

CONAF

Corporación Nacional Forestal

**POLÍTICA PARA CONCESIONES
TURÍSTICAS AL INTERIOR DE LAS
ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL
ESTADO.**

Gerencia Áreas Protegidas y Medio Ambiente



GOBIERNO DE CHILE
CONAF



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE AGRICULTURA
CONAF

GERENCIA ÁREAS PROTEGIDAS Y MEDIO AMBIENTE
DEPTO. ÁREAS PROTEGIDAS Y COMUNIDADES



POLÍTICA PARA CONCESIONES TURÍSTICAS AL INTERIOR DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO.

COMPROMISO DE DESEMPEÑO COLECTIVO (TAREA 15.8.3):

RESPONSABLE TAREA: Marcos Rauch González.

ENCARGADO OPERATIVO TAREA: Angel C. Lazo Alvarez

PROFESIONALES EQUIPO CDC : Richard Torres Pinilla (GAPMA)
Pedro Araya Rosas (GAPMA)
José María Rojas (GEFA)

PROFESIONALES REVISORES Y APORTES :
CONAF región Atacama (DAPMA –
Dirección Regional)
CONAF región Magallanes
(DAPMA)
CONAF región Metropolitana
(DAPMA)

Santiago, diciembre 2007

CONTENIDO

	INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO 1	ANTECEDENTES GENERALES DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (SNASPE)	4
CAPITULO 2	DIAGNÓSTICO: TURISMO Y CONCESIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (SNASPE)	5
CAPITULO 3	JUSTIFICACIÓN PARA UNA POLÍTICA DE CONCESIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (SNASPE)	14
CAPITULO 4	PRINCIPIO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES	17
	OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES	17
	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES EN EL SISTEMA DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (SNASPE).	17
GLOSARIO		35

Política para concesiones turísticas al interior de las áreas silvestres protegidas del Estado.

Introducción

La gestión de la Corporación Nacional Forestal (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, compatibles con los objetivos de dicho Sistema, primordialmente relacionados con la preservación y conservación de la diversidad ecosistémica y biológica que éste contiene.

A su vez, considerando que el quehacer técnico de CONAF tiene una presencia importante en el territorio del país, el SNASPE constituye uno de los principales aportes para contribuir eficazmente al desarrollo económico-social de los espacios locales rurales aledaños a las áreas silvestres protegidas del Estado.

Para tal efecto, una de las estrategias contempladas es posibilitar la inversión al interior de las áreas silvestres protegidas para fines del desarrollo turístico en términos sustentable, contemplándose la compatibilidad con los objetivos que motivaron la creación de dichas áreas protegidas, y considerando la promoción de la formación de alianzas y cluster turístico, para beneficio local.

Para tal efecto, la modalidad que CONAF ha llevado a cabo para el desarrollo del turismo en el SNASPE, es incorporar a capitales privados (terceros), particularmente para el desarrollo y operación de infraestructura y/o servicios recreativos y turísticos, utilizando para ello el mecanismo de otorgamiento de concesiones, vía licitación pública, teniendo como soporte los lineamientos y normativas vigentes de la Corporación, específicamente lo referido a políticas, reglamentos e instrumentos de planificación.

Cabe hacer hincapié que el objetivo de las concesiones 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.

Este documento de Política de Concesiones considera los siguientes aspectos esenciales:

- La participación de terceros en el diseño, construcción, operación y mantención de obras y servicios relacionados con la atención de visitantes a las áreas silvestres protegidas en el ámbito recreativo y turístico.
- La definición de directrices para el diseño y otorgamiento de concesiones atinentes a los servicios de recreación y turismo en áreas silvestres protegidas del Estado.
- La validez y aplicabilidad de documentos de políticas y normativas referidos al manejo de áreas silvestres protegidas y a la gestión de uso recreativo y turístico de las unidades que comprenden el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, tal como: las Normas de Manejo del SNASPE; la Política para el Desarrollo del Ecoturismo en el SNASPE y su entorno (resolución N° 87 de abril 2005); el Manual Operativo para las relaciones de CONAF con terceros; el Manual Operativo para Turismo Aventura (resolución N° 399, 1993); el Manual de Control de Concesiones, entre otros documentos.

Capítulo 1

1. Antecedentes generales del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)

1.1. Cobertura territorial y ecológica del SNASPE.

Actualmente el Sistema lo componen 32 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales, unidades que en su conjunto abarcan una superficie aproximada de 14, 4 millones de hectáreas, lo que representa alrededor del 19% de la superficie continental e insular de Chile. En ellas, se encuentran una gran diversidad de ambientes, como zonas desérticas, áreas naturales asociadas con patrimonio arqueológico y otras expresiones del acervo cultural del país, zonas de canales con glaciares y fiordos, cadenas de volcanes, bosques lluviosos del sur, la patagonia y otras muestras únicas de la variedad paisajística y biológica que evidencian la potencialidad turística del país y en particular del SNASPE.

Referente a la cobertura ecológica del SNASPE, al 2007 el 68% de los 85 diversos ambientes naturales que caracterizan a Chile, están representados en el Sistema, faltando por incorporar 16 ecosistemas distribuidos principalmente en la zona centro-norte.

1.2. Objetivos generales

Los objetivos por los cuales las áreas silvestres protegidas fueron creadas, son fundamentalmente los de protección y conservación de muestras representativas de la diversidad biológica del país, de especies de flora y fauna silvestre con problemas de conservación, de unidades geológicas y geomorfológicas singulares, así como el resguardo de las evidencias culturales, que contienen la mayoría de ellas.

Complementariamente con lo anterior y en la medida que sea compatible con los mencionados objetivos, en las áreas silvestres protegidas se puede permitir la realización de actividades de investigación, educación e interpretación ambiental, recreación y turismo en sus distintas formas (ecoturismo, aventura, científico, étnico, convencional y otros), sobre la base de atractivos propios de espacios naturales y/o culturales insertos en cada unidad y sujeto a las normas que se fijen en cada caso.

1.3. Demanda de Uso Público en el SNASPE

Las características de cobertura territorial, ecológicas y escénicas del SNASPE ha provocado que las unidades que lo conforman experimenten cada año, un aumento sostenido en el número de visitantes. Se registra un incremento en los últimos 10 años (1996-2006) de un 54,3%, con una afluencia de turistas el año 2006 de 1.462.055 personas. La cifra no es menor, si se considera que en el 60 % de los casos, los viajes al país están motivados por atractivos de la naturaleza¹, factor primordial para el desarrollo de actividades ecoturísticas. Cabe destacar que, para el mismo período, el incremento de visitantes extranjeros a las unidades del SNASPE fue de un 266%.

Capítulo 2

Diagnóstico: Turismo y concesiones en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)

2.1 Importancia nacional e internacional del turismo.

Es reconocido a nivel internacional, la importancia que tiene el desarrollo del turismo asociado a naturaleza y en especial a áreas naturales bajo protección legal. Esto, quedó una vez más establecido en la Declaración de San Carlos de Bariloche, correspondiente al II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Silvestre Protegidas, realizado en Argentina entre el 30 de septiembre hasta el 6 octubre de 2007, en la que se destacó: *que el turismo*

¹ Fuente: Convocatoria nacional para el desarrollo del ecoturismo en el SNASPE. CONAF-SERNATUR 2005

vinculado a las áreas protegidas, es un instrumento que puede contribuir a su conservación, por cuanto:

- Constituye una de las principales fuentes de financiamiento de las actividades de conservación;
- Hace posible que las áreas protegidas cumplan un importante rol en el desarrollo de las economías regionales generando beneficios a las comunidades locales y pueblos originarios;
- Potencia el rol educativo de las áreas protegidas, al permitir la experiencia del contacto directo del turista con la naturaleza;
- Posibilita el acceso y conocimiento de las áreas protegidas a toda la sociedad, lo que contribuye a la formación de una conciencia ambiental y refuerza su compromiso con los valores y objetivos de la conservación. Sólo se defiende lo que verdaderamente se conoce y se siente como propio.

A su vez, las diferentes modalidades de turismo sustentable que hoy en día es posible poner en práctica en áreas silvestres protegidas públicas y privadas, entre ellas destacan el ecoturismo y turismo aventura, se consideran como una buena herramienta para ayudar a afianzar la competitividad e innovación turística de un país, como también puede contribuir efectivamente a mejorar la producción y comercialización de los servicios ambientales que ofrecen particularmente las áreas silvestres protegidas del Estado, en el marco de la sustentabilidad.

Otro aspecto a destacar de acuerdo a la experiencia nacional de CONAF, se refiere a que 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.

Lo anteriormente expuesto, está reflejado en la definición del Ecoturismo, modalidad de turismo que CONAF promueve para desarrollarlo en el SNASPE:

*"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"*².

² (Definición que formuló Héctor Ceballos Lascurraín (Arquitecto-Ecuador) y reconocida, entre otros organismos, por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y la Organización Mundial de Turismo, OMT)

2.2 Antecedentes generales de la concesiones turísticas

2.2.1 Concepto:

En términos genéricos, la concesión es 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.

Los contratos de concesión pueden revestir formas muy variadas. 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,

2.2.2 Objetivo de las Concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado:

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).

Lo expuesto se traduce en la construcción, habilitación y operación de obras de infraestructura para la operación de servicios recreativos y de turismo sustentable, que contribuyan a 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, lo que a su vez conlleva al aporte de las áreas silvestres protegidas para el desarrollo local, regional y nacional.

2.2.3 Características de las concesiones en áreas silvestres protegidas del Estado:

Las concesiones se orientan a :

- Promover el desarrollo recreativo-turístico al interior de las áreas silvestres protegidas acorde con las normas de manejo de las categorías de áreas silvestres protegidas, 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 gubernamentales, regionales y locales,
- 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.

2.3 Participación de terceros en la oferta de servicios turísticos en las áreas silvestres protegidas:

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. Los terceros en algunas áreas protegidas, también han apoyado directamente la gestión informativa y de educación ambiental destinada a los visitantes (ejemplo Red Ecovida en el Parque Nacional Pan de Azúcar).

Para la presente política, se considerarán terceros aquellos diferentes 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.

CONAF, con la participación de terceros y la gestión tendiendo a la asociatividad, 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, se 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,
- 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.

2.4 Marco legal y técnico institucional para la relación contractual con terceros, en la modalidad de concesiones.

2.4.1 Marco Legal

Las facultades legales que posee la Corporación, para la administración de las unidades que integran el SNASPE y para proceder a la suscripción de contratos, emanan principalmente de la **Ley de Bosques** (D.S. N° 4363 del año 1931), específicamente del inciso segundo 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 esa finalidad. Asimismo, podrá establecer y cobrar derechos y tarifas

por el acceso de público a los Parques Nacionales y Reservas Forestales que él determine".

Asimismo, le corresponde administrar las áreas declaradas como Monumento Natural y Reserva Nacional, creadas de acuerdo al **Decreto Supremo N° 531** de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprobó como Ley de la República la Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, conocida como la "Convención de Washington".

Por otra parte, entre las leyes que también sirven de sustento para la facultad de la Corporación para suscribir contratos de concesión con terceros, son:

Ley N° 19.300 o de Bases generales del medio ambiente del año 1994, mediante la cual en su artículo 10 letra "p" establece que los proyectos que contemplen la ejecución de obras, programas o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, que se realicen al interior de parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, entre otras categorías de manejo de protección oficial, deben someterse obligatoriamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Ley N° 19.253 o Ley Indígena, la que establece en su artículo 26, la creación de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), que son "espacios territoriales en que los organismos de la administración de Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades". Este artículo se complementa con el artículo 35, que expone que "en la administración de las áreas silvestres protegidas, ubicadas en las áreas de desarrollo indígena, se considerará la participación de las comunidades ahí existentes. CONAF o el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), de común acuerdo, determinarán en cada caso la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las comunidades indígenas". Ello implica que, en contratos de concesión en áreas silvestres protegidas con traslapo con ADI, deben reflejar los acuerdos que resulten entre CONAF y CONADI, específicamente en cuanto a las características de la participación sobre los derechos de uso de las comunidades indígenas existentes en el área silvestre protegida.

Ley 19.284, "De Integración Social de las Personas con Discapacidad" en su título 4° sobre la Equiparación de Oportunidades, establece: "El derecho de las personas con discapacidad al acceso a la cultura, a la información, a las comunicaciones y al espacio Físico",

De igual modo se cita, Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993), en su artículo 10, en el cual se explicita que: " Los Estados deben velar porque las personas con discapacidad se integren y puedan participar en las actividades culturales en condiciones de igualdad".

2.4.2 Marco Técnico

De acuerdo al carácter de institución técnica en materias forestales y de manejo de áreas silvestres protegidas del Estado, la Corporación 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.

Es así 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.

Además, toda gestión turística, directa o mediante la participación de terceros, puede considerar en forma voluntaria, la normativa sobre actividades de turismo (SERNATUR-INN), actualmente existente (2007).

Dichas normas técnicas definen y establecen requisitos de calidad para los servicios de alojamiento turístico, turismo aventura, guías de turismo, agencias de viaje y tour operadores. Incluye un sistema de certificación de calidad y la difusión de estas normas en los mercados nacionales e internacionales, por parte de SERNATUR.

A la fecha (octubre –2007) se han elaborado 33 normas –27 oficiales y 6 en trámite de oficialización– para alojamientos turísticos, guías de turismo y actividades guiadas de turismo aventura, las que pueden ser conocidas gratuitamente desde los sitios www.sernatur.cl o www.calidadturistica.cl

Estas normas vigentes y oficiales CONAF deberá solicitar su cumplimiento por los concesionarios, lo que conllevará la aplicación de inspecciones de su cumplimiento, vale decir lo referido y atinente al SNASPE, esto es 17 normas : Observación de flora y fauna, arrieros o baqueanos, boteros, alta montaña, buceo recreativo, canotaje, bajadas de río (rafting), caminatas con pernoctación (trekking), montaña, caminatas de un día (hiking) , pesca recreativa, escalada en roca, desplazamiento por cable (canopy, tirolesa, arborismo), paseos náuticos, cabalgatas, barranquismo (canyoning), cicloturismo.

Capítulo 3

Justificación para el establecimiento de una política de concesiones en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado

En síntesis las razones son:

- Transparencia de procedimientos para el otorgamiento de concesiones al interior de las unidades del SNASPE,
- Orientar y regular a nivel nacional de CONAF la participación de terceros en el desarrollo del turismo de las áreas protegidas,
- Promover la inversión privada en términos sustentables,
- Atraer capacidad de emprendimiento de terceros,
- Mejorar cualitativamente y cuantitativamente la oferta turística (los servicios turísticos) del SNASPE,
- Contribución de CONAF a través del SNASPE, para el mejoramiento del posicionamiento de la marca país, en el ámbito del turismo,
- Mejorar distribución territorial del desarrollo (áreas asociadas a localidades con bajo desarrollo económico),
- Demanda creciente de visitantes, con presión en cuanto a calidad y cantidad de servicios turísticos.

Descripción de algunas razones que ameritan la Política de CONAF para Concesiones en el SNASPE:

3.1 Demanda del Uso Público en el SNASPE

Se registra un incremento de visitantes en los últimos 10 años (1996-2006) de un 54,3%, con una afluencia de turistas el año 2006 de 1.462.055 personas.

Dichas cifras muestran el creciente interés del mercado de turistas internacionales sobre estas áreas, tanto en el ámbito de la experiencia de observar espacios naturales de poca intervención humana, de gran diversidad biológica, como por la experiencia que implica el acercamiento a comunidades locales en estrecho vínculo con dichas áreas.

3.2 Algunas limitantes y oportunidades al desarrollo turístico, basado en las conclusiones de la Mesa de Turismo Intersectorial, 2001.

3.2.1 Limitantes

AREA - PROBLEMA	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA
POLÍTICA CONCESIONES CONAF	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.
MARCO NORMATIVO	Carencia de un marco normativo atractivo para estimular la inversión privada en las áreas silvestres protegidas.
FINANCIAMIENTO	Dificultad del sector privado para la obtención de financiamiento bancario para concretar proyectos turísticos en áreas silvestres protegidas del Estado.
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	Déficit de instalaciones y equipamiento apropiado para facilitar las visitas. Insuficiente infraestructura de acceso y señalización turística.
INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	Falta de difusión de las oportunidades y mecanismos de inversión privada en áreas silvestres protegidas.
GESTIÓN EMPRESARIAL	Escaso conocimiento del sector privado respecto a gestión del turismo sostenible y de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Incompatibilidad entre propuestas de gestión por parte del sector privado y objetivos de las áreas protegidas. Dificultad para cumplir con las regulaciones que deben cumplir los proyectos.
FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN	Insuficiente capacitación en manejo turístico de parte del personal involucrado en la administración de las áreas protegidas y escasa profesionalización de los guías de turismo.

3.2.2 Oportunidades:

- Las nuevas iniciativas empresariales ubicadas en sitios aledaños o al interior de las áreas silvestres protegidas, que han facilitado la creación de nuevos productos turísticos (caminatas, cabalgatas, de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural, entre otras), que se han incorporado en la oferta de los operadores turísticos nacionales.
- A nivel regional la creación de nuevas empresas contribuye directamente a la diversificación del empleo y su complemento con otros empleos tradicionales de las zonas rurales.
- La gestión realizada por el Estado a través de CONAF para incentivar la inversión privada en áreas silvestres protegidas, y su experiencia en los procesos de licitación para concesiones.
- La presencia de comunidades rurales al interior o aledañas a las áreas silvestres protegidas, cuyo aporte laboral y conocimiento, pueden constituirse en un complemento valioso para su protección, así como una fuente de sustento económico para los miembros de dichas comunidades.
- La sensibilidad, hoy generalizada, de la población, especialmente en áreas urbanas acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente y de las potencialidades que ofrecen los recursos escénicos del país para la práctica de actividades turísticas.
- El interés y consenso del sector privado por la aplicación de normativas que aseguren la sustentabilidad de las actividades turísticas, como una forma de consolidar la calidad y competitividad de su oferta.

Capítulo 4

POLÍTICA DE CONCESIONES

4.1 Principio

La presente política tiene por Principio, el siguiente:

Mejorar la cobertura, calidad y diversidad de los servicios turísticos del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, con énfasis en la responsabilidad social, cultural y ambiental, para beneficio de la sociedad toda en el ámbito del conocimiento, valoración y compromiso con la gestión de conservación del patrimonio natural y cultural de las áreas, mediante el establecimiento de concesiones.

4.2 Objetivo de la política de concesiones

Orientar, promover y regular el desarrollo de concesiones de turismo en las áreas silvestres protegidas del Estado de Chile, siguiendo patrones de sustentabilidad ambiental, social y económica, para mejorar la entrega de beneficios de dichas áreas a la sociedad.

4.3 Lineamientos estratégicos para la aplicación de la política de concesiones en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)

Además de los lineamientos que se describen a continuación, formará parte de esta Política y por tanto se valida su aplicación por CONAF y cumplimiento por terceros, los siguientes documentos de Políticas y Normativas.

Cabe aclarar que en casos de existir traslapo de lineamientos o directrices, prevalecerá lo establecido en la presente política:

- a) Política para el desarrollo del ecoturismo en el SNASPE y su entorno (resolución N° 87 de abril 2005),
- b) Normas de Manejo de las Categorías de Manejo de áreas silvestres protegidas,
- c) Manual Operativo para las relaciones de CONAF con terceros,
- d) Manual Operativo para Turismo Aventura (resolución N° 399, 1993),
- e) Manual de Control de concesiones,
- f) Reglamento para el Uso Público en el SNASPE.

4.4 Lineamientos:

4.4.1 Fortalecimiento Institucional

4.4.1.1 Promoción

a) **Promoción del desarrollo de concesiones turísticas** CONAF implementará programas, proyectos y/o acciones que promuevan el desarrollo de concesiones, ampliando la cobertura en cuanto a cantidad y diversidad de las mismas, así como el fortalecimiento de concesiones ya otorgadas, especialmente cuando se trate de emprendimientos locales.

b) **Promoción a la inversión turística en áreas menos favorables:**

En la medida que un mayor número de áreas silvestres protegidas ofrezca servicios turísticos, significa más posibilidades que ellas reciban visitantes y que la calidad de esta experiencia sea más positiva para ellos. Si embargo, existen unidades del SNASPE en las que por diversas razones, principalmente debido a mayores costos y dificultades de acceso, presentan en la actualidad (2007) una nula o muy escasa afluencia de visitantes, lo que en muchos casos coincide con el hecho que no existe en ellas presencia institucional.

En este contexto y con la finalidad de incentivar o facilitar el desarrollo de instalaciones y servicios por parte de privados, se plantea ofrecer condiciones que hagan posible este propósito, tales como conceder algunos años de gracia al comienzo del periodo de concesión, pagos crecientes, re-evaluación de la rentabilidad del proyecto al cabo de cierto periodo, y progreso del proyecto por etapas de construcción, dependiendo esto último del cumplimiento cabal del contrato y del progreso de rentabilidad de la concesión.

c) **Promoción de la Competencia :**

Dependiendo de las características del área silvestre protegida, del recurso turístico, así como su extensión y singularidad, es conveniente dar cabida a la participación de distintas empresas para el otorgamiento de algunos servicios, como: cabalgatas, bajadas de río, caminatas y otros, a fin de posibilitar la competencia en tarifas, calidad de los servicios y satisfacción de la demanda y especialmente de la experiencia recreativa de los visitantes.

Lo anterior significa además, que en ciertos casos, CONAF puede definir un sector o cupos para la operación de servicios de hospedaje, alimentación, abastecimiento para visitantes, venta de artesanías, etc., los cuales sólo se ofrezcan al interior de edificios. Ante esto, CONAF delimitará un sector perimetral a los edificios, en donde se compromete a no otorgar derechos de uso a otro tercero, interesados en ofertar similares tipos de servicios. Sin perjuicio de esto, sí podrá entregar una concesión o autorización fuera del sector definido.

Además, en casos que se justifiquen, específicamente por razones de inicio de formación de servicios ecoturísticos al interior de áreas silvestres protegidas del Estado o por características propias del ambiente en el cual se emplaza la concesión y que amerita no contar con más de una concesión (ejemplo navegación en un lago pequeño), la Corporación podrá otorgar al o los tercero(s) una exclusividad temporal, en años a acordar entre las partes del contrato de concesión, para fines de operación de los mismos.

d) Promoción del desarrollo económico local

Dado el interés de que el SNASPE contribuya al desarrollo económico y social de las comunidades insertas y aledañas, se tendrá consideración preferencial a los emprendimientos locales (PYME local) , tanto en la posibilidad de participar en concesiones como la articulación de apoyo intersectorial para el desarrollo de los emprendimientos (CORFO, SERCOTEC, fundaciones, otros).

A su vez, el fortalecimiento de la relación que CONAF mantenga en el tiempo con terceros debe estar directamente vinculado al desarrollo sostenible de las comunidades locales e indígenas, considerando al turismo como una alternativa viable de este desarrollo

Además de los indicado precedentemente, CONAF propiciará los siguientes aspectos:

d.1) Aunar esfuerzos CONAF-Terceros, tanto para incrementar o crear nuevas opciones de negocio para las comunidades locales relacionadas con las áreas silvestres protegidas, como para lograr un mayor vínculo entre CONAF, las comunidades y otros, y que esto conlleve a establecer finalmente, una mejor experiencia recreativa por parte de los visitantes, quienes tienen expectativas, necesidades y exigencias con relación a las áreas silvestres protegidas.

d.2) Participación activa de las comunidades locales e indígenas en el desarrollo del ecoturismo, transmitiendo sus valores y tradiciones a los visitantes, fortaleciendo su identidad en el proceso de interacción e intercambio de culturas, además de contribuir al objetivo común de proteger el patrimonio natural y cultural presente en las áreas silvestres protegidas y su entorno.

d.3) Creación de nuevos productos y servicios turísticos para incrementar y diversificar los ingresos y empleos buscando contribuir al desarrollo local y regional.

d.4) En la planificación del manejo de una unidad del SNASPE, se deberá respetar los usos y costumbres tradicionales y los derechos de las comunidades aledañas, mantener relaciones de buena vecindad con ellas y apoyar el desarrollo de capacidades que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.

d.5) Creación e implementación de infraestructura y/o servicios para la puesta en valor de las áreas silvestres protegidas, así como para profundizar acciones en la educación e interpretación ambiental, tanto con las comunidades locales e indígenas, como hacia los diferentes segmentos de visitantes.

d.6) Se impulsarán acuerdos entre CONAF y terceros para el otorgamiento, a través de estos últimos, de franquicias tarifarias a comunidades locales e indígenas y otros para el acceso a los servicios turísticos que se ofrezcan al interior del área protegida.

d.7) Incorporar, en las actividades de carácter divulgativo contempladas en proyectos turísticos, el sentido de respeto por la identidad cultural, costumbres y tradiciones de las comunidades locales y etnias vinculadas a las áreas silvestres protegidas.

e) **Encadenamientos Productivos:** Propender a que el desarrollo turístico sea diversificado, y complementario (debe tenderse a la promoción de formaciones de cluster turístico del área silvestre protegida, lo ideal es que debieran existir la mayor cantidad de operadores (micro y medianos empresas) complementados y en redes de colaboración, articulados (en lo normativo) por CONAF, logrando de esta manera entregar diferentes alternativas de infraestructuras y/o servicios, en función de las aptitudes de las zonas de uso público y objetivos de cada área silvestre protegida.

4.4.1.2 Contribución a la educación ambiental de los usuarios:

Debe tenerse presente que la principal motivación de quienes visitan las áreas silvestres protegidas, es tomar contacto con la naturaleza y no utilizar determinadas instalaciones turísticas por su valor como tales. Además, dicho propósito genera expectativas que difieren respecto de quienes visitan otros lugares tradicionales, como ciudades o playas.

A ello debe sumarse el hecho que uno de los objetivos de las unidades del SNASPE, es proporcionar educación ambiental a sus visitantes, por lo que la utilización de servicios turísticos por parte de ellos representa una gran oportunidad para este propósito.

Si dichos servicios son ofrecidos por concesionarios, entonces, debe contemplarse en los respectivos contratos que estos participen de este propósito, a través de la generación de material informativo y educativo para entregar o mostrar a sus usuarios en las instalaciones y lugares bajo su administración (folletos, videos, etc) y el desarrollo de actividades como charlas especializadas sobre flora, fauna y ecosistemas en general, juegos educativo – recreativos, concursos artísticos para niños y jóvenes (dibujo, pintura, literatura), entre otras posibilidades.

4.4.1.3 Servicio con Equidad:

La Corporación Nacional Forestal tiene por finalidad de servicio en áreas silvestres protegidas el público en general, por lo tanto asegura el acceso, sin discriminaciones, a la comunidad toda - nacional e internacional - que es motivada para visitar las áreas silvestres protegidas por sus necesidades de esparcimiento en pleno contacto con la naturaleza, información, investigación, educación e interpretación ambiental.

En este contexto, el concesionario debe considerar el otorgamiento de beneficios de liberación o rebaja de ingresos para algunos visitantes con ciertas características (niños, adultos mayores, discapacitados, estudiantes, etc.). Así como contemplar en la oferta de servicios que estén considerada la debida accesibilidad a ellos, en el ámbito físico como de atención en general.

En este aspecto y considerando que los clientes de la concesión probablemente sea un público objetivo del estrato ABC1 y los extranjeros, se generará discriminaciones negativas que esta política debe equilibrar ya sea a través de establecer como condición de equidad al diseño y operación de concesiones o bien disponiendo que no toda el área de la zonificación destinada al uso público correspondiente sea para concesionar servicios, de manera de facilitar la instalación de lo necesario para la atención de los grupos sociales cadenciados o vulnerables a través del diseño de un programa real y efectivo.

4.4.2 Ámbito Administrativo

a) **Facultad de Administración Indelegable:** La facultad entregada a CONAF para la tuición y administración de las unidades del SNASPE es indelegable (artículo 10 inciso segundo del DS 4363), ya que el Estado no puede entregar su responsabilidad de tutelar la preservación y conservación de la naturaleza, que es de importancia para la sociedad, a grupos particulares restringidos y a otros organismos públicos.

b) **Transparencia:** Toda gestión de terceros al interior de las áreas silvestres protegidas del Estado, debe iniciarse mediante un conocimiento público de la postulación a ofertar determinados servicios en ellas. Por lo anterior, la ejecución y operación de servicios recreativos por parte de personas jurídicas o naturales con fines de lucro, debe ser otorgada por CONAF a través de una Licitación Pública o Privada.

La forma de licitaciones comprendida en el proceso de otorgamiento de las concesiones, son:

- **Licitación o propuesta Pública:** CONAF realizará un llamado público para convocar a interesados a materializar ideas que presente CONAF, o para que ejecuten proyectos elaborados por CONAF o que estos formulen propuestas. Se debe especificar hasta que monto de la inversión este llamado será obligatorio, como sugerencia sobre 1000 UF.
- **Licitación o propuesta privada:** CONAF invita a determinadas personas a concursar, aceptando la más conveniente, este procedimiento se puede realizar para inversiones menores o igual a 1000 UF. Además, este procedimiento se ocupará cuando en las licitaciones públicas no hay oferentes, existe un solo oferente, servicio de naturaleza confidencial, especializado y/o casos de emergencia, urgencia o imprevistos

Excepcionalmente, ante situaciones debidamente calificadas por la Dirección Ejecutiva o Regionales de CONAF, podrán entregarse prestaciones de servicios sin que previamente exista un llamado a licitación y cuyo objetivo de participación del tercero sea colaborar con la gestión de manejo y desarrollo de las áreas silvestres protegidas del Estado o para llevar a cabo actividades de baja envergadura y de poca duración (máximo dos temporadas). La relación se efectuará en forma directa a través de Convenios de Cooperación, en donde se establecerán los compromisos de ambas partes para beneficio del cumplimiento de un(os) objetivo(s) establecido(s) para el área silvestre protegida.

c) **Concesiones:** La gestión de las unidades en cuanto a su uso público, particularmente para el desarrollo de servicios recreativos y de turismo, se realizará a través de la modalidad de concesiones a título oneroso otorgadas a terceros, en esto último con la excepción del turismo social, y en el marco de las facultades legales de CONAF y supeditado a los lineamientos de políticas y normativas existentes al respecto, así como la planificación de cada área silvestre protegida.

d) **Procedimiento Otorgamiento Concesiones:** Los contratos deben otorgarse a título oneroso y en los plazos que las partes acuerden, mientras no entre en vigencia la Ley N° 18.362, concerniente a la creación del SNASPE. En este último caso, CONAF sólo podrá otorgar concesiones de uso en conformidad a las prescripciones que al respecto señala dicho texto legal.

e) **Suscripción:** El documento de contrato de concesión, es suscrito por el Director(a) Regional de CONAF correspondiente al área silvestre protegida donde se localiza la concesión y visado por la Unidad Jurídica Regional. Esto, a excepción de lo estipulado en los mandatos a las direcciones regionales en cuanto a los límites de acción de estos para la suscripción de contratos con terceros,

dependiendo de la magnitud de la inversión y resguardo de los intereses de la Corporación. En este caso, los contratos serán firmados por la Dirección Ejecutiva.

f) **Cobertura de la concesión:** La concesión sólo está circunscrita al ofrecimiento de servicios y no a terrenos, dado que éstos continuarán formando parte integrante del área silvestre protegida en que se localiza el proyecto de concesión. Por tanto éste se encontrará sometido al régimen jurídico del área protegida y al control de la Corporación Nacional Forestal.

g) **Plazo:** Las concesiones de servicios se deben otorgar en un plazo que posibilite al empresario la recuperación de su inversión y que éste tenga la oportunidad de generar utilidades. Este plazo dependerá del giro, inversión hecha y al tipo de proyecto, actividad a realizar, lugar establecido, etc, pero principalmente este plazo se debe considerar de acuerdo a las condiciones de conveniencia de CONAF.

h) **Contenidos mínimos de los contratos de concesión**

El Contrato de Concesión, deberá suscribirse por Escritura Pública, ante Notario Público, por el adjudicatario y el Director(a) Regional o Director(a) Ejecutivo(a) de CONAF, previa visación de la Unidad Jurídica Regional o Central, y en el formarán parte a lo menos, los siguientes antecedentes:

- Individualización de las Partes.
- Documento Guía o los Términos de referencia técnicos-administrativos y económicos, el proyecto definitivo y otros documentos que sean pertinentes (ejem., normativas, planos).
- Plazo de duración de la concesión.
- Obligaciones y derechos del concesionario.
- Inspecciones de CONAF, multas, motivos y procedimientos de suspensión, cancelación, extinción y renovación de la concesión.
- Compromisos que asume CONAF ante la concesión.
- Procedimiento de solución de divergencias entre CONAF y el concesionario.
- Monto y modalidad de pago por el derecho a concesión.

i) La Corporación tiene la **facultad de caducar o suspender la concesión** dependiendo de la gravedad del incumplimiento del contrato de concesión por parte del concesionario, lo que será estipulado en cada contrato.

j) Pago de derechos por la operación de la concesión:

El pago de los derechos de la concesión, será una retribución económica en dinero y en bienes o servicios, considerando la reinversión en el área protegida donde se emplaza el proyecto turístico.

Se debe considerar la rentabilidad del proyecto, para definir las condiciones de aceptación de la propuesta de pago por el derecho a concesión.

Para ello es preciso, en primer lugar, la definición de un pago base, considerando los mayores costos institucionales que demandará la operación de la concesión, particularmente por motivos de su supervisión y cumplimiento del contrato en general. Y el segundo criterio, cuya aplicación exige que CONAF evalúe financieramente el proyecto, es un pago que corresponda a una proporción de los ingresos brutos (pago variable), para facilitar así el monitoreo de la contabilidad del concesionario, de la proporción que se determinará caso a caso. Y finalmente se considera un pago extraordinario para fines de reinversión en el área protegida.

El valor a pagar por el derecho a concesión se pacta de común acuerdo, en función del tipo de actividad, condiciones de mercado de la actividad, duración de la concesión, análisis de riesgo calculado y el beneficio esperado (proyección de ganancias).

k) Se establece que la concesión puede sufrir modificaciones de las condiciones u objeto, tanto por necesidad de la Corporación Nacional Forestal o por petición del concesionario, atendiendo a los requerimientos o motivos viables.

l) **Termino de la concesión:** Algunas causales de término, serán:

- Por petición del concesionario
- Por vencimiento del plazo
- Por necesidad de CONAF
- Por incumplimiento de la normativa de áreas silvestres protegidas y otras
- Por incumplimiento de los términos contractuales
- Liquidación o quiebra de la empresa concesionaria
- Otras causales que se deberán estipular en el contrato de concesión.

m) Aparte de la responsabilidad de CONAF de la supervisión técnica de las concesiones, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los planes de manejo, se debe considerar que regularmente la Institución evaluara financieramente las concesiones y así asegurar las garantías para el cumplimiento de la obligación concesionaria.

n) En el proceso de otorgamiento y operación de concesiones se deben establecer diferentes tipos garantías, como: por seriedad de ofertas, por fiel cumplimiento de la

ejecución de inversiones y por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios en el contrato y anexos a éste. Todo lo anterior, de acuerdo a la magnitud de las actividades, estableciendo tramos por montos de las inversiones.

4.4.3 Marco Institucional (organización y coordinación para la entrega de concesiones):

a) El rol de la Gerencia de Áreas Protegidas y Medio Ambiente (GAPMA) debe estar asociado a temas estratégicos, de desarrollo y supervisión de grandes y medianos proyectos, así como el apoyo a la gestión de Oficinas Regionales (DAPMAs) en materias relacionadas con las concesiones turísticas.

b) Las Oficinas Regionales (DAPMAs) deben en conjunto con la Oficina Central de CONAF estar ligadas al tema de licitaciones y alianzas estratégicas locales, cuando corresponda, considerando la estrategia que impulsa la Dirección Ejecutiva respecto a la labor de CONAF en el territorio.

c) Para el caso de licitaciones de carácter nacional, que comprenda licitaciones en áreas silvestres protegidas de distintas regiones, CONAF Central con el apoyo de las Oficinas Regionales preparará todos los documentos licitatorios necesarios incluyendo los pliegos de condiciones y la minuta del contrato, a excepción de proyectos de emprendedores locales con pequeños servicios como cafetería, guías de turismo, entre otros. Y en caso de licitaciones específicas regionales, la CONAF Regional con el apoyo de la Oficina Central preparará todos los documentos licitatorios necesarios incluyendo los pliegos de condiciones y la minuta del contrato.

d) Formación de un Comité nacional y regional: Para garantizar la selección de la modalidad de participación privada más apropiada y el subsiguiente proceso de estructuración técnica, financiera, legal y ambiental mas adecuado, se conformará un Comité a nivel nacional y regional, con representantes del área técnica, de finanzas y administración y jurídica, del nivel central y regional.

e) En la medida posible se incluirá en las comisiones de selección a otros actores locales (Municipios, Consejos Consultivos del área silvestre protegida, consejeros municipales, SERNATUR, entre otros), con la finalidad de dar un carácter participativo e inclusivo al proceso de licitaciones, lo que conllevará a alcanzar mayores niveles de legitimidad y valoración del área protegida por la comunidad local.

f) Dicho Comité tendrá a su cargo el diseño, promoción y estructuración de un proceso de participación privada transparente y competitiva, que garantice la búsqueda y selección de operadores idóneos y con la experiencia necesaria. Igualmente definirá las reglas de trabajo conjunto entre la comunidad y el operador privado de acuerdo para cada tipo de actividad turística.

g) La Gerencia de Áreas Protegidas y Medio Ambiente (GAPMA) dirigirá las actividades relacionadas con la coordinación con las Oficinas Regionales (DAPMAs), el establecimiento de los criterios de calidad en la prestación de los servicios asociados al turismo por parte de terceros y velará por el cumplimiento de los contratos (control de concesiones en coordinación con la unidad Control de Gestión de CONAF central y regionales). Así mismo, definirá lineamientos técnicos para la contratación de concesiones y otorgamientos de permisos y autorizaciones de índole turísticos en las áreas del SNASPE.

h) Los contratos con los concesionarios se deben relevar a una decisión entre una comisión de la Oficina Central, como miembro principal el o la Director(a) Ejecutivo(a), con la participación de la Oficina Regional, es decir en todo contrato a suscribir debe previamente ser sancionado por las autoridades centrales o a quien o quienes se designe.

i) El contrato de concesión obliga a CONAF central y oficinas regionales a realizar un seguimiento permanente a las actividades desarrolladas por los concesionarios, velando de esta forma por el cumplimiento a cabalidad de la normatividad que rige al área y los parámetros técnico ambientales descritos en los correspondientes contratos.

j) La Gerencia de Áreas Protegidas y Medio Ambiente, deberá con apoyo de las Oficinas Regionales efectuar la planificación del Uso Público de las áreas silvestres protegidas del Estado, en especial de aquellas unidades identificadas con potencial para el desarrollo del turismo.

Esto conllevará a promover la ordenación de las zonas de uso público, para un adecuado emplazamiento y magnitud de los servicios turísticos (ecoturísticos y otros), que incorporen conceptos de la planificación seccional (ej. Diseños arquitectónicos, materialidad, capacidad de carga y Límite de Cambio Aceptable, ubicación de redes viales internas, flujo de visitantes, zonas de camping, otros tipos de servicios, etc)

4.4.4 Condiciones básicas que conlleva el otorgamiento de concesiones

En general las concesiones estarán regidas por las siguientes condiciones:

a) CONAF debe establecer buenos vínculos con el concesionario, para entregar una buena atención hacia los visitantes y, además, los precios por concepto de servicios deberán ser consistentes con la política tarifaria que la Corporación aplicará en el corto plazo en las áreas silvestres protegidas.

b) Cuando se trate de construcción de infraestructura, el concesionario se obliga, como condición esencial del contrato, a construir en el terreno todo aquello

señalado en el proyecto de concesión y, a mantenerlo y operarlo durante toda la vigencia de la concesión,

c) En la construcción como asimismo en la etapa de operación de las concesiones, deberá respetarse la normativa contemplada en el Plan de Manejo de la unidad motivo de la concesión de servicios. Si no se cuenta con dicho documento de planificación, la Dirección Regional definirá normas específicas para cada caso en particular, considerando los objetivos y la correspondiente zonificación establecida para una determinada unidad,

d) Una vez concluida la concesión todos los bienes inmuebles que formaran parte de la concesión, pasarán a ser propiedad fiscal a cargo de la administración de CONAF,

e) El concesionario percibirá como única compensación por los servicios que preste, los ingresos monetarios que perciba por el cobro de tarifas aplicadas, según la naturaleza del proyecto de concesión, a los diversos productos y servicios que el tercero ofrezca a los visitantes del ASP,

f) En aquellas concesiones que trasciendan el plazo de vigencia del Plan de Manejo de una determinada área silvestre protegida, la nueva planificación de ella considerará los términos establecidos en el respectivo contrato en lo que sea pertinente. No obstante, la empresa o persona concesionaria podrá tomar medidas con el fin de adecuarse a las nuevas condiciones que impone la actualización del plan de manejo del área protegida,

g) Los concesionarios que efectúen sus actividades dentro de las áreas del SNASPE o en el contexto de su funcionamiento, deberán suscribir el Programa de Prevención de Riesgos para Visitantes, y su personal ser capacitado por CONAF en las aplicaciones de dicho programa. Estas normas serán exigibles a todas las concesiones vigentes, debiendo establecerse en los correspondientes contratos.

h) Se debe considerar que algunas actividades concesionadas pueden en cierta forma poner en riesgo la seguridad personal de los visitantes, por lo que se establece que la empresa concesionaria debe contar con seguros de vida correspondiente.

i) La concesión en ningún caso deberá sobrepasar la capacidad de carga predefinida y acordada con CONAF para la operación del servicio, particularmente para espacios reducidos y frágiles. De igual modo, y en el marco de la aplicación de la metodología "Límite de Cambio Aceptable" (LAC), orientada para otro tipo de situaciones, se deberá efectuar el monitoreo acordado con el propósito de detectar impactos al recurso natural por parte de los visitantes.

j) CONAF debe asegurarse que existe el conocimiento por parte del concesionario de cómo trabajar inserto en un ambiente natural de protección, por

lo que debe someterse a las reglas, normas, instructivos, etc, de un área silvestre protegida del Estado.

4.4.5 Regulación y Control de Concesiones

a) Se implementará un sistema de control, evaluación y seguimiento de los proyectos turísticos que se lleven a cabo en las áreas silvestres protegidas, con el propósito de asegurar el cumplimiento de estos y de los objetivos de los planes de manejo (Consultar Manual de Control de Concesiones año 2006).

b) Se formulará e implementará programas de monitoreo y seguimiento para la aplicación efectiva de medidas que minimicen o restauren los impactos ambientales negativos que la infraestructura y las actividades humanas puedan generar, en los recursos de suelo, agua, fauna y flora, y el paisaje.

c) Fiscalización de las normas ambientales:

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Bases de Medio Ambiente (N° 19.300), la realización de obras, programas o actividades en áreas protegidas determina la necesidad que estas sean ingresadas, previo a su ejecución, al sistema de evaluación de impacto ambiental. En el caso que la Resolución de Calificación Ambiental que debe emitir CONAMA, dé su aprobación a la iniciativa, se deberá velar por el cumplimiento de las medidas que se determinen para evitar, mitigar o compensar los impactos ambientales que se prevén.

4.4.6 Relación contractual con terceros

a) CONAF mantendrá la tuición, control y administración de los territorios de aquellas áreas silvestres protegidas en las cuales terceros desarrollen proyectos ecoturísticos.

b) Se establecen diversos mecanismos de relación con terceros, como asociaciones, concesiones, alianzas estratégicas u otras modalidades de participación, para la consecución de proyectos y acciones de carácter turístico en áreas silvestres protegidas y sus zonas de influencia.

c) Se promoverán las siguientes modalidades de licitación:

- **Proyecto de CONAF:** Se licita un proyecto formulado por CONAF, debiendo ejecutarlo el postulante seleccionado.

- **Ideas de CONAF:** Se licita el desarrollo de perfiles de proyectos formulados por CONAF. Quien sea seleccionado elaborará y ejecutará el proyecto pertinente.

Para las dos instancias anteriores, será CONAF quien elaborara los Términos de Referencia acotando el que hacer, diseños, la magnitud, ubicación y características generales del proyecto o idea, buscando con ello, la objetividad en el análisis de las propuestas recibidas.

- **Ideas de Terceros:** La presentación de una idea de desarrollo turístico por parte de un particular deberá ajustarse al marco de orientación técnico-administrativo definido por la Corporación y referirse a las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), considerando el respectivo Formulario de Presentación de la propuesta de Idea de Proyecto. Estas ideas se someterán a evaluación para analizar su compatibilidad con la planificación del área protegida y cumplimiento de otras variables, luego el proponente elaborará el proyecto aprobado por CONAF y lo ejecutará.

Cabe hacer hincapié que para las tres formas, se requiere que los proyectos aprobados por CONAF ingresen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que coordina CONAMA.

d) La empresa concesionaria podrá subcontratar otra empresa para prestar los servicios que originalmente fueron concesionada por ella, pero mantendrá la responsabilidad de cumplir con todas las obligaciones contraídas con CONAF en el respectivo contrato de concesión.

4.4.7 Calidad de la Gestión de las Concesiones

El proyecto que se genere, deberá contar con un Sistema de Gestión de Calidad, que facilite a la Asociación (CONAF-Terceros) la organización, el control y el seguimiento sistemático de las actividades que contemple el Proyecto, tendiente a mejorar continuamente los servicios que reciben los usuarios de las áreas silvestres protegidas.

Si bien el factor de calidad puede considerarse como una preocupación básica de un concesionario, es conveniente que CONAF supervise también este aspecto para así contribuir a garantizar un adecuado nivel de satisfacción de los usuarios por los servicios ofrecidos al interior de las unidades.

Para el caso específico de los guías de turismo, con el objeto de garantizar la calidad del servicio ofrecido, CONAF deberá exigir la acreditación otorgada por el organismo competente, dependiendo del tipo de actividad de que se trate.

4.4.8 Diseño Técnico-Económico

4.4.8.1 Ámbito de Planificación y Normas:

- a) Promover el desarrollo turístico dentro de las áreas silvestres protegidas acorde con las normas técnicas de las categorías de manejo y planes de manejo respectivos, en concordancia con los instrumentos legales y de planificación gubernamentales, regionales y locales.
- b) El uso público que puede realizarse en un área debe ser acorde a la planificación de ella y de otros instrumentos normativos sobre la gestión del SNASPE. En las unidades y zonas en que el acceso público sea posible, se procurará contar con los medios y los desarrollos necesarios para facilitar el ingreso, tránsito y el disfrute de personas con capacidades limitadas en lo físico, sensorial y/o intelectual.
- c) Cada una de las unidades deberá contar con un documento directriz de gestión denominado Plan de Manejo, el que deberá elaborarse de acuerdo a los lineamientos de planificación institucionales vigentes y ser aprobado por Resolución de la Dirección Ejecutiva de CONAF. No se permitirá la realización de obras o actividades que sean contrarias a la zonificación y objetivos de manejo de las unidades. En caso de surgir elementos de juicio que permitan proponer una modificación de este instrumento, se podrá solicitar la modificación pertinente a través del mismo mecanismo de aprobación del Plan señalado.
- d) Al no existir dichos documentos de planificación, la Dirección Regional de CONAF podrá autorizar la realización de obras o actividades necesarias para el manejo de la unidad, en el marco de los objetivos de manejo de la categoría respectiva y de las características ambientales propias del área.
- e) El diseño y localización de las obras debe ser compatible con aspectos de seguridad personal, conservación de los recursos naturales y culturales presentes, evitando o minimizando alteraciones o daños a dichos recursos. Se deberá utilizar un diseño que permita conjugar la calidad estética con la funcionalidad, integrando armónicamente las obras con el paisaje. El diseño debe comprender consideraciones relativas a proporciones, color, textura y localización, a fin de lograr una conjunción armónica, sin producir competencia entre atractivos y valores naturales, así como con rasgos culturales asociados y obras artificiales.
- f) El diseño de las obras debe considerar además, la utilización de materiales o estilos típicos de la localidad o región, procurando su concordancia con el entorno o definir una línea arquitectónica propia para la unidad del SNASPE.
- g) Se propiciará que los proyectos ecoturísticos a desarrollar por terceros incorporen actividades de educación e interpretación ambiental, tendientes a incentivar en los visitantes conductas ambientales positivas de protección y conservación.

4.4.8.2 Ámbito Infraestructura y Servicios :

- a) Armonizar la infraestructura de los proyectos turísticos en áreas silvestres protegidas, la que deberá estar en concordancia con los valores naturales y/o culturales del área respetando el estilo arquitectónico de la zona de influencia de ésta si correspondiese.
- b) Utilizar, en los proyectos turísticos a desarrollar en áreas silvestres protegidas, energías limpias, reciclado y en general adoptar medidas para el uso sustentable de los recursos naturales.
- c) Contemplar, para el diseño y operación de los proyectos turísticos los seguros que correspondan para ofrecer un servicio turístico que resguarde la integridad física de los usuarios, dependiendo de la magnitud de los emprendimientos, ya que es muy difícil solicitar garantías cuando se trata de emprendimientos locales de baja escala.
- d) Se procurará que todas las construcciones contemplen facilidades para personas con problemas de movilidad o sensorial de acuerdo al Manual de Accesibilidad de CONAF.

4.4.8.3 Condiciones y aspectos a privilegiar

El diseño, ejecución y operación de los servicios recreativos – turísticos en las áreas silvestres protegidas, por gestión directa (CONAF) o por terceros, debe ceñirse básicamente a los siguientes lineamientos:

- a) **Compatibilidad con la planificación del área silvestre protegida:** Particularmente con su Plan de Manejo y considerando éste, a sus objetivos generales y específicos y al ordenamiento territorial o zonificación establecida para el área.

Mediante la división y ordenamiento territorial de las áreas silvestres protegidas, en las denominadas “Zonas de Uso”, se pretende optimizar la conservación de los recursos naturales presentes en ellas y, supeditado a este propósito esencial, permitir un uso regulado de actividades de investigación científica, educación ambiental y recreación en ambientes naturales. Por lo tanto, la gestión de un particular sólo se realizará en las zonas de uso intensivo, extensivo y primitivo, en todas éstas cumpliendo los objetivos y normas establecidas para cada una de ellas.

Se deberá planificar los servicios concesionados que impliquen infraestructura mayor o recreación de alto impacto, solo en las zonas de uso público (intensivo), definidas en la planificación de la unidad, es decir, hoteles, hosterías, refugios, navegaciones mayores, u otros,. Y las demás actividades o servicios

concesionados recreativos de bajo impacto, podrán ser planificados dentro de las zonas primitivas, intensivo y extensivo, previo acuerdo con la administración de la unidad.

b) **Viabilidad ambiental:** Toda proyecto ecoturístico a desarrollar por terceros al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, de acuerdo al artículo 10 letra p de la Ley 19.300 debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Además se debe considerar el manejo ambiental y el uso de tecnologías limpias, tratando de garantizar un manejo integral de los desechos sólidos y líquidos, promoviendo también la participación en esta gestión de las comunidades locales.

A CONAF le interesa el uso de materiales biodegradables, reciclables o reutilizables, de modo de minimizar los desechos sólidos.

Cabe señalar a modo de información que la Corporación Nacional Forestal, preocupada por el impacto que la afluencia de personas puede generar en las áreas silvestres protegidas, cuenta con una metodología, en proceso de perfeccionamiento, para la Evaluación de la Intensidad de Uso Público en áreas silvestres protegidas, la que permite enfrentar el tema de capacidad de carga turística en sus unidades y la toma de decisiones de manejo a través del monitoreo ambiental.

c) Los concesionarios deberán buscar las formas de implementar procesos de producción limpia, o en lo ideal certificar bajo ISO 14001, u otra, sus servicios, a modo de asegurar la calidad ambiental del área protegida respectiva.

d) **Diversificación del desarrollo ecoturístico:** Dependiendo de las aptitudes del área silvestre protegida y la compatibilidad con las respectivas normas contenidas en el Plan de Manejo u otro documento de planificación, se deberá contemplar una variedad de infraestructura y servicios recreativos, mediante los cuales se satisfaga la demanda de los visitantes.

e) **Opciones de uso para distintos segmentos de visitantes:** Cualquier desarrollo que se establezca en las áreas silvestres protegidas del Estado, debe contemplar, en lo posible, usos para personas con distintos niveles socioeconómicos, edades, intereses, así como para otros segmentos de la población, como las personas discapacitadas.

Se debe considerar que la institución tiene como disposición interna en las ASP, de otorgar algunos beneficios de liberación de ingresos algunos visitantes con alguna característica (niños, adultos mayores, discapacitados, estudiantes, etc.), por lo que se debe establecer en conjunto con la empresa concesionaria que debe respetar y seguir entregando este beneficio a la comunidad.

f) **Participación de comunidades insertas y/o aledañas a las áreas silvestres protegidas:** La gestión de CONAF con participación de terceros en áreas silvestres protegidas, debe trascender las fronteras de ellas, lo que se debe reflejar positivamente en la generación de oportunidades de negocio para las comunidades aledañas, incluyendo en éstas a las comunidades indígenas vecinas a muchas áreas.

Esto a través de una variada gama de posibilidades, como gestión directa de los proyectos, contratación de mano de obra, subcontratación de servicios, proveedores de materia prima, asociaciones con empresarios locales, venta de artesanía local u otros.

Realizar 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”.

GLOSARIO

Para la correcta interpretación del presente documento, se entenderá por:

- 1) Corporación Nacional Forestal (CONAF) : Institución autónoma del Estado que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, cuya misión es “Contribuir al desarrollo del país a través de la conservación del patrimonio silvestre y el uso sostenible de los ecosistemas forestales”.
- 2) SNASPE: El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, actualmente conformado por 32 parques nacionales, 48 reservas nacionales y 15 monumentos naturales. El conjunto de estas áreas abarca una extensión de aproximadamente 15 millones de hectáreas, lo que representa el 19% de la superficie continental de Chile.
- 3) Área Silvestre Protegida : Son los ambientes naturales, terrestres o acuáticos, con límites definidos, sujetos por el Estado a prescripciones legales, administrativas y de manejo, para la consecución de uno o varios objetivos de preservación o conservación;
- 4) Ecoturismo: Se entenderá como la realización de actividades en áreas naturales, con el propósito de esparcimiento en pleno contacto con la naturaleza, considerando también el aspecto educativo con énfasis en la conservación ambiental. Por lo tanto se incluyen diferentes tipos de turismo especializado, como: aventura, rural, científico y ecoturismo propiamente tal;

Ecoturismo:

Definido oficialmente por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés), concepto ratificado por la Organización Mundial para el Turismo (OMT) mediante la instauración del Código Ético Mundial para el Ecoturismo es: “ Aquella modalidad turística ambientalmente responsable, consistente en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestres) de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y pasado) que puedan encontrarse ahí, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales.” OMT

- 5) Conservación: La gestión de la utilización de la naturaleza por el ser humano, de tal forma que produzca el mayor y sostenido beneficio, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las futuras generaciones;
- 6) Preservación: La mantención de la condición original de los recursos naturales de un área silvestre, reduciendo la intervención humana a un nivel mínimo;

- 7) Categoría de manejo: Sistema técnico y administrativo que se aplica a las áreas silvestres protegidas, para el cumplimiento de objetivos de conservación o preservación.

La Ley N° 18.362 (27 diciembre de 1984), establece cuatro categorías de manejo: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes. De estas últimas no ha sido creada ningún área protegida. La definición y objetivos generales de estas categorías son:

Parque Nacional : Área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de auto perpetuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo.

Los objetivos de esta categoría, son:

- Preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos.
- La continuidad de los procesos evolutivos.
- La realización de actividades de educación, investigación o recreación.

Monumento Natural :Área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico.

Los objetivos de esta categoría, son:

- Preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos.
- La realización de actividades de educación, investigación o recreación.

Reserva Nacional : Área cuyos recursos naturales es necesario proteger y conservar con especial cuidado, por encontrarse degradados, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad.

Los objetivos de esta categoría, son:

- Protección y conservación del recurso suelo y de las especies amenazadas de fauna y flora silvestre.
- Mantenimiento o mejoramiento de la producción hídrica.
- Desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento sustentable de la flora y la fauna nativa.

Reserva de Regiones Vírgenes : Área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tránsito de vehículos motorizados y vedada a toda explotación comercial.

El objetivo de esta categoría es:

- Mantener estas Reservas inviolables en cuanto sea factible, excepto para la investigación autorizada por CONAF e inspección por parte de ella.
- 8) Unidad de manejo: Cada Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, individualmente considerados;
- 9) Plan de Manejo: Documento que contiene la orientación general de manejo para una determinada área silvestre protegida. Los planes de manejo cuya vigencia normalmente es de 10 años, son elaborados por CONAF y en ellos se especifican las características esenciales del área, sus objetivos de manejo, las zonas de uso (zonificación), las normas, actividades y requerimientos de los programas de manejo que se determinen de acuerdo a los objetivos y a la zonificación;
- 10) Bases de la Licitación: Documentos que contienen las condiciones y prescripciones que regulan una licitación y que podrá comprender, entre otros, a las Bases Administrativas, Técnica (Términos de Referencia) y Económica.
- 11) Recreación:
Es sinónimo de entretenimiento, diversión, alegría, actividad sin esfuerzo y no demasiado importante. Es decir, está centrada en el juego y la diversión. Se desarrolla en un tiempo de poca valía social, o en otras palabras tiempo de ocio o libre, no es obligatorio y no conlleva a productividad.
Aplicando la terminología, o más precisamente la etimología el término recreación indicaría el “volver a crear”.
La recreación puede ser individual o grupal, e involucra aspectos tan diferentes como la lectura, deporte, música, excursionismo, pintura, cine, filatelia, etc. Por lo tanto, comprende un número infinito de experiencias en una multiplicidad de situaciones.
Lo que caracteriza a todo este tipo de actividades recreativas es la actitud del individuo, la disposición mental de quien a ellas se entrega, por propia elección, en sus horas libres. Cualquier ocupación puede ser justamente considerada recreativa, siempre que alguien se dedique a ella por su voluntad, en su tiempo libre, sin tener en vista otro fin que no sea el placer de la propia actividad y que en ella encuentre satisfacción íntima y oportunidad para recrear. (Grupo de trabajo ECDR 2003)
- 12) Área de concesión o área de influencia de la concesión: El área conformada por los terrenos utilizados por la concesión para desarrollar la infraestructura

destinada a la operación de la concesión, como asimismo a aquellas rutas o vías en donde se presten servicios ecoturísticos (navegación, cabalgatas, otros).

13) Obra: Corresponde a las construcciones e instalaciones que comprenden los servicios ecoturísticos que ofrece una determinada concesión;

14) Tarifa: Precio del servicio básico y complementario prestado por el concesionario,

15) Comunidad local: Se refiere a un grupo heterogéneo de instituciones, individuos o grupos de individuos, que teniendo una proximidad geográfica relativa a las áreas silvestres protegidas, se vinculan con éstas en distintos niveles de relación; donde además de la variable geográfica, existen otras variables, como son la vinculación histórica, la dependencia asociada a medios de subsistencia, el mandato institucional entregado a organismos gubernamentales, el interés económico de diversos sectores y, en definitiva, aquéllos que bajo diferentes modalidades de interés, se vinculan con las áreas silvestres protegidas. Todos ellos son reales o potenciales actores, cuyos intereses deben estar en conocimiento de la Corporación. (Política para el Desarrollo del Ecoturismo en el SNASPE y su entorno, CONAF – 1997)

16) Comunidad indígena: Agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena (mapuche, aimará, rapa nui, atacameña, entre otras) y que se encuentran en una o más de las siguientes situaciones: provengan de un mismo tronco familiar, reconozcan una jefatura tradicional, posean o hayan poseído tierras indígenas en común; provengan de un mismo poblado antiguo (Ley Indígena, Título I, párrafo 4°, art. 9)

17) Turismo social: Se trata de un turismo que busca la igualdad y accesibilidad para todos, incluyendo familias, jóvenes, mayores, personas con discapacidad y todas aquellas personas que por medios o capacidades limitadas se ven restringidos o excluidos en otros contextos de la sociedad. Por tanto, está dirigido a segmentos turísticos diversos en lo que se refiere a nivel de ingreso, edad y discapacidad.



GOBIERNO DE CHILE
CONAF

Corporación Nacional Forestal
CONAF