentro de las funciones y atribuciones del Servicio se señala la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión y los permisos otorgados en las áreas protegidas del Estado.

Además de lo anterior, y las consideraciones legislativas de la institucionalidad ambiental que tienen efecto sobre la regulación de actividades y proyectos que se desarrollen en las ASPE, el Decreto N° 236 (2010) del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulga el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo establece en su Artículo 2 que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

Así, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas” (Artículo 6). Lo anterior tiene implicancias en las actividades y proyectos que se vayan a realizar en las ASPE donde existan pueblos indígenas que puedan verse afectados por ellos, por lo que éstos deben ser considerados por las instituciones que lideren cualquier tipo de iniciativa de desarrollo turístico en un área protegida.

3. MATERIALES Y MÉTODOS

Para analizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en áreas protegidas del Estado de acuerdo a la Ley de Turismo (2010) y Decreto N° 50 (2012) se realizó un estudio de tipo exploratorio.

El estudio exploratorio permitió aumentar el grado de familiaridad con la implementación del Reglamento que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado (de ahora en adelante el Reglamento).

Los métodos utilizados en la presente investigación son métodos que buscaron principalmente obtener información sobre el contexto particular dado por este procedimiento, identificar conceptos, variables y sugerir afirmaciones (postulados) verificables (Dankhe, 1986)⁶.

A continuación se describen los métodos que se utilizaron para abordar cada uno de los objetivos específicos de investigación, métodos que por la naturaleza del presente estudio se caracterizan por ser más flexibles en comparación con los estudios descriptivos o explicativos, y son más amplios y dispersos que estos otros dos tipos, ya que buscan observar tantas manifestaciones del fenómeno estudiado como sea posible (Hernández S., Roberto; Fernández C., Carlos; Baptista L., Pilar., 2006).

Para caracterizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones de la Corporación Nacional Forestal de acuerdo a la Ley de Bosques y del Ministerio de Bienes Nacionales se realizó un análisis documental.

El análisis documental o análisis de contenido consiste en “una técnica para estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa” (Berelson, 1952)⁷. Así, en una primera etapa, el análisis de documentos permitió analizar el procedimiento para otorgar concesiones turísticas fijado por la Ley de Turismo y el Reglamento.

⁶ En HERNANDEZ S., Roberto; FERNANDEZ C., Carlos; BAPTISTA L., Pilar. (1991). Metodología de la Investigación. 1ª Edición, México. McGraw - Hill.

⁷ En HERNANDEZ S., Roberto; FERNANDEZ C., Carlos; BAPTISTA L., Pilar. (1991). Metodología de la Investigación. 1ª Edición, México. McGraw - Hill.

“El análisis cualitativo de documentos oficiales abre muchas nuevas fuentes de comprensión. Materiales que buscan “hechos objetivos” considerados inútiles, son valiosos para el investigador cualitativo debido a su naturaleza subjetiva” (Taylor y Bogdan, 1984:150).

A través del análisis de contenido se describieron tendencias y se develaron las diferencias en los principios y criterios utilizados por la Corporación Nacional Forestal y el Ministerio de Bienes Nacionales. Además, la revisión de las distintas leyes, políticas y normas y documentos permitió identificar y comparar intenciones, y finalmente revelar “centros” de interés.

Para conocer y analizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado de acuerdo a la Ley de Turismo N° 20.423 y el Decreto N° 50 también se realizó un análisis de documentos. Para eso se definieron aspectos y criterios que permitieran entender la relación entre turismo y áreas silvestres protegidas del Estado, el proceso de priorización de éstas, y el procedimiento definido por el Reglamento para el otorgamiento de concesiones. El análisis de dichos documentos se basó principalmente en las etapas y en las instituciones involucradas en cada una de ellas, lo que permitió a su vez realizar una caracterización y descripción.

Además, para caracterizar el procedimiento de otorgamiento de concesiones de la Corporación Nacional Forestal de acuerdo a la Ley de Bosques y el Ministerio de Bienes Nacionales, se revisó la información disponible sobre las iniciativas públicas de concesiones turísticas en unidades del SNASPE, para lo cual se revisaron documentos de políticas públicas, estudios, evaluaciones y sistematizaciones de programas vinculados a estas iniciativas. Así, se realizaron las siguientes acciones:

- Revisión de políticas públicas y/o planes públicos sobre concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado y variantes que sean necesarias para comprender el cruce entre turismo y las ASPE.
- Definición de los principales programas derivados de dichas políticas y/o planes.
- Identificación de alcances, objetivos y destinatarios de dichas políticas, así mismo, recolectar evidencias sobre el nivel de consolidación y ejecución de los mismos.
- Análisis comparativo entre políticas y/o planes públicos, considerando los principales objetivos y definiciones presentes en cada una de ellas.

- Revisión crítica del estado actual de la intervención pública realizada por las instituciones, programas y sus variantes en relación al desarrollo turístico de las áreas silvestres protegidas del Estado.

El objetivo operativo de esta fase fue realizar levantamiento de información que permitiera investigar, identificando elementos, atributos y variables relevantes.

Los principales temas que se abordaron en esta etapa fueron:

- Caracterización general del programa de concesiones, origen del programa, foco, financiamiento y recursos disponibles (equipo, infraestructura, etc.)
- Marco legal institucional, concepto de concesión, objetivos de una concesión, características y participación de terceros.
- Aspectos conceptuales y operativos: perspectiva o enfoque de turismo, objetivos, logros a la fecha, facilitadores y obstaculizadores, vinculación con políticas públicas, modelo de trabajo y/o intervención.
- Aspectos turísticos: metas u objetivos turísticos, rol de la demanda turística, conocimientos sobre oferta turística asociada al programa.
- Otros aspectos: vínculo con otras organizaciones e iniciativas, mecanismos de evaluación, relación con la comunidad, sustentabilidad, etc.

Para realizar el análisis comparativo e identificar las principales diferencias se comparó en base a los temas que permitieran describir cada uno de dichos procedimientos de acuerdo a los siguientes criterios:

- Actores involucrados
- Tiempo del procedimiento
- Tipo de concesiones/tipo de proyectos
- Participación de terceros
- Oferta turística / demanda Turística

Así, los criterios utilizados fueron aplicados a todos los temas de manera transversal, y la información obtenida para cada caso, fue sistematizada empleando una pauta de temas para la descripción de los aspectos esenciales de cada iniciativa.

Para describir el proceso de implementación del Reglamento que fija el procedimiento de otorgamiento de concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado se realizaron

entrevistas a los actores claves involucrados en el procedimiento definido en el Reglamento.

Una entrevista puede definirse como una conversación que tiene una estructura y un propósito. En la investigación cualitativa una entrevista “busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado, y desmenuzar los significados de sus experiencias” (Álvarez y Gayou, 2003:109). Existen diferentes tipos de entrevistas, las que pueden tener distintos enfoques y diferenciarse en varios aspectos, sin embargo, en todas ellas el investigador tiene las preguntas y el sujeto de la investigación tiene las respuestas.

En este proceso “el entrevistador sirve como un cuidadoso recolector de datos; su rol incluye el trabajo de lograr que los sujetos se relajen lo bastante como para responder por completo a la serie predefinida de preguntas” y se debe considerar que “lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de investigación” (Taylor y Bogdan, 1984:101).

Según Grinnell⁸, las entrevistas se dividen en estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas o abiertas. En las entrevistas estructuradas, el entrevistador realiza su trabajo basándose en una guía de preguntas específicas y se restringe exclusivamente a ellas. Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de temas o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener una información más acabada de los temas de interés. Las entrevistas abiertas por su parte se fundamentan en una guía general con temas no específicos y el entrevistador maneja con total flexibilidad las preguntas.

Las entrevistas semiestructuradas de final abierto surgen como una herramienta adecuada para comprender y aprehender la opinión de los actores involucrados en la implementación del Reglamento. Este tipo de entrevista consiste en “un guión que el entrevistador puede modificar en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexione de manera abierta sobre determinados temas” (Reguillo, 2003)⁹.

⁸ En HERNANDEZ S., Roberto; FERNANDEZ C., Carlos; BAPTISTA L., Pilar. (2003). Metodología de la Investigación. 3ª Edición, México. McGraw - Hill.

⁹ En: R. MEJÍA, y S. SANDOVAL (coords.). Tras las vetas de la investigación cualitativa. Perspectivas y acercamientos desde la práctica. 3a Reimpresión. México. pp. 17 - 38.

Para este estudio se realizaron entrevistas semiestructuradas, ya que éstas dan la libertad de hacer énfasis en algunos temas y aspectos de interés. Además, en el caso de la presente investigación fue necesaria la opinión de sujetos expertos en el tema de investigación, por lo que la muestra de los actores entrevistados se relaciona directamente con las instituciones involucradas en el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas: Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Bienes Nacionales, Corporación Nacional Forestal, Subsecretaría de Turismo, Servicio Nacional de Turismo.

De manera general, podemos decir que el objetivo de las entrevistas fue conocer la visión desde la perspectiva institucional del procedimiento fijado por el Reglamento, y determinar las implicancias de dicho procedimiento. Para cumplir con lo anterior, se realizaron preguntas de naturaleza comparativa, causa – efecto, información complementaria, condicionales, e indagaciones.

El desarrollo de las entrevistas se organizó de acuerdo a secuenciación de preguntas por medio de conversación guiada de los temas por parte de la investigadora, para lo cual se elaboró una pauta o guion¹⁰ de entrevista semiestructurada igual para todos los entrevistados, los cuales fueron seleccionados a partir de sus funciones y cargo en las instituciones previamente identificadas como relevantes. La formulación de preguntas se realizó a partir del contexto de la conversación y las respuestas del entrevistado, manteniendo siempre el eje conductor para llegar a responder a los objetivos propuestos.

Es importante señalar además, que en cada una de las entrevistas se entregó una breve introducción sobre la investigación y sus propósitos. Además, por tratarse de una política pública, se realizó un acuerdo de uso de los datos para poder responder a los objetivos de la investigación.

El contenido de las preguntas se dio en el contexto de las implicancias técnicas, legales e institucionales que requiere el procedimiento de otorgamiento de concesiones de turismo, considerando las solicitudes de información, revisión de informes, aprobación de carácter técnico y otras implicancias interinstitucionales dadas por las etapas de proceso.

El registro de la información se hizo a través de la grabación de la totalidad del desarrollo de cada una de las entrevistas, con el fin de tener el respaldo y posterior disponibilidad de

¹⁰ Pauta de entrevista se adjunta en el anexo N° 1.

ella para su análisis y transcripción. Así, la información obtenida a través de las entrevistas realizadas se analizó de manera cualitativa a través de la elaboración de categorías que permitieran la interpretación de las respuestas obtenidas.

El material recogido producto de las entrevistas semiestructuradas fue trabajado en forma manual siguiendo técnicas de análisis de discurso que consideran el ordenamiento temático de los materiales, el agrupamiento de tipos de proposiciones comunes acerca de cada tema, relaciones de oposición o complementariedad de proposiciones, proposiciones generales acerca de un conjunto de temas que hace el entrevistado, las diferencias y las coincidencias entre proposiciones generales.

Las entrevistas fueron grabadas, transcritas e impresas siendo analizadas por la investigadora elaborándose borradores de análisis. La información cualitativa recolectada fue trabajada manualmente y con ayuda de procesador de textos siguiendo técnicas de análisis cualitativo, que consideran ordenar por temas los materiales, relacionarlos y agruparlos por tipos de proposiciones generales acerca de un conjunto de temas o sentidos comunes acerca de un tema.

La información obtenida en cada caso fue sistematizada empleando un análisis por temas y una matriz de vaciado para la descripción de los aspectos esenciales de cada institución. La pauta de análisis fue aplicada a la información cualitativa de entrevistas por separado, codificando el discurso de entrevistados por temas relevantes y utilizando matrices de vaciado.

Las categorías que se utilizaron para la elaboración del análisis se definieron en función de los objetivos planteados para esta etapa de la investigación:

- Implicancias generales
- Aspectos operativos
- Participación regional
- Aspectos positivos/negativos
- Obstaculizadores/facilitadores
- Desafíos pendientes
- Recomendaciones

A partir de los resultados del análisis realizado en las etapas anteriores del estudio se determinaron los aspectos a considerar en el procedimiento de otorgamiento de

concesiones turísticas para las áreas silvestres protegidas del Estado para dar cumplimiento a la Ley de Turismo N° 20.423 de 2010 y el Decreto N° 50 de 2012.

El análisis y la interpretación de la información recogida a través de la revisión de documentos y la realización de las entrevistas, se sistematizó con el objetivo de crear categorías e identificar elementos, atributos y variables relevantes a considerar en el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas protegidas.

Finalizado lo anterior, se hizo un análisis integrado de la información recogida a través del análisis de documentos y de las entrevistas. El análisis integrado se realizó en base a juicios diagnósticos, con lo cual se entregan las orientaciones y recomendaciones finales. Así, esta etapa tiene como resultado la elaboración de conclusiones que respondan al objetivo planteado.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para llevar a cabo los objetivos específicos se siguieron los pasos metodológicos planteados anteriormente. A continuación se presentan los resultados de la investigación realizada en base al análisis documental y entrevistas a actores claves, su posterior análisis y discusión.

4.1 Concesiones de servicios turísticos recreativos en Áreas Silvestres Protegidas del Estado

4.1.1 Concesiones turísticas otorgadas por la Corporación Nacional Forestal

En el año 1972 se crea la CONAF, una entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector. La misión de CONAF es contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y a la mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el fomento, fiscalización de la legislación forestal-ambiental; la protección de los recursos vegetacionales; y la administración de las áreas silvestres protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones.

Uno de los objetivos de CONAF es administrar eficaz y eficientemente el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), para maximizar sus potencialidades ambientales, sociales y económicas, tarea que realiza a través de una de sus tres gerencias técnicas, la *Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas*, a cargo de la administración de los Parques Nacionales, las Reservas Nacionales y los Monumentos Naturales. La Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas vela principalmente por la conservación y preservación de la diversidad biológica y por permitir un adecuado uso público en las ASPE a través del acercamiento de las personas a la naturaleza y su patrimonio.

Específicamente, la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas tiene dentro de sus objetivos mejorar la representatividad en las ASP y la conservación, mejorar el posicionamiento institucional en la sociedad y adecuar los servicios institucionales a los requerimientos presentes y futuros de sus usuarios. En estas tareas, para CONAF es fundamental el esfuerzo por optimizar la gestión técnica y financiera, así como mejorar los servicios de recreación en las unidades.

El énfasis de la gestión de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, vinculado directamente con el uso público de las unidades del SNASPE, es potenciar y mejorar la valoración del SNASPE por la ciudadanía, a través de su difusión, educación ambiental y calidad de servicios, para lo cual se buscan los siguientes objetivos:

- Mejoramiento en la atención de usuarios y fortalecimiento de vínculos con la comunidad.
- Impulso al desarrollo del ecoturismo y la educación ambiental.
- Promover un mayor compromiso y rol protagónico de la ciudadanía en la protección del patrimonio natural y cultural.
- Fortalecimiento de competencias laborales, capacitación y perfeccionamiento.
- Modernizar la atención al usuario y la educación ambiental,

Por otra parte, es fundamental para CONAF el esfuerzo por mejorar la planificación específica de las unidades del SNASPE y sus áreas de uso público. En este punto es interesante el esfuerzo realizado por CONAF plasmado en diversos documentos elaborados por la Gerencia de Áreas Protegidas, específicamente en el Manual para la formulación de planes de uso público en las áreas silvestres protegidas del Estado.

La modalidad de turismo que CONAF promueve para desarrollar en el SNASPE es el ecoturismo, el cual define como “aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar y apreciar la naturaleza (así como cualquier manifestación cultural del presente y del pasado), que promueve la conservación, tiene bajo impacto de visitación y propicia un involucramiento activo y socio-económicamente benéfico de las poblaciones locales”¹¹.

De acuerdo a CONAF (2007), especialmente el ecoturismo se puede transformar en un aliado para la conservación de la naturaleza, si está bien planificado y regulado. De igual modo, se pueden generar recursos monetarios destinados no solo al fortalecimiento del manejo de las áreas protegidas, en las que se emplazan dichos servicios, sino que también para beneficio de las comunidades locales.

¹¹ Definición adaptada por CONAF a partir de la definición formulada por Héctor Ceballos-Lascuráin, y reconocida, entre otros organismos, por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y la Organización Mundial de Turismo (OMT).

4.1.1.1 Origen del programa de concesiones y vinculación con políticas públicas

La gestión de la CONAF en las unidades de manejo que conforman el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), desde que asumió en el año 1972 la responsabilidad de tuición y administración de dicho Sistema, ha tenido como uno de sus propósitos fundamentales dar oportunidades de recreación en pleno contacto con naturaleza a la comunidad nacional e internacional (Corporación Nacional Forestal, 2007).

El uso público y el turismo en las áreas protegidas tienen mucha historia, y en particular las concesiones, ya que hace más de 50 años el Estado realiza la primera concesión en el camping los Paraguas en Conguillío. Además, los decretos de creación de las primeras áreas silvestres protegidas del Estado enfatizaron en la conservación para el turismo.

Ejemplo de esto es el Plan de Manejo del Parque Nacional Torres del Paine elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura el año 1975, documento que en la página 36 menciona como labor de la administración del parque, entre otras funciones, “la supervisión de los intérpretes, guías y concesiones que ofrezcan servicios dentro del Parque, el establecimiento y aplicación de las normas que aseguren la preparación y realización de programas de información, interpretación y transporte público en condiciones eficientes y seguras” (FAO, 1975).

Lo anterior resulta importante de analizar desde el punto de vista de la demanda turística, ya que en esos momentos el turismo en Chile era un fenómeno aún incipiente. Incluso en la actualidad las cifras de demanda turística son menores a las de los países con una alta tasa de visitación a las áreas protegidas.

Considerando lo anterior, es interesante que desde los orígenes de la creación de las ASPE se hayan proyectado este tipo de iniciativas, iniciado concesiones sin que el turismo haya sido tan demandante.

Sin embargo, hay que destacar que esto surge replicando esquemas de otros países donde sí estaba ocurriendo un fenómeno de demanda turística importante en áreas protegidas. Esto se ve reflejado en la Región de la Araucanía y otras regiones del sur de Chile, donde tuvo influencia la presencia de los voluntarios del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos, quienes sugirieron este modelo basado en la experiencia de los parques nacionales de dicho país¹².

¹² De la Maza, Carmen Luz (2014) comunicación personal.

4.1.1.2 Marco legal institucional de la modalidad de otorgamiento de concesiones

La CONAF posee facultades legales para la administración de las unidades que integran el SNASPE y para proceder a la suscripción de contratos que emanan principalmente de la Ley de bosques (D. S. N° 4.363 del año 1931), específicamente del inciso 2° del artículo 10°, el que dispone textualmente: “Con el objeto de obtener un mejor aprovechamiento de los Parques Nacionales y Reservas Forestales, la Corporación Nacional Forestal podrá celebrar toda clase de contratos que afecten a dichos bienes y ejecutar los actos que sean necesarios para lograr esta finalidad. Asimismo, podrá establecer y cobrar derechos y tarifas por el acceso de público a los Parques Nacionales y Reservas Forestales que él determine.” (Corporación Nacional Forestal, 2007).

De acuerdo al Manual de CONAF para la formulación de planes de uso público (Corporación Nacional Forestal, s/f), las normas generales referentes a la modalidad de gestión de la recreación y turismo por terceros, a través del Sistema de Concesiones, corresponden a una modalidad de concesiones otorgadas a título oneroso, en el marco de las facultades legales de CONAF y supeditado a los lineamientos de política y reglamentos existentes al respecto, así como a la planificación de cada área silvestre protegida.

Tal como señala dicho documento, a través de las concesiones otorgadas por CONAF, se promoverá la participación de comunidades insertas o aledañas a áreas protegidas, debiendo para ello realizarse una adecuada difusión e inclusión de criterios que orienten una selección de proyectos que fomenten y contribuyan a la participación local con un enfoque de “discriminación positiva”.

Además, en el marco de los contratos de concesiones, los ingresos generados por una nueva concesión serán utilizados prioritariamente en la supervisión de ésta, en el mejoramiento de la gestión de la respectiva área protegida que la genere (preferentemente la mejora o implementación de infraestructura y personal), y de otras áreas silvestres protegidas de la región y del país bajo administración de CONAF.

4.1.1.3 Marco técnico institucional de la modalidad de otorgamiento de concesiones

La CONAF, como institución de carácter técnico en materias forestales y de manejo de áreas silvestres protegidas del Estado, ha determinado que los servicios recreativos - turísticos que pueden ofrecer dichas áreas sean preferentemente propuestos, desarrollados y operados por terceros (personas jurídicas o naturales), supeditado a un marco orientador de índole técnico y

normativo de CONAF, de manera de asegurar que dicho desarrollo sea compatible con los objetivos de creación y manejo de las áreas silvestres protegidas (Corporación Nacional Forestal, 2007).

A partir de lo anterior se establece que los actos y contratos no podrán en caso alguno contravenir la definición y los objetivos generales de la categoría de manejo respectiva (parque nacional, reserva nacional y monumento natural), así como los objetivos específicos de las áreas silvestres protegidas, su zonificación y las normas establecidas en los respectivos planes de manejo de ellas. Asimismo, deberán ser compatibles con las Normas de Manejo de la categoría de manejo correspondiente y la Política para el Desarrollo del Ecoturismo en Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

4.1.1.4 Financiamiento y aspectos operativos

La asignación presupuestaria de la CONAF y el SNASPE sólo satisface los requerimientos básicos para su funcionamiento, como una forma de incentivar la generación de ingresos propios. Un reflejo de esta política es que, en el año 2005, el gasto de remuneraciones del SNAPE correspondió al 80% de sus gastos presupuestarios (Figuroa, 2009).

Las asignaciones y distribuciones presupuestarias se han mantenido con pocas variaciones en los últimos años. Asimismo, las asignaciones presupuestarias entre regiones en términos generales poseen en su estructura un fuerte componente histórico. En el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (CONAF, 2004), el programa identifica como una debilidad presupuestaria la existencia de insuficientes recursos y una mala distribución de éstos. Los ingresos propios que obtiene el SNASPE mediante venta de entradas en las áreas silvestres protegidas y la administración de concesiones, son destinados al financiamiento general de la CONAF, sin que exista un nexo entre ellos y el presupuesto del SNASPE.

Esto genera problemas de incentivos desde CONAF hacia las áreas silvestres protegidas del Estado, ya que si a través de la administración de estas unidades hay una buena gestión de la entrada y estadía de visitantes al interior de la unidad, que se traduce en un aumento de sus ingresos económicos, ello no les retribuye directamente, puesto que todos los ingresos se envían a un fondo común de CONAF y luego se asigna el presupuesto según criterios históricos.

De acuerdo al estudio de Figueroa (2009), el año 2005 la CONAF recibió un 0,23% del presupuesto nacional (MUS\$ 22.780.934). CONAF contó con US\$53,2 millones; de éstos, se destinó 50,9 % a gastos en personal, 28,17% a bienes y servicios y 5,4 % a adquisición de activos no financieros, entre otros. Respecto a la inversión en el programa SNASPE, este programa recibió 11,5% del presupuesto de CONAF, cifra equivalente a \$3.734 millones.

El presupuesto anual del SNASPE ha sido prácticamente constante durante los últimos años y la mayoría del presupuesto se destina a mantener las condiciones básicas, siendo el mayor gasto el de remuneraciones, lo cual redundará en las constantes limitaciones que encuentra el programa SNASPE para cumplir con sus objetivos.

En términos operativos es importante el hecho de que no existe en el nivel central ni en las oficinas regionales de CONAF una unidad o departamento con funciones exclusivas al programa de concesiones en el SNASPE. Los equipos tienen funciones por lo general múltiples y variadas en relación a las responsabilidades institucionales.

4.1.1.5 Objetivo de las concesiones otorgadas por CONAF

Como se señala en la Política para concesiones turísticas al interior de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado (CONAF, 2007), el objetivo de las concesiones otorgadas por CONAF es contribuir a mejorar la cantidad y calidad de la oferta de los servicios turísticos en el SNASPE, ello a través de la promoción y atracción de inversión (infraestructura, equipamiento y servicios) y capacidad de gestión (conocimiento, emprendimiento y *know how*) de terceros (privados), logrando de esta manera la satisfacción de la experiencia de visita de las personas que acuden a las áreas protegidas en busca de recreación, educación ambiental y contacto con naturaleza.

4.1.1.6 Concepto de concesión

El concepto de concesión para la CONAF es en términos genéricos, el otorgamiento, por parte de la institución administradora del lugar, de un derecho especial de uso temporal sobre un bien fiscal, con un fin preestablecido y en las condiciones que en cada caso se determinen, quedando bajo la vigilancia y control de la entidad que otorga la concesión.

La modalidad que CONAF ha llevado a cabo para el desarrollo del turismo en el SNASPE, es a través de la incorporación de capitales privados (terceros), utilizando para ello el mecanismo de otorgamiento de concesiones, vía licitación pública, teniendo como soporte los lineamientos y

normativas vigentes de CONAF, específicamente lo referido a políticas, reglamentos e instrumentos de planificación.

Ello se traduce en la construcción, habilitación, desarrollo y operación de infraestructura y/o servicios recreativos y turísticos, que contribuyan a la satisfacción de la experiencia de la visita de las personas que acuden a las áreas protegidas en busca de recreación, educación ambiental y contacto con la naturaleza, lo que a su vez conlleva al aporte de las áreas silvestres protegidas para el desarrollo local, regional y nacional.

4.1.1.7 Contratos de concesión

Los contratos de concesión suscritos por CONAF pueden darse de diversas formas: en algunos casos, se puede contratar con un privado el financiamiento de una determinada inversión, tanto en infraestructura y/o servicios recreativos turísticos; en otros puede consistir solo en la operación de infraestructura de tipo turística (abastecimiento, alojamiento y alimentación) ya existente en una determinada área silvestre protegida.

4.1.1.8 Características de las concesiones otorgadas por CONAF en ASPE

CONAF define cuatro características que deben orientar el otorgamiento de concesiones:

- Promover el desarrollo recreativo-turístico al interior de las áreas silvestres protegidas acorde con las normas de manejo de las categorías de protección, con la Política Institucional para el Desarrollo del Ecoturismo, con los planes de manejo de cada área protegida y, en concordancia con los instrumentos legales pertinentes, de planificación gubernamental, regional y local.
- Lograr un adecuado desarrollo de instalaciones y servicios recreativos-turísticos, que satisfagan los requerimientos de quienes hagan uso de las unidades que integran el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), supeditado a la compatibilidad con la planificación del área y las aptitudes naturales, como topografía, vulnerabilidad en conservación, paisaje y otros aspectos que deberán ser definidos para cada unidad del SNASPE.
- La prestación de los servicios, para el que fue construida la(s) obra(s) o diseñada la actividad turística.
- La mitigación del impacto ambiental negativo que ocasionare la ejecución y/u operación de la obra o actividad, lo que implica que los proyectos turísticos en áreas silvestres protegidas, deberán estar en concordancia con los valores naturales y/o culturales del

área respetando a su vez el estilo arquitectónico de la zona de influencia de ésta, así como la utilización de energías limpias, reciclado y en general el uso sustentable de los recursos naturales renovables.

4.1.1.9 Participación de terceros en el otorgamiento de concesiones

Para la CONAF, la participación de terceros en la oferta de servicios de uso público de las áreas silvestres protegidas del Estado, ha posibilitado mejorar la cantidad y calidad de la infraestructura para dichos fines en algunas áreas protegidas, incluso apoyando en algunos casos directamente la gestión informativa y de educación ambiental destinada a los visitantes.

De acuerdo a la CONAF (2007), son terceros aquellos actores de la sociedad interesados(as) en el desarrollo del turismo dentro del SNASPE, pudiendo ser éstos(as) empresas comerciales (pequeñas, medianas o grandes), fundaciones, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y/o de investigación, grupos organizados de comunidades locales, personas jurídicas y naturales, entre otros.

Con la participación de terceros y la gestión tendiendo a la asociatividad, CONAF espera diseñar, ejecutar y operar proyectos que involucren la creación o mejoramiento de infraestructura y/o servicios turísticos en las unidades del SNASPE, supeditados a los principios básicos para su desarrollo, como son la compatibilidad que debe existir entre este desarrollo y los objetivos que motivaron la creación de las áreas silvestres protegidas, la entrega de beneficios tangibles para las comunidades locales, especialmente indígenas, la satisfacción de necesidades de diferentes segmentos de visitantes, la viabilidad ambiental y la diversificación de la oferta turística.

Referente a la participación de terceros, CONAF (2007) destaca que con ello se consigue la atracción de capitales privados, incluso en algunos casos con el costo de asumir por parte de estos los riesgos de la actividad turística en áreas silvestres protegidas no posicionadas en el mercado como destinos turísticos. Además, la participación de terceros también adquiere relevancia por el hecho de vincular un operador especializado que permitirá lo siguiente:

- Generar un producto turístico y posicionarlo en el mercado nacional y/o internacional,
- Generar capacidad de gestión (ideas, conocimientos, información, emprendimiento, *know how*, profesionalización).
- Realizar las inversiones requeridas en infraestructura y servicios consecuentes con la planificación, políticas y normativas de la Corporación.

- Operar, mantener, reponer y administrar la infraestructura asociada a los servicios turísticos, de manera que sea viable financieramente al final del período de vigencia de la concesión.
- Garantizar una prestación (administración óptima y de calidad) de los servicios turísticos, dada la experiencia en la prestación de servicios turísticos y compromiso esperado con CONAF en la responsabilidad de resguardar los ecosistemas que dichas áreas contienen bajo el concepto del ecoturismo y en términos generales del turismo sustentable.
- Apoyar y/o reforzar las funciones y actividades que realiza directamente CONAF en las áreas silvestres protegidas, primordialmente la educación ambiental.
- Concentrar el quehacer de los guardaparques en aquellas funciones esenciales contempladas en la administración y manejo de las áreas silvestres protegidas, como la educación e interpretación ambiental, protección de los valores naturales y culturales asociados, apoyo a la investigación y en el caso particular de los servicios turísticos que se entreguen en el área, su función será la de supervisión del cumplimiento cabal de los contratos de concesión, así como monitorear los impactos por uso público y acciones propias de los concesionarios, con la finalidad de tomar decisiones de manejo tendientes a la corrección o mitigación de los impactos ambientales negativos.

4.1.1.10 Evaluación de los servicios turísticos recreativos en las ASPE

La CONAF realiza una encuesta de percepción de los servicios ofrecidos en las ASPE, la cual se ha llevado a cabo los años 2002, 2004, 2006, 2008 y 2009 en adelante en 8 áreas protegidas¹³.

Dicha encuesta de percepción se ejecuta sobre la base de nueve preguntas, respecto de 3 dimensiones (personal de guarda parques - 2 preguntas, educación ambiental – 2 preguntas, e implementación del área de estadía - 5 preguntas) que se evalúan mediante un puntaje asignado por los usuarios, en una escala de 1 a 7, donde 1 es el mínimo y 7, el máximo, y con sus resultados CONAF ha construido un Indicador de Gestión.

¹³ RN Los Flamenco, PN Pan de Azúcar, RN Río Clarillo, PN La Campana, PN Radal Siete Tazas, PN Puyehue, PN Vicente Pérez Rosales y PN Torres del Paine, seleccionadas debido a su alto nivel de visitación.

4.1.1.11 Regulación de las concesiones a terceros en las ASPE

Para regular la participación de terceros, la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas de CONAF ha elaborado diversos documentos para establecer una política objetivos y lineamientos claros para la ejecución del procedimiento mediante el cual se otorgan concesiones en las ASPE.

El año 2007 se elaboró la “Política de concesiones turísticas al interior de las áreas silvestres protegidas del Estado (CONAF, 2007), documento que establece los principios y objetivos de la política de concesiones de la CONAF y define lineamientos estratégicos para su aplicación. De manera complementaria a este documento, el año 2008 se elaboró el “Manual de procedimientos para el control de cumplimientos de los contratos de concesiones recreativas en el SNASPE” (Lazo, 2008) con el objetivo de establecer un mecanismo estandarizado y permanente de control de gestión (cumplimiento de las cláusulas contractuales y anexos) de las concesiones otorgadas por CONAF a terceros para la ejecución y operación de servicios recreativos al interior de las áreas silvestres protegidas del Estado. Además de esto se realiza un diagnóstico de las concesiones turísticas al interior del SNASPE.

Por otra parte, el “Manual operativo. Relación CONAF y terceros para el desarrollo del ecoturismo en áreas silvestres protegidas del Estado” (Corporación Nacional Forestal, s/f.) define los responsables operativos de la aplicación de los procedimientos, los mecanismos para relaciones con terceros, se describen las etapas básicas que componen el procedimiento (modalidades de relación con terceros, presentación de ideas de proyectos y evaluación, y formalización de la relación a base de un contrato). Finaliza con las medidas y sanciones a aplicar en casos de incumplimiento del contrato.

El año 2009, la Gerencia de Áreas Protegidas y Medio Ambiente elabora un documento sobre “Procedimientos para la estandarización del sistema de concesiones turísticas del sistema nacional de áreas protegidas de la Corporación Nacional Forestal”, donde se entregan fundamentos a la necesidad de estandarizar el proceso y se señala el diagnóstico que indica que es necesario realizar esta estandarización (Corporación Nacional Forestal, 2009a).

Ese mismo año, el Departamento de Áreas Protegidas y Comunidades de la Gerencia de Áreas Protegidas y Medio Ambiente elabora el documento “Razón manual de tarifas y concesiones del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado” (Corporación Nacional Forestal, 2009b). En dicho documento se describen los diferentes tipos de tarifas, quienes son acreedores de

descuento y exenciones; así como también procedimientos para el pago de servicios por parte de los operadores turísticos y la forma de actualizar las tarifas.

La CONAF tiene varias décadas de experiencia en materia de concesiones en las ASPE y es evidente que en los años previos a la promulgación de la Ley de Turismo N° 20.423 (2010) la institución realizó un esfuerzo por elaborar diversos documentos que le permitieran sustentar y diseñar una política de concesiones, regular la participación de terceros en las concesiones, normar las actividades y la calidad de los servicios prestados.

4.1.1.12 Concesiones de Servicios Turísticos-Recreativos en ASPE

En cuanto al estado actual de la oferta de productos y servicios bajo diferentes modalidades de asociación público-privadas en el SNASPE¹⁴, al mes de diciembre de 2013 el sistema mantuvo el número de contratos en el ámbito de la actividad turística respecto de la situación al año 2012, contratos que fueron otorgados por CONAF mayoritariamente antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.423.

Al revisar con más detalle esta información, se puede ver que a diciembre del 2013, del total de contratos concesionales en el SNASPE, 15 corresponden a contratos de más de 1.500 UTM de inversión comprometida, con una inversión promedio de 1.154 millones de pesos. Además, destaca el hecho de que 7 de estos contratos corresponden a concesiones en el Parque Nacional Torres del Paine. Por su parte, los contratos con una inversión comprometida menor a los 1.500 UTM son 14, con una inversión promedio de 14,4 millones de pesos. Además de lo anterior, se constata que a esa fecha el SNASPE acumula un total de 12 de contratos de concesiones sin inversión comprometida.

Así, al analizar la proporción entre el número de grandes contratos concesionales, pequeñas concesiones y permisos de uso turístico en Chile, resulta interesante que el 37% de los contratos corresponden a grandes concesiones (definidas como inversiones comprometidas por sobre las 1500 UTM), un 41% a pequeñas concesiones (contratos entre 0 y 1500 UTM de inversión comprometida) y un 22% de concesiones sin inversiones comprometidas y/o permisos para la prestación de servicios turísticos.

¹⁴ Datos CONAF “Concesiones Servicios Turísticos-Recreativos en Áreas Silvestres Protegidas del Estado”, Departamento de Administración de Áreas Silvestres Protegidas, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas.

Además, los contratos concesionales muestran un cierto grado de concentración en unidades de alta visitación, en especial en los Parques Nacionales Torres del Paine, Vicente Pérez Rosales, así como en la Reserva Nacional Los Flamencos. No obstante el grado de concentración existente, (que se manifiesta con mayor intensidad en las concesiones con una alta inversión comprometida), los contratos concesionales del SNASPE se distribuyen en unidades bastante disímiles en términos de su número anual de visitantes, lo cual refleja la existencia de oportunidades de ampliación de los contratos y oportunidades de negocios hacia unidades de visitación media.

Respecto de la inversión comprometida en los contratos concesionales en el SNASPE, se presentan niveles de concentración aún mayores que el número de contratos. Prácticamente la totalidad de la inversión comprometida se concentra en el Parque Nacional Torres del Paine (con 8 concesiones) y la Reserva Nacional Malalcahuello (con una concesión), contribuyendo a su vez en menor medida los Parques Nacionales Vicente Pérez Rosales, Conguillío y Pan de Azúcar, así como la Reserva Nacional Lago Peñuelas, siendo la inversión comprometida en otras unidades de importancia marginal. Esto deja en evidencia las oportunidades de diversificación de la oferta de productos y servicios turísticos en el SNASPE hacia unidades cercanas a destinos turísticos consolidados o con buena conectividad hacia centros poblados, que aseguren una demanda potencial por servicios de recreación y turismo en espacios naturales.

Lo anterior puede deberse a la inexistencia de condiciones contractuales preestablecidas (contratos tipo) y de procedimientos estandarizados para la presentación de pequeños proyectos turísticos en el SNASPE a través de modelos definidos, plataformas electrónicas expeditas y de amplio alcance. Esto afectaría en mayor medida a los pequeños proyectos de inversión y los tenedores de permisos de prestación de servicios comerciales, que a diferencia de los grandes proyectos, no pueden soportar períodos de tramitación extensos ni las incertidumbres asociadas a la falta de condiciones contractuales preestablecidas.

Como evidencia de lo anterior, en el período 2010-2013, solamente se firmaron 4 nuevos contratos, de los cuales 1 correspondió a un contrato de largo plazo (25 años) con una inversión comprometida de 258 millones de pesos.

En el último llamado a concurso de ideas de proyectos turísticos en el SNASPE, desarrollado por CONAF en colaboración con SERNATUR y la Subsecretaría de Turismo, del total de 53 iniciativas seleccionadas al mes de mayo de 2012 para la formulación detallada de proyectos, al

término del mismo año un 67% fueron rechazadas durante las instancias de evaluación o desistieron durante la etapa de formulación detallada de las iniciativas, mientras que un 29% se encontraban en instancias de evaluación o a la espera de la formulación detallada de los proyectos. Solamente dos iniciativas (4% sobre el total) lograron sobrepasar las instancias de evaluación y formulación de proyectos y llegaron a la instancia de redacción o suscripción de los contratos respectivos. Esta situación no varió significativamente al mes de diciembre del año 2013.

4.1.1.13 Vinculación con el Servicio Nacional de Turismo

En agosto del año 2005, la CONAF y SERNATUR realizaron una convocatoria conjunta a proponer ideas de proyectos de ecoturismo en áreas silvestres protegidas del Estado con la finalidad de mejorar los servicios ofrecidos en dichas áreas a través de concesiones.

Para dicho proceso se seleccionaron 47 áreas silvestres protegidas del Estado, de las cuales se entregaron antecedentes y fichas con aspectos relevantes. Es interesante constatar que para dicha selección se haya considerado la demanda de visitación del año anterior, demanda que corresponde a un interés espontáneo y no provocado por CONAF a través de la promoción turística de dichas áreas.

En marzo del año 2011, mientras se discutía el Reglamento que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado de acuerdo a lo señalado en la Ley de Turismo N° 20.423 (2010) la CONAF, en conjunto con SERNATUR realizan una segunda convocatoria pública para el desarrollo de proyectos de turismo sustentable en 12 ASPE. Dicha convocatoria consistió también en un llamado para la formulación de ideas o perfiles de proyectos, luego del cual se explicitaba desde un comienzo que seguía un proceso de evaluación y selección para el desarrollo de ellos.

4.1.1.14 Principales obstáculos y/o problemas que ha enfrentado

De acuerdo al diagnóstico de CONAF sobre los servicios turísticos recreativos en las ASPE (CONAF, 2007) una de las principales limitantes de la política de concesiones de CONAF es que *“falta unificar a nivel nacional los lineamientos institucionales respecto a la gestión para la promoción, otorgamiento y supervisión de concesiones, de manera de ordenar la inversión privada y pública en áreas silvestres protegidas del Estado”*. Además, se menciona la falta de un marco normativo atractivo para estimular la inversión privada en las áreas silvestres protegidas y la dificultad del sector privado para la obtención de financiamiento bancario para

concretar proyectos turísticos en el SNASPE. Además, la falta de una ley específica genera una incertidumbre en la inversión.

De manera general, en el estudio denominado “Desarrollo de un modelo de gestión sustentable en el sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado (SNASPE) para el fortalecimiento de la oferta de turismo de intereses especiales” (Universidad de Chile, 2010) se señala que una de las grandes debilidades del sistema de concesiones de CONAF se encuentra en el débil marco legal del SNASPE y la falta de voluntad política en la aplicación del marco legal que la rige. Por otra parte, se menciona el bajo presupuesto estatal invertido en la administración del SNASPE y el bajo nivel de reinversión en las unidades del SNASPE.

4.1.2 Concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales

El año 1977, con la dictación del Decreto Ley N° 1.939, nació el Ministerio de Tierras y Colonización que, poco tiempo después, el 5 de junio de 1980, tomó el nombre de Ministerio de Bienes Nacionales, redefiniendo sus funciones, adaptándolas a la nueva realidad social, económica y política del país.

4.1.2.1 Marco legal institucional de la modalidad de otorgamiento de concesiones

Las atribuciones del Ministerio de Bienes Nacionales para otorgar concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado emanan de los Artículos 57 a 63 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977 que entrega las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

Si bien el Ministerio de Bienes Nacionales no tiene dentro de sus programas específicamente el otorgamiento de concesiones en ASPE, dicho marco regulatorio permite realizar procesos licitatorios para finalmente entregar concesiones en las unidades del SNASPE creadas sobre terrenos fiscales.

4.1.2.2 Bienes Nacionales Protegidos

El año 2003, en el marco de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad, elaborada por el Consejo de Ministro de CONAMA, se aprobó también el diseño de una Política Nacional de Áreas Protegidas, que contempla la protección efectiva de territorio público y privado con alto valor natural. El Ministerio de Bienes Nacionales se comprometió en esta empresa a través de la creación del Programa de Bienes Nacionales Protegidos, a ser parte de la meta de protección del 10% de los ecosistemas del país (Ministerio de Bienes Nacionales, 2014).

Los Bienes Nacionales Protegidos (BNP) constituyen un subsistema del Sistema de Áreas Protegidas de Chile, consignado en la Política Nacional de Áreas Protegidas, y cuyo instrumento de protección consiste en la auto destinación y posterior concesión a terceros para proyectos con fines de conservación y desarrollo sustentable, incluido en el año 2004, en el listado de categorías oficiales de protección territorial para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Los Bienes Nacionales Protegidos corresponden entonces, a un subsistema de propiedad pública y administración privada de áreas de conservación, a través de un proceso de toma de decisiones participativo que permite la incorporación de privados a la administración de áreas y al manejo sustentable de los recursos patrimoniales fiscales contenidos en los predios protegidos.

4.1.2.3 Concesiones de terrenos fiscales a privados para el desarrollo de proyectos

Al analizar las concesiones de terrenos fiscales a privados para el desarrollo de proyectos, se puede constatar que de las 65 concesiones existentes al año 2011, 49 corresponden a proyectos de conservación, turismo e investigación, 34 a proyectos inmobiliarios y 17 a proyectos industriales.

Sin embargo, si se analizan las concesiones que entrega el Ministerio de Bienes Nacionales se puede ver que estos son en su mayoría para proyectos de investigación y conservación y no explícitamente para el desarrollo del turismo.

Como se ve en la tabla 1, al analizar algunos casos de licitaciones públicas para Bienes Nacionales Protegidos a través de concesiones a privados, es posible visualizar que éstas corresponden de manera general a la entrega de terrenos fiscales con algunos usos previamente definidos, pero que sin embargo quedan en manos de los concesionarios.

Además, resulta evidente que el turismo se considera como un uso complementario a los proyectos de investigación y conservación, sin ser el foco principal ni el objetivo que motiva la concesión del inmueble fiscal.

Tabla 1: Concesiones Ministerio de Bienes Nacionales

Nombre Terreno Fiscal	Concesionario	Objeto
Alto Patache	Universidad Católica de Chile	Proyectos de conservación, investigación científica y educación ambiental.
Llancahue	Universidad Austral	Proyecto de conservación, investigación científica y educación ambiental.
Laguna Vera	Agrupación Ecológica El Cóndor	Proyectos de conservación e investigación científica.
Isla Nalcayec	Nalcayec S.A.	Proyectos de conservación y turismo.
Laguna Caiquenes	Aumén	Proyectos de conservación e investigación científica.
Lago Copa	Fundación Wildernnes	Proyectos de conservación y turismo.
Caleta Róbaló	Fundación Omora	Proyectos de conservación, investigación científica y turismo.
Isla Carlos III	Sociedad Ltda.	Proyectos de conservación y turismo.
Punta Sedger	Unorch-Umag	Proyectos de conservación e investigación científica.
Cabo Froward	Sociedad Ltda.	Proyectos de conservación y turismo.

4.1.2.4 Características de las concesiones del MBN

Las principales características de las concesiones del MBN¹⁵ son las siguientes:

- Son un medio de administración de los bienes fiscales.

¹⁵ Documento del Ministerio de Bienes Nacionales “Concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales” (2010).

- Se otorgan con un fin preestablecido.
- Se adjudican a través de licitación pública o privada, o directamente, en casos debidamente fundados.
- Su tramitación puede ser iniciada por cualquier persona natural o jurídica chilena o extranjera.
- Su adjudicación se resuelve por Decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales.
- Su adjudicación se perfecciona con la suscripción de un contrato concesional.
- Se inscribe al margen de la inscripción de dominio.
- Se otorgan a título oneroso y en casos excepcionales y por razones fundadas, a título gratuito.
- Se otorgan por un plazo máximo de 50 años.
- Son transferibles (sólo las onerosas).
- Consideran el establecimiento de una prenda especial (sólo las onerosas).
- Contempla un tribunal arbitral, para no judicializar los conflictos.
- Permite la subcontratación por parte del concesionario, a fin de cumplir con el proyecto de la concesión.
- Permite beneficios a terceros sin que deban realizar la firma de un contrato.

Con respecto a las concesiones directas, los aspectos procedimentales de estas son:

- Se deberá presentar una solicitud que indique a lo menos:
 - la actividad que se pretende desarrollar
 - el plazo
 - las obras que se contemplan desarrollar
 - la propuesta de renta
- El Ministerio tiene un plazo de tres meses para resolver.
- Luego el Ministerio deberá oír a los Gobiernos Regionales, quién tiene un plazo de 30 días para emitir su opinión.
- El Ministerio, además, considerará para resolver:
 - el mérito del proyecto
 - el tipo de bien solicitado
 - las obras que se ejecutarán en él
 - la participación de la población local
 - la renta ofrecida
 - el plazo propuesto

Los siguientes son los hitos del proceso de adjudicación de las concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales:

- Se resuelve mediante la dictación de un Decreto Supremo.
- Dentro de los 30 días siguientes a la dictación del Decreto Supremo, se deberá publicar un extracto en el diario oficial.
- Desde la fecha de la citada publicación en un plazo de 30 días, se deberá suscribir un contrato de concesión, el que deberá constar en escritura pública.
- En ese momento el adjudicatario quedará obligado a constituir una persona jurídica de nacionalidad chilena.
- La escritura pública deberá inscribirse en el registro de hipotecas y gravámenes del CBR y también anotarse al margen de la inscripción de dominio del respectivo predio.

Con respecto a la fijación de la renta concesional:

- El Ministerio de Bienes Nacionales efectúa la tasación del predio fiscal.
- La renta concesional se calcula como un porcentaje del valor comercial del inmueble, según sea la naturaleza del proyecto.
- La renta concesional y su forma de pago es fijada por las Comisiones Especiales de Enajenaciones (CEE).
- La CEE propone al Ministro de Bienes Nacionales la renta concesional, y éste establece el valor final.
- En caso de licitaciones, las CEE fijan una renta mínima.

4.2 Procedimiento para otorgamiento de concesiones fijado en la Ley de Turismo N° 20.423.

4.2.1 Ley de Turismo N° 20.423

La Ley N° 20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo hace referencia en su título V al desarrollo turístico en las áreas silvestres protegidas del Estado. En el artículo 18 se establece que *“sólo se podrán desarrollar actividades turísticas en Áreas Silvestres Protegidas de propiedad del Estado cuando sean compatibles con su objeto de protección, debiendo asegurarse la diversidad biológica, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”*.

El inciso segundo del mismo artículo señala que *“el Comité de Ministros del Turismo¹⁶, a proposición de la Subsecretaría de Turismo, y previo informe técnico de compatibilidad con el plan de manejo emitido por la institución encargada de la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, determinará aquellas que, de acuerdo a su potencial, serán priorizadas para ser sometidas al procedimiento de desarrollo turístico explicitado en los artículos siguientes.*

En este punto vemos como se establece desde las bases de la ley la importancia de la compatibilidad de la actividad turística con los objetos de protección de las ASPE. Además, se menciona el plan de manejo como el instrumento a partir del cual se podrá establecer esta compatibilidad.

Por otra parte, no detalla en la priorización de las unidades, dejando poco claro el significado de este concepto para efectos del proceso de otorgamiento de concesiones en ASPE.

El siguiente inciso agrega que *“para los efectos de este título, las decisiones adoptadas por el Comité, además de cumplir con el requisito de la mayoría absoluta, deberán contar con la aprobación del Ministro bajo cuya tutela se administran las Áreas Silvestres Protegidas del Estado y del Ministro de Bienes Nacionales, quienes en todo evento deberán pronunciarse fundadamente”.*

Es importante destacar el hecho de que la Ley de Turismo deja la incertidumbre sobre la institución bajo cuya tutela se administran las ASPE. En este punto se puede vislumbrar una intención hacia la transición de la administración que actualmente está bajo la CONAF hacia el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas aún en tramitación.

Además, al dejar las decisiones en el Comité de Ministros del Turismo genera un escenario previamente inexistente, ya que históricamente la CONAF otorgaba concesiones turísticas de manera contractual con privados sin la necesidad de ser aprobadas por otras instituciones. A partir de este artículo entonces, el otorgamiento de concesiones turística en ASPE debe pasar por la aprobación de diversas instituciones, las que tienen facultades e injerencias en el

¹⁶ De acuerdo al artículo 7 de la Ley N° 20.423 el Comité de Ministros de Turismo estará integrado por: el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, quien lo presidirá, el Ministro de Obras Públicas, el Ministro de Vivienda y Urbanismo, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Bienes Nacionales, el Ministro Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

procedimiento, al depender de algunos de ellos la entrega de informes claves para el desarrollo del proceso.

Esto lo podemos ver en el artículo 18, donde se señala que *“el informe técnico de compatibilidad señalado en el inciso segundo de este artículo deberá ser propuesto dentro de 90 días corridos, contados desde el requerimiento que al efecto le formule el Ministro de Economía, Fomento y Turismo”*.

Finalmente, se señala en el último inciso del artículo 18 que *“las Áreas Silvestres Protegidas del Estado no podrán ser intervenidas ni concesionadas al sector privado sin contar con los respectivos planes de manejo”*.

A continuación, el artículo 19 señala que *“El Ministerio de Bienes Nacionales podrá, ajustándose a las restricciones que impongan los planes de manejo, otorgar concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, por medio del sistema establecido en los artículos 57 a 63 del decreto ley N° 1.939, de 1977. Estas concesiones podrán incluir una parte del área geográfica y/o sólo usos determinados sobre el territorio. Las concesiones sobre una misma área para usos determinados podrán ser diversas, siempre que sean compatibles entre sí”*.

En el artículo 20 se señala que *“las concesiones para usos turísticos o para la instalación de la correspondiente infraestructura en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado podrán ser otorgadas y ejercidas, no obstante la existencia de otras concesiones adjudicadas para conservación o administración de las mismas áreas, a las entidades señaladas en el inciso segundo del artículo 57 del decreto ley N°1.939, de 1977”*.

El título V termina con el artículo 21, que establece que *“un Reglamento conjunto de los Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; de Bienes Nacionales y de aquél bajo cuya tutela se administran las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, regulará las condiciones y procedimiento de adjudicación de las concesiones y los derechos y obligaciones de los concesionarios para el desarrollo de actividades e infraestructura de turismo”*.

4.2.2 Reglamento

A partir de lo anterior, el 28 de abril de 2012 es publicado el Reglamento que fija el procedimiento para otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del

Estado¹⁷, y establece el procedimiento y condiciones para el otorgamiento de concesiones turísticas en aquellas ASPE, que sean priorizadas de acuerdo a las normas del Título V de la Ley N° 20.423.

El Reglamento define los siguientes principios y directrices del desarrollo turístico en Áreas Silvestres Protegidas Priorizadas:

1. Cumplir con el respectivo Plan de Manejo.
2. Ser compatible con el objeto de protección del área.
3. Cumplir con lo dispuesto en el Título VII de la ley N° 20.423, y su respectivo Reglamento, cuando corresponda.
4. Fomentar la participación local¹⁸ o de los habitantes locales.
5. Cumplir con las exigencias contenidas en la legislación vigente y que le sean aplicables.

Para lo anterior se definen los siguientes conceptos relevantes a considerar en el procedimiento:

- a. Área Silvestre Protegida Priorizada: Son las áreas silvestres protegidas del Estado que disponen de Plan de Manejo y que han sido priorizadas para el desarrollo turístico por el Comité de Ministros del Turismo.
- b. Desarrollo Turístico en Áreas Silvestres Protegidas Priorizadas: Proceso de generación y desarrollo de **iniciativas turísticas sustentables**, consistente en la provisión de una oferta de **servicios turísticos de calidad**, al interior de las Áreas Silvestres Protegidas Priorizadas, de conformidad a los respectivos planes de manejo.
- c. Oferta de servicios turísticos de calidad: Conjunto de servicios turísticos compatibles entre sí, unidos por una relación contractual o de negocios, ejecutados al interior de un Área Silvestre Protegida Priorizada, y que se encuentren registrados, clasificados y **certificados**, según corresponda, de conformidad lo dispone el Título VII de la ley N° 20.423, y su respectivo Reglamento.

¹⁷ Reglamento del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. La fecha de promulgación del Reglamento es el 25 de marzo de 2011.

¹⁸ El Reglamento establece que se entenderá por participación local o de los habitantes locales la inclusión activa y socio-económicamente benéfica de los actores locales, insertos o aledaños al Área Silvestre Protegida Priorizada, a través de una variada gama de posibilidades, como contratación de mano de obra o servicios, proveedores de materia prima, asociaciones con empresarios locales, venta de artesanía local u otros.

- d. Plan de Manejo: Instrumento de gestión, que se fundamenta en un proceso de planificación participativa, y que comprende aspectos técnicos, normativos y orientadores, destinados a garantizar la conservación de un Área Silvestre Protegida, a través del ordenamiento de uso de su espacio, estableciendo una zonificación, objetivos, programas y normativa que orienten los usos potenciales y prohibiciones del territorio que comprenden.
- e. Área de Uso Público: Parte del Área Silvestre Protegida del Estado que según su Plan de Manejo, permite el uso, entre otros, para **finés turísticos sustentables**.
- f. Concesión Turística: Otorgamiento de un derecho especial de uso y goce de un Área de Uso Público de un Área Silvestre Protegida Priorizada con un fin preestablecido, y en las condiciones que para cada caso se determine, para realizar un proyecto de desarrollo turístico, a personas jurídicas de nacionalidad chilena públicas y privadas, con o sin fines de lucro, por un plazo no superior a cincuenta años.
- g. Renta concesional: Suma, expresada en Unidades de Fomento o la unidad que la reemplace, que deberá pagar el concesionario al Ministerio de Bienes Nacionales por el uso y goce de un inmueble fiscal otorgado en Concesión Turística, conforme lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 61 del decreto Ley N° 1.939, de 1977, y su legislación complementaria.

4.2.2.1 Priorización de ASPE

El Título II del Reglamento se refiere a la priorización de las ASPE para el desarrollo turístico señalando en el artículo 6 que *“corresponde al Comité de Ministros priorizar las Áreas Silvestres Protegidas del Estado para ser sometidas al procedimiento de desarrollo turístico regulado en la Ley N° 20.423 y en el presente Reglamento”*.

Para lo anterior, corresponde al Subsecretario de Turismo *“proponer al Comité de Ministros las áreas que, de acuerdo a su potencial turístico, son susceptibles de ser priorizadas por éste”*.

“La Subsecretaría deberá mantener permanentemente, a través de su página web, la invitación para que cualquier persona interesada, natural o jurídica, presente propuestas, ideas y/o antecedentes respecto a las Áreas Silvestres Protegidas del Estado que pudiesen ser consideradas con potencialidad turística a efectos de ser priorizadas por el Comité de Ministros como también, de las actividades o servicios turísticos sustentables que podrían desarrollarse en ellas.”

Lo anterior permite vislumbrar las expectativas puestas en este procedimiento, incorporando una forma para que los privados propusieran posibles áreas a ser priorizadas. En este sentido, queda demostrado que el Reglamento está elaborado bajo un supuesto de interés y demanda significativa por el sector privado por participar de este tipo de procedimientos de otorgamiento de concesiones en ASPE.

*Asimismo, la Subsecretaría, a través de su página web, podrá realizar **llamados a concurso de ideas de proyectos** de desarrollo turístico a ejecutar en las referidas áreas, para lo cual deberá coordinarse con la autoridad encargada de la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado y con el Ministerio de Bienes Nacionales, para efectos de determinar, entre otras materias, el contenido de la convocatoria y la evaluación de las ideas presentadas.*

Es interesante la propuesta de realizar llamados a concursos conjuntos para el desarrollo de proyectos de turismo en áreas aún no priorizadas por el Comité de Ministros.

De acuerdo al Reglamento, el Subsecretario de Turismo deberá elaborar un “**listado preliminar de las áreas a ser propuestas** para su priorización, el que remitirá al Ministro de Economía, Fomento y Turismo, proponiéndole requerir el respectivo Informe Técnico de Compatibilidad”.

Con el **Informe Técnico de Compatibilidad** emitido, el Subsecretario solicitará su opinión sobre el listado preliminar de las áreas respectivas a ser propuestas para priorización a un **Comité Asesor Regional**. “Dicho Comité será integrado por el Intendente Regional, quien lo presidirá, los Secretarios Regionales Ministeriales de Economía, Fomento y Turismo, de Agricultura, de Bienes Nacionales y de Medio Ambiente.

*Dicho Comité será coordinado por el Secretario Regional Ministerial de Economía, Fomento y Turismo respectivo, y **dispondrá de un plazo de 10 días hábiles para emitir su opinión, transcurrido el cual se tendrá por evacuado dicho trámite**”.*

Es interesante analizar la participación del Comité Asesor Regional en esta etapa del proceso, sin haber participado en las etapas anteriores de levantamiento de información, estudio y análisis de ASPE susceptibles de ser priorizadas. Además de lo anterior, el plazo de 10 días hábiles establecido para su respuesta demuestra la intención del Reglamento de hacer de esta participación una consulta de validación más que una integración participativa, opinante y proponente en el proceso. También en este punto, preocupa la incorporación de opiniones al proceso que no respondan principalmente a aspectos y cuestiones técnicas.

*“Previo a ser conocido por el Comité de Ministros, el Subsecretario deberá, respecto de cada área a proponer, contar con el **Informe Técnico de Compatibilidad** según el **Plan de Manejo** respectivo, ambos emitidos por la institución encargada de la Administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Dicho informe de compatibilidad deberá ser emitido dentro de 90 días corridos, contados desde el requerimiento que al efecto le formule el Ministro de Economía, Fomento y Turismo. Paralelamente al requerimiento anterior, el Subsecretario deberá solicitar al Ministerio de Bienes Nacionales informe **sobre la situación de dominio** de la o las áreas respectivas, como asimismo, de los **proyectos en desarrollo o existentes en inmuebles fiscales aledaños a la o las mismas.**”*

Como se mencionó anteriormente, el Reglamento define como el instrumento rector principal para todo el proceso el plan de manejo. Instrumento de planificación que no entrega información detallada de las áreas de uso público, sino que más bien entrega una zonificación general de las unidades del SNASPE.

El **Informe Técnico de Compatibilidad** con el Plan de Manejo deberá pronunciarse, a lo menos, sobre las siguientes materias:

1. Procedencia del desarrollo turístico en el Área Silvestre Protegida del Estado según su Plan de Manejo respectivo;
2. En caso que procediere el Desarrollo Turístico, deberá señalar la respectiva Área de Uso Público; y
3. La indicación de los servicios y/o infraestructura que no son permitidos en el Área Silvestre Protegida.

*“Sólo una vez que el Subsecretario disponga del **Informe Técnico de Compatibilidad** y del **Informe emitido por el Ministerio de Bienes Nacionales** de acuerdo al inciso 3° del artículo 10 de este Reglamento, propondrá al Comité de Ministros la o las áreas a priorizar”.*

Habiendo ocurrido lo anterior, *“el Comité de Ministros recibirá la propuesta del Subsecretario, con los informes indicados en el artículo anterior, y resolverá aprobar o rechazar la priorización de cada una de las áreas propuestas. En caso de aprobarla, deberá hacerlo conforme lo dispone el inciso tercero del artículo 18 de la ley N° 20.423, esto es, por mayoría absoluta y con el voto favorable fundado del Ministro de Bienes Nacionales y del Ministro bajo cuya tutela se administran las Áreas Silvestres Protegidas del Estado. La resolución que dé cuenta de la aprobación de la priorización efectuada por el Comité de Ministros será publicada en el Diario*

Oficial, en un diario de circulación en la región o regiones respectivas, y en la página web de la Subsecretaría”.

De acuerdo al artículo 14 del Reglamento, *“Priorizada una o más Áreas Silvestres Protegidas del Estado por el Comité de Ministros, el Subsecretario constituirá una **Mesa Técnica**, integrada por éste o por quien lo represente, por un representante del Ministerio de Bienes Nacionales y por uno de la institución encargada de la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento.”*

Es importante destacar en este punto la instancia de creación de la Mesa Técnica, considerando que las etapas previas al proceso requieren de igual manera de una coordinación y trabajo conjunto de las instituciones involucradas en el proceso.

“El Subsecretario deberá informar al Comité de Ministros el estado de avance del desarrollo turístico en las áreas priorizadas, cuando se le requiera. En todo caso, al menos anualmente, el Subsecretario informará al respecto al Comité de Ministros, aun a falta de requerimiento”.

*“No existiendo concesiones vigentes ni solicitudes en trámite, el Comité de Ministros podrá siempre acordar la **despriorización** de una determinada área, de conformidad con las reglas generales. El área despriorizada podrá siempre volver a ser priorizada, para lo cual se deberá cumplir los requisitos establecidos en la ley y en el presente Reglamento.”*

4.2.2.2 Procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas

El título III del Reglamento se refiere al procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas, y en su artículo 17 establece que:

- *“Podrán otorgarse concesiones turísticas en Áreas Silvestres Protegidas Priorizadas mediante licitación pública, privada, nacional o internacional, o directamente, en casos debidamente fundados, de conformidad a las normas contenidas en los artículos 57 a 63 del decreto ley N° 1.939, de 1977, y a las normas del presente Reglamento.*
- *Sólo en casos excepcionales, y por razones fundadas, se podrán otorgar concesiones turísticas en Áreas Silvestres Protegidas Priorizadas a título gratuito, según lo dispone el decreto ley N° 1.939, de 1977, en favor de las municipalidades, servicios municipales, u organismos estatales que tengan patrimonio distinto del Fisco, o en que el Estado tenga aportes de capital, participación o representación, y personas jurídicas de derecho público o privado, siempre que estas últimas no persigan fines de lucro. En este caso, no*

le será aplicable el artículo 62 A del citado decreto ley, y estas concesiones podrán extinguirse por la sola voluntad del Ministerio de Bienes Nacionales cuando, a su juicio, existan fundadas razones para ello”.

En el caso de **licitaciones públicas o privadas**, señala que:

- *“Corresponderá a la Mesa Técnica confeccionar una proposición con las Bases Técnicas para el llamado a licitación respectivo, debiendo contemplar específicamente, las exigencias y restricciones aplicables, según el plan de manejo, las actividades no permitidas en él, y demás condiciones y requisitos que se estimen pertinentes, y asimismo realizar una proposición inicial de renta mínima concesional. La Mesa Técnica dispondrá para lo anterior de un plazo de 60 días hábiles, contados desde la fecha de su constitución, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 14 del presente Reglamento, plazo que podrá renovarse por razones fundadas por una sola vez. Cumplido el trámite anterior, el Subsecretario remitirá conjuntamente la propuesta de Bases Técnicas y la propuesta de renta mínima concesional, con sus antecedentes respectivos al Ministerio de Bienes Nacionales, a fin de iniciar el procedimiento concesional respectivo. **Las Bases Técnicas y la renta mínima concesional propuestas no serán vinculantes para el Ministerio de Bienes Nacionales ni para la Comisión Especial de Enajenaciones contemplada en el artículo 61 del decreto ley N° 1.939, de 1977”.***
- *“El Ministro de Bienes Nacionales, de conformidad a sus atribuciones, elaborará y aprobará las Bases Administrativas y Técnicas, y determinará, de conformidad lo dispone el artículo 61 del decreto ley N° 1.939, de 1977, la renta mínima concesional, y hará el llamado a licitación respectivo, o bien enviará las invitaciones correspondientes. Una vez recepcionadas las ofertas, se constituirá nuevamente la Mesa Técnica, la que de acuerdo a las propuestas presentadas y a los criterios contenidos en las respectivas Bases, evacuará su informe a la Comisión Evaluadora del Ministerio de Bienes Nacionales, proponiendo al adjudicado o sugiriendo que se declare desierta la licitación. Dicha propuesta no será vinculante para el Ministerio de Bienes Nacionales, el que, no obstante, deberá fundar su decisión cuando ésta no corresponda a aquélla propuesta por la Mesa Técnica.”*

En este punto es importante destacar el carácter no vinculante de la Mesa Técnica, instancia que luego de proponer deja en manos del Ministerio de Bienes Nacionales la toma de

decisiones respecto de la concesión, las obligaciones del concesionario, los plazos, la renta mínima concesional y todos los aspectos que esta involucra.

En el caso de **otorgamiento directo**, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 58 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, “*sólo en casos debidamente fundados se podrán otorgar concesiones directamente.*”

- “*Cualquier persona, natural o jurídica, chilena o extranjera, en adelante el interesado, podrá presentar un proyecto de desarrollo turístico al Ministerio de Bienes Nacionales, el que informará dicha circunstancia a la Subsecretaría de Turismo, remitiendo copia del proyecto respectivo y sus antecedentes, a efectos de constituir la **Mesa Técnica** a que alude el artículo 14 del presente Reglamento. Asimismo podrán presentar proyectos los servicios públicos, municipios, o empresas públicas u otro organismo integrante de la Administración del Estado.*”

El proyecto presentado por el interesado se ingresará en duplicado y deberá contemplar, a lo menos, las siguientes materias:

1. *Indicar la zona específica de la respectiva Área de Uso Público en la que se desarrollará o emplazará el proyecto;*
2. *Señalar cómo el proyecto propuesto es compatible con el Plan de Manejo respectivo y su correspondiente Área de Uso Público;*
3. *Determinar las actividades específicas que se propone desarrollar;*
4. *el mérito del proyecto, incluyendo su impacto turístico, los efectos económicos y sociales que generará, las obras que se ejecutarán en él, sus contribuciones ambientales, la participación de los habitantes locales, si procediere, y su mérito innovador;*
5. *Fuentes de financiamiento para el desarrollo del proyecto;*
6. *Los antecedentes económicos, financieros y experiencia previa del proponente;*
7. *El plazo de concesión solicitado;*
8. *la estructura de precios o tarifas por los servicios turísticos ofrecidos; y*
9. *una proposición de renta concesional, si correspondiere.*

*La Mesa Técnica deberá, para estos casos, analizar el proyecto y proponer las condiciones y exigencias mínimas, elaborando una propuesta con los respectivos **Términos de Referencia**, incluyendo una proposición de renta mínima concesional.*

Efectuado lo anterior, el Subsecretario remitirá los antecedentes al Ministerio de Bienes Nacionales, proponiendo otorgar o desechar la solicitud de concesión turística. El Ministerio de Bienes Nacionales deberá, previo a resolver, oír al Gobierno Regional que corresponda, de conformidad lo dispone el artículo 58 del decreto ley N° 1.939, de 1977.”

En cuanto a los criterios para la elaboración de las bases técnicas o términos de referencia, análisis de propuestas y la renta mínima concesional, el Reglamento establece lo siguiente:

“La Mesa Técnica deberá considerar para efectos de emitir sus propuestas, al menos los siguientes criterios:

- 1. Mérito del proyecto, incluyendo su compatibilidad con el Plan de Manejo respectivo y con el Área de Uso Público correspondiente, las actividades específicas que se propone desarrollar y su impacto turístico, los efectos económicos y sociales que generará, las obras que se ejecutarán en él, sus contribuciones ambientales, la participación de los habitantes locales y pueblos originarios, si procediere, y el mérito innovador del proyecto;*
- 2. El plazo de la concesión solicitado;*
- 3. La renta concesional que se ofrece;*
- 4. Estructura de precios o tarifas por los servicios turísticos ofrecidos;*
- 5. Identificación de las fuentes de financiamiento para el desarrollo del proyecto, y*
- 6. Antecedentes económicos, financieros y experiencia del proponente.*
- 7. Además, la Mesa Técnica hará presente en sus informes la circunstancia de haberse iniciado el proceso concesional a iniciativa particular, cuando ello así haya ocurrido.”*

“La Mesa Técnica considerará para determinar la renta mínima concesional sugerida, de corresponder, al menos, los siguientes criterios:

- 1. La naturaleza del proyecto, y*
- 2. El impacto que generará el proyecto de desarrollo turístico en el área silvestre protegida concesionada.*

*“Tratándose de concesiones turísticas otorgadas de conformidad a la ley N° 20.423 y al presente Reglamento, y para los efectos de lo dispuesto en el artículo 61 del decreto ley N° 1.939, de 1977, la Comisión Especial de Enajenaciones al proponer la renta concesional mínima, **deberá considerar en su propuesta la renta concesional sugerida por la Mesa Técnica**, la que en todo caso no será vinculante”.*

4.2.2.3 Derechos y obligaciones del concesionario

Los siguientes artículos no serán objeto de análisis ya que estos se refieren a aspectos administrativos del contrato de concesión de acuerdo a los procedimientos y bases utilizadas para el otorgamiento de concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales.

“La adjudicación de la concesión turística se efectuará mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Bienes Nacionales, por orden del Presidente de la República, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 57 al 63 del decreto ley N° 1.939, de 1977.”

“De conformidad a lo dispuesto en el artículo 59 del decreto ley N° 1.939, de 1977, para que la adjudicación de la concesión se entienda perfeccionada, el adjudicatario, dentro del plazo de 30 días contados desde la publicación en el Diario Oficial, deberá suscribir con el Ministerio de Bienes Nacionales el correspondiente contrato de concesión, el cual deberá otorgarse por escritura pública y cumplir con los demás requisitos establecidos en los artículos 59 y siguientes del referido decreto ley.”

El artículo 29 señala que *“el contrato de concesión turística será aprobado por decreto supremo expedido por el Ministerio de Bienes Nacionales, por orden del Presidente de la República, y deberá contener, al menos, las siguientes materias:*

- a) Individualización del concesionario;*
- b) Objeto de la concesión turística;*
- c) Los derechos y obligaciones del concesionario;*
- d) El plazo por el que se otorga, el que, de conformidad lo dispone el artículo 62 del citado decreto ley N° 1.939, no podrá exceder de cincuenta años;*
- e) Las causales de extinción de la concesión;*
- f) El precio o renta concesional, si correspondiere y*
- g) La designación de los integrantes del Tribunal Arbitral establecido en el artículo 63 del decreto ley N° 1.939, de 1977, si correspondiere.*

Son derechos del concesionario:

- a) Percibir el precio o tarifa por los servicios turísticos;*
- b) Transferir la concesión onerosa, de conformidad lo dispone el decreto ley N° 1.939, de 1977;*
- c) Designar a un integrante del Tribunal Arbitral, conforme lo dispone el artículo 63 del decreto ley N° 1.939, de 1977, si correspondiere, y*

d) *Los demás que se fijen en el contrato concesional.*”

Es interesante revisar con atención las **obligaciones del concesionario**, ya que de acuerdo a lo que establece el Reglamento, estas obligaciones son bastante generales:

- a) *“Realizar y ejecutar el proyecto adjudicado en los plazos establecidos;*
- b) *Cumplir con el Plan de Manejo del área;*
- c) *Cumplir las demás normas y regulaciones dictadas para la respectiva área, por la autoridad encargada de la Administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado;*
- d) *Informar sobre el desarrollo de la concesión en los plazos señalados en el respectivo contrato concesional;*
- e) *Pagar la renta concesional, si correspondiere;*
- f) *Rendir caución para garantizar, tanto la seriedad de la oferta como el fiel cumplimiento del contrato de concesión, cuando así sea exigido en las Bases Administrativas o en los Términos de Referencia, según corresponda;*
- g) *Permitir las inspecciones, que en el uso de sus atribuciones realice la autoridad encargada de la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado;*
- h) *Obtener todos los permisos y autorizaciones que, conforme a la legislación vigente, sean necesarios para el desarrollo del proyecto, e*
- i) *Las demás que emanen del decreto ley N° 1.939, de 1977, y las que se fijen en el contrato concesional.*

Son causales de extinción de la concesión:

- a) *Cumplimiento del plazo;*
- b) *Mutuo acuerdo entre las partes;*
- c) *Incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario, tales como el incumplimiento grave del Plan de Manejo, o el incumplimiento grave de las demás normas y regulaciones dictadas para la respectiva área por la Autoridad encargada de la Administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado;*
- d) *Ocurrencia de algún hecho o circunstancia que haga imposible usar o gozar del bien para el objeto de la concesión;*
- e) *Cancelación o extinción de la personalidad jurídica del concesionario, en su caso, y*
- f) *Las demás causales que estipulen las Bases de Licitación o en el contrato concesional respectivo.*

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 C del decreto ley N° 1.939, de 1977, la declaración de incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario deberá solicitarse por el Ministerio de Bienes Nacionales al Tribunal Arbitral establecido en el artículo 63 del referido decreto ley, fundándose en algunas de las causales establecidas en el respectivo contrato de concesión o en las respectivas bases de licitación.”

4.2.2.4 Fiscalización y supervisión de la concesión turística

“Corresponderá al Ministerio de Bienes Nacionales supervisar y fiscalizar el cumplimiento del contrato concesional, para lo cual podrá consultar, en el ejercicio de sus atribuciones propias, a la autoridad encargada de la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que a esta última le corresponden para fiscalizar el cumplimiento del Plan de Manejo respectivo, con relación a la concesión”.

“En caso de detectarse algún incumplimiento al Plan de Manejo respectivo, la autoridad encargada de la administración del área informará al Ministerio de Bienes Nacionales para que se adopten las medidas pertinentes.”

En este punto, resulta interesante analizar las responsabilidades de la institución a cargo de la administración de las ASPE y del MBN, ya que ambas deben cumplir con el rol fiscalizador, y por lo tanto puede ocurrir una dependencia de la otra institución para ejercer estas obligaciones, porque por una parte el MBN debe fiscalizar y por el otro lado CONAF debe informar de algún incumplimiento.

4.2.2.5 Proyectos turísticos en Áreas Silvestres Protegidas del Estado

El Reglamento establece que *“a contar de la entrada en vigencia del presente Reglamento, sólo se podrán desarrollar proyectos turísticos en Áreas Silvestres Protegidas Priorizadas mediante concesiones turísticas otorgadas al amparo de la ley N° 20.423 y el presente Reglamento.*

Al analizar lo anterior, se vislumbra el vacío jurídico institucional generado por los últimos artículos del Reglamento, ya que no se hace referencia a las concesiones de servicios recreativos y turísticos en ASPE no priorizadas por este Reglamento.

Por otra parte, se menciona que *“no obstante lo anterior, los contratos con fines turísticos que se hubieren celebrado con anterioridad a la dictación de la ley N° 20.423 continuarán vigentes y se extinguirán de conformidad con la normativa aplicable”.*

El Reglamento establece además en este punto que *“los planes de manejo que hubieren sido aprobados por la Corporación Nacional Forestal antes de la dictación de la ley N° 20.423 y el presente Reglamento, se mantendrán vigentes mientras no sean actualizados de conformidad con el artículo 2° transitorio de dicha ley y se extinguirá conforme a la legislación correspondiente”*.

Dicho artículo señala que *“Dentro del plazo de un año, contado desde la publicación de esta ley, deberá iniciarse un proceso de actualización o creación de planes de manejo para todas las Áreas Silvestres Protegidas del Estado definidas como prioritarias por el Comité de Ministros. Dicho proceso será desarrollado por la institución encargada de la administración de dichas áreas.”*

Sin embargo, tal como está definido en la ley, los planes de manejo deben ser actualizados en el plazo de un año después de ser definidas como prioritarias por el Comité de Ministros, sin especificar si aquello es lo mismo que la declaración de priorización de un ASPE. Además, por otra parte, llama la atención que los planes de manejo se deban actualizar una vez priorizadas las ASPE, ya que como establece el Reglamento, dicho instrumento es el que define las bases para todo el proceso de priorización.

4.3 Implicancias de la implementación del Reglamento

De acuerdo a lo señalado anteriormente, la investigación sobre la implementación del Reglamento se realizó a través del análisis y sistematización de la información obtenida en las entrevistas a los actores claves que han participado en este proceso.

Por lo tanto, cabe señalar que el principal insumo para la preparación de este capítulo fueron las entrevistas de los profesionales de las distintas instituciones involucradas en el proceso. La información obtenida para cada caso, fue sistematizada empleando una pauta de temas para la descripción de los aspectos esenciales de la implementación del Reglamento en cada una de las instituciones.

En la tabla 2 se señalan los actores entrevistados y las fechas de la realización de las entrevistas.

Tabla 2: Entrevistas realizadas

Institución	Entrevistado/a	Fecha de Entrevista
Corporación Nacional Forestal	Víctor Lagos	26 de junio de 2014
Servicio Nacional de Turismo	Arlette Levy/ Almendras Angie	2 de julio de 2014
Ministerio de Medio Ambiente	Pamela Fernández	7 de julio de 2014
Subsecretaría de Turismo	Magdalena García	10 de julio de 2014
Ministerio de Bienes Nacionales	Hernán Bianchi	11 de julio de 2014
Subsecretaría de Turismo	Martín Becker	14 de julio de 2014
Ministerio de Bienes Nacionales	Francisca Poblete / Ernesto González	18 de julio de 2014

A continuación se presentan los resultados de este análisis que permitió conocer las implicancias de la implementación del Reglamento.

4.3.1 Corporación Nacional Forestal

4.3.1.1 Implicancias generales

Cuando se empieza a discutir la Ley de Turismo, el diagnóstico del sistema de concesiones de la CONAF fue bastante crítico. Se instala la visión de que CONAF lleva años administrando las ASPE y un sistema de concesiones que no da respuesta a las necesidades reales.

En la perspectiva del entrevistado, efectivamente los servicios recreativos y turísticos en las ASPE son precarios en muchos sentidos, pero sin embargo, se puede afirmar que sí es capaz de dar respuesta a una demanda todavía incipiente. Lo anterior, sin desconocer que es sumamente importante buscar herramientas que permitan proyectar de mejor forma el turismo y uso público dentro de las ASPE.

En este escenario comienza la discusión de la Ley de Turismo, “y la verdad es que para CONAF, se dio una suerte de sentimientos encontrados al respecto”. En la perspectiva del entrevistado, la concepción original de la Ley de Turismo en relación a las ASPE estaba dada por la necesidad de priorizar ciertas áreas para empujar y fortalecer un trabajo intersectorial para el desarrollo del uso público. Sin embargo, en la práctica, durante discusión y elaboración de la Ley de Turismo y del posterior Reglamento, la concepción original fue cambiando, ya que actores externos comenzaron a tomar decisiones sobre la administración del SNASPE.

Por lo tanto, existiendo un diagnóstico que reconoce el débil marco legal del SNASPE y que hay una deuda pendiente en materia de regulación a la protección de las ASPE, comienza la discusión de la Ley de Turismo y su posterior Reglamento. Así, se puede afirmar que una institucionalidad externa al sistema que administra las ASPE busca mejorar ciertos aspectos de las deficiencias de la propia institución a cargo de la administración del SNASPE.

En relación a las implicancias generales de la creación de un nuevo escenario de participación interinstitucional en el marco de la implementación de la Ley de Turismo, el entrevistado se refiere a la construcción de las herramientas legales para llevar adelante este proceso, porque si bien en la base existe un reconocimiento de que efectivamente el país tiene una deuda en relación a las ASPE, y específicamente en el caso del turismo, no existe tampoco una ley que regule este tipo de actividades en las ASPE.

Entonces, en vez de elaborar una ley en el marco del sistema de protección, lo que se hizo fue crear instrumentos legales en una institucionalidad distinta. En opinión del entrevistado, esto se ha prestado para que haya discusiones también de liderazgo político respecto del tema, celos institucionales en relación a las facultades y responsabilidades de las entidades que conforman el Estado. Además de lo anterior, con aquello no se está cumpliendo la lógica fundamental de las ASPE.

4.3.1.2 Aspectos Operativos

En palabras del entrevistado, el instrumento clave que orientó la participación de CONAF en este proceso de priorización fue la elaboración de los informes técnicos de compatibilidad, ya que para que el Comité de Ministros de Turismo declarara la priorización de las ASPE debía contar con estos informes técnicos. Cuando la Subsecretaría de Turismo propone la priorización, debe tener la certeza de que CONAF iba a tener los informes técnicos de compatibilidad, ya que de lo contrario el proceso no puede seguir adelante. Por lo tanto, en este

contexto, el entrevistado evalúa positivamente el hecho de que se diera el diálogo previo para estudiar preliminarmente la priorización de una determinada ASPE.

4.3.1.3 Participación Regional

Como señala el entrevistado, y de acuerdo a lo establecido en el Reglamento, el proceso de priorización es bastante centralizado, sin embargo, en la forma en que se llevó a la práctica se hicieron esfuerzos por tratar de recoger las opiniones de los actores regionales. Se conformaron instancias espejo de la Mesa Técnica que se constituyó a nivel central (MMA, MBN, Subsecretaría de Turismo, SERNATUR, CONAF) involucrando a los intendentes y los SEREMIS correspondientes.

4.3.1.4 Aspectos positivos/negativos

Una externalidad positiva es el trabajo generado a partir de la implementación del Reglamento y lo que se generó en algunas regiones durante el proceso de priorización. El entrevistado ejemplifica con el caso de la Región de la Araucanía, donde el SEREMI lideró y empujó el proceso con el fin de conseguir capacidades para desarrollar proyectos de conectividad en ciertas ASPE. En la perspectiva del entrevistado esto es un hecho inédito, ya que más allá de que no se haya llegado a concretar ninguna concesión a través de este procedimiento, se logró instalar más de 1000 millones de pesos gracias a proyectos FNDR para el Parque Nacional Villarrica en el marco de los planes maestros y los estudios de intensidad de uso.

En la perspectiva del entrevistado, una de las razones por las que el procedimiento no tuvo el éxito esperado en los primeros años de su implementación, es la discusión que surgió desde el punto de vista legal en cuanto a las facultades y competencias que tiene cada ministerio y particularmente el servicio que está a cargo de la administración de las ASPE.

4.3.1.5 Obstaculizadores/facilitadores

Se creó un escenario con modalidades paralelas de otorgamiento de concesiones, llegando incluso a surgir propuestas de modificación a la Ley de Turismo de parte de otras instituciones. En estas propuestas, algunas instituciones sostuvieron que todas las concesiones en ASPE en definitiva pasaran por el Decreto N° 1.939 y por lo tanto fueran administradas por el Ministerio de Bienes Nacionales. Sin embargo, con dichas modificaciones se creaba un escenario complejo, donde el MBN entregaba los territorios a CONAF para que los administrara, elaborara los planes de manejo, zonificara y definiera los lugares uso público para que luego el MBN se

haga cargo de otorgar las concesiones. Esa propuesta alcanzó a enviarse a través de SEGPRES en la administración anterior, pero no prosperó.

En relación a lo anterior, el entrevistado señala que de manera general lo que se hizo fue actuar de manera coordinada y consecuente con estos dos instrumentos, señalando que incluso se intentó establecer ciertos acuerdos que no están explícitos legalmente, definiendo los criterios para la aplicación de uno u otro, como los montos de inversión, plazos y priorización del Comité de Ministros de Turismo. Esos fueron acuerdos completamente discrecionales y que se dieron en el marco de la discusión de la Mesa Técnica, por lo que no tenían un carácter formal ni vinculante.

Por otra parte, el entrevistado menciona como uno de los principales obstáculos, el hecho de que en Chile exista una percepción negativa de parte de la ciudadanía sobre las concesiones en ASPE y una percepción generalizada de que la incorporación de privados es privatización y la entrega de un privilegio. Inevitablemente, lo anterior genera un conflicto desde el ámbito político. El entrevistado comenta que cada vez que se han realizado convocatorias para el desarrollo de proyectos de ecoturismo en ASPE surgen críticas en los medios de comunicación.

4.3.1.6 Desafíos pendientes

De acuerdo al entrevistado, lo que ha hecho CONAF es aprovechar el interés de privados en invertir y desarrollar proyectos en torno a las ASPE, parchando un poco las deficiencias presupuestarias que ha tenido CONAF históricamente para invertir por sí mismo en esos proyectos.

Sin embargo, de manera general, los empresarios en Chile no están preparados para este sistema de concesiones. Es complejo incorporar a un empresario turístico en una lógica de inversión con plazos definidos, donde luego de cumplido ese plazo el Estado pasa a ser quien decide sobre esa inversión. Este es un tema que aún falta abordar, ya que es algo que no ha permeado muy bien en Chile y que ha frenado además este sistema.

Por otra parte, el entrevistado señala que CONAF tiene que seguir trabajando en actualizar los planes de manejo de las ASPE. CONAF está trabajando hace varios años en la actualización de los planes de manejo, sin embargo estos son procesos costosos y que requieren de un tiempo de estudios y análisis.

4.3.1.7 Recomendaciones

El entrevistado afirma que el ámbito legal es clave. En la perspectiva del entrevistado, no se sostiene el hecho de que el país tenga en sistema de ASPE sin un instrumento legal específico. Señala que CONAF está dependiendo de lo que dicen las convenciones internacionales, que son herramientas legales y la Ley de Bosque, Ley de Bosque Nativo, la Ley de Medio Ambiente, y a partir de eso se conforma un marco regulatorio legal específico.

El entrevistado considera que mientras se da este proceso de otorgamiento de concesiones, es clave que se continúe con la instancia de coordinación interministerial. Desde el inicio del proceso de elaboración del Reglamento, la Mesa Técnica fue la instancia que permitió avanzar en la implementación, por lo que se debiese seguir proyectando una instancia de trabajo conjunta, con participación de distintos actores, donde esté la institución a cargo de promover el turismo a nivel nacional por una parte, pero también estén representadas las instituciones a cargo de la administración y gestión de las ASPE. Menciona que la labor de CONAF es tratar de que eso se cumpla, velando siempre por los propósitos por los cuales las ASPE fueron creadas y sus actuales objetos de conservación.

En el escenario legal actual, el MBN, MMA, CONAF, Subsecretaría de Turismo son los actores claves. Sin embargo, el entrevistado destaca la importancia de hacer un análisis caso a caso, región a región, ASPE a ASPE, para tratar de ver que es lo que se pueda desarrollar en estas unidades.

4.3.2 Servicio Nacional de Turismo

4.3.2.1 Implicancias generales

Si bien el Servicio Nacional de Turismo, organismo público encargado de promover y difundir el desarrollo de la actividad turística de Chile, no sale mencionado en el Reglamento, este si tiene ciertos objetivos institucionales que hacen que sea incorporado en los primeros años del proceso de implementación del Reglamento, dentro de ellos (Servicio Nacional de Turismo, 2014):

- Coordinar a los actores públicos y privados del sector a participar, alinear y potenciar las acciones de promoción y difusión de los productos y destinos, con el fin de generar el crecimiento de la industria turística.

- Promover la competitividad del sector mediante la incorporación y certificación de estándares para asegurar la calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos.
- Generar información de calidad, oportuna y accesible que facilite la definición de estrategias y la toma de decisiones del sector, para potenciar la oferta turística.
- Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.
- Fomentar y velar por el desarrollo integral de los territorios para así, contribuir con la sostenibilidad y sustentabilidad de los destinos y productos turísticos.
- Diseñar e Implementar la estrategia de desarrollo de la gestión interna en el marco de la implementación de la Ley de Turismo.

4.3.2.2 Aspectos Operativos

Una de las entrevistadas señala que la implementación del Reglamento está a cargo de la Subsecretaría de Turismo, pero que sin embargo, en distintas etapas de la implementación de este instrumento, la Subsecretaría Turismo solicitó el apoyo técnico en la revisión de estudios y documentos que son parte fundamental de este proceso, como son los estudios de intensidad de uso, planes de manejo, informes de compatibilidad, informes de situación de dominio, propuesta de bases, entre otros.

En ese sentido, se puede decir que durante la elaboración del Reglamento y los primeros años de su implementación, SERNATUR fue el apoyo técnico de la Subsecretaría de Turismo, con un marco limitado a la revisión documentos.

En relación a la Mesa Técnica, SERNATUR participó hasta el 2013 a través de un representante, quien tuvo la tarea de elaborar minutas, actas y pautas de trabajo. Finalmente la decisión sobre la participación de SERNATUR depende de la Subsecretaría de Turismo.

Sin embargo, una de las entrevistadas señala que los criterios técnicos que sustentan la priorización realizada se definieron en la Subsecretaría de Turismo y que en los dos procesos de priorización que se llevaron a cabo desde la publicación del Reglamento, SERNATUR no formó parte de la toma de decisiones más allá de ser revisor de los documentos que forman parte del proceso.

4.3.2.3 Participación Regional

De acuerdo a las entrevistadas, para los procesos de priorización se conformaron en las regiones mesas espejo de la instancia de coordinación creada a nivel nacional, donde existió la participación de un representante de SERNATUR.

4.3.2.4 Aspectos positivos/negativos

Uno de los aspectos destacables del proceso de elaboración e implementación del Reglamento es que se genera una mesa de trabajo, que en la perspectiva de una de las entrevistadas, es una instancia muy positiva y provechosa. A pesar de que SERNATUR no participa de manera continúa y formal en esta instancia, y no hay una participación directa en la toma de decisiones, los representantes de las instituciones que estuvieron presentes si hicieron ver sus perspectivas e inquietudes.

De acuerdo a las entrevistadas, esta experiencia de trabajo fue muy exitosa, en algunas ocasiones y etapas hubo mayor dificultad para mover a los actores, conformar las mesas de trabajo, fijar las fechas, pero llegar a consenso es evaluado como algo satisfactorio.

4.3.2.5 Obstaculizadores/facilitadores

En la perspectiva de una de las entrevistadas, una de las dificultades de la implementación del Reglamento fue haber focalizado los esfuerzos con una unidad como el Parque Nacional Villarrica. El problema jurídico existente por la concesión anterior complejizó este proceso. Por otra parte, varias de las unidades que formaron parte de los listados preliminares de ASPE susceptibles de ser priorizadas tenían grandes problemas asociados a la tenencia de tierras, problemas no zanjados incluso en las unidades priorizadas.

Se señala que uno de los obstaculizadores del proceso fue la falta de una línea de base mínima que considerara aspectos turísticos para todas las unidades con potencial de ser priorizadas, y a partir de lo cual se hubiese tenido claridad de los mismos estudios de intensidad de uso, zonas de uso público, cuales son los terrenos que efectivamente corresponden al MBN que se pueden concesionar. Lo anterior no existía, por lo que se tuvo que levantar para 5 unidades de forma paralela, con tiempos de respuesta distintos para cada una de las regiones.

Por otra parte, una de las entrevistadas señala que en la práctica, el sistema de concesiones del MBN no se ajustó a los requerimientos que la Mesa Técnica había planteado en la propuesta de bases de licitación. Si el MBN actúa bajo sus propios criterios, y la Mesa Técnica

finalmente no tiene injerencia en el otorgamiento de la concesión, entonces obviamente que se puede proponer algo completamente diferente. En el caso del Parque Nacional Villarrica se constató que a partir de la propuesta entregada al MBN la licitación no prosperó. En la opinión de una de las entrevistadas, el problema está en el sistema concesional, señalando que se debiera analizar el hecho de insertar un sistema concesional nuevo sobre un sistema que estaba probado.

Además, lo anterior generó una discusión en las instituciones que forman parte de la Mesa Técnica, ya que los representantes trabajaron en los términos de referencia y a partir de eso se envió una propuesta al MBN. Se generó un cuestionamiento y desconfianza frente a las bases finales elaboradas por el MBN y con lo anterior finalmente se bajó el proceso.

4.3.2.6 Desafíos pendientes

Se menciona que una de las brechas y desafíos importantes de abordar es no conocer la demanda que tiene este proceso de concesiones a través de licitaciones. Una de las entrevistadas comenta que a través del Reglamento se hace el supuesto que existe demanda a partir de esta priorización y posterior licitación, pero sin embargo no se conoce el nivel de interés de los privados por participar de este sistema concesional.

Además, en la perspectiva de una de las entrevistadas, SERNATUR debiese tener un rol más activo en las instancias de discusión y validación. Hasta ahora se ha dado una participación en un nivel de apoyo técnico y en el Reglamento se especifica que es la Subsecretaría de Turismo la institución que está a cargo de llevar adelante el procedimiento. Sin embargo, menciona que en su calidad de institución técnica en materias de planificación y gestión territorial en materias de turismo, el SERNATUR tiene mucho que decir en relación a la proposición de metodologías y que aportar con aspectos técnicos en relación a la priorización y la definición de criterios que permitan establecer el potencial turístico de un ASPE.

4.3.2.7 Recomendaciones

En línea con lo anterior, una de las entrevistadas entrega como recomendación que se evalúe la participación de SERNATUR con un rol activo en la Mesa Técnica así como en la definición de criterios técnicos para la priorización de las unidades, porque hay áreas protegidas que definitivamente son complejas.

Por otra parte, se menciona que hay que unificar el sistema concesional de las ASPE del país. Una de las entrevistadas ve muy difícil la aplicación del Reglamento tal cual está actualmente, con el MBN como institución que otorga finalmente la concesión luego de todo el trabajo interinstitucional. La recomendación es que para el otorgamiento de concesiones turísticas en ASPE tiene que haber un sistema unificado, lo que implicaría obviamente modificar la Ley de Turismo y el Reglamento.

Una de las entrevistadas menciona además que SERNATUR debiese participar también de alguna manera en la elaboración de los planes de manejo de las ASPE. Explica que las concesiones a las que se refiere la Ley de Turismo están dentro de la zona de uso público, y que estos planes se enmarcan en los instrumentos de gestión de las unidades. Por lo tanto, hay un paso previo de cómo se materializa un modelo de gestión turística en un área de uso público, donde el potencial turístico debe ser un criterio a considerar en las metodologías.

Además, se señala que estos procesos deben ser desarrollados con la participación de los equipos regionales de SERNATUR, con los expertos regionales, que participen desde los inicios en identificar el potencial turístico de las ASPE, antes del tema concesional, porque este forma parte de una última etapa de un proceso más largo y complejo.

Una de las recomendaciones en este sentido es no avanzar con la priorización en unidades donde los planes de manejo no consideran el uso público de manera importante y explícita, ya que lo anterior presenta un escenario complicado.

Por otra parte, a partir de la experiencia y del aprendizaje de los años de implementación del Reglamento, es fundamental trabajar en levantar y subsanar todas las brechas de información que tienen muchas de las unidades del SNASPE. En la perspectiva de una de las entrevistadas, si esto se hubiese hecho desde un comienzo y se hubiese levantado una base mínima de información, probablemente se estarían generando procesos más fluidos de priorización, con sustento técnico.

4.3.3 Ministerio de Medio Ambiente

4.3.3.1 Implicancias generales

El año 2010 la nueva la Ley N° 20.417 crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente, y los Tribunales Ambientales.

Uno de los mandatos que recibe el Ministerio de Medio Ambiente a partir de la Ley N° 20.417 es que le corresponde 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. En ese contexto, de acuerdo al mandato legal, el MMA no tiene atribuciones de administración de ninguna categoría del SNASPE, por lo que al momento de implementarse el Reglamento, la institución no había desarrollado ninguna línea que tenga que ver con el otorgamiento de permisos, usos y derechos de las concesiones en áreas protegidas. Dicha atribución toma cuerpo en el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

La entrevistada señala que en el marco de la Ley de Turismo, se constituyó un grupo de trabajo orientado a proponer el Reglamento para el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas protegidas priorizadas por el Comité de Ministros de Turismo. En ese marco, el MMA participó en la elaboración del Reglamento mandado por dicha ley.

Por otra parte, al momento de conformarse la Mesa Técnica contemplada en el Reglamento, además de estar integrada por representantes del MBN y la entidad a cargo la administración de las ASPE como lo señala el Reglamento, se suma también el MMA por su rol de supervigilancia sobre el SNASPE. Lo anterior queda además plasmado en el Artículo 1° Transitorio del Reglamento.¹⁹

En esto punto, la entrevistada destaca el carácter consultivo de la Mesa Técnica, dado que el Reglamento señala su carácter no vinculante durante todo el proceso de otorgamiento de concesiones. En ese sentido, se enfatiza en el carácter consultivo en la toma de decisiones sobre las concesiones regidas por el Decreto N° 1.939 del Ministerio de Bienes Nacionales sobre la administración de los bienes fiscales. Si bien ésta no es una normativa que está hecha para otorgar concesiones en áreas protegidas, lo que se hace es que se ocupa un cuerpo jurídico para aplicarlo en áreas protegidas, pero en su esencia no lo es, porque es para otorgar derechos en bienes fiscales.

En ese marco, el año 2011 se constituye la Mesa Técnica, donde participan los representantes institucionales y se empieza a trabajar en aquellas áreas protegidas que forman parte del

¹⁹ *“La Mesa Técnica a que se refiere el artículo 14 del presente Reglamento, estará integrada, además, por un representante del Ministerio del Medio Ambiente, en tanto no entre en funcionamiento el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas a que se refiere el artículo 8° Transitorio de la ley N° 20.417”.*

listado preliminar elaborado por la Subsecretaría de Turismo de ASPE susceptibles de ser priorizadas por el Comité de Ministros del Turismo.

4.3.3.2 Aspectos Operativos

Con respecto a los aspectos operativos del trabajo interinstitucional dado por la implementación del Reglamento, la entrevistada señala que la Ley de Turismo mandata dos obligaciones, los informes de compatibilidad de CONAF y los informes de situación de dominio del MBN. En ese marco, el MMA, en su rol de supervigilancia hizo ciertas propuestas, y a través de la Ministra se llevaron ciertos requisitos previos al Comité de Ministros del Turismo. Estos requisitos consistían principalmente en la elaboración de estudios de intensidad de uso público para las ASPE priorizadas.

La entrevistada señala que el objetivo principal del MMA en su participación en la Mesa Técnica fue evitar que los objetos de conservación de las áreas se vieran eventualmente afectadas por un uso turístico mal manejado.

Por lo anterior fue que se pusieron ciertas exigencias, a partir de lo cual se comenzó un trabajo importante para el desarrollo de estudios de intensidad de uso que finalmente se realizaron para el Parque Nacional Villarrica, la Reserva Nacional Mocho Choshuenco y el Parque Nacional Radal Siete Tazas. Dichos estudios permitieron incorporar esos elementos en las bases de licitación propuestas por la Mesa Técnica que se hicieron posteriormente.

La entrevistada señala que el equipo del MMA involucrado en este proceso, y que participó en las reuniones de la Mesa Técnica, elaboró minutas y realizó análisis de los planes de manejo, lo que permitió encontrar algunas inconsistencias en dichos instrumentos que hicieron necesario la elaboración de estudios más acabados sobre las áreas de uso público de las ASPE.

Para esto, los profesionales del Departamento de Recursos Naturales del MMA se abocaron a desarrollar estas temáticas en la institución, ya que éstas no estaban instaladas. Se trabajó con profesionales que aportaron desde el punto de vista legal y técnico. Sin embargo, la entrevistada señala que no hubo nuevas contrataciones, se ampliaron los ámbitos de acción de los profesionales existentes, y lo mismo ocurrió en el caso de las otras instituciones que conformaron la Mesa Técnica.

4.3.3.3 Participación Regional

La bajada regional en el MMA fue bastante formal. Lo que se hizo principalmente fue poner en antecedente a los SEREMIS sobre el trabajo que se estaba realizando y la necesidad de constituir una mesa regional para ver el tema de los estudios de intensidad de uso público para la priorización de las áreas. El SEREMI de Economía fue el encargado de coordinar la constitución de las mesas técnicas regionales, por lo que a través de ellos se invitaba a los SEREMIS de Medio Ambiente.

La entrevistada comenta que el MMA en ese sentido no tuvo una bajada directa a los equipos de las SEREMIS, sino que más bien los mismos profesionales del Departamento de Recursos Naturales del MMA absorbieron estos nuevos requerimientos.

4.3.3.4 Aspectos positivos/negativos

En la perspectiva de la entrevistada, una de las cosas positivas de la implementación del Reglamento, aunque señala que puede parecer algo básico, tiene que ver con el hecho de que se haya constituido una mesa donde efectivamente se cruzaran miradas distintas sobre un tema que tiene ciertos recelos institucionales.

Por otra parte, y en relación al recién creado MMA, los profesionales que representaron al Ministerio en la Mesa Técnica, enfrentaban además la coyuntura de la creación del SBAP. Independiente de donde radicara el SBAP, esto significaba instalar competencias con respecto al manejo de las ASPE y todas aquellas categorías de AP que de acuerdo al proyecto de Ley pasarán a formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Se reconoce desde el punto de vista de la entrevistada que la coyuntura política generada por la tramitación del Proyecto de Ley genera cierta adversidad en todos los aspectos que esta involucra, y en ese contexto la Mesa Técnica permitió una instancia para que los entes técnicos logaran ciertos acuerdos sobre aspectos que la Ley aún no ha resuelto.

En la perspectiva de la entrevistada, un aspecto negativo del proceso es la falta de participación de la Mesa Técnica en el proceso de pre priorización, es decir en el proceso de elaboración de un listado de ASPE susceptibles de ser priorizadas. La entrevistada lo describe más bien como un proceso interno de la Subsecretaría que luego presentó sus resultados a la Mesa Técnica, sin conocer sus participantes el detalle de los estudios técnicos y criterios definidos para ello.

Sin embargo, la entrevistada destaca que una vez superado el impase generado por el proceso de priorización mismo, los actores de la Mesa Técnica lograron hacer una planificación de las acciones a realizar en cada una de las ASPE priorizadas para que efectivamente fueran sometidas a un proceso de avance respondiendo a las distintas miradas sectoriales. Se señala como algo positivo el hecho de que se haya llegado a acuerdo en esta instancia de participación, sobre todo en términos de la coordinación de la política pública.

Una de las cosas que la entrevistada comenta que fue una crítica que hizo el MMA desde un principio, es la definición de criterios para el proceso de priorización, cosa que hasta la fecha de la entrevista, señala que no ha ocurrido en la Mesa Técnica. Durante el proceso de implementación del Reglamento, ya habiéndose priorizado las primeras 5 áreas por el Comité de Ministros del Turismo, se fueron dando a conocer los criterios, pero no hubo un trabajo colectivo de la Mesa Técnica. La entrevistada explica que este procedimiento se fue dando más en el caso a caso, donde también surgieron situaciones emblemáticas o contingentes, como fue la renovación de la concesión del Parque Nacional Villarrica. Por otra parte, en el caso del Parque Nacional Pan de Azúcar el criterio fue el número de visitantes.

4.3.3.5 Obstaculizadores/facilitadores

La entrevistada señala como uno obstaculizador la falta de participación en el proceso de elaboración de la lista preliminar de áreas a ser priorizadas, señalando que, el hecho de que esto se haya llevado a través de la Subsecretaría de Turismo y CONAF significó un obstáculo en un momento para el trabajo de la mesa. Lo anterior porque la Mesa Técnica pudo recién analizar estas ASPE desde una mirada intersectorial cuando éstas ya habían sido priorizadas por el Comité de Ministros. Recién en ese momento se pudo evidenciar que muchas de ellas tenían falencias para ser priorizadas a través del procedimiento que establece el Reglamento, como por ejemplo: deslindes, estudios de intensidad de uso público, planes de manejo desactualizadas, incompletos, habían obligaciones dentro de los planes de manejo que decían que para entregar concesiones o desarrollar el ecoturismo deberían desarrollarse previamente otros instrumentos de resguardo.

En relación a lo anterior, la entrevistada señala que igual se logró ir superando estos obstáculos dados por la falta de información, líneas de base mínimas e instrumentos de planificación, a través de la elaboración del plan de trabajo conjunto, que permitió ir superando las brechas.

Otro obstáculo que se identifica en el proceso por parte de la entrevistada tiene que ver con que finalmente la elaboración de las bases y el otorgamiento de la concesión queda en manos del MBN. Esto porque en el caso del Parque Nacional Villarrica, quedó en evidencia que luego del trabajo que realizó la Mesa Técnica y la propuesta de bases de licitación que se envió desde la Subsecretaría, el proceso quedó completamente desvinculado de todas los análisis que se hicieron y el MBN modificó los factores de evaluación propuestos por la Mesa Técnica, y que reflejaban aspectos importantes para el MMA.

La entrevistada explica que la Mesa Técnica trabajó tres meses en un documento que dado el Reglamento, puede o no puede ser considerado por el MBN. En su perspectiva, este es un obstáculo en el diseño, ya que dado que no es una mesa vinculante finalmente la mesa pudiese no existir y el MBN hacer de todas formas un proceso de licitación con sus propios criterios.

4.3.3.6 Desafíos pendientes

La entrevistada señala que desde el MMA esperan recibir una directriz técnica, política y estratégica en relación a la Mesa de Técnica y la discusión dada por el Proyecto de Ley que crea el SBAP, el que fue enviado al congreso como parte de las 50 medidas de los primeros 100 días del Programa de Gobierno 2014 - 2018. Este hecho, y la discusión en el Congreso crean un nuevo escenario en relación a las concesiones en ASPE.

La entrevistada señala además, que a la fecha de la entrevista, aún falta la carta de navegación que entregue los criterios técnicos para el proceso de priorización.

4.3.3.7 Recomendaciones

La entrevistada señala que una de las medidas fundamentales para que este instrumento logre cumplir con algunos de sus objetivos, es realizar modificaciones legales, en el entendido de que el sistema de concesiones actual se basa en el Decreto N° 1.939. La entrevistada señala que una de las modificaciones puede ser introducir en los artículos del Decreto la participación activa de otros entes en el otorgamiento de concesiones, a través de lo cual se le entregaría un carácter a la Mesa Técnica definida en el Reglamento. Así, las atribuciones del MBN en el otorgamiento de la concesión no serían unilaterales y desvinculadas de las propuestas de las demás instituciones que participan del proceso.

Otro tema a resolver. menciona la entrevistada, es el ingresos y el retorno de las ganancias a las ASPE y al sistema, para el manejo, para el monitoreo, y para la gestión del área. El actual

sistema de concesiones no considera este punto, relevante de resolver si lo que se busca es generar beneficios también a la gestión de las ASPE. En esto la entrevistada es bien crítica, señalando que se utiliza el capital natural pero finalmente ese capital genera riqueza, pero para otras cosas.

La entrevistada recomienda también resolver la participación de las regiones en el proceso, a través de una participación realmente activa. Estos procesos son sumamente centralizados, por lo que es necesario entregar mayor participación a los equipos regionales desde los inicios hasta la evaluación de propuestas, y para eso es necesario modificar también el Decreto de Ley N° 1.939, que no aborda esas temáticas.

Otro tema a mejorar en la perspectiva de la entrevistada, es la fijación de la Renta Mínima concesional, ya que no es lo mismo concesionar un inmueble fiscal para el desarrollo de una industria, que fijar una renta concesional cuando estamos hablando de áreas que tienen valor, que prestan servicios ecosistémicos como son las ASPE. Se debiesen establecer metodologías que permitan definir rentas que consideren el capital natural de las áreas.

4.3.4 Subsecretaría de Turismo

4.3.4.1 Implicancias generales

De manera general, desde la creación de la Subsecretaría de Turismo a finales del 2010, hay un profesional encargado de llevar adelante el proceso de elaboración del Reglamento. Así, el año 2011 fue un año en el cual se trabajó para sacar adelante el Reglamento, el año 2012, una vez que es publicado, los esfuerzos se dirigen a su implementación, que comienza con el proceso de priorización.

4.3.4.2 Aspectos Operativos

En relación a los aspectos operativos, el entrevistado señala que desde el comienzo de la elaboración del Reglamento, y su posterior implementación, se desarrolló una fuerte labor de coordinación con las demás instituciones involucradas en el proceso. Se tuvo que comenzar con la instalación del tema en la nueva Subsecretaría de Turismo, que contaba con una dotación de personal bastante acotada. En ese sentido, y para resolver los aspectos legales de la tramitación del Reglamento hubo un apoyo clave del departamento jurídico del Ministerio de Economía.

Por otra parte, en relación a la instalación de la temática y los antecedentes técnicos, se contó con el apoyo de la Subdirección de Estudios del Servicio Nacional de Turismo. Se fue trabajando en todos estos aspectos de manera paralela, con grandes esfuerzos en la formación de redes que permitieran la coordinación interinstitucional.

La Mesa Técnica comenzó a operar de manera informal, principalmente desde que se comienza a preparar los antecedentes para las priorización de las ASPE. Una vez que se publica el Reglamento y se publican las primeras ASPE, la Mesa Técnica funciona informalmente, esto porque no existe un decreto que la constituya hasta que se comienza a trabajar en las bases de licitación para la concesión del Parque Nacional Villarrica en 2013, tal como lo señala el Reglamento.²⁰ Como expresa el entrevistado, no se podía constituir la Mesa Técnica antes de eso porque, eso significaba definir plazos que no se podían cumplir hasta no subsanar todos los temas y requisitos necesarios previos al otorgamiento de la concesión. Por ejemplo, había unidades priorizadas que ni siquiera tenían el camino de acceso en buenas condiciones, por lo que era irreal avanzar en 60 días para arreglar todos esos temas. Eso llevó a que la Mesa Técnica se formalizara hasta muy avanzado el proceso.

En resumen, se puede decir que el rol de la Subsecretaría de Turismo fue ser el facilitador del procedimiento, coordinar y gestionar que se fueran dando todos los pasos. Como se dijo antes, esto ocurrió con el apoyo técnico de profesionales del SERNATUR, pero sí es importante mencionar que más allá de eso los esfuerzos fueron dados desde la gestión, ya que tampoco se contaba con un presupuesto específico para llevar adelante el proceso.

El liderazgo en la Mesa Técnica siempre estuvo en la Subsecretaría de Turismo, convocando y empujando los temas. Además de lo anterior, el entrevistado señala que se dio un fuerte trabajo con los equipos y autoridades regionales en varias visitas a regiones.

En el caso puntual de la Mesa Técnica, se trabajó mucho en unas Bases Tipo para los estudios de intensidad de uso, y a ellos se sumaban los comentarios y observaciones de las Direcciones Regionales, a partir de lo cual se tuvieron que hacer ajustes. El entrevistado señala que, en ese sentido, si se dio una validación de parte de las Direcciones Regionales, pero que sin embargo el empuje y el liderazgo del proceso se dio en los coordinadores de la Subsecretaría de Turismo.

²⁰ La Mesa Técnica tienen un plazo de 60 días desde que se constituye para proponer las bases de licitación. Al Subsecretario de Turismo, quien las remite al MBN.

4.3.4.3 Participación Regional

El entrevistado menciona que para explicar los estados de avance de las distintas unidades priorizadas, es importante mirar el grado de prioridad que le asignaban los Intendentes. Destaca que la licitación del Parque Nacional Villarrica jamás hubiera salido sin la presión del intendente.

Detalla el caso de la Región de la Araucanía, donde el trabajo en las ASPE avanzó gracias a la prioridad que se le dio al tema y la asignación de recursos para realizar obras de mejoramiento de infraestructura con inversión pública, como caminos para poder acceder a las ASPE, proyectos de diseño vial que estaban postergados. Esto se ve reflejado en el Plan Araucanía, donde hay una meta específica en el otorgamiento de concesiones turísticas en ASPE. El entrevistado señala que eso no se vio en todas las regiones ya que hay algunas regiones donde eso no forma parte de la estrategia regional de desarrollo.

En el caso del Parque Nacional Villarrica tuvo un rol importante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). En otros dos casos también resultó levantar recursos en los Gobiernos Regionales. Sin embargo, en los casos donde no existió el empuje de las autoridades regionales para dar prioridad al desarrollo turístico de las ASPE, los procesos no avanzaron significativamente.

4.3.4.4 Aspectos positivos/negativos

El entrevistado menciona que uno de los aspectos negativos del proceso de elaboración del Reglamento y su posterior implementación, fue que se generó una pugna entre el MBN y CONAF en torno a lo que se entiende como una concesión turística en un ASPE y sus alcances.

En relación a lo anterior, el entrevistado detalla que el concepto de concesión del MBN se refiere a un inmueble fiscal, a la entrega del uso de un inmueble, donde el Estado puede definir algunos objetivos, como en el caso de los Bienes Nacionales Protegidos donde se definen bienes de alto valor patrimonial. En estos casos se licita el inmueble y se define una guía de manejo que establece una zonificación en base a lo cual el privado administra y debe rendir cuentas anualmente. En esta figura, el Estado, de alguna manera deja prácticamente estos bienes en manos de los privados.

En cambio, el entrevistado señala que el concepto de una concesión en un área silvestre protegida del Estado es totalmente distinto, ya que en este caso hay una institución pública

presente diariamente en la gestión del concesionario. Este problema de definiciones y conceptos de base generó una dificultad para lograr consensuar una visión que dejara satisfecho a las dos partes, y el MBN, tal como el Reglamento lo establece, tiene las atribuciones para finalmente tomar la decisión.

Lo positivo, destaca el entrevistado, es que hubo aprendizaje en el proceso, y un reconocimiento colectivo de que el plan de manejo cuenta con una zonificación muy general como para sentar las bases y tomar decisiones en este proceso. En relación a esto, el entrevistado destaca que los integrantes de la Mesa Técnica, en su conjunto, utilizaron la lógica de la gestión y administración de una ASPE, poniendo siempre en primer lugar la importancia de la conservación y protección de las ASPE. A partir de esto comenzó a surgir la necesidad de hacerse cargo de otras gestiones que van más allá de los requisitos mínimos que establece el Reglamento.

Un punto importante fue lo que se aportó desde la Subsecretaría de Turismo en relación a la necesidad de contar con un instrumento de planificación que profundizara más allá del plan de manejo para las ASPE priorizadas, previo al otorgamiento de concesiones. El plan maestro se incorporó como un requisito en el proceso y permitió ir instalando consenso en la necesidad de tener un ordenamiento, de planificar el desarrollo turístico en el área. El entrevistado detalla que a esto se le llamó áreas de desarrollo, para las cuales se genera un proyecto de infraestructura pública habilitante. Desde 2012 se comenzó a instalar en la Mesa Técnica este tema, permitiendo entregar una visión más definida de la importancia del turismo en toda esta planificación, de la idea de desarrollo turístico.

Otro aspecto positivo, fue que a partir de lo anterior se empezaron a abrir las puertas a la innovación, a las capacidades y posibilidades de innovar en estos espacios a partir de la generación de infraestructura, asociada a un servicio de calidad y con la visión de la experiencia turística. Así se instaló una visión más amplia de la capacidad e innovación de los privados, frente a un menor direccionamiento de parte del Estado.

También destaca como positivo el aporte del MMA en plantear aspectos de capacidad de carga inicialmente. A partir de los análisis del MMA sobre los planes de manejo, se planteó que dichos instrumentos oficiales no abordan estas temáticas, por lo que se puso como una condición a la priorización hacer estudios que definan la intensidad de uso de las ASPE.

A partir de esta crítica del MMA, el entrevistado señala que se generó tensión con CONAF, que de alguna manera sostuvo que los planes de instrumentos de acuerdo a las metodologías y políticas definidas por la institución no consideran estudios de capacidad de carga. Esto claramente fue una consecuencia negativa porque se crearon discusiones entre ambas instituciones.

El entrevistado señala que otro de los aspectos negativos es que no existe un equipo formalizado en una única institución. No hay equipos multidisciplinarios en las instituciones involucradas que permitan abordar las temáticas de una manera integrada, con la visión de la gestión y manejo de áreas protegidas, desde el punto de vista del turismo, la biología y la conservación, así como de los servicios comerciales. Si bien se reconoce la instancia de coordinación interinstitucional, y los esfuerzos de los representantes de las instituciones, el entrevistado señala la falta de un equipo que tuviera esa función propia y que se dedicara exclusivamente a llevar adelante el proceso.

4.3.4.5 Obstaculizadores/facilitadores

El mayor obstaculizador es, de acuerdo al entrevistado, un tema institucional. Esto porque al no estar resueltas las responsabilidades y funciones institucionales, se generó distintas interpretaciones de las leyes vigentes, sobre qué institución tiene que otorgar una concesión y bajo qué circunstancias. Ese era el mayor obstaculizador, porque había dos instituciones que se sentían empoderadas para otorgar grandes concesiones en unidades no priorizadas. Eso generó una tensión e impidió avanzar más rápido en el proceso.

Otro de los obstáculos que identifica el entrevistado, fue que la visión inicial planteaba que existiendo ASPE que contaran con los requisitos de tener un plan de manejo (sin conflictos de propiedad), el proceso iba a avanzar e iba a ser fácil el otorgamiento de una concesión. Sin embargo, en la práctica hubo que enfrentar bastante resistencia a partir de otras instituciones que argumentaron que las ASPE no estaban preparadas para impulsar proyectos de concesiones.

En opinión del entrevistado, este es uno de los mayores aprendizajes de la implementación del procedimiento que plantea el Reglamento, ya que se requiere de una base mucho más sólida que lo que en realidad existe para la mayor parte de las ASPE, y son muy pocas las unidades que se encuentran en una etapa o cuentan con toda la información necesaria para echar a andar un proceso de concesiones turísticas.

Como facilitador principal de la implementación del Reglamento y su aplicación real como un procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en ASPE, la entrevistada señala la gran oportunidad dada por las políticas públicas actuales, el Programa de Gobierno 2014 - 2018²¹ y la Agenda de Innovación, Productividad y Crecimiento del Ministerio de Economía Fomento y Turismo.²²

4.3.4.6 Desafíos pendientes

En relación a lo mencionado anteriormente, el entrevistado señala que aún está el desafío de cambiar todas las expectativas en cuanto a los plazos definidos en el Reglamento. Este es un tema por resolver con algunos actores e instituciones, ya que en algunos casos todavía existe la visión de implementación de un proceso que sigue la lógica del modelo de otorgamiento de concesiones en bienes fiscales, que no tiene ninguna relación con lo que se hace en un área silvestre protegida del Estado.

Otro tema a resolver, en la perspectiva del entrevistado, es el financiamiento de todos los estudios que es necesario realizar previo al otorgamiento de una concesión en un área priorizada. El entrevistado señala que durante el proceso se tiene que destinar gran parte de los esfuerzos a levantar presupuesto a nivel regional, ya que no existió desde un comienzo presupuesto destinado a la implementación del Reglamento en el nivel central.

4.3.4.7 Recomendaciones

Una de las recomendaciones que señala el entrevistado para la mejora en el procedimiento de otorgamiento de concesiones en ASPE se encuentra la necesidad de contar con equipos con funciones exclusivas para impulsar este proceso. El entrevistado menciona que durante los primeros años de implementación del Reglamento, los encargados de llevar adelante este tema

²¹ “Potenciaremos el desarrollo turístico sustentable en Áreas Silvestres Protegidas del Estado” y hace referencia al Discurso del 21 de Mayo 2014, donde dentro de los anuncios de la Presidenta Michelle se encuentra que “(...) Por eso vamos a implementar un plan de desarrollo turístico sustentable en parques nacionales y áreas silvestres protegidas. Este plan incluirá importantes inversiones en infraestructura pública, recursos especiales para los proveedores de servicios turísticos, y recursos para promover estos destinos a nivel nacional e internacional. Así incentivaremos la demanda, fortaleceremos a nuestros emprendedores locales y, al mismo tiempo, agregaremos valor a nuestra oferta”.

²² Finalmente, en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, se señala que se impulsará el Plan de Desarrollo Turístico (Medida 4). El Plan incluirá inversiones públicas habilitantes-caminos, señalética, miradores, construcción y mejoramiento de senderos, centros de información, entre otros- en áreas protegidas priorizadas.

en la Subsecretaría de Turismo no tuvieron dedicación exclusiva, sino que veían esto entre otros temas. El entrevistado señala que dentro de estas funciones se encuentran la preparación de los procesos licitatorios, la gestión y coordinación de las instituciones, entre otros, por lo que recomienda que se consolide un equipo dedicado a sacar adelante este tema dentro de la Subsecretaría de Turismo.

Además, el entrevistado plantea que es necesario formular este tema en el futuro SBAP, donde se debiesen aprovechar los aprendizajes obtenidos hasta hoy con la implementación del Reglamento. Recomienda que para abordar estas temáticas es necesaria una unidad de servicios comerciales, que se preocupe de toda la regulación en las ASPE, desde los contratos hasta los monitoreo

Por último, el entrevistado señala que falta dejar definidos los incentivos a los privados para participar de este proceso. Falta aún en las instituciones, salvo la Subsecretaría de Turismo, porque es su mandato promover el turismo, tener una visión y comprender la necesidad de establecer incentivos claros para la incorporación de actores privados en las inversiones. En esta línea, recomienda que para un proceso de otorgamiento de concesiones tiene que estar resuelto el tema de la captación de las rentas concesionales y los ingresos a las ASPE. CONAF hoy día no tiene los incentivos para promover con más fuerza la inversión de privados en ASPE.

4.3.5 Ministerio de Bienes Nacionales

4.3.5.1 Implicancias generales

Desde hace décadas, el Estado de Chile, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, ha venido preocupándose de la regularización y saneamiento de la propiedad fiscal a nivel nacional, y dentro de esto, se encuentran también las ASPE.

De acuerdo a lo informado por los profesionales²³ del Ministerio de Bienes Nacionales, unos años antes de la publicación de la Ley de Turismo N° 20.423 (2010), se conformó una mesa de trabajo entre el Ministerio de Bienes Nacionales y la CONAF con el fin de realizar un diagnóstico de los terrenos fiscales susceptibles de ser declarados ASPE de acuerdo a sus características ecosistémicas.

²³ Francisca Poblete, Ernesto González y Hernán Bianchi.

A partir de esta iniciativa, se generó en el Ministerio de Bienes Nacionales una línea de trabajo relacionada al SNASPE, con el objetivo de realizar un diagnóstico jurídico cartográfico de las ASPE a nivel nacional. Lo anterior consistía principalmente en analizar los actos administrativos y la cartografía oficial, y verificar que estos fueran coherentes con los títulos de dominio fiscal, es decir, verificar que todos los documentos oficiales de la creación de las ASPE estén acordes a la realidad de los límites, y si no es así realizar las correcciones necesarias para subsanar los casos.

Como propietarios de los terrenos fiscales que ocupan (en su mayoría) las ASPE, el Ministerio de Bienes Nacionales generó un trabajo en coordinación con la institución a cargo de la administración del SNASPE (CONAF), y se fue avanzando en subsanar las situaciones de las unidades que en sus planes de manejo presentaban errores en relación a la inscripción de límites.

Este proceso, que se estaba dando aproximadamente desde el año 2008, fue una necesidad imperante que surgió en la División de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales, porque había muchos problemas de límites en las ASPE con los terrenos colindantes. Todos estos problemas con el tiempo van creciendo a medida que la gente va ocupando cada vez más el territorio. Por otra parte, desde la perspectiva ambiental y de la protección de la biodiversidad, el esclarecimiento y definición de límites cobran cada vez más relevancia. El entrevistado señala que hay un momento en que ya no se puede hacer la vista gorda a que el plano de un parque presente situación de irregularidad, o que el acto administrativo que protege el parque sea precario.

Por lo tanto, la función de saneamiento de terrenos fiscales que realiza el Ministerio de Bienes Nacionales está implícita a sus obligaciones institucionales.

Como explica el entrevistado, el MBN tiene la obligatoriedad de abordar las concesiones en ASPE dentro de sus funciones, ya que estos se encuentran en su mayoría en terrenos fiscales, por lo que el MBN está a cargo de sus límites. En ese contexto, se venía realizando un trabajo desde años anteriores al Reglamento, y que consistía básicamente en hacer un diagnóstico jurídico cartográfico de las áreas de SNASPE a nivel nacional, cosa de ver que los actos administrativos y la cartografía oficial estuviera en regla con los títulos del dominio fiscal. En simples palabras, verificar, cerciorarse y corregir que todos los documentos oficiales que crean cada unidad estén de acuerdo a la realidad de los límites.

4.3.5.2 Aspectos Operativos

El año 2011 se crea el Departamento de Estudios Territoriales en la División de Bienes Nacionales del MBN. Su rol principal estaba en los temas ambientales y patrimoniales que tenían que ver con el Ministerio: saneamiento de los límites de las ASPE, la supervisión de la cartera de bienes nacionales protegidos, la ejecución de estudios y análisis de las áreas protegidas fiscales. Además, dentro del Departamento estaba el programa de rutas patrimoniales y la función de realizar estudios y análisis en temas patrimoniales.

El entrevistado explica que, en ese contexto, el MBN se incorpora en la discusión del Reglamento. Señala además que, desde un comienzo de la implementación del Reglamento, el rol principal del MBN en el procedimiento estaba dado por su participación en el otorgamiento de las concesiones, que le correspondía a la Unidad de Proyectos. Sin embargo, participa también el Departamento de Estudios Territoriales por todas las necesidades que fueron surgiendo de sanear las ASPE.

El entrevistado explica que cuando al MBN se le solicitaron los informes con la situación de dominio, en el saneamiento de las ASPE trabajaron dos profesionales del equipo, un cartógrafo y una geógrafa. Detalla que la labor del cartógrafo estuvo directamente ligada al tema de información territorial y cartográfica, al análisis de los planes históricos y las escrituras de los actos administrativos. Por su parte, la geógrafa tuvo un rol de coordinación, supervisión, contacto con los profesionales de CONAF, las contrapartes del MMA y la Secretaría Regional Ministerial. Por su parte, señala que como Encargado del Departamento de Estudios Territoriales, jugó un rol de supervisión de la gestión completa.

Así, por un lado se fueron saneando todas las unidades que estaban más avanzadas, y finalmente lo que hacía el MBN era confeccionar un plano nuevo, oficializarlo, y hacer un diagnóstico para proponer un nuevo acto administrativo. Eso era enviado a jurídica para que dictar el acto, citar el plano e inscribir los predios que sea necesario, o rectificar las escrituras necesarias de corregir.

La participación del MBN en el otorgamiento de concesiones está representada por la Unidad de Proyectos, creada también en 2011 dentro de la División de Bienes Nacionales. Ésta tuvo el propósito de supervisar todos los proyectos que oferta el ministerio (industriales, concesiones en BNP, loteos, entre otros).

El entrevistado señala que por los roles que cumplía cada una de estas unidades del MBN en el procedimiento fijado en el Reglamento, hubo una participación conjunta en la Mesa Técnica, con el fin de mantener claridad en las responsabilidades de cada una de ellas en las distintas etapas, y también tener los antecedentes del procedimiento completo. Además, destaca que la participación en este procedimiento era algo nuevo, por lo que había también un proceso de aprendizaje importante.

4.3.5.3 Participación Regional

La participación de las SEREMIS en el proceso de saneamiento es fundamental, ya que requiere de mucho conocimiento de terreno e información de detalle que es manejada por los equipos regionales. Por ejemplo, el entrevistado señala que para llevar adelante este proceso es necesario ir a medir los terrenos, verificar la instalación de los cercos en los límites de los predios y chequear la información de los conservadores de bienes raíces. Por otra parte, en algunos casos existen ocupaciones de los terrenos de las ASPE por lo que hay que considerar la participación de las comunidades. Uno de los aspectos operativos relevantes se hace a través de los equipos regionales, quienes realizan una fiscalización completa en terreno.

4.3.5.4 Aspectos positivos/negativos

En la perspectiva del entrevistado, el Reglamento es una herramienta positiva para hacer operativos los parques. Señala que esto es cada vez más necesario por la creciente demanda de turistas que las visitan, así como las demandas desde el sector ambiental en torno a la protección de las ASPE.

El entrevistado señala que, reconociendo que el objetivo de creación de los parques es la conservación y protección de la naturaleza, el turismo es un *spin off* para las áreas protegidas, para el turismo y para la conservación. Menciona que cuando no hay turismo, no hay gente, no hay supervisión, no hay operación en los parques que es el objetivo de estas concesiones, y cuando no hay operación en los parques se abre a posibilidad de que se generen usos no permitidos por la falta de presencia, sumados a los problemas de los límites. Además, rescata la idea de hacer operativas las áreas silvestres protegidas del Estado para evitar el abandono, evitar el deterioro.

El entrevistado reconoce en el Reglamento una herramienta para generar una asociatividad público privada en las ASPE, y dice que, en su opinión, es muy positiva la asociatividad público

privada mientras sea justa para el privado y sea sensata de parte del Estado también para lograr esta operación.

Otro aspecto positivo que menciona el entrevistado es la visión entregada a través de una planificación estratégica para cada área silvestre protegida del Estado, donde a partir de la nueva institucionalidad de turismo se generó un plan de inversión pública como un paso inicial al procedimiento de otorgamiento de concesiones a privados.

Rescata también la participación de las instituciones en una instancia de coordinación donde cada uno de los representantes logró aportar con distintos aspectos, supervisión técnica del MBN en términos de tenencia, CONAF en términos administrativos, y de MMA en términos de biodiversidad. El entrevistado se refiere a esta coordinación como una fórmula necesaria para hacer un trabajo planificando, cosa que no siempre ocurre, y eso se dio con el plan maestro, con el plan de inversiones públicas, con las concesiones y con la participación activa de las cuatro instituciones involucradas.

En relación a esto, se considera fundamental el compromiso de la autoridad, ya que si bien el Reglamento no logró los resultados esperados en los primeros años de su implementación, ese respaldo permitió ir logrando grandes avances. Además, el aprendizaje adquirido por los profesionales que participan de la Mesa Técnica, la coordinación de los actores, las capacidades técnicas de los equipos y la voluntad es un aspecto importante de destacar, ya que gracias a eso se logró avanzar en los estudios de microzonificación y los planes maestros.

Por otra parte, la Mesa Técnica generó la reactivación de otra mesa de trabajo que tenía el MBN con CONAF y el MMA para el saneamiento de las ASPE a nivel nacional.

Como una de las cosas negativas de la implementación del Reglamento, el entrevistado señala que en la Mesa Técnica se dieron fuertes discusiones y que en algunos momentos hubo dificultad para llegar a acuerdo, sin embargo lo positivo fue que en esos momentos prevaleció el esfuerzo por lograr la coordinación y abordar las temáticas transversales a las instituciones.

Por otra parte, el entrevistado señala que el proceso generado a partir del Reglamento permitió actualizar los instrumentos de manejo de las unidades priorizadas, con estudios más detallados de microzonificación e intensidad de uso. Reconoce que lo anterior es un beneficio no sólo para el desarrollo del turismo en esas áreas sino que también es un beneficio para la conservación. Es importante destacar la actualización y el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación asociados.

4.3.5.5 Obstaculizadores/facilitadores

El entrevistado señala como un obstaculizador la existencia de modalidades paralelas de otorgamiento de concesiones en ASPE. Reconoce que se generó un problema cuando se publicó el Reglamento, pero sin embargo, la discusión estaba dada desde antes de esto, y en el contexto de las falencias legales históricas del procedimiento por el cual CONAF ha otorgado concesiones. El entrevistado reconoce que lo anterior fue una de las razones de que haya surgido un Reglamento a partir de la Ley de Turismo, pero sin embargo, al momento de implementarlo, no había claridad de si CONAF podía seguir entregando concesiones a través de la Ley de Bosques. Esto generó un cuestionamiento jurídico que finalmente desaceleró el proceso.

Por otra parte, el entrevistado identifica la falta de preparación para la implementación del proceso, así como la falta de dedicación exclusiva de los encargados de impulsar el proceso en turismo y de los actores que participaban de la Mesa Técnica, quienes tuvieron la responsabilidad de responder a los requerimientos y solicitudes de información. Este es uno de los aprendizajes del MBN, que reconoce la necesidad de contar con un equipo capacitado para responder a estas temáticas de manera oportuna.

Otro obstáculo en el desarrollo del proceso fue la falta de información. El entrevistado reconoce que hubo que elaborar líneas base de información para realizar los estudios de microzonificación. Además surgió la necesidad de realizar nuevos estudios que plantearon otros desafíos no considerados en los inicios, como la ejecución de licitaciones para su realización. Todo lo anterior hizo que los tiempos fueran más largos de lo que estaba planteado en el Reglamento.

4.3.5.6 Desafíos pendientes

Si bien la coordinación con regiones fue un aporte, el entrevistado señala que la participación de regiones tiene que ser mucho más activa, no solo en términos de coordinación, sino también de comunicación y de capacidad de respuesta regional. Uno de los desafíos es lograr mayor proactividad desde algunas instituciones con los equipos regionales, apoyar a las regiones y a la vez las regiones estar abiertas a recibir más capacidades.

Por otro lado, el entrevistado menciona que hay otros temas que son generales a la institucionalidad y que tienen que ver con las inversiones a nivel público. Un punto clave para el desarrollo de las ASPE es el plan de inversión pública, caminos, accesos, infraestructura vial,

entre otros, para lo cual es necesario sumar a otras instituciones que no participan en la implementación del Reglamento, como el Ministerio de Obras Públicas. El entrevistado señala que es fundamental la coordinación regional, y que considerando que entre los SEREMIS hay una coordinación importante, habría que aprovechar eso de mejor manera para implementar los planes de infraestructura pública.

4.3.5.7 Recomendaciones

La entrevistada señala que dentro de los aprendizajes del MBN en este proceso está la necesidad de generar procesos que garanticen la participación local. Es fundamental elaborar los procesos de licitación con la participación de las comunidades locales. La recomendación más importante es hacer las bases de licitación incorporando la participación regional y local. Los criterios que debiesen primar desde el MBN en la Mesa Técnica están basados en que este proceso sea lo más consensuado posible.

Lo anterior es parte de las mejoras que se le están incorporando al proceso que implica la participación del MBN, coordinando con los SEREMIS, con el objetivo de generar una fuerte participación y empoderamiento regional.

La entrevistada comenta que en esta tarea, el Jefe de la Unidad de Patrimonio y Territorio de la División de Bienes Nacionales está actualmente liderando el proceso en el MBN, y que se están haciendo los máximos esfuerzos por integrar a los equipos del MBN, porque probablemente se va a tener que recurrir a instancias de participación que incorporen saneamiento de deslindes, ocupaciones y asuntos indígenas.

Con la experiencia adquirida por el MBN, la entrevistada señala que hubo un replanteamiento de los énfasis y los criterios utilizados en el proceso de elaboración de las bases de licitación, y a partir de lo cual se señala la participación ciudadana como un eje fundamental en la asignación de inmuebles para este tipo de proyectos.

4.4 Proceso de implementación del Reglamento

A partir de las entrevistas realizadas a los actores de las instituciones involucradas en el procedimiento fijado por el Reglamento de concesiones en ASPE, y de los antecedentes entregados por ellos, fue posible recabar la información necesaria para identificar las implicancias de la implementación de dicho Reglamento.

A continuación se entregan los diversos aspectos considerados relevantes dados desde la publicación de la Ley de Turismo el año 2010, el posterior proceso de elaboración del Reglamento y su implementación.

4.4.1 Elaboración del Reglamento

Como se mencionó, la Ley de Turismo N° 20.423 de 2010, en su artículo 21 señala que “*un Reglamento conjunto de los Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; de Bienes Nacionales y de aquél bajo cuya tutela se administran las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, regulará las condiciones y procedimiento de adjudicación de las concesiones y los derechos y obligaciones de los concesionarios para el desarrollo de actividades e infraestructura de turismo*”.

A partir de lo anterior, es que a comienzos del 2011, la recién creada Subsecretaría de Turismo²⁴ comienza a trabajar en la redacción de dicho Reglamento.

Ese mismo año, la CONAF llevó adelante una convocatoria para el desarrollo de ideas de proyecto en 12 áreas protegidas²⁵ con el fin de hacer una invitación a la participación de empresarios a ser parte de las oportunidades de negocio presentes en el SNASPE. De manera estratégica, y considerando la elaboración del Reglamento de concesiones mandatado por la Ley de Turismo, dicha convocatoria se realizó en conjunto con SERNATUR y la Subsecretaría de Turismo.

4.4.2 Coordinación interinstitucional

En este escenario, la Subsecretaría de Turismo convoca a una instancia de coordinación de todas las instituciones involucradas en el procedimiento propuesto por dicho Reglamento para el otorgamiento de concesiones en ASPE. Esta instancia de coordinación se comienza a realizar periódicamente, y si bien el Reglamento de concesiones aún no era publicado, se crea la llamada Mesa Técnica de concesiones turísticas en ASPE.

²⁴ En su artículo 11 la Ley de Turismo N°20.423 (2010) señala “Créase en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo la Subsecretaría de Turismo, como órgano de colaboración inmediata del Ministro Presidente del Comité, a quien corresponderá, además, la coordinación de los servicios públicos del sector”

²⁵ Parque Nacional Llanos de Challe, Reserva Nacional Pingüino Humboldt, Parque Nacional La Campana, Reserva Nacional Río Cipreses, Parque Nacional Conguillío, Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, Parque Nacional Alerce Andino, Parque Nacional Laguna San Rafael, Parque Nacional Queulat, Reserva Nacional Alacalufes, Parque Nacional Torres del Paine, Reserva Nacional Río Clarillo.

De acuerdo al Reglamento, *“priorizada una o más Áreas Silvestres Protegidas del Estado por el Comité de Ministros, el Subsecretario constituirá una Mesa Técnica, integrada por éste o por quien lo represente, por un representante del Ministerio de Bienes Nacionales y por uno de la institución encargada de la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento.”*

Además, el Artículo 1° Transitorio señala que la Mesa Técnica *“estará integrada, además, por un representante del Ministerio del Medio Ambiente, en tanto no entre en funcionamiento el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas a que se refiere el artículo 8° Transitorio de la ley N° 20.417”*.

Así, el 13 de junio de 2011 se constituye esta instancia de coordinación interinstitucional conformada por representantes de la Gerencia de Áreas Protegidas de la CONAF, de la División de Bienes Nacionales del Ministerio de Bienes Nacionales, del Departamento de Recursos Naturales del Ministerio de Medio Ambiente, de la Subsecretaría de Turismo, y de la Subdirección de Estudios del Servicio Nacional de Turismo.²⁶

Si bien las primeras reuniones de la Mesa Técnica están abocadas a la presentación del Reglamento, el contexto de su elaboración, así como sus principios y directrices, gran parte del trabajo está dado por la convocatoria pública nacional realizada por CONAF y SERNATUR en el mes de mayo de 2011.²⁷ De esta manera el proceso de convocatoria realizado por dichas instituciones pasa a ser un tema de trabajo que involucra la participación de todas las instituciones presentes, y donde se discute de manera interinstitucional las implicancias de la creación de un nuevo procedimiento de otorgamiento de concesiones a partir de la Ley de Turismo.²⁸

Lo anterior ocurre principalmente por las experiencias sectoriales en el otorgamiento de concesiones, porque si bien el Ministerio de Bienes Nacionales no lleva un programa de concesiones en ASPE específicamente, sí tiene experiencia en el otorgamiento de concesiones de terrenos fiscales a privados para el desarrollo de proyectos de conservación, turismo e investigación, proyectos inmobiliarios y proyectos industriales.

²⁶ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 13 de junio de 2011.

²⁷ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 20 de junio de 2011.

²⁸ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 30 de junio de 2011

Ya en la primera reunión de la Mesa Técnica se plantea la preocupación por la creación y coexistencia de dos modalidades paralelas de otorgamiento de concesiones turísticas en ASPE. En la reunión realizada el 8 de julio de 2011 se explicita la necesidad de contar con criterios definidos para las distintas vías para el otorgamiento de concesiones en las ASPE.²⁹ Se discute sobre las modalidades de concesiones turísticas en ASPE dadas por la Ley de Turismo N° 20.423 a través del Decreto de Ley N° 1.939 del Ministerio de Bienes Nacionales y el procedimiento utilizado por CONAF a través de la Ley de Bosques (D.S. N° 4.363 del año 1931).

A partir de lo anterior se acuerda trabajar en una propuesta y se evalúa la posibilidad de contar con criterios que permitan definir el procedimiento correspondiente para el otorgamiento de concesiones.

En la reunión de la Mesa Técnica realizada el 15 de julio de 2011 se discute principalmente sobre el establecimiento de estos criterios.³⁰ La CONAF elabora un documento con los “Criterios para determinar las modalidades de gestión para iniciativas de negocio de turismo sustentable en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)”, y paralelo a ello la Subsecretaría de Turismo elabora una propuesta propia de “Criterios para Determinar Modalidades de Gestión de proyectos de Desarrollo Turístico Sustentable en Áreas Silvestres Protegidas del Estado”. Esto con el fin de establecer procedimientos definidos de otorgamiento de concesiones de servicios e infraestructura turística en ASP, y evitar la duplicidad y superposición de contratos, proyectos y llamados a licitación.

Durante la reunión del 25 de julio del 2011, la Mesa Técnica trata principalmente sobre los resultados de la convocatoria de ideas de proyecto. Se discute en detalle sobre los 104 proyectos presentados y el proceso de evaluación, principalmente sobre la participación a nivel regional de las instituciones presentes en la Mesa Técnica.³¹ A partir de lo anterior se retoma la discusión sobre la necesidad de elaborar Términos de Referencia para los proyectos que pasen a la siguiente etapa de evaluación.

Así, durante el mes de agosto, el trabajo de la Subsecretaría de Turismo y los integrantes de la Mesa Técnica está abocado principalmente a sacar adelante un documento con los Términos de Referencia para proyectos de turismo sustentable en ASPE, establecer criterios de

²⁹ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 8 de julio de 2011.

³⁰ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 15 de julio de 2011.

³¹ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 25 de julio de 2011.

evaluación de las propuestas técnicas y económicas, y elaborar una tabla de evaluación con sus factores y ponderadores.³²

Además, en reunión del 19 de agosto se vuelven a revisar los criterios de entrada para el otorgamiento de concesiones a través de las distintas modalidades.³³

Es importante destacar que durante la elaboración del Reglamento, y en medio de la discusión interinstitucional dada en torno a esto, se hicieron propuestas desde la Subsecretaría de Turismo de incorporar un artículo que señalaba que, a contar de la entrada en vigencia del Reglamento, sólo se podrían desarrollar proyectos turísticos en áreas silvestres protegidas del Estado mediante concesiones turísticas otorgadas al amparo de la Ley N° 20.423 y el Reglamento.

Sin embargo, en la propuesta de la Subsecretaría de Turismo, se desconoció un principio básico del ordenamiento jurídico respecto a la supremacía de una ley sobre un Reglamento, al pretender restringir, a través de un Reglamento, las facultades entregadas a la CONAF en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley de Bosques, que señala que *“con el objeto de obtener un mejor aprovechamiento de los Parques Nacionales y Reservas Forestales. La Corporación Nacional Forestal podrá celebrar toda clase de contratos que afecten a dichos bienes y ejecutar los actos que sean necesarios para lograr esa finalidad”*.

Las atribuciones establecidas en la Ley N° 20.423, no obstan el ejercicio de las facultades privativas de la CONAF para suscribir convenios de cooperación con entidades públicas o privadas, sobre terrenos comprendidos en área silvestres protegidas bajo su administración, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 10 del Decreto Supremo N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba el texto definitivo de la Ley de Bosque.

Esta discusión a nivel legislativo, así como el cuestionamiento jurídico a la aplicabilidad del Reglamento y las facultades legales de CONAF para continuar otorgando concesiones a través de la Ley de Bosques, evidentemente generó una desaceleración en su elaboración y publicación.

No obstante lo anterior, los esfuerzos de la Mesa Técnica y las mesas regionales que se solicitó crear con motivo del proceso de evaluación de las ideas de proyecto recibidas en la

³² Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 17 de agosto de 2011.

³³ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 19 de agosto de 2011.

convocatoria conjunta, estuvieron abocados en sacar adelante dicho proceso. Es importante mencionar que dicho proceso de selección y evaluación tuvo que prorrogar en varias ocasiones los plazos a los proponentes, ya que en la temporada de verano las empresas de turismo están enfocadas a atender la demanda turística a lo largo de todo el país.

Así, hasta la publicación del Reglamento, en abril del 2012, el trabajo de la Mesa Técnica fue más bien esporádico, y se dio una replicabilidad a nivel regional.

4.4.3 Implementación del Reglamento

Con la publicación del Reglamento que fija el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado, el 28 de abril de 2012, la Subsecretaría comienza su implementación.

Lo anterior se realiza en paralelo a las iniciativas que ya se están trabajando en el marco de la Mesa Técnica.

4.4.4 Priorización de ASPE

4.4.4.1 *Listado preliminar de ASP*

El año 2011, en paralelo al proceso de elaboración del Reglamento, la Subsecretaría de Turismo, con el apoyo técnico del SERNATUR, comienza a trabajar en los criterios para ser utilizados en la priorización de las ASPE. A partir de esto se realizan listados preliminares de unidades del SNASPE susceptibles de ser priorizadas por el Reglamento. Lo anterior se realiza en colaboración con los profesionales de la CONAF, quienes entregan todos los antecedentes necesarios para el estudio del SERNATUR y la Subsecretaría de Turismo para llevar adelante este proceso una vez que sea publicado el Reglamento.

De acuerdo a lo señalado por la Subsecretaría de Turismo, todo desarrollo turístico en áreas silvestres protegidas del Estado debe basarse en los siguientes principios o directrices señalados en el Reglamento:

1. Cumplir con el respectivo Plan de Manejo.
2. Ser compatible con el objeto de protección del área.
3. Cumplir con lo dispuesto en el Título VII de la Ley N°20.423, y su respectivo Reglamento, cuando corresponda.
4. Considerar la participación local o de los habitantes locales.

5. Cumplir con las exigencias contenidas en la legislación vigente y que le sean aplicables.

Adicionalmente, se establecieron los siguientes criterios de selección:

- Plan de manejo vigente.
- Buena conectividad y servicios asociados en la zona de amortiguación.
- Potencial turístico del área.
- Demanda turística del territorio.
- Escenario local, comunal y regional.

En lo anterior se ve una intención de hacer de este proceso una acción con impacto no sólo en las ASPE sino también en su entorno.

4.4.4.2 Informe de Compatibilidad

De acuerdo a lo señalado en el Reglamento, y a partir del listado preliminar de ASPE susceptibles de ser priorizadas elaborado por la Subsecretaría de Turismo, se le solicita a la CONAF el Informe Técnico de Compatibilidad necesario para seguir adelante con este proceso.

Para cumplir con lo señalado en el Reglamento, y entregar debidamente el Informe Técnico de Compatibilidad según el Plan de Manejo de las ASPE y de acuerdo al requerimiento de la Subsecretaría de Turismo, el Departamento de Administración de Áreas Protegidas de la Gerencia de Áreas Protegidas de la CONAF elaboró un formato para la entrega de dicho informe.

A partir de lo anterior se generó un trabajo coordinado con las Oficinas Regionales de CONAF, responsables y revisores de la información que se entregó en cada uno de los informes requeridos. Así, los informes de compatibilidad elaborados por CONAF entregan antecedentes generales de las ASPE, los aspectos legales, información sobre los atractivos turísticos, la planificación, sustentabilidad, estadísticas, normativa y gráfica.

4.4.4.3 Situación de Dominio

Tal como lo señala el Reglamento, paralelamente al requerimiento del Informe de Compatibilidad a la CONAF, el Subsecretario de Turismo debe solicitar al Ministerio de Bienes Nacionales un informe sobre la situación de dominio de la o las áreas respectivas, como asimismo, de los proyectos en desarrollo o existentes en inmuebles fiscales aledaños a la o las mismas.

Además, cabe mencionar que al plan de uso público acordado por la Mesa Técnica para la priorización de ASPE contempla la clarificación de la situación de dominio, deslindes, declaratorias junto a una revisión jurídica legal en terreno y en el conservador de bienes raíces local. Además de lo anterior, se requiere tener claridad respecto de si en las ASPE, y especialmente en las zonas de uso público con potencial de ser licitadas, existen ocupantes ilegales y/o concesiones previas otorgadas por CONAF.

Como se mencionó, previo a la implementación del reglamento, el Ministerio de Bienes Nacionales, dentro de sus funciones de regularización de los territorios fiscales venía haciendo un trabajo coordinado con CONAF para analizar y realizar el saneamiento de los límites de las ASPE.

En los inicios del proceso, el Departamento de Estudios Territoriales del Ministerio de Bienes Nacionales tiene un rol activo, ya que una vez que las ASPE están priorizadas, el MBN debe dar certeza de dominio.

En este contexto entonces, y a través de la coordinación y el trabajo del equipo del Departamento de Estudios Territoriales, el Ministerio de Bienes Nacionales responde a la solicitud de la Subsecretaría de Turismo entregando los informes sobre la situación de dominio de la o las áreas respectivas, y de los proyectos en desarrollo o existentes en inmuebles fiscales aledaños a la o las mismas.

A través de este informe, el Ministerio de Bienes Nacionales tiene que dar certeza del dominio del fisco sobre las ASPE que se soliciten. Este proceso es de gran importancia porque pueden ocurrir casos donde al revisar los títulos de dominio de un ASPE quede en evidencia que la mitad de este nunca fue transferido al fisco, o no es de nadie, no está inscrito, o es de un privado. En algunos casos por ejemplo, también ocurre que el plano oficial del ASPE tiene límites que no concuerdan con el decreto de creación, entonces hay diferencias de la geometría del polígono del ASPE. Otra situación es que no cuadre la escritura con el plano o el plano no cuadra con el acto administrativo, citas que son erróneas, ocupaciones, etc. (Bianchi, 2014).

Cuando se solicitaron los informes de la situación de dominio se realizó un trabajo coordinado del equipo del Departamento de Estudios Territoriales (creado el año 2011) de la División de Bienes Nacionales con el equipo de la División de Catastro.

En el caso de la Reserva Altos de Lircay, que fue parte del listado preliminar elaborado por la Subsecretaría de Turismo, hubo que descartarla de la lista de unidades susceptibles de ser

priorizadas por el Comité de Ministros, ya que el informe de situación de dominio del MBN constató que ésta era propiedad de CONAF y no propiedad fiscal, requisito para ser priorizada por el Reglamento.

Por ejemplo en el caso del Parque Nacional Villarrica y el Parque Nacional Radal Siete Tazas, se tuvo que trabajar en varios temas de dominio que había pendientes para resolver. En el caso específico del Parque Nacional Radal Siete Tazas se tuvo que elaborar un nuevo plano de la unidad. El MBN aportó mucha información de los límites de los parques para que se pudieran hacer los estudios de microzonificación y para que CONAF pudiera actualizar los planes de manejo de las unidades que lo requerían.

Luego de que el Departamento de Estudios Territoriales del Ministerio Bienes Nacionales entrega el informe con la situación de dominio y da certeza de que la situación jurídica de las ASPE está correcta, las unidades pueden ser parte de la propuesta del Subsecretario de Turismo para ser presentada al Comité de Ministros.

4.4.4 Participación del Comité Asesor Regional en el proceso de priorización

Según lo establecido en el Decreto N° 50, para la priorización del año 2012 se realizaron reuniones de los comités asesores regionales, estas reuniones se realizaron durante el mes de mayo en cada una de las regiones donde se encuentran las ASPE en estudio para ser priorizadas: Región de Atacama (3 de mayo), Región de Los Ríos (8 de mayo), Región de la Araucanía (10 de mayo), Región del Maule (14 de mayo), y Región de Aysén (16 de Mayo).³⁴

Es interesante lo ocurrido en el caso de la Región de la Araucanía, donde se ve un liderazgo del Intendente de la Región en el Comité Regional y en el proceso de priorización del Parque Nacional Villarrica, comprometiéndose a presentar un mensaje al Consejo Regional para asegurar las inversiones públicas complementarias para el financiamiento de infraestructura e instalaciones requeridas (electricidad, accesos y otras), hasta un monto de 5 millones de dólares, a objeto de asegurar la existencia de oferentes interesados en el proceso de licitación.

Por otra parte, el Comité Regional de la Araucanía debió resolver la operación del Centro de Ski de Villarrica, resolviendo desarrollar un proceso de adjudicación directa conforme D.L. 1.939

³⁴ Documento interno de la Subsecretaría de Turismo para la reunión de la mesa técnica de concesiones turísticas en ASP del 24 de julio de 2014.

con el fin prorrogar la operación del Centro de Ski Pucón con las condiciones del contrato anterior.

En dicho caso, el Ministerio de Bienes Nacionales, con la colaboración de CONAF, evaluó los aspectos jurídicos, tanto respecto de dominio como de la generación del contrato de concesión. En paralelo a la adjudicación directa, se desarrollaron las bases de licitación para la concesión del desarrollo de un Centro de Montaña y se dejó establecido que la Dirección Regional de Turismo de La Araucanía, SERNATUR liderara el proceso de elaboración y gestión para la formulación de bases de licitación.

4.4.4.5 Priorización del Comité de Ministros del Turismo

Las primeras áreas priorizadas por el Comité de Ministros el 28 de mayo de 2012 fueron el Parque Nacional Pan de Azúcar, Parque Nacional Radal Siete Tazas, Parque Nacional Villarrica, la Reserva Nacional Mocho Choshuenco y la Reserva Nacional Cerro Castillo (Servicio Nacional de Turismo, 2012).

Sin embargo, en dicho Comité de Ministros del Turismo, donde se acuerda priorizar las 5 ASPE propuestas por el Subsecretario, el Ministerio de Medio Ambiente solicitó realizar una revisión de los Planes de Manejo de las ASPE propuestas con el fin de cumplir con su mandato de supervigilancia de estas unidades.³⁵ Además, se resolvió desarrollar un Plan de Uso Público que incluyera 4 temas: Situación de Dominio Específico, Estudio Técnico Normativo, Plan Maestro y Estudio de Intensidad de Uso.

En diciembre de 2013 se elaboró un nuevo listado preliminar de ASPE susceptibles de ser priorizadas por el Comité de Ministros de Turismo. En este listado se presentaron en un comienzo 5 unidades, sin embargo las unidades finalmente priorizadas en la reunión de enero de 2014 fueron el Parque Nacional Fray Jorge y el Parque Nacional Laguna del Laja.

³⁵ El artículo 70 de la Ley N° 20.417 (2010) que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente señala que corresponderá especialmente al Ministerio 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.

4.4.5 Mesa Técnica

De acuerdo a lo señalado en el Reglamento, una vez priorizada una o más ASPE, el Subsecretario de Turismo debe constituir un Mesa Técnica integrada por un representante del Ministerio de Bienes Nacionales y por la institución encargada de la administración de las ASPE. Sin embargo, habiendo ocurrido lo anterior, la Mesa Técnica no se constituyó formalmente, ya que de acuerdo al Reglamento, en un plazo de 60 días desde la fecha de su constitución, ésta debe confeccionar una proposición con las bases técnicas para ser remitidos al Ministerio de Bienes Nacionales.

Los 60 días referidos en el Reglamento es un plazo mucho más acotado que el plazo requerido para elaborar los estudios necesarios para proceder al otorgamiento de la concesión, por lo que la Mesa Técnica siguió funcionando como una instancia de coordinación interinstitucional.

A pesar de que el Reglamento no especifica la institución que administra las ASPE, al momento de implementarse el Reglamento el SNASPE es administrado por la CONAF, institución que forma parte del proceso desde la elaboración del Reglamento.

Además, encontrándose el proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas aún en trámite, y considerando el Artículo 1° Transitorio del Reglamento, la Mesa Técnica debe estar integrada también por un representante del Ministerio del Medio Ambiente, en tanto no entre en funcionamiento el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas a que se refiere el artículo 8° Transitorio de la ley N° 20.417.

Es preciso señalar que SERNATUR no es mencionado en el Reglamento, por lo que la participación de la institución en la Mesa Técnica no es obligatoria ni vinculante.

Así, luego de la priorización de las 5 ASPE, la Subsecretaría de Turismo convocó a la Mesa Técnica a reunirse el 19 de junio de 2012. En dicha reunión se realizó una propuesta que respondiera a los distintos requerimientos de las instituciones que conforman el Comité de Ministros del Turismo y que forman parte de la Mesa Técnica. Se hace énfasis en la lógica de la necesidad de contar con un Plan de Uso Público para las ASPE priorizadas por el Reglamento bajo 4 pilares: Situación de Dominio, Diagnóstico Técnico Legal, Plan Maestro e Intensidad de Uso.³⁶

³⁶ Minuta de reunión mesa técnica concesiones turísticas en ASPE, 19 de junio de 2012.

En esta línea, se discutió sobre las actividades necesarias de realizar y los responsables de cada una de ellas, y se acuerda que los estudios de Intensidad de Uso deberán ser realizados por un externo a las instituciones presentes, ya que no se cuenta con las capacidades para realizarlo internamente. En este sentido se establece la necesidad de contar con recursos disponibles en las regiones de cada una de las ASPE priorizadas para la contratación de los Estudios de Intensidad de Uso.

Por lo tanto, una vez priorizadas las ASPE, y existiendo acuerdo en la necesidad de contar con información base previo al procedimiento de otorgamiento de concesiones, se propone un plan de acción donde cada institución debía revisar las actividades necesarias de realizarse en cada una de las ASPE priorizada de acuerdo a sus responsabilidades. A partir de lo anterior se definieron plazos y costos asociados.

4.4.5.1 Estudios de Intensidad de Uso

Como se mencionó anteriormente, en el primer proceso de priorización realizado el año 2012, el Comité de Ministros del Turismo y sus representantes en la Mesa Técnica, define priorizar las unidades, sujeto a la realización de Estudios de Intensidad de Uso Público, bajo las metodologías de Límite de Cambio Aceptable (LAC) y/o Capacidad de Carga Turística (CCT).

El año 2012 se iniciaron las gestiones para la elaboración de los estudios de intensidad de uso de las ASPE priorizadas por el Comité de Ministros. El estudio de intensidad de uso público del Parque Nacional Villarrica, del Parque Nacional Pan de Azúcar, del Parque Nacional Radal Siete Tazas y la Reserva Nacional Mocho Choshuenco fue realizado con recursos de los Gobiernos Regionales. En este sentido, se puede afirmar que se avanzó mucho desde el punto de vista del trabajo de los equipos regionales, habiendo un empoderamiento de la gestión regional en el proceso.

4.4.5.2 Plan Maestro

En forma complementaria a los estudios de intensidad de uso de las ASPE priorizadas, la Subsecretaría de Turismo determinó la necesidad de elaborar además planes maestros para las diferentes unidades. Esto para complementar las regulaciones de los planes de manejo con elementos de planificación espacial de la infraestructura y experiencias de visitación en cada unidad.

Para la elaboración de dichos planes, el Ministerio de Bienes Nacionales aportó insumos para desarrollar los estudios de microzonificación, donde a través de una metodología y un procedimiento técnico se acotó los lugares para desarrollar las futuras concesiones.

4.4.6 Procedimiento de otorgamiento de concesiones

Como señala el Reglamento, a la Mesa Técnica le corresponde confeccionar una proposición con las Bases Técnicas para el llamado a licitación según el plan de manejo, las actividades no permitidas en él, las demás condiciones y requisitos que se estimen pertinentes, y asimismo realizar una proposición inicial de renta mínima concesional.

Es interesante analizar el caso del Parque Nacional Villarrica, la única ASPE priorizada que ha llegado a esta etapa del proceso establecido por el Reglamento desde que este fue implementado.

Una vez elaborados los estudios de intensidad de uso y el plan maestro para el Parque Nacional Villarrica, la Mesa Técnica volvió a ser convocada por la Subsecretaría de Turismo y comenzó a trabajar en una propuesta de bases de licitación.

Es importante destacar en esta etapa que las Bases Técnicas y la renta mínima concesional propuestas por la Mesa Técnica no son vinculantes para el Ministerio de Bienes Nacionales ni para la Comisión Especial de Enajenaciones contemplada en el artículo 61 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977. Lo anterior se explica porque la Mesa Técnica no puede ser resolutive en relación a estas materias, ya que estas corresponden a responsabilidades del MBN enmarcadas bajo la ley 1.939. En este sentido, la Mesa Técnica es de carácter consultivo para el Subsecretario de Turismo, el cual bajo su potestad remite dichos antecedentes al MBN para que incorpore estos elementos según su pertinencia en los procesos de concesión en cuestión.

Por lo tanto, en esta etapa es clave la participación del Ministerio de Bienes Nacionales en la Mesa Técnica, que en el proceso de implementación del Reglamento estuvo dada principalmente por el Encargado de la Unidad de Proyectos (creada el año 2011) de la División de Bienes Nacionales.

Una vez que la Mesa Técnica tuvo lista la propuesta con las Bases Técnicas para la licitación del Parque Nacional Villarrica y una proposición inicial de renta mínima concesional, el Subsecretario de Turismo remitió la propuesta con sus antecedentes al Ministerio de Bienes Nacionales con el fin de iniciar el procedimiento concesional.

A partir de lo anterior, el Ministerio de Bienes Nacionales, de acuerdo a sus atribuciones y como establece el Reglamento, desarrolló a través de la Unidad de Proyectos las Bases Técnicas y Administrativas para la licitación del Parque Nacional Villarrica.

Sin embargo, es importante destacar que en esta etapa del proceso, el Reglamento establece que una vez remitida la propuesta de la Mesa Técnica, el Ministerio de Bienes Nacionales ya no vuelve a trabajar las bases en coordinación y consulta con la Mesa Técnica, sino que desde este momento se da un trabajo interno de todo el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, el que no es retomado en la Mesa Técnica hasta que son recepcionadas las ofertas del proceso de licitación.

En relación a lo anterior, se puede afirmar que esto hace que se produzca un vacío en la continuidad de la Mesa Técnica, donde deja de haber una participación activa desde el punto de vista técnico de todos los representantes de las instituciones que la conforman.

El Ministerio de Bienes Nacionales publicó las Bases de Licitación para el Parque Nacional Villarrica en el mes de marzo del 2014, luego del trabajo desarrollado por la Unidad de Proyectos de la División de Bienes Nacionales. Si bien se llegó a concretar ese hito, es importante mencionar que en la práctica estas bases fueron considerablemente distintas a las bases propuestas por la Mesa Técnica.

En este caso entonces se refleja la falta de peso de la Mesa Técnica, donde finalmente la propuesta que se realice puede llegar a ser completamente distintas y no responder a las solicitudes, recomendaciones, así como las obligaciones de los concesionarios con respecto a la protección y conservación de las ASP.

En este punto es interesante cuestionar si efectivamente entonces el procedimiento que establece el Reglamento es adecuado para el otorgamiento de concesiones en ASPE, ya que finalmente el proceso de concesión queda en manos de una entidad externa a la institución encargada de la administración y gestión de ellas.

4.5 Análisis de la implementación del Reglamento

Al conocer el proceso de implementación del Reglamento que fija un procedimiento para el otorgamiento de concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado, y a partir de las distintas visiones y experiencias institucionales sobre este proceso de implementación surgen diversos aspectos interesantes de analizar en mayor profundidad.

4.5.1 Aspectos legales

De manera general, la implementación del reglamento dejó en evidencia que la falta de claridad legal de los marcos normativos de turismo así como los marcos legales a partir de los cuales la CONAF adquiere las facultades para otorgar concesiones en las ASPE, significaron un obstáculo para llevar a la práctica y aplicar el procedimiento establecido por el Reglamento.

Las múltiples interpretaciones que surgieron de la Ley de Turismo y el Reglamento sobre la situación de las concesiones turísticas en ASPE no priorizadas por el Comité de Ministros del Turismo abrió una discusión jurídico institucional que obligó a los representantes técnicos a llegar a consensos para seguir avanzando con algunos de los casos priorizados, pero sin embargo generó un cuestionamiento que afectó negativamente la coordinación y las comunicaciones entre algunos de los representantes de la Mesa Técnica.

Por otra parte, el procedimiento de otorgamiento de concesiones utilizado en el Reglamento a través del Decreto N° 1.939 no resulta ser el instrumento legal más adecuado para otorgar concesiones en un ASPE. La lógica bajo la cual está planteado dicho procedimiento responde a la disposición de terrenos fiscales que no cuentan con la administración efectiva de una institución pública, por lo que distan de ser las adecuadas para otorgar concesiones en un ASPE donde existe un administrador que dentro de sus funciones tiene el manejo, gestión y control de todas las actividades que se desarrollen dentro de ella.

4.5.2 Aspectos institucionales

El compromiso regional y la prioridad dada por las autoridades regionales en el caso del Parque Nacional Villarrica muestra que el procedimiento depende de la voluntad de las instituciones a nivel regional más que local. En ese sentido, es evidente que la decisión de la Mesa Técnica de haber focalizado los esfuerzos desde el nivel central en empujar y apoyar la concesión del Parque Nacional Villarrica fue gracias a las posibilidades de avance dadas por las voluntades regionales.

Por el contrario, de las 5 ASPE priorizadas el 2012, hubo casos en los cuales la falta de voluntad para sacar adelante el proceso de licitación de las unidades cerró todas las posibilidades de avance de las gestiones del nivel central.

Por otra parte, la priorización de ASPE a través del Reglamento no viene definida con un presupuesto disponible para llevar adelante el proceso de otorgamiento de la concesión, con

todos los requisitos que ello conlleva. En ese sentido, el Reglamento supone que el desarrollo turístico en las ASPE se podrá desarrollar a través de concesiones otorgadas a través de un procedimiento legal como es el Decreto N° 1.939, pero a su vez desconoce la necesidad de generar infraestructura básica en las ASPE a través de inversión pública.

4.5.3 Aspectos técnicos

En el proceso de implementación queda de manifiesto la falta de información básica para iniciar un procedimiento de otorgamiento de concesiones como estaba planteado en el Reglamento. En las distintas etapas se ve la necesidad de contar con una línea de base contundente en relación a la información de detalle de las zonas de uso público, lo que lleva a poner requisitos como la elaboración de estudios de intensidad de uso y planes maestros.

Lo anterior muestra que el procedimiento formulado en el Reglamento no consideró las dificultades y brechas de información existentes para las unidades del SNASPE de manera general, definiendo plazos imposibles de cumplir en la práctica.

La visión inicial y las expectativas generadas por la publicación del Reglamento en la institución de turismo dejan en evidencia que la elaboración del Reglamento no consideró los aspectos importantes de su implementación, como los aspectos técnicos relacionados al manejo, gestión y administración de las ASPE.

Por otra parte, y en esta misma línea, queda de manifiesto que el Reglamento no considera el desarrollo turístico actual de las ASPE, las que en su mayoría no cuentan con infraestructura de uso público ni condiciones mínimas para el desarrollo turístico, como son los caminos de acceso, entre otros. Quedó demostrado que éstos son aspectos que deben ser considerados al momento de proyectar una concesión, ya que entregan una estructura para la inversión privada, sobre la base de una visión estratégica de desarrollo.

4.5.4 Coordinación interinstitucional

Hay acuerdo generalizado de que la coordinación interinstitucional generada a partir de la Ley de Turismo y la elaboración del Reglamento demostró ser una instancia necesaria al momento de planificar desde el Estado el desarrollo turístico de un ASPE. En ese sentido, se generó una instancia que permite mantener el equilibrio en la toma de decisiones en estas materias.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, en la implementación del Reglamento queda demostrada la complejidad dada por el procedimiento. Al respecto queda bastante claro que el otorgamiento

de concesiones turísticas debe estar en manos del administrador de las ASPE, bajo un modelo propio de concesiones, sin tener que depender de otro marco regulatorio que permita otorgar concesiones.

En relación a lo anterior, tiene sentido la propuesta del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el que unifica el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas en ASPE.

Por otra parte, las atribuciones dadas en el Reglamento al Ministerio de Bienes Nacionales en relación a la propuesta que le entrega la Mesa Técnica para las bases de licitación, es un tema necesario de resolver. El carácter consultivo no vinculante de la Mesa Técnica genera un vacío en su participación en dicha etapa del proceso ya que la propuesta puede o no ser considerada por el MBN.

4.6 Aspectos a considerar en el procedimiento de otorgamiento de concesiones turísticas para las áreas protegidas del Estado para dar cumplimiento a la Ley de Turismo y el Reglamento.

Como se mencionó al comienzo del documento, la Estrategia Nacional de Turismo 2012 – 2020 hace referencia al desarrollo turístico en ASPE y reconoce el potencia de estas áreas en el desarrollo para mejorar su oferta de servicios y contar con infraestructura de calidad que permitan una experiencia turística gratificante. A partir de lo anterior, la Estrategia Nacional de Turismo plantea una serie de acciones de implementación que se cruzan con la aplicación del Reglamento para lograr estos objetivos.

Por otra parte, el Programa de Gobierno 2012 – 2018 señala que se potenciará “el desarrollo turístico sustentable en Áreas Silvestres Protegidas del Estado” y en el Discurso del 21 de Mayo 2014, la Presidenta Michelle Bachelet anuncia que se va a “implementar un plan de desarrollo turístico sustentable en parques nacionales y áreas silvestres protegidas. Este plan incluirá importantes inversiones en infraestructura pública, recursos especiales para los proveedores de servicios turísticos, y recursos para promover estos destinos a nivel nacional e internacional. Así incentivaremos la demanda, fortaleceremos a nuestros emprendedores locales y, al mismo tiempo, agregaremos valor a nuestra oferta”.

Además de lo anterior, en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, se señala que se impulsará el Plan de Desarrollo Turístico (Medida 4). El Plan incluirá inversiones públicas

habilitantes-caminos, señalética, miradores, construcción y mejoramiento de senderos, centros de información, entre otros- en áreas protegidas priorizadas.

Sin embargo, si bien las actuales políticas públicas presentan una oportunidad o un escenario favorable para impulsar el desarrollo turístico en ASPE a través del Reglamento, es necesario plantear la necesidad de perfeccionar el marco regulatorio sobre el cual se sustenta esta política pública.

Por otra parte, independiente de la instancia de coordinación institucional dada a través de la Mesa Técnica, es necesario abordar la generación de instancias de coordinación con otras instituciones que faciliten la ejecución de inversiones en las ASPE.

La Mesa Técnica debiese ser una instancia de coordinación permanente y continua en el tiempo, que probablemente va a pasar a ser el Comité Técnico con carácter consultivo que se crea en el proyecto del SBAP para apoyar el proceso de otorgamiento de concesiones. Sin embargo, mientras aquello no ocurra, es importante mantener esta instancia que reúne a las instituciones con objetivos compartidos y atribuciones complementarias en este proceso.

En relación a la priorización de las ASPE por el Comité de Ministros, se ve la necesidad de contar con documentos técnicos que guíen esa priorización. Si bien la ley de turismo establece ciertos requisitos, es necesario profundizar en las metodologías a partir de las cuales la Subsecretaría de Turismo elabora los listados preliminares de ASPE susceptibles de ser priorizadas.

Además de esto, queda demostrada la necesidad de hacer esta etapa en el marco de participación de la mesa, para tener una validación desde los inicios del proceso de todas las instituciones, previo a ser presentadas al Comité de Ministros del Turismo.

Un aspecto fundamental es el empoderamiento y la participación de las SEREMIS en el proceso desde los inicios, desde la priorización. Si las regiones participan desde las etapas iniciales del proceso, identificando las ASPE susceptibles de ser priorizadas, las gestiones posteriores van a encontrar una fluidez mucho mayor que si el proceso se genera desde el nivel central.

También en relación a la participación regional y local, es importante considerar que la última etapa de elaboración de las bases de licitación tiene que darse a partir de un proceso de construcción colectiva, con lo cual se puede tener una validación desde la base del proceso.

Claramente, en lo que se refiere al desarrollo turístico en las ASPE, hay un desafío pendiente en la difusión de la visión que se tiene de este desarrollo. El hecho de que la Ley de Turismo y el Reglamento, así como las iniciativas impulsadas por CONAF generen un rechazo desde las organizaciones y la ciudadanía en general es un tema a abordar desde la perspectiva comunicacional.

En lo que se refiere al carácter no vinculante de la Mesa Técnica, es necesario crear acuerdos y consensos que permitan validar y considerar la propuesta que realiza dicha mesa sobre las bases de licitación y la renta mínima concesional.

Para lo anterior, y con miras al cumplimiento de la Ley de Turismo N° 20.423 y el Reglamento, es necesario evaluar la modificación al Decreto de Ley N° 1.939, incorporando un artículo que explicita el carácter vinculante de la Mesa Técnica así como un artículo que se refiera a la participación del Comité Regional en el proceso de otorgamiento de la concesión, en la propuesta de bases técnicas así como en la evaluación de ofertas.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión general se puede decir que la aplicación del Reglamento de concesiones turísticas deja de manifiesto la complejidad del procedimiento definido. La elaboración de un instrumento específico para el desarrollo turístico en las ASPE desde la institucionalidad de turismo, buscando resolver falencias y brechas dadas por el marco normativo que sustenta la institución encargada de su administración, no es el instrumento indicado para generar este desarrollo. Lo anterior especialmente por su complejidad y los plazos que requiere.

En la práctica, la priorización de un ASPE por el Comité de Ministros de Turismo no es significativo cuando luego de eso se requiere de muchos aspectos administrativos, técnicos, institucionales, entre otros. Si bien esto refleja una intención, en la práctica un área priorizada necesita contar con muchas condiciones para llegar a avanzar en el procedimiento planteado por el Reglamento y finalmente llegar a concretar una concesión.

En relación a lo anterior, surge la pregunta de si es necesario priorizar un ASPE a través del Reglamento si finalmente a partir de la misma coordinación interinstitucional se pueden impulsar iniciativas de cooperación público privada en ASPE siendo tramitadas a través del procedimiento de CONAF.

A partir de los análisis, y de haber determinado el estado de situación de los esfuerzos públicos por llevar adelante iniciativas de desarrollo turístico en ASPE, se concluye que a partir de la Mesa Técnica se pueden impulsar acciones de desarrollo en las ASPE y su entorno, lo que permitiría tener un mayor impacto desde el sector público.

Los esfuerzos de las instituciones que hoy participan en este procedimiento debiesen estar enfocados primeramente a generar un escenario más favorable para la asociación público - privadas para la prestación de servicios comerciales. La planificación de las áreas silvestres protegidas del Estado debiese construir una imagen objetiva para el desarrollo del uso público en cada unidad, la delimitación y visión de uso de los espacios en las áreas de desarrollo.

Sin embargo, para lo anterior es necesario elaborar una estrategia que permita definir cuáles son los potenciales turísticos del SNASPE sin el menoscabo de su capital natural, y a partir de eso establecer los requerimientos de infraestructura pública, incluyendo el diseño arquitectónico de las obras y una estimación de costos para su implementación. A partir de eso se pueden

identificar las oportunidades y condiciones para la prestación de servicios a través de concesionarios privados.

Por otra parte, estos procesos contruidos desde la perspectiva de la necesidad de desarrollo primeramente con una visión de Estado, permite promover una mayor vinculación con las economías locales y generar nuevas oportunidades de empleo y generación de valoración económico a nivel regional.

Además de lo anterior, la participación de las regiones en el diseño de estas acciones favorece la aparición de nuevas oportunidades y modalidades de financiamiento para la infraestructura pública necesaria para el uso público en las ASPE.

Chile cuenta con un potencial para aumentar los niveles de recaudación en el SNASPE a partir de los acuerdos comerciales con entes privados que contribuyan a una mejor gestión del uso público, la prevención y mitigación de sus impactos ambientales, así como complementar el financiamiento de la implementación de acciones de conservación al interior de las áreas protegidas del país.

Mientras no se unifiquen las distintas modalidades posibles de otorgamiento de concesiones a través del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegida, el desarrollo turístico dentro del SNASPE seguirá dependiendo de esta coordinación sectorial. Sin embargo, una vez que se apruebe el Proyecto de Ley que crea el SBAP seguirá existiendo la gran tarea de abordar las brechas de información y los problemas que presentan los actuales instrumentos de planificación como instrumentos válidos para sustentar estrategias de desarrollo turístico.

La discusión dada a través de la implementación del Reglamento permitió instalar una visión en relación al desarrollo turístico de las ASPE de nuestro país, incorporando una mirada innovadora y dando visibilidad al potencial y enormes posibilidades de posicionarse como lugares atractivos no sólo por su belleza sino también por la posibilidad de vivir experiencias turísticas de calidad.

6. BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ - GAYOU, J. (2003). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. Editorial Paidós. México.

BACHELET, Michelle. (2014). En: Discurso 21 de mayo 2014. [en línea] <<http://21demayo.gob.cl/>> Consulta realizada el 31 de julio de 2014.

BENÍTEZ, P. S (2001). Visitor use fees and concession system, Galápagos National Park Case Study. [en línea] The Nature Conservancy Report Series Number 3. Disponible en <http://sanctuaries.noaa.gov/management/international/pdfs/galapagos_user_fee.pdf>

BIANCHI, Hernán. (2014). Encargado del Departamento de Estudios Territoriales, Ministerio de Bienes Nacionales. [Entrevista] 11 de julio de 2014 por María Loreto Pérez Respaldiza.

Corporación Nacional Forestal. (2004). Política para el Desarrollo del Ecoturismo en Áreas Silvestres Protegidas del Estado y su entorno, Gerencia de Operaciones, Programa Patrimonio Silvestre.

Corporación Nacional Forestal. (2007). Política para concesiones turísticas al interior de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Gerencia Áreas Protegidas y Medio Ambiente. Santiago, Chile.

Corporación Nacional Forestal. (2009a). Procedimientos para la estandarización del sistema de concesiones turísticas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la Corporación Nacional Forestal. Gerencia Áreas Protegidas y Medio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas y Comunidades. Unidad de Concesiones.

Corporación Nacional Forestal. (2009b). Razón manual de tarifas y concesiones del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado. Corporación Nacional Forestal. Gerencia Áreas Protegidas y Medio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas y Comunidades.

Corporación Nacional Forestal (2015) Estadísticas de visitación SNASPE. [en línea] Documentos disponibles en página web de CONAF <www.conaf.cl>

Corporación Nacional Forestal. (s.f.). Manual Operativo para actividades de uso recreativo en Áreas Silvestres Protegidas del Estado, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Gobierno de Chile.

Corporación Nacional Forestal. (s.f.). Manual Operativo. Relación CONAF y terceros para el desarrollo del ecoturismo en Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Gobierno de Chile.

Corporación Nacional Forestal. (s/f). Manual para la formulación de planes de uso público en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Gobierno de Chile.

Corporación Parques para Chile. (2013). Estudio de intensidad de uso público e infraestructura pública para el Parque Nacional Radal Siete Tazas. Estudio ejecutado para el Gobierno Regional de la Región del Maule, Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

DE LA MAZA, Carmen Luz (2014). Indicadores de sustentabilidad para el apoyo de negocios de turismo sustentable en áreas protegidas. Proyecto INNOVA CORFO Código 11BPC – 9952.

Decreto Ley N° 1.939. Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado. (10 de Noviembre de 1977). Ministerio de Tierras y Colonización. Disponible en sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <<http://www.leychile.cl/N?i=6778&f=2011-01-22&p=>>

Decreto N° 236 Promulga el Convenio OIT no. 169; Pueblos Indígenas en Países Independientes de la OIT. (2010) Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <<http://www.leychile.cl/N?i=279441&f=2009-09-15&p=>>

Decreto N° 50 Reglamento que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado (25 de Marzo de 2011) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Santiago. Disponible en sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <<http://www.leychile.cl/N?i=1039477&f=2012-04-28&p=>>

ESPINOZA, Guillermo. (2010). Evaluación ambiental estratégica de apoyo al diseño del sistema nacional de áreas protegidas. Proyecto GEF – MMA - PNUD “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional”. Santiago, Chile.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1975). Plan de Manejo Parque Nacional Torres del Paine. CNF Corporación Nacional Forestal. Documento Técnico de Trabajo N° 19 (Proyecto FAO-RLAT/TF-199). Oficina Regional para América Latina, Santiago, Chile.

FIGUEROA, Eugenio. (2009). Valor económico de la contribución anual del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Chile y análisis de su financiamiento. Proyecto GEF – CONAMA - PNUD, Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional. Documentos de Trabajo. Santiago, Chile.

HERNANDEZ S., Roberto; FERNANDEZ C., Carlos; BAPTISTA L., Pilar. (2006). Metodología de la Investigación. 4ª Edición, México. McGraw - Hill.

ICCOM Investigación de Mercado (2011) Estudio de tipificación de la demanda turística Real de Chile. [en línea] Informe Final del Estudio Elaborado para el Servicio Nacional de Turismo, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. Disponible en <<http://chiletourism.travel/estudios-sernatur/>>

LAGOS, Víctor. (2014). Corporación Nacional Forestal. [Entrevista] 26 de junio de 2014 por María Loreto Pérez Respaldiza.

LAZO Á., Ángel C. (2008). Manual de Procedimientos para el control de cumplimientos de los contratos de concesiones recreativas en el SNASPE. Corporación Nacional Forestal, Santiago, Chile.

LEUNG, Y., y Marion, J. (2000). Recreation impacts and management in wilderness: A state of knowledge review. Proceedings RMRS-P-15-VOL5: 23-48. Ogden, Utah. USDA Forest Service, Rocky Mountain Research Station.

Ley N° 20.417 Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente (26 de enero de 2010). Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <<http://www.leychile.cl/N?i=1010459&f=2012-06-28&p=>>

Ley N° 20.423 Del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo (12 de Febrero de 2010) Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y

Reconstrucción. Disponible en sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <<http://www.leychile.cl/N?i=1010960&f=2010-02-12&p=>>

Ministerio de Bienes Nacionales (2014). Bienes Nacionales Protegidos [en línea] <http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=1604> Consulta realizada el 28 de Julio de 2014.

National Park Service. (2001). Management Policies. USDI National Park Service, Washington, D.C.

NÚÑEZ A., Eduardo (2010). Manual Técnico N°23 Método de Planificación del Manejo de Áreas Protegidas, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas. Corporación Nacional Forestal, Gobierno de Chile.

Organización Mundial de Turismo (2014). El turismo internacional supera las expectativas con 52 millones llegadas adicionales en 2013. [en línea] Comunicado de prensa PR No.: PR14004 (20 de Junio 2014). Madrid, España. Disponible en <<http://media.unwto.org/es/press-release>>

Organización Mundial de Turismo. (2013) 12 millones de turistas internacionales más durante el primer cuatrimestre de 2013. [en línea] Comunicado de prensa PR No.: PR13046 (17 de julio de 2013) Madrid, España. Disponible en <<http://media.unwto.org/es/press-release>>

Organización Mundial de Turismo. (2013). La demanda turística internacional supera las expectativas en la primera mitad de 2013. [en línea] Comunicado de Prensa PR No.: PR13048 (26 de agosto 2013) Madrid, España. Disponible en <<http://media.unwto.org/es/press-release>>

Organización Mundial de Turismo. (2014). International tourist arrivals up by 52 million in 2013. [en línea] UNWTO World Tourism Barometer and Statistical Annex. Volume 12, January 2014. 56 páginas. Madrid, España. Disponible en <<http://mkt.unwto.org/barometer>>

Organización Mundial de Turismo. (2015). Over 1.1 billion tourists travelled abroad in 2014. [en línea] UNWTO World Tourism Barometer and Statistical Annex. Volume 13, January 2015. 68 páginas. Madrid, España. Disponible en <<http://mkt.unwto.org/barometer>>

PRAUS, Sergio (2010). Análisis de la situación jurídica de las actuales áreas protegidas en Chile. Proyecto GEF – CONAMA - PNUD, Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional. Documentos de Trabajo. Santiago, Chile.

REGUILLO, Rossana. (2003). De la pasión metodológica o de la (paradójica) posibilidad de la investigación. En: R. MEJÍA, y S. SANDOVAL (coords.). Tras las vetas de la investigación cualitativa. Perspectivas y acercamientos desde la práctica. 3a Reimpresión. México. pp. 17 - 38.

Servicio Nacional de Turismo. (2012) Gobierno prioriza las primeras cinco ASP del Estado para el desarrollo sustentable [en línea] <<http://www.sernatur.cl/noticias/gobierno-prioriza-las-primeras-cinco-asp-del-estado-para-el-desarrollo-turistico-sustentable>> Consulta realizada el 27 de Julio de 2014.

Servicio Nacional de Turismo. (2013). Llegadas Internacionales según pasos fronterizos año 2012 [en línea] Subdirección de Estudios. Santiago, Chile. Publicado el 31 de mayo de 2013. Disponible en <<http://www.sernatur.cl/estudios-y-estadisticas>>

Servicio Nacional de Turismo. (2014). Informe Barómetro de Turismo Año 2013 [en línea] Subdirección de Estudios. Santiago, Chile. Publicado en enero de 2014. Disponible en <<http://www.sernatur.cl/estudios-y-estadisticas>>

Servicio Nacional de Turismo. (2014). Que hacemos [en línea] <<http://www.sernatur.cl/que-hacemos>> [Consulta realizada el 29 de Julio de 2014].

Subsecretaría de Turismo. (2012). Estrategia Nacional de Turismo 2012 - 2020. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. Santiago. Chile.

TAYLOR, S. J., y Bogdan, R. (1984). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona, España.

Universidad de Chile. (2010). Desarrollo de un modelo de gestión sustentable en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) para el fortalecimiento de la oferta de turismo de intereses especiales.

VARGHESE, G. (2008). Public-Private Partnerships in South African National Parks: The Rationale, Benefits and Lessons Learned. En: A. Spenceley (Ed) Responsible Tourism: Critical Issues for conservation and development (pp. 69-83). London and Sterling. V.A. Earthscan.

ANEXOS

ANEXO 1: PAUTA ENTREVISTA

Identificación de Entrevista

Institución: _____

Día y hora de entrevista: _____

Entrevistador: _____

Identificación Entrevistado/a

Nombre: _____

Cargo: _____

Profesión/Oficio: _____

Años en el cargo: _____

Años en la institución: _____

Contacto:

Mail _____

Teléfono _____

Tema 1: Programa de concesiones turísticas en ASPE (si es pertinente)

Caracterización general del programa de concesiones

- Nombre del Programa
- Fecha de inicio
- Foco
 - o Principal y secundario
 - o Territorial
 - o Población objetivo y destinatarios finales (criterios)
 - o Sub-programas asociados (si corresponde)
- Financiamientos

- Monto asignado anualmente (advertir si el presupuesto ha variado significativamente en el tiempo)
- Presupuesto destinado (sólo si es relevante, explorar en la estructura presupuestaria interna)
- Operación del programa
 - Infraestructura disponible para ejecución
 - Equipo y recursos humanos
- ¿Se vincula este programa con la gestión de SERNATUR?

Aspectos conceptuales y operativos

- Perspectiva institucional de turismo en áreas silvestres protegidas del Estado o concepto principal
 - Cuál es el concepto o idea central de concesión turística en ASPE
 - Cuál es el concepto o idea central de uso público en áreas protegidas
- Objetivos del programa de concesiones turísticas en ASPE de la institución
 - Declarados y emergentes
- Principales aspectos positivos esperados del programa en su implementación inicial y los obtenidos durante y después de su implementación.
- Principales facilitadores/obstaculizadores observados durante la implementación del programa a:
 - nivel central
 - nivel implementación del programa en terreno
 - nivel de los destinatarios
- ¿Se vinculan con alguna política pública específica? ¿forman parte o se vinculan de algún modo con algún proceso o instrumento de planificación estatal? (Planes de Desarrollo Regional, Planes de Desarrollo Comunal, Políticas Sectoriales).
- Descripción del programa: forma de trabajo en terreno, con quienes se relacionan, forma de vinculación con elementos ambientales, como se aprovechan los recursos naturales a favor del turismo.

Aspectos turísticos

- Metas u objetivos a nivel turístico
 - Desarrollar nuevos productos turísticos
 - Potenciar productos ya existentes

- Atraer más visitantes
- Aumentar el gasto promedio
- Aumentar las visitas al año
- Aumentar el empleo turístico
- Aumentar la productividad de la economía turística
- Aumentar los niveles de satisfacción del visitante
- Fortalecimiento de la infraestructura turística
- Fortalecer emprendimientos turísticos
- Mejoramiento de la calidad turística y la experiencia del visitante
- Rol de la demanda turística en el programa
 - Relevancia
 - Conocimientos específicos sobre la demanda turística
 - Perfiles o tipo de público (características)
 - Aspectos valorados por la demanda sobre el programa
 - Desafíos pendientes
- Conocimiento sobre la oferta turística asociada al programa
 - Tipo de empresas u actores asociados al programa en la comunidad/localidad.
 - Diagnóstico sobre el nivel articulación de la oferta turística en la comunidad/localidad.
 - Antecedentes sobre los estándares de calidad de servicio existentes.
 - Impacto en la cadena de valor o en estructura de precios.

Aspectos específicos

- Vínculos con otros programas
 - Otras organizaciones públicas y privadas con las que se relacionan para el cumplimiento de los objetivos planteados.
- Mecanismo de evaluación
 - Estrategias de monitoreo de estados de avances
 - Principales aprendizajes derivados de la evaluación
- Relación con la comunidad
 - Estrategias y soportes de difusión en la comunidad
 - Describir expectativas e involucramiento de la comunidad
- Otros aspectos
 - Inversión o foco en equipamiento

- Inversión o foco en capacitación
- Sustentabilidad
 - Económica: impacto económico en los beneficiarios.
 - Social: nivel de apropiación comunitaria y/o transferencia de funciones a otros actores
 - Ambiental: efectos en el entorno y estrategias de mitigación.

Recomendaciones

- A partir de la experiencia del programa ¿Qué recomendaciones se podrían realizar para futuras intervenciones en este tema?

Anexos

Otros aspectos operativos

- Forma de selección de los territorios, ¿cuál es la información o estudios en los que se basan para priorizar un territorio y/o espacio por sobre otro?
- Cantidad de destinatarios definidos y modalidad de participación: por año, por etapas.
- Género: ¿consideran este aspecto?, ¿cómo?, ¿en qué medida contribuye/no contribuye al desarrollo y sostenibilidad del programa?
- Descripción de una (1) experiencia exitosa lograda por el programa.

Otros aspectos de operación del programa y vinculación con actores

- Levantar Mapa de Actores institucionales/organizacionales del programa.
- Existencia de otros programas u experiencias similares actuales en los mismos territorios o territorios cercanos: qué experiencia es; tipo y grado de relación con la misma. Otras redes – nacionales e internacionales- generadas a partir de esta experiencia.
- De haberse implementado procesos de capacitación: especificar tipo de capacitación que fue implementada: la capacitación fue establecida desde nivel central o responde a necesidades levantadas en terreno; capacitación fue para todos o algunos destinatarios; quién la impartió; resultados. Tipo de capacitación específica requerida de los beneficiarios/comunidad.
- Apropiación de los contenidos por parte de los destinatarios: ¿el proyecto genera impacto/transformaciones/modificaciones -o no las genera- en las pautas socioculturales o de identidad local preexistentes?

- Apoyo de terceros (instituciones públicas/privadas, empresas, otras comunidades, etc.), ¿en qué consiste ese apoyo específicamente? ¿permite/no permite pensar en la sostenibilidad del programa?
- Toma de decisiones: la estructura decisional construida en la implementación del programa: ¿cómo funciona?, ¿apoya/dificulta las iniciativas y sostenibilidad del mismo?

Tema 2: Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012 e implicancias institucionales

Implicancias promulgación Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012

- ¿Qué implicancias tiene la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012 en su institución? ¿Qué cambios implicó en términos operacionales? ¿Qué responsabilidades conlleva para la institución y de qué manera esto afecta sus funciones (positivamente/negativamente)?
- ¿De qué manera se vinculan las instituciones luego de la promulgación de la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012?
- En términos operativos

Aspectos legales

- Modificaciones en la legislación
 - o Facultades de concesionar en ASPE con fines turísticos.
 - o Nuevas responsabilidades/funciones mandatadas por la nueva ley.

Aspectos operativos

- Vínculo inter-institucional:
 - o Implementación de la normativa de acuerdo a la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012.
 - o Descripción: modalidad, periodicidad, unidades o departamentos involucrados.
- Costos asociados
 - o Financiamiento de acuerdo a las nuevas responsabilidades/funciones
 - o Costos en términos de tiempo y especialidad de recursos humanos
- Implicancias en programas anteriores de concesiones:

- Si su institución tenía previamente programas de concesiones ¿cómo ha sido la coexistencia de ambos luego de la promulgación de la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012?
- ¿Ha implicado alguna modificación o giro en los anteriores programas de la institución?
- Descripción de la implementación
 - Nivel central
 - Niveles regionales y locales

Aspectos conceptuales

- Perspectiva institucional:
 - Visión institucional en relación al procedimiento definido por la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012.
 - Diferencias en los énfasis o aspectos de la competencia institucional (sustentabilidad, conservación, preservación de la naturaleza, uso público en áreas protegidas).
- Principales aspectos positivos observados desde la implementación de la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012.
- Principales aspectos negativos observados desde la implementación de la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012.
- Principales facilitadores/obstaculizadores observados desde la implementación de la Ley de Turismo N° 20.423/2010 y el Decreto N°50/2012.
 - Aspectos no considerados
 - Aspectos surgidos en la etapa posterior de implementación

Cierre

- A partir de su experiencia en la implementación de la nueva modalidad de otorgamiento de concesiones turísticas en ASPE ¿Qué recomendaciones se podrían considerar para la implementación de la ley y su Reglamento? ¿Qué aspectos se podrían mejorar?