

INFORME FINAL

**PROGRAMA:
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES
PROTEGIDAS POR EL ESTADO
(SNASPE)**

**MINISTERIO: DE AGRICULTURA
SERVICIO: CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL**

**PANELISTAS:
MARIO GAYMER C. (COORDINADOR)
GUILLERMO DONOSO H.
MIGUEL GARCÍA C.**

JUNIO DEL 2005

NOMBRE PROGRAMA: SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS POR EL ESTADO (SNASPE)
AÑO DE INICIO: 1984
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE AGRICULTURA
SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	12
1.1. Descripción General del Programa.....	12
1.2. Justificación del Programa	13
1.3. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa	14
1.4. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito	16
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa	17
1.6. Procesos de producción de los componentes.....	17
1.7. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación	25
1.8. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable.....	28
1.9. Caracterización y número de beneficiarios potenciales.....	30
1.10. Caracterización y número de beneficiarios objetivo.....	30
1.11. Reformulaciones del Programa.....	31
1.12. Otros programas relacionados	31
1.13. Antecedentes Presupuestarios.....	34
II. TEMAS DE EVALUACIÓN.....	35
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	35
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa.....	35
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial.....	35
1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico	37
1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico	39
1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño.....	41
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	42
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.....	42
2.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago	45
2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable	45
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA	47
3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes	47
3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito	50
3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin	54
4. RECURSOS FINANCIEROS.....	56
4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros	57
4.2. Eficiencia del Programa	61
4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes.....	61
4.2.2. Gastos de Administración.....	62
4.3. Economía.....	63
4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa.....	63
4.3.2. Aportes de Terceros.....	63
4.3.3. Recuperación de Costos.....	63
5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	65
6. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA.....	66
7. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	66
III. CONCLUSIONES.....	67
IV. RECOMENDACIONES	74
V. BIBLIOGRAFÍA	76
VI. ENTREVISTAS REALIZADAS	78
VII. ANEXOS	79
Matriz De Evaluación Del Programa.....	80
Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2001-2004.....	85
Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos.....	90

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001 - 2004

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$3.039 millones

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

El Fin del programa es “Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental”.

1.2. Propósito

El propósito es: “El patrimonio ambiental de Chile conservado en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado entrega servicios recreativos, de conservación del patrimonio natural y cultural, a la comunidad”.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del programa se puede diferenciar en función de los tres componentes definidos:

- Para el primer componente: “Facilidades recreativas son entregadas en las ASP”, asociado con el uso público de las áreas protegidas, la población objetivo está compuesta por el conjunto de la población nacional, más los extranjeros que desarrollan turismo basado en actividades de naturaleza; la principal restricción va a estar dada por la capacidad de acogida que presenten los sitios de visita destinados al uso público.
- El segundo componente: “Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP”, posee una población objetivo similar a la población potencial: el conjunto de toda la humanidad presente y futura.
- En cuanto al tercer componente: “Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación”, vinculado a las comunidades insertas en el área de influencia de las ASP, la población objetivo corresponde a aquellos habitantes del territorio que se ven directamente beneficiadas o perjudicadas por la existencia de una unidad del SNASPE, y/o que tienen la capacidad de afectar el desempeño de la ASP.

1.4. Población Beneficiaria

Los beneficiarios del primer componente, único componente en el cual se dispone de una cuantificación, son los visitantes de las ASP, los cuales ascendieron a 1.378.076 en 2004.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), es un programa de cobertura nacional, ejecutado y administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que desde 1984 con la creación de la Ley N° 18.362 – que aún no ha entrado en vigencia – se encuentra regulado en sus funciones y objetivos¹.

El SNASPE es responsable de las áreas silvestres en ambientes naturales que cuentan con la protección legal del Estado de Chile y sus principales objetivos son proteger y conservar muestras representativas de la diversidad biológica del país; proteger, recuperar y manejar especies de flora y fauna que presenten problemas de conservación; proteger y poner en valor los recursos culturales insertos en las áreas y

¹ La vigencia de este instrumento legal se encuentra supeditada a la creación de una Corporación Nacional Forestal y de Protección de los Recursos Naturales Renovables (conocida como CONAF Pública) condición que hasta la fecha no se cumple; sin embargo, los objetivos del SNASPE se encuentran ratificados en la Ley Marco del Medio Ambiente N°19.300 (1994), otorgando el principal respaldo legal a la existencia del programa. Esta situación constituye una inconsistencia institucional que supera los alcances de la presente evaluación.

contribuir mediante la gestión de educación ambiental a crear conciencia ambiental en la comunidad. En la actualidad el sistema cuenta con 94 unidades, distribuidas en 31 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales, equivalentes a 14.125.271 hás. que corresponden al 19% del territorio nacional.

1.5.1. Componente 1: Facilidades recreativas son entregadas en las ASP

Este componente se produce a través de la disposición de espacio, infraestructura y actividades que permiten el desarrollo de actividades turísticas, recreativas y educativas dentro de las zonas de uso público de las ASP. Esta situación se organiza a través de la gestión directa del personal de CONAF o a través de concesionarios o terceros que por medio de convenios suministran facilidades y servicios.

1.5.2. Componente 2: Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP

La producción de este componente es desarrollada fundamentalmente por el personal de CONAF que ejecuta tareas de investigación, vigilancia, control y monitoreo al interior de las Áreas Silvestres Protegidas, tareas que permiten aumentar el conocimiento de los recursos conservados y asegurar la protección in situ del patrimonio silvestre. Fundamentalmente las tareas de investigación y monitoreo son complementadas con el apoyo de investigadores externos, autorizados por CONAF para el desarrollo de sus estudios, o contratadas por esta institución en caso de requerirse. Las investigaciones realizadas corresponden a estudios de comportamiento, censos, evaluaciones ecosistémicas, prospecciones arqueológicas, evaluación de recursos escénicos y otros estudios, que permiten el conocimiento del territorio y sus recursos protegidos, facilitando el desarrollo de instrumentos de planificación como son Planes y Guías de Manejo.

1.5.3. Componente 3: Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación.

Este componente busca potenciar las actividades de conservación, integrando a la comunidad aledaña a las ASP y coordinando las acciones con esta. Se genera a través de la relación entre las ASP y la comunidad local por medio de Consejos Consultivos y otras instancias de coordinación (como la participación de la comunidad en la elaboración de planes de manejo y planes de conservación de especies y la suscripción de convenios de asociatividad) y de vinculación institucional (tales como charlas y otras actividades de difusión), que permiten el compromiso de los habitantes de las áreas de influencia de las áreas protegidas con estos territorios de importancia nacional y mundial.

1.6. Antecedentes Financieros

Durante el período en evaluación, el presupuesto del Programa ha aumentado en un 14,5%, hasta llegar en 2004 a M\$ 4.922.969 (16% del presupuesto de la institución, CONAF), en tanto el gasto efectivo ha subido en un 14,8%, hasta llegar a \$ 4.905.276 en 2004. Se financia casi en su integridad con el aporte institucional; a su vez la institución (CONAF) se financia en un 88% (2001) a 84% (2004) por aportes fiscales, y el resto con ingresos propios, entre los que se cuentan los generados por el Programa. La única parte del financiamiento del Programa separable del aporte institucional, fue un convenio específico con el gobierno de Holanda, que finalizó en 2003 y aportó entre un 5% y un 7% del financiamiento del SNASPE. El Programa ha generado ingresos que alcanzan en promedio a un 25,1% de su gasto total; estos ingresos concurren al financiamiento general de la institución, sin mecanismos que los orienten específicamente a financiar al Programa. El presupuesto inicial para 2005 es de M\$ 3.038.586 (este valor no considera los servicios de dirección y administración prestados al Programa por las dos unidades de CONAF a las que se hace referencia más adelante en el punto 2.4).

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El Panel considera que la necesidad sobre la cual se basa el Programa de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), cuyo accionar se centra en tres componentes que tienen que ver con las actividades de recreación, conservación, y de vinculación con la comunidad, está bien identificada y establecida. El SNASPE surge por necesidades del Estado establecidas en la Constitución Política y

diversos instrumentos legales, para revertir los procesos de extinción de muchas especies de flora y fauna silvestre del país, así como para recuperar de la degradación, ecosistemas únicos o de alto valor ecológico. Y también para proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema.

El programa tiene definida conceptualmente su población, sin embargo no cuenta con una cuantificación de ella. Conceptualmente, la población potencial del Programa se puede definir – correctamente – como la población mundial total, presente y futura, ya que los beneficios de la conservación no están limitados espacial ni temporalmente. Por otro lado, la población objetivo de los diversos componentes puede presentar diferencias significativas. En el caso del primer componente, que corresponde a servicios recreacionales, se requiere de una definición técnica de la población objetivo. Esto se debe a que es concebible un número de visitantes tal que el componente entre en conflicto con la conservación correspondiente al segundo componente. De contarse con definiciones de carga máxima de visitantes, se podría asumir que el objetivo político sería acercarse a esas cifras, pero actualmente no se tiene determinadas estas cargas máximas, ni existe una metodología generalmente aceptada para hacerlo. En cuanto al segundo componente, que corresponde a la conservación del patrimonio natural y cultural, no corresponde determinar un subconjunto de la población potencial que pueda ser considerado como población objetivo, ya que los beneficios de la conservación no están acotados espacial ni temporalmente, como se indicó antes. En cuanto al tercer componente, vinculación con la comunidad, la población objetivo corresponde a aquellas comunidades que se ven directamente beneficiadas o perjudicadas por la existencia de una unidad del SNASPE y que tengan una mayor potencialidad de apoyar los objetivos establecidos en el propósito del SNASPE.

El Panel considera que no corresponde incorporar el enfoque de género ya que existe igualdad de posibilidades de beneficiarse de los beneficios de la conservación y recreación. Los beneficios de la conservación no afectan diferenciadamente a hombres y mujeres. No obstante lo anterior, el Programa debe velar por usar un lenguaje no discriminatorio en sus comunicaciones y programas de educación ambiental.

La producción de los componentes es considerada por el Panel como suficiente para lograr el propósito en un grado aceptable si se ratifican los supuestos a este nivel. Adicionalmente, si se logra el propósito y se confirman los supuestos correspondientes a este, el Panel considera que se contribuye significativamente para el logro del fin del Programa. Por ende, la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico se valida.

Respecto a la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico, el Panel no ha identificado indicadores factibles de medir y evaluar que fueran deseables agregar ni quitar de esta Matriz, y concluye que la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del Programa se valida. No obstante lo anterior, es importante destacar que tanto para el segundo y tercer componente, que corresponde a la conservación del patrimonio natural y cultural y vinculación con la comunidad, la posibilidad de medición de la producción es limitada dado que no existen unidades factibles de medición además que conceptualmente en estos componentes sólo pueden definirse metas a nivel del proceso productivo y no del producto mismo. Por lo anterior, para estos dos componentes los mejores indicadores que se logró establecer son más bien indicadores del proceso y no en rigor del producto.

Las dos reformulaciones del Programa, en el periodo que comprende la evaluación, han consistido en el desarrollo de un plan estratégico; uno en el año 2001 y el segundo en el 2003. En el plan estratégico del año 2001, se establece la reformulación más significativa del Programa, que ha sido la reorientación de éste respecto a la participación de la comunidad. Esta reorientación representa una mejora significativa en el diseño del Programa dado que los esfuerzos por conservar biodiversidad carecen de sentido si la ciudadanía no está consciente ni de los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, ni de los beneficios que se derivan de la biodiversidad. En la reformulación del 2003 se definen en forma más específica los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan de Acción 2001 – 2005, permitiendo al Programa enfrentar los elementos positivos y negativos del entorno tanto interno como externo que se identificaron durante la formulación del plan estratégico 2003.

2.2. Organización y Gestión

La estructura organizacional del Programa corresponde a una estructura matricial ya que cuenta con dos tipos de estructura al mismo tiempo. El funcionario de nivel local tiene dependencia jerárquica de su superior directo y, a través de él, del Director Regional, pero al mismo tiempo tiene dependencia funcional de las unidades, a nivel regional y central, correspondientes al área específica en que se desempeña. La estructura matricial del Programa no ha presentado las ineficiencias que pueden darse en este tipo de estructuras, gracias a la preponderancia de la línea jerárquica; la estructura organizacional es absolutamente jerárquica y las funciones operativas dependen exclusivamente de las Direcciones Regionales, siendo las funciones del nivel Central la planificación, supervisión y coordinación. Sin embargo, las debilidades institucionales presentes en la inserción del Programa dentro de CONAF, donde compete con las diversas responsabilidades institucionales, no permiten concluir que esta estructura sea del todo adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito, dado que esta competencia genera una precariedad presupuestaria del Programa; esto es particularmente evidente en situaciones de excepción que requieren de reasignaciones presupuestarias, las cuales reducen las asignaciones iniciales del Programa, tales como emergencias debido a incendios forestales.

La Administración de las ASP es coordinada regionalmente por cada Unidad de Gestión de Patrimonio Silvestre regional, las cuales dependen jerárquicamente de las Direcciones Regionales de CONAF, pero funcionalmente del Departamento de Patrimonio Silvestre. La asignación de responsabilidades y funciones del personal en cada ASP, se definen en los documentos de planificación del ASP tales como los Planes de Manejo, las Guías de Manejo, y los Planes Operativos Anuales.

La asignación de recursos para el Programa, a nivel regional, la efectúa el Nivel Central de CONAF al final del año anterior a la ejecución, asignando a cada Dirección Regional valores por ítem en forma global, en base a una solicitud que se fundamenta en el plan de acción anual regional. Es importante destacar que las asignaciones presupuestarias entre regiones poseen en su estructura un fuerte componente histórico, ya que la asignación y distribución no han tenido grandes variaciones en los últimos años, asignación que no necesariamente refleja las necesidades ni el dinamismo que se establecen en los lineamientos estratégicos del Programa.

El 25% de los presupuestos regionales se asigna a fondos centrales para financiar la asignación presupuestaria en base a dos concursos: (i) concurso regional financiado con el 5% retenido de todas las regiones y (ii) concurso de programas a nivel regional, financiado con el 20% retenido del presupuesto total de la región correspondiente. El concurso de programas a nivel regional ha permitido al Programa, en el año 2004, paliar en forma limitada la asignación histórica a través de la aprobación o incorporación de algún proyecto específico; es así como en dicho año, el Programa incrementó su presupuesto histórico en un 33% en base a este mecanismo de asignación presupuestaria concursable. Sin embargo, es importante destacar que este sistema concursable institucional no elimina totalmente el criterio de asignación presupuestaria histórica; es decir, no representa una solución adecuada para la asignación presupuestaria ya que no necesariamente refleja las necesidades ni el dinamismo que se establecen en los lineamientos estratégicos del Programa.

El Programa no cuenta con un sistema de registros contables que permita determinar anualmente las asignaciones presupuestarias entre componentes y al interior de estos, lo cual dificulta una toma de decisiones informada.

Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en el Programa corresponden a los indicadores de gestión informados anualmente en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG) incorporados al Sistema de Planificación y Control de Gestión, SIGI. Dichos instrumentos constituyen mediciones anuales de los procesos relevantes que generan los productos estratégicos, los cuales son los siguientes: (i) Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado con regulación de uso, (ii) Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación y (iii) ASP del Estado con acceso y participación de la comunidad. El primer producto estratégico se relaciona con el primer y segundo

componente: Facilidades recreativas son entregadas en las ASP y Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP, respectivamente. El tercer producto estratégico se relaciona con el primer componente y también con el tercero: Áreas silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación. Es decir, los productos estratégicos no tienen una relación única con los componentes presentados en la matriz de marco lógico, debido a lo cual los instrumentos actuales de seguimiento y evaluación permiten evaluar sólo parcialmente el cumplimiento de los componentes y, por consiguiente del propósito del Programa, existiendo indicadores de la Matriz de Marco Lógico para los cuales el SIGI no genera información.

El Programa no tiene un sistema permanente de evaluación del desempeño de los servicios concesionados en el componente 1, sino solamente se monitorea el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

2.3. Eficacia y Calidad

La producción de los componentes es considerada por el Panel, dentro de lo que es dable teniendo en cuenta las dificultades de información, como suficiente para lograr el propósito en un grado aceptable. Sólo la producción del primer componente es medible, (1.378.076 visitantes en 2004, habiendo incrementado en un 29,6% desde 2001, aunque con una pequeña baja en 2002; en 2004 representa cerca de un 7% de la población objetivo), y se la evalúa positivamente. La producción de los componentes segundo y tercero se debió medir sólo indirectamente (a través de mediciones de insumos cruciales en el proceso productivo), ya que conceptualmente no existen medidas adecuadas del producto. La producción del segundo componente se aprecia baja, ya que la superficie del SNASPE que se encuentra bajo plan de manejo (indicador utilizado) creció en un 4,6% desde 2001, llegando a representar sólo un 19,3% (en 2004) de la superficie total del SNASPE. De un total de 94 ASP, existen 21 (con un 41,5% de la superficie del SNASPE) sin manejo ni presencia permanente del el Programa, aunque su difícil accesibilidad les otorga un cierto grado de protección, y además hay 20 ASP (39,2% de la superficie del SNASPE) que son efectivamente administradas pero no cuentan con un plan de manejo. La producción del tercer componente se percibe aún baja de acuerdo al indicador elegido (sólo un 28,7% del total de ASP cuentan con Consejo Consultivo), pero mejorando en forma muy acelerada (520% de incremento entre 2002 y 2004).

El cumplimiento del propósito es satisfactorio, a pesar de algunos atrasos en la implementación de los Planes de Manejo elaborados con la nueva metodología y de la existencia de ASP no manejadas por falta de recursos. El SNASPE abarca casi el 19% de la superficie nacional, cifra algo mayor que otros países latinoamericanos con los que se pudo comparar. Entre el 52 y el 56% de las ASP cuentan con plan de manejo vigente, y un pequeño pero creciente número de ellas (3,8% en 2004) está bajo plan de manejo elaborado con la nueva metodología².

Sin embargo, subsiste el problema de si la cobertura geográfica de las ASP corresponde con las especies y ecosistemas prioritarios de proteger. El SNASPE incluye muestras de 67 (equivalentes al 78,8%) de las formaciones vegetacionales existentes (42 de ellas está bajo plan de manejo), de manera que presenta un déficit de 18 formaciones, principalmente en la zona norte y central; pero la mitad de esas 67 formaciones vegetacionales se encuentra con menos de un 5 % de representación en el SNASPE. En cuanto a la fauna, salvo unas pocas especies muy circunscritas a ASP específicas, la protección localizada en las áreas protegidas parece ser insuficiente. Una inadecuada distribución de las superficies afectadas haría que el Programa, aún logrando plenamente su propósito, contribuyera muy poco al logro del fin (que es: "Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental"), y se puede concluir que con la misma superficie total bajo protección, pero con una distinta distribución geográfica, se podría proteger en un grado mayor las principales especies y ecosistemas en peligro. La participación del Programa en la definición de nuevas ASP es bastante limitada, ya que su

² Esta metodología, basada en un método de evaluación multicriterio y el sistema de información geográfico (SIG), define aptitudes territoriales de diversas zonas de las ASP y permite realizar una planificación participativa del uso del territorio, considerando a la comunidad, consejos consultivos y otros servicios relacionados.

creación requiere, además de la destinación de los terrenos correspondientes, de un Decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales o del de Agricultura³.

Los beneficios del Programa no son sustentables, ya que si las actividades conservacionistas son descontinuadas, el quehacer humano tenderá a romper la conservación y a producir riesgo e incluso pérdida de especies y de habitats. Por consiguiente, este Programa debe ser considerado como permanente, al menos en tanto no sea reemplazado por otro, ya que enfrenta una necesidad que es de carácter permanente.

El Programa no tiene definidos criterios de focalización en cuanto a sus beneficiarios (personas beneficiadas por sus productos), y no corresponde definirlos ya que sus objetivos no son de apoyo a sectores particulares - desprotegidos u otros - de la sociedad. Sin embargo, sí tiene sentido definir un criterio de focalización en su producto, en el sentido de determinar especies silvestres cuya protección es preferencial. A juicio del Panel, esta focalización en productos, en la que destacan los Planes Nacionales de Conservación de la Vicuña y de la Chinchilla, ha resultado exitosa pero sólo parcialmente, pues ha cubierto solamente una pequeña porción de las especies amenazadas presentes al interior del SNASPE.

La evaluación de los usuarios del primer componente – visitantes de las ASP – realizada mediante una encuesta en 2002⁴, es positiva en su conjunto, pero al mismo tiempo resalta insuficiencias en la implementación e infraestructura turística, que delatan una inversión menor que la deseable. Alrededor del 95% se declararon satisfechos con la visita, y también alrededor de un 95% recomendaría esta visita a otras personas. Más de un 75% evalúa como buena la disposición de los guardaparques, aunque algo menos del 50% evalúa bien el conocimiento técnico de éstos. Alrededor de un 70% evalúa como buenas las actividades recreativas realizadas, pero sólo entre 25 y 30% evalúan bien elementos como los senderos explicativos y los letreros y paneles educativos. Entre un 50% y un 60% evalúan como buena la implementación del lugar de estadía, y algo menos del 60% evalúa bien los servicios básicos.

Una evaluación de distinto origen, es la percepción del mundo académico y social, en que se ha expresado⁵ preocupación por la carencia de recursos y falta de jerarquía del tema de conservación ambiental dentro de las políticas públicas de nuestro país, sin que eso implique una crítica al Programa en particular pero sí al nivel de recursos que se le asigna.

El Panel considera que el Programa ha contribuido efectivamente al logro del Fin, a través de la producción de sus componentes recreacional, conservacionista y de vinculación al medio. La cobertura territorial total del SNASPE se compara favorablemente con la de aquellos países latinoamericanos para los cuales se pudo obtener información. Cabe sin embargo destacar que la conformación de este universo de ASP no es necesariamente la del mayor impacto posible en la conservación de especies y ecosistemas de importancia, lo que limita el impacto conservacionista del Programa, haciendo que incluso un buen logro del propósito no necesariamente signifique un aporte adecuado al logro del fin. Por ello, una evaluación más comprehensiva del logro del Fin del Programa, y que por lo tanto excediera el ámbito de éste (limitado a las ASP existentes), debería considerar como uno de sus puntos centrales el análisis de la conformación de las ASP (y por lo tanto de una eventual readecuación de la superficie afecta) y de los criterios y procedimientos para la definición de las nuevas ASP.

Por otro lado, la representación incompleta dentro del SNASPE de la biodiversidad que se busca proteger puede enfrentarse con acciones públicas y privadas adecuadamente integradas. El logro del fin del

³ La incorporación de nuevas áreas protegidas es decidida por el Ministerio de Bienes Nacionales con el acuerdo del Ministerio de Agricultura si corresponde a terrenos fiscales, o bien por el Ministerio de Agricultura si el predio pertenece a CONAF, o le está entregado en comodato, o corresponde a bienes nacionales de uso público. En ambos casos, el Programa propone la creación de la ASP y realiza los estudios correspondientes. La decisión se perfecciona mediante un Decreto Supremo del ministerio correspondiente.

⁴ Cuantitativa Estudios Ambientales (2002).

⁵ En el taller de evaluación de la gestión ambiental del período 1990 - 2004, realizado en 2004 bajo la coordinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Programa requiere de un diseño de un sistema de cooperación y complementación que permitiera aprovechar las fortalezas de las acciones públicas y privadas, supliendo al mismo tiempo sus debilidades

2.4. Eficiencia / Economía

El sistema contable de la institución no está orientado a la gestión, lo que hace que no entregue cifras correspondientes a los gastos del SNASPE. Ello obliga a éste a reprocesar la información que le entrega el sistema contable, para lo cual utiliza procedimientos que no dan garantía de confiabilidad, y que de hecho han generado diversos valores discordantes, con errores como la no contabilización de algunos gastos y la doble contabilización de otros, y con otros errores que no pudieron ser resueltos, originados al trabajar con distintas bases de datos.

Por otro lado, el sistema contable distingue diversos programas internos de la institución (aunque no permite medir los servicios prestados por unos programas a otros). Uno de ellos es el SNASPE, pero al interior de éste la contabilidad no distingue entre los componentes definidos en la Matriz de Marco Lógico, ni entre los gastos de administración y los directamente productivos, por lo que la asignación de los costos entre componentes, y entre administración y producción, se debió hacer en base a la opinión experta de funcionarios de CONAF relacionados con el Programa. Adicionalmente, se prorrateó el gasto de dos unidades nacionales de CONAF: Dirección y Administración General, que son externas al Programa, pero que le prestan servicios; el 20% de su gasto en Personal y en Bienes y Servicios de estas unidades fue asignado, para fines de esta evaluación, al SNASPE.

Estas situaciones hacen que todo el análisis de este capítulo (con la excepción de lo referente a los ingresos propios) deba ser considerado como sólo una primera estimación que entrega ideas gruesas sobre los temas evaluados.

En el análisis de los antecedentes económico-financieros, se destaca primeramente que el aporte institucional al Programa crece en promedio en un 6,5%, entre 2001 y 2004. Sin embargo, aún este financiamiento resulta actualmente insuficiente para manejar la totalidad de las áreas silvestres que tiene asignadas.

La inversión se aprecia peligrosamente baja (menos del 1% del gasto efectivo del presupuesto asignado), en tanto el gasto en personal fluctúa entre un 56% y un 63% del total, pero al incorporar un prorrateo estimado del personal involucrado en los servicios centrales de Dirección y de Administración, se llega a un 73,7% del gasto total. Debido a la ausencia de un patrón adecuado de comparación, el Panel no está en condiciones de confirmar su intuición de que este valor sería alto.

Los costos de los componentes 1 (en un rango entre \$256 y \$361 para producir una permanencia en una ASP de un día por persona) y del componente 2 (entre \$622 y \$668 pesos por há. bajo plan de manejo al año), son favorablemente evaluados, en tanto el del componente 3 (que baja fuertemente, desde cerca de 55 millones de pesos hasta cerca de 11 millones en 2004, para obtener una ASP vinculada con la comunidad a través de un Consejo Consultivo), parece exagerado en su valor actual; sin embargo, esto puede deberse a estar este componente en sus etapas iniciales, siendo posible que, a medida que se integren todas las ASP en que el Programa mantiene presencia, se llegue a un valor "en régimen" (estimado por el Panel suponiendo que el gasto del componente se mantiene constante), de cerca de 5 millones anuales por ASP vinculada; este último valor, aún en ausencia de un estándar de comparación, es considerado razonable por el Panel. Debe destacarse sin embargo que todos estos valores se derivan de una distribución estimativa del gasto total entre los tres componentes

El gasto en administración, también fue obtenido como una estimación dentro del gasto total. Si se considera solamente el gasto en administración realizado directamente al interior del Programa, se tiene valores en un saludable nivel, entre un 4% y un 4,8% del total. Sin embargo, al agregar el monto estimado por prorrateo de los gastos (en personal y en bienes y servicios de consumo) de las unidades de Dirección y Administración, que perteneciendo a la estructura central de la institución, prestan servicios a

este y otros cuatro programas dentro de ella, el gasto en administración sube significativamente, a un 27,3% como promedio durante el período.

El Programa se muestra muy efectivo en gastar su presupuesto final asignado (en promedio, un 99%).

Entre 1998 y 2003, se obtuvieron ingresos originados en un convenio con el gobierno de Holanda, que significaron entre un 4% y un 6% del gasto total del Programa, lo que es evaluado positivamente.

El Programa no tiene una política explícita de recuperación de costos, pero sí permite el cobro por los servicios del componente n° 1, en la forma de una tarifa por la entrada a gran parte de las ASP; la recaudación por este concepto fluctuó entre un 56% (2001) y un 108% (2004) de los costos estimados del componente 1. Adicionalmente, obtiene otros ingresos por el otorgamiento de concesiones de servicios turísticos, y por la venta de algunos bienes y servicios (tales como talaje, madera, etc.), producidos en Reservas Nacionales (unidades en las que tales actividades están permitidas), que representaron en 2003 un 2,8% del total de ingresos propios. La recaudación total no queda en el Programa, sino en la institución (CONAF), formando parte de su presupuesto, pero debe destacarse que llega en total en promedio a un 25,1% del gasto total del Programa.

2.5. Justificación de la Continuidad del Programa

La supervivencia de los ecosistemas depende fundamentalmente de su biodiversidad. La pérdida de biodiversidad es irreversible y tiene un serio impacto sobre la capacidad de supervivencia de todos los habitantes del planeta. El crecimiento poblacional y el progreso tecnológico han producido un continuo deterioro del medio ambiente, amenazando su sustentabilidad futura. En este marco, el SNASPE se ha constituido en un pilar fundamental no sólo para salvaguardar parte importante del patrimonio natural que caracteriza a Chile, sino también para proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema.

El Panel considera que la necesidad que dio origen al problema sigue existiendo, y que el Programa aporta significativamente a su solución, lo cual justifica la continuidad del Programa aunque con reformulaciones que aborden las deficiencias, particularmente las relacionadas con la representatividad biológica, estructura organizacional y de gestión.

2.6. Principales Recomendaciones

Se presenta a continuación un resumen de todas las recomendaciones.

RECOMENDACIONES SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA:

1. Buscar la optimización del diseño territorial del SNASPE (en el sentido de la superficie específica protegida), considerando aspectos como la posibilidad de intercambio de terrenos y la definición de nuevas ASP. Esto es de crucial importancia para el aporte del Programa al logro del Fin
2. Diseñar un sistema de cooperación y complementación entre el Programa y las iniciativas privadas que se materializan en áreas silvestres protegidas privadas, incluyendo un Reglamento de Áreas Silvestres Protegidas Privadas.
3. Ampliar la función de conservación biológica más allá de las áreas protegidas, incorporando superficies que permitan la conexión entre ellas a través de corredores biológicos.
4. Explorar técnicamente la conveniencia de profundizar la focalización del Programa en la protección de especies específicas, a través de Planes de Conservación.
5. Inscribir las acciones anteriores en el marco de una evaluación más comprehensiva sobre el aporte de diversos programas al fin de conservación, y del consecuente diseño de una política integrada al respecto, uno de cuyos componentes sea el SNASPE. Esto, en concordancia con lo expuesto en el análisis sobre el aporte del programa al logro de su fin.

RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA:

1. Fortalecer la inserción del Programa dentro de CONAF de manera de reducir su precariedad presupuestaria, debido a que, como se expuso en el análisis sobre Organización y Gestión del Programa, éste compite con diversas responsabilidades institucionales.
2. Modificar el sistema de registros contables, los que deben ser capaces de dar cuenta inequívoca de los costos del Programa y de sus componentes, y de la descomposición de estos costos necesaria para una adecuada gestión y control. Ello no debe en principio obtenerse a partir de un reprocesamiento de datos originados por la actual estructura presupuestaria de la institución, sino de un nuevo sistema contable.
3. Formalizar e institucionalizar los mecanismos de coordinación entre el Departamento de Patrimonio Silvestre y las unidades de Gestión de Patrimonio Silvestre regionales, a fin de independizar esta coordinación, actualmente efectiva, de las características personales de los funcionarios involucrados.
4. Basar en la Matriz de Marco Lógico, su sistema de seguimiento y evaluación, el que actualmente se sustenta en los indicadores de gestión informados anualmente en Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG) incorporados al Sistema de Planificación y Control de Gestión, SIGI.
5. Lograr presencia y manejo en las 21 ASP en que actualmente el Programa no lo tiene, y mejorar su nivel de manejo en las 23 ASP que no tienen plan de manejo vigente.
6. Privilegiar la inversión, tanto relacionada con la conservación como la de carácter turístico y profundizar la capacitación realizada a los guardaparques.
7. Evaluar cuidadosamente la estructura de gastos del Programa, y su relación con las unidades de CONAF que le dan apoyo directivo y administrativo, ya que el alto gasto en personal puede esconder un excesivo gasto en administración. Como los registros del Programa no permiten conclusiones claras al respecto, ya que los resultados presentados en el análisis sobre eficiencia se basan en estimaciones gruesas sobre datos aproximados, la recomendación se centra en un mayor análisis sobre el tema.
8. Dedicar un esfuerzo sostenido a incrementar los ingresos del Programa, considerando: a) La búsqueda de financiamiento internacional para proyectos específicos; b) La generación de un sistema de distribución institucional de los ingresos propios, que incentive su generación por el Programa, y c) el manejo de los servicios turísticos tendiente a optimizar su aporte al financiamiento del Programa en la medida que ello no comprometa los aspectos de conservación; esto incluye la formulación de una política de tarifas.
9. Implementar un sistema de seguimiento en el tiempo de la distribución geográfica de formaciones vegetales, utilizando sistemas de información geográfica y de interpretación de imágenes satelitales; los resultados de este seguimiento pueden llevar a la implementación de estrategias específicas de conservación y a la generación de cambios en la definición territorial óptima de las ASP.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (**SNASPE**), es un programa de cobertura nacional, ejecutado y administrado por la **Corporación Nacional Forestal (CONAF)**, entidad de derecho privado dependiente del **Ministerio de Agricultura**, que nace de una modificación de los estatutos de la antigua **Corporación de Reforestación** mediante Decreto del 19 de abril de 1973, con el objetivo de “contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”. De esta forma y complementariamente a la administración de las Áreas Protegidas a través del SNASPE, CONAF posee responsabilidades en materia de control de incendios forestales, regulación, fiscalización y fomento forestal.

La génesis del SNASPE se remonta a 1907, cuando se crea la primera Área Silvestre Protegida por el Estado, correspondiente a la Reserva Forestal Malleco; a partir de ese momento y hasta los años 60 diversos organismos interactuaron en la creación de las áreas protegidas del país, pero la ratificación de la Convención de Washington en 1967, el convenio con el SAG a comienzo de los años 70 y la creación de la CONAF en 1973, dieron inicio a un profundo proceso de ordenación y ajustes, que desembocó en 1984 en la creación de Ley N° 18.362 que define los objetivos y estructura del actual SNASPE, al cual sólo en 1988 a través de la Ley N°18.768 se le transfiere la facultad de administrar las Áreas Protegidas del Estado.

Se debe destacar que la Ley N°18.362 (1984), que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), aún no ha entrado en vigencia en espera de la aplicación de la Ley N°18.348 (1984) que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de los Recursos Naturales Renovables (conocida como CONAF Pública) situación que aun no sucede. Sin perjuicio de esto, los objetivos del SNASPE se encuentran ratificados en la Ley Marco del Medio Ambiente N°19.300 (1994).

El SNASPE es responsable de las áreas silvestres en ambientes naturales, que cuentan con la protección legal del Estado de Chile y cuyos principales objetivos son proteger y conservar muestras representativas de la diversidad biológica del país; proteger, recuperar y manejar especies de flora y fauna que presenten problemas de conservación; proteger y poner en valor los recursos culturales insertos en las áreas y contribuir mediante la gestión de educación ambiental a crear conciencia ambiental en la comunidad. En la actualidad el sistema cuenta con 94 unidades, distribuidas en 31 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales, equivalentes a 14.125.271 há. con alrededor del 19% del territorio nacional.

Los Parques Nacionales en la mayoría de los casos corresponden a extensos territorios destinados a la preservación de ambientes no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse en el tiempo, asegurando la continuidad de los procesos evolutivos, en los que tanto los ecosistemas y sus especies, como los rasgos culturales, las formaciones geológicas y los atractivos escénicos son de especial interés educativo, científico o recreativo.

Las Reservas Nacionales corresponden a áreas con recursos naturales susceptibles de sufrir degradación, o relevantes para el bienestar de la comunidad, destinadas a la conservación y protección del suelo, el sistema hídrico y las especies amenazadas de flora y fauna silvestre, considerando la aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales y culturales.

Los Monumentos Naturales son áreas generalmente reducidas que permiten la preservación de ambientes naturales, rasgos culturales, sitios geológicos y atractivos escénicos específicos y, en la medida que sea compatible con ello, desarrollar actividades educativas, recreacionales o de investigación.

La acción del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas se centra en tres componentes: 1.) Facilidades recreativas son entregadas en las ASP; 2) Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP y 3) Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación. Complementariamente el SNASPE dentro de su gestión de Reservas Nacionales, cosecha en forma sustentable algunos bienes secundarios como madera y lana de vicuña.

1.2. Justificación del Programa

La supervivencia de los ecosistemas depende fundamentalmente de su biodiversidad⁶, de igual forma la pérdida de biodiversidad es irreversible y tiene un serio impacto sobre la capacidad de supervivencia de todos los habitantes del planeta. En particular el ser humano depende de la diversidad de especies y ecosistemas saludables que provean de alimentos, aire, agua y suelo fértil para la agricultura. De los componentes silvestres y domesticados de la diversidad biológica se obtienen todos los alimentos y gran cantidad de productos medicinales e industriales; aproximadamente el 40% de nuestras medicinas farmacéuticas modernas derivan de plantas o animales, en tanto genes extraídos mediante la ingeniería genética, de variedades silvestres de plantas cultivadas, han servido para brindar resistencia a enfermedades y aumentar la productividad. De esta forma la conservación del patrimonio natural a través de Áreas Protegidas, produce bienes y servicios ambientales, tanto para las naciones individuales como para los ecosistemas regionales, incluyendo el mencionado mantenimiento de la diversidad biológica y agregando la conservación de la calidad del paisaje, la regulación hídrica y los ciclos de nutrientes, la producción de suelo, la protección ante catástrofes naturales, y la provisión de lugares para el recreo, la educación, la ciencia y la cultura (J. Gomes, 2000). En este sentido diversos Estados, entre los que se incluye Chile, se han comprometido en la preservación del patrimonio natural, cultural y escénico existente dentro de los espacios silvestres que forman parte de sus territorios. Como expresión de este compromiso se han firmado por parte de nuestro país al menos cuatro convenciones internacionales orientadas a: la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (1967), la Conservación de los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (1981), la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1980), la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (1981) y la Diversidad Biológica (1994).

La experiencia mundial ha demostrado que una de las acciones más efectivas para el logro de la conservación de los recursos naturales es el establecimiento de espacios naturales dedicados específicamente a este fin. La forma preponderante, en Chile y el mundo, de conservar la biodiversidad ha sido establecer áreas silvestres protegidas. En 1907 se creó la primera área silvestre protegida administrada por el Estado, denominada Reserva Forestal Malleco. El objetivo de su establecimiento fue proteger una extensión boscosa de la zona sur y regular el comercio de la madera. Es importante destacar, sin embargo, que hasta 1980 las áreas protegidas pertenecientes al Estado de Chile no tuvieron normativas ni criterios muy precisos para su administración y manejo, con la excepción de la Ley de Bosques del año 1931, que facultaba a las autoridades a crear Parques Nacionales de Turismo y de Reservas Forestales y permitía al ente administrador la realización de convenios para su adecuada gestión. Bajo este escenario y con el fin de generar los servicios ambientales mencionados en el párrafo anterior, en el marco de los compromisos internacionales firmados por nuestro país, se identificó a comienzos de los años 80 la necesidad de organizar y mejorar las áreas

⁶ Variedad de plantas, animales y hábitats.

protegidas en Chile. Durante 1983 se elabora y aplica una metodología para la reclasificación y redelimitación de parques nacionales y reservas forestales y un año después se elabora la Ley 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas protegidas del Estado, SNASPE. Es importante resaltar, sin embargo, que este instrumento legal no se encuentra vigente en la actualidad. No obstante, a partir de la generación del SNASPE, nuestro país comenzó a definir los objetivos y clarificar los límites geográficos de las unidades del sistema, muchas de las cuales datan desde comienzos del siglo XX.

Si bien no se cuenta con antecedentes estadísticos iniciales, considerando que el SNASPE posee más de treinta años desde su creación, que justifiquen la implementación del sistema, se presenta a continuación un conjunto de antecedentes que proveen información actualizada que facilita la comprensión de su nivel de cobertura, la justificación de su existencia y los desafíos que se presentan a futuro.

- A la fecha, de las 94 áreas silvestres que administra el SNASPE, 73 se encuentran bajo administración efectiva, es decir con presencia de guardaparques y asignación presupuestaria.
- En relación a la cobertura ecológica, se ha determinado que dentro del SNASPE están presentes, con más de un 5% de representación, 68 de las 85 formaciones vegetacionales descritas en 1994 para nuestro país (Gajardo, 1994), lo que equivale al 79% de este total.
- En la actualidad, el SNASPE ha logrado mantener representadas 68 de las 85 formaciones vegetales descritas en 1994 para nuestro país (Gajardo, 1994), lo que equivale al 80 %. De este total, 17 poseen una cobertura inferior al 5%.
- Cerca del 75% de las áreas silvestres protegidas por el Estado se encuentran ubicadas en el extremo sur, en las regiones de Aysen y Magallanes. En cada una de estas zonas, aproximadamente el 50% del territorio se encuentra protegido por el Estado.
- Las zonas central y norte del país poseen una escasa superficie de su territorio como área protegida. Dicha necesidad ha motivado la creación de áreas silvestres protegidas adicionales. Es así como del año 1994 a la fecha, se han creado 12 unidades protegidas que totalizan 419 mil 350 hectáreas.

En relación a la oferta recreativa y de acuerdo a informes de FAO (Cerde, 2004), desde el año 1994 al 2001 la superficie protegida por el SNASPE y destinada a recreación y educación ambiental ha aumentado de 279.600 hás. a 282.500 hás., y la oferta de senderos alcanzaba en el año 2002 a 2.056 Km. de senderos, con 924 sitios de camping, 83 cabañas y 22 refugios distribuidos a lo largo de Chile.

En síntesis, el problema que se resuelve a partir de la existencia del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado es la *perdida de muestras representativas del patrimonio natural y cultural de nuestro país, implicando la pérdida de un conjunto de servicios ambientales generados por éstas áreas*. De esta forma, se espera que la existencia del programa pueda conservar y administrar en forma sistemática las principales muestras representativas del patrimonio silvestre de nuestro país, así como los recursos culturales en ellas insertas.

1.3. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

La Constitución Política del Estado, en lo relativo a los derechos de los ciudadanos, establece que las personas tienen el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y, a su vez, indica que es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. De igual forma, reconoce la conservación del Patrimonio Ambiental como una obligación que deriva de la función social de propiedad.

La Ley de Bosques de 1931 señala que, con el objeto de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje, el presidente de la República podrá establecer reservas de bosques y parques naturales de turismo en los terrenos fiscales apropiados a dichos fines. A su vez, el Decreto Ley 1.939 establece normas sobre la creación y desafectación de áreas protegidas y establece normas de administración.

La Ley Bases Generales del Medio Ambiente reafirma que al Estado le corresponde administrar un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, tarea que es ejercida por el Ministerio de Agricultura, a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). La Unidad de Gestión de Patrimonio Silvestre, dependiente de la Gerencia de Operaciones, tiene la responsabilidad de administrar dicho Sistema.

La Ley 18.362, de Creación del SNASPE, establece normas relativas al establecimiento del SNASPE, definiendo los objetivos y clarificando los límites geográficos de las unidades del sistema, muchas de las cuales datan desde comienzos del siglo XX. La Ley 18.362 también introduce los conceptos de representatividad ecológica y mantención de los procesos evolutivos. En términos generales esto implicó reconocer la naturaleza biológica de los ecosistemas que se deseaban conservar. Otro avance significativo fue la priorización de la conservación de ecosistemas por sobre otros servicios de las áreas protegidas como el turismo y la recreación. Es importante destacar, sin embargo, que este instrumento legal no se encuentra vigente en la actualidad.

La Ley indígena (Ley 19.253) señala que las comunidades indígenas tendrán participación en la administración de las áreas protegidas ubicadas en las áreas de desarrollo indígena. La forma y alcance de dicha participación será definida de común acuerdo entre CONAF, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

De acuerdo a informes de CONAF, el “Desarrollo Forestal” forma parte integrante de la actual política sectorial del Ministerio de Agricultura, la que tiene como una línea de acción el “Fortalecimiento del SNASPE”. Para responder a dicha política, uno de los ejes estratégicos definidos para la Corporación es *“responder a la demanda ciudadana y de la comunidad internacional, minimizando el deterioro de los ecosistemas forestales y recuperando el patrimonio natural de Chile, permitiendo con ello una mayor equidad y calidad de vida para nuestra población urbana y rural”*. Una de las cinco acciones que se contemplan para el citado eje estratégico, dice relación directa con el SNASPE al señalar: *“el fomento al desarrollo de las áreas silvestres protegidas privadas y desarrollo de acciones de colaboración e impacto del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado con su entorno social y ambiental”*.

Por otra parte la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, aprobada por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA, en 1998, contempla como uno de sus objetivos, el “Fortalecer la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales”, para el cual señala como compromisos específicos “avanzar en la consolidación del SNASPE”.

De igual forma la Agenda Ambiental País “2002-2006”, establece que “se implementará una estrategia y un plan nacional de acción para la conservación de la biodiversidad estableciendo un nivel adecuado de protección oficial para la totalidad de los ecosistemas relevantes del país”, lo cual se llevará a cabo a través de las siguientes acciones, entre otras:

- Al 2006 al menos el 10% de la superficie de los ecosistemas más relevantes del país estarán bajo alguna protección oficial.
- Oficialización del Reglamento de Clasificación de Especies de Flora y Fauna Silvestre en Categorías de Conservación, y
- Realización de programa especial que consiga sacar las especies en Peligro de extinción de dicha condición

Los objetivos estratégicos formulados por la institución y su relación con los componentes definidos para el programa es la siguiente:

- En relación al primer objetivo estratégico de CONAF, que es “Promover la producción primaria Forestal, maderera y no maderera, a través de la creación de recurso forestal y su buen manejo, focalizando nuestro accionar en los pequeños y medianos productores forestales”, el Programa no aborda productos directamente relacionados.
- El segundo objetivo estratégico de CONAF “Proteger y mejorar el estado de los ecosistemas forestales, independientemente de su importancia comercial presente, del fuego, las plagas y las enfermedades u otras formas de deterioro” tiene relación más bien con los programas de la Gerencia de Fomento y Desarrollo Forestal, ya que el siguiente objetivo estratégico incluye la conservación de los ecosistemas forestales presentes en el SNASPE.
- Finalmente el tercer objetivo estratégico se refiere específicamente al SNASPE y corresponde a “Optimizar la administración del sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) y contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como, el patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental” en este sentido podemos observar que:
 1. el primer componente identificado para el programa se condice con su **vinculación social y económica** a través del desarrollo de actividades recreativas y turísticas,
 2. el segundo componente aborda las tareas relacionadas a la contribución por parte del SNASPE a la **conservación del patrimonio natural y cultural ligado a ambientes naturales**, y
 3. el tercer componente se refiere a la participación de actores externos a CONAF con el fin de **optimizar la gestión del SNASPE y vincularlo con el entorno social, económico y ambiental**.

De esta forma se aprecia que los tres componentes del programa se encuentran abordados en el tercer objetivo estratégico de CONAF.

1.4. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

A nivel de Fin, el objetivo del programa es “Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental”.

A nivel de propósito el objetivo es: “El patrimonio ambiental de Chile conservado en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado entrega servicios recreativos, de conservación del patrimonio natural y cultural, a la comunidad”.

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El primer componente corresponde a “Facilidades recreativas son entregadas en las ASP”. En este sentido la opción de proveer de espacio educativo y recreativo al aire libre corresponde a una de las funciones prioritarias del SNASPE, en consideración de su aporte al bien de la comunidad nacional, la apropiación y conocimiento del territorio por parte de sus habitantes y las opciones para la generación de oportunidades basadas en el aprovechamiento sustentable de los recursos y atractivos protegidos.

El segundo componente se ha definido como “Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP”, correspondiente al objetivo fundamental por el cual se ha creado el SNASPE, como es la conservación de los recursos presentes dentro del territorio de las áreas silvestres protegidas, a través de acciones de administración y gestión, así como a la paulatina incorporación de nuevos territorios en función de la necesidad de lograr un alto nivel de representatividad, tanto de las formaciones vegetacionales como de las especies animales presentes en nuestro país.

Finalmente se ha incorporado como componente “Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación”, con la perspectiva de superar los conceptos de “Isla de Conservación” e involucrar a las comunidades aledañas a las áreas protegidas en la conservación de estas, proyectando los beneficios que esto involucra en diferentes niveles del bienestar local.

1.6. Procesos de producción de los componentes

El presente punto se aborda a partir de tres diagramas, cada uno para un componente del Programa, en los que se relacionan y jerarquizan las actividades y procesos intermedios que permiten la prestación de los productos y servicios definidos para el SNASPE. Se precisa que la estructura de flujograma alinea conjuntos de acciones y procesos que actúan en paralelo para la prestación de un servicio, por lo tanto se han empleado flechas y llaves con el fin de simplificar la lectura.

Previo a cada flujograma se presenta un texto explicativo de la relación entre actividades y procesos, precisando materias relacionadas a calendarización y organismos responsables; en este sentido el SNASPE es altamente complejo y no presenta una linealidad en el desarrollo de sus actividades, así como tampoco uniformidad absoluta, a lo largo de Chile, en los procedimientos para la prestación de los servicios.

COMPONENTE 1: Facilidades recreativas en las ASP

La producción de este componente se desarrolla fundamentalmente en el interior de las diferentes áreas silvestres protegidas que posee nuestro país, y su desarrollo comienza con la existencia de un plan de uso público que permita identificar las zonas destinadas a estas actividades y sus principales regulaciones. Estos planes se desarrollan dentro del punto: “uso público de los planes o guías de manejo”, y son complementados, en función de las características del área y los lineamientos de la Corporación, con documentos indicativos emanados habitualmente del departamento de patrimonio Silvestre de CONAF y por estudios específicos como los de “Intensidad de Uso Público en Áreas Silvestres Protegidas”.

Las actividades de acuerdo al análisis desarrollado se ejecutan en dos ámbitos de gestión: gestión de infraestructura y gestión de servicios recreativos. La primera habitualmente depende del nivel regional o (sólo en dos casos) provincial, quien gestiona y distribuye los recursos para la construcción y mantención de infraestructura recreativa; en este sentido el producto se beneficia en la existencia de infraestructura de tal forma que el visitante pueda disfrutar de las facilidades recreativas que el ASP le provee. La gestión de los servicios recreativos se subdivide en tres tipologías de actividades: a) aquellas vinculadas a la concesión de servicios a terceros, quienes son supervisados por CONAF; estas actividades habitualmente son coordinadas por el nivel regional de CONAF y supervisadas en terreno por la administración de cada ASP; b) por otra parte la Corporación Nacional Forestal provee, en algunas unidades del SNASPE, de servicios para el visitante, como campings y refugios, los cuales son administrados por su propio personal, y c) finalmente se han identificado una serie de actividades de servicios al turista, entregados en forma gratuita o por el valor de la entrada, que corresponden a actividades de educación y control, las cuales son desarrolladas por guardaparques.

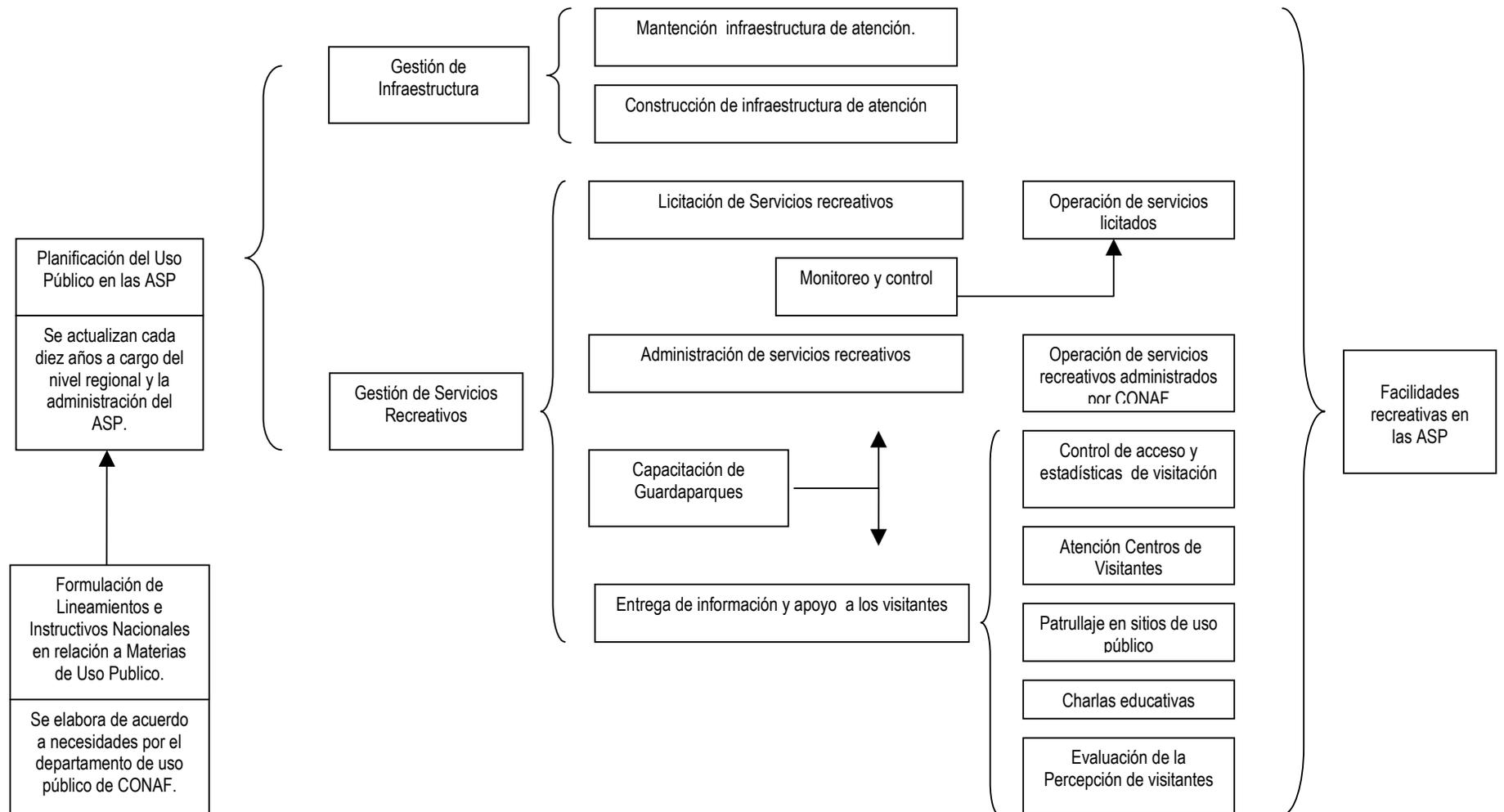
En la mayoría de las Áreas Silvestres estas actividades se concentran en temporada estival; en los meses de invierno la demanda puede verse fuertemente afectada por condiciones ambientales minimizando en estos casos la producción del componente. Principalmente en las ASP ubicadas desde la I a la IV región, es posible identificar alzas en la demanda durante los periodos de Semana Santa, vacaciones de invierno y fiestas patrias.

Estas actividades en general se concentran en temporada alta, disminuyendo considerablemente en los meses de invierno, periodo en el cual muchas áreas silvestres dejan de producir el componente por falta de condiciones ambientales para la permanencia de personal.

El servicio que constituye este componente se entrega directamente a los usuarios, quienes habitualmente a partir exclusivamente del cobro de la entrada (en algunos casos diferenciada entre chilenos y extranjeros) pueden disfrutar de los servicios e infraestructura básica del área protegida, como senderos, centro de visitantes, zonas de picnic, zonas de baño y otros. Aquellos usuarios que requieran servicios adicionales vinculados a la pernoctación en el Área Silvestre o al desarrollo de actividades específicas como cabalgatas, navegaciones u otras, contratan los servicios a concesionarios debidamente autorizados por CONAF o directamente a personal de CONAF, que como se indicaba en algunos casos administran facilidades.

Se debe destacar que durante el año 2003 este componente redituó a la CONAF, por materia de entradas, servicios, venta de souvenirs y concesiones, del orden de 1.120 millones de pesos, correspondiendo al 96% del ingreso directo generado por el SNASPE.

DIAGRAMA DE LA PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 1



COMPONENTE 2: Flora, Fauna, Ecosistemas y Recursos Culturales asociados, conservados en las ASP.

Este componente se genera dentro de las áreas protegidas, generando beneficios a nivel nacional y mundial por concepto de mantención de la biodiversidad y otros servicios ambientales. La conservación se produce a partir de la existencia de áreas definidas y administradas bajo alguna de las tres categorías de conservación que presenta el SNASPE (parque, reserva o monumento); estas superficies son resguardadas y los usos que en ellas se pueden desarrollar son regulados por el Programa, primando los que promuevan la conservación de los recursos bajo protección; entre estos la investigación científica, la educación ambiental y el turismo de bajo impacto constituyen los usos prioritarios en parques y monumentos, añadiéndose la explotación sustentable en el caso de las reservas.

La gestión de las áreas protegidas desarrollada por CONAF comienza por la declaración de área protegida, donde se reflejan las políticas institucionales en relación a la temática de conservación. En seguida deben existir instrumentos de planificación que, en diferente nivel, permiten el desarrollo ordenado de las tareas de conservación, las cuales desde el punto de vista del presente análisis se pueden clasificar en tres grupos: aquellas vinculadas directamente a la protección in situ de ecosistemas, las relacionadas a la investigación de los recursos naturales presentes y las acciones relacionadas al uso sustentable de los recursos.

Las actividades que involucran la protección de ecosistemas dependen directamente de cada administrador de área protegida, e involucran el cercado del área y el control de personas y especies exóticas, el patrullaje permanente del área con el fin de identificar, resolver o informar sobre situaciones anómalas en relación a la conservación de los ecosistemas, y en particular, por su relación con el programa de control de incendios forestales, se encuentran las actividades de vigilancia y control de incendios.

Las actividades relacionadas a investigación se desarrollan en dos ámbitos. El primero son los programas regulares de CONAF, que habitualmente, a partir de las unidades de gestión regionales apoyadas por el nivel central, coordinan con personal de las propias áreas protegidas el desarrollo de censos de especies vulnerables o sometidas a planes específicos de conservación, como es el caso de flamencos, cisnes de cuello negro, vicuñas, huemules, etc. Por otra parte están los programas y convenios que desarrolla la Corporación, desde el nivel central o regional, con otras instituciones como universidades, empresas mineras y ONG, con el fin de implementar programas de investigación dentro de las áreas protegidas.

Finalmente se encuentran las actividades de extracción desarrolladas dentro de las áreas protegidas. Entre estas actividades se pueden diferenciar aquellas que se ejecutan por la propia Corporación incorporando recursos directos por su ejecución, de aquellas que realizan terceros, los cuales en algunos casos pagan por este beneficio (por ejemplo por talaje) y en otros desarrollan sus actividades en el marco de la conservación de prácticas culturales ancestrales que permiten la sobrevivencia de poblaciones originarias. Con el fin de dar una magnitud de estas actividades, se puede informar que durante el año 2003 la CONAF recibió del orden de 31,5 millones de pesos por ellas, lo cual no representó más del 2,8% de los ingresos generados directamente por el SNASPE.

DIAGRAMA DE LA PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 2



COMPONENTE 3: Áreas Silvestres Protegidas vinculadas con la comunidad de su Área de Influencia en los Aspectos de Conservación

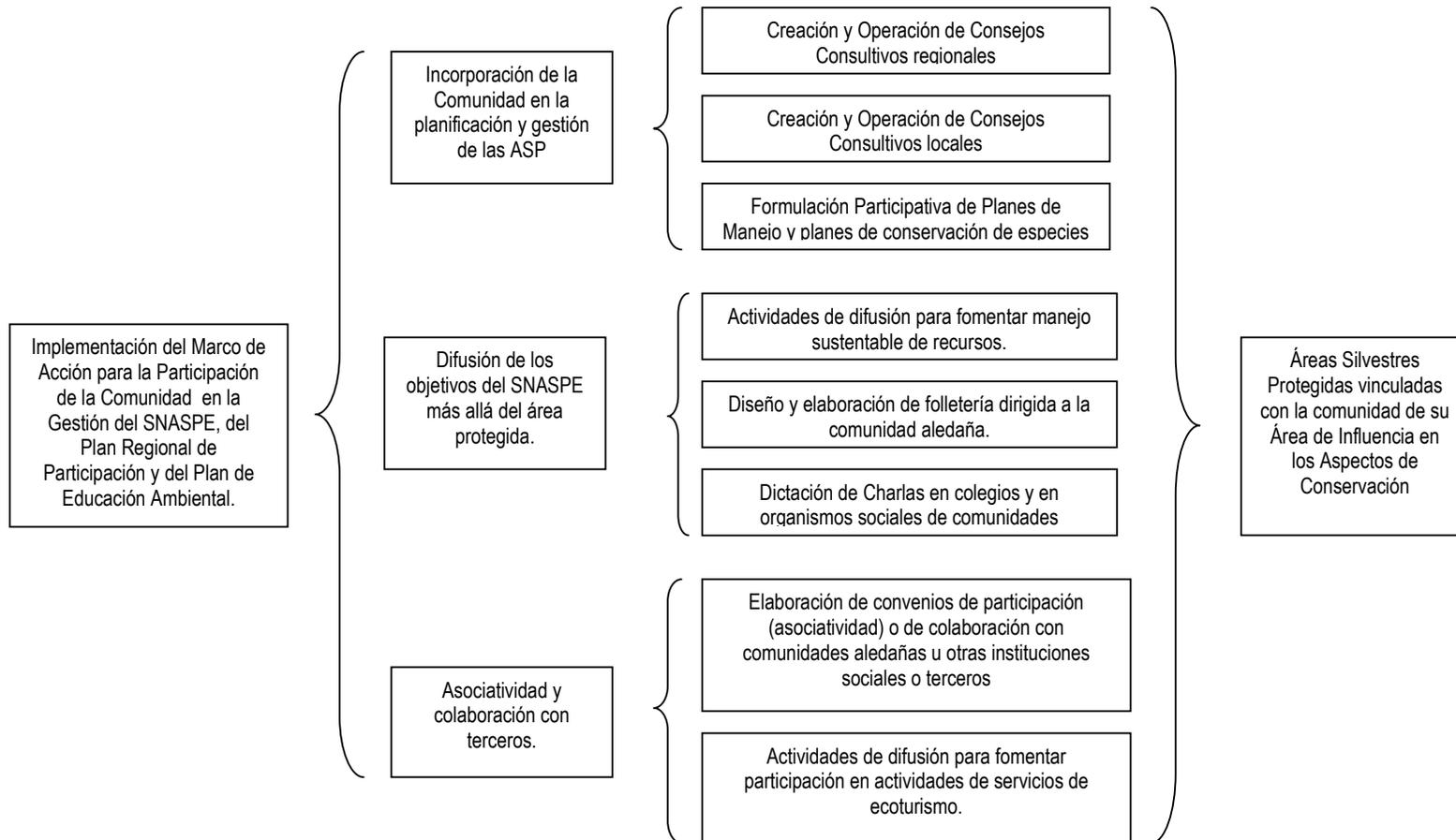
Este Componente se produce principalmente fuera de las áreas protegidas y vincula a la comunidad aledaña en la gestión del área protegida, con el fin de incentivarla hacia la conservación y uso sustentable de los recursos naturales y culturales existentes en el territorio. Las actividades en este sentido ejecutadas responden a instrumentos de planificación y lineamientos institucionales, estructurándose en tres líneas de acción: la primera orientada a favorecer la incorporación de la comunidad en la planificación y gestión de las áreas protegidas; la segunda para vincular a la comunidad con los objetivos de conservación y la práctica de actividades productivas sustentables, y la tercera para ampliar convenios de colaboración con diferentes instituciones.

En el primer caso, la conformación de Consejos Consultivos regionales y locales, con la participación de representantes de CONAF, otros servicios públicos relacionados (SERNATUR, CONADI, Gobiernos locales), las ONG locales, el sector académico, el sector privado productivo, comunidades indígenas, etc., permite a la administración (tanto de las Áreas protegidas, como de las Unidades de Gestión regionales, o provinciales) relacionar la opinión, los objetivos e intereses de los actores locales con el accionar del SNASPE en cada territorio. De igual forma estos mismos comités consultivos, cuando existen, o la comunidad organizada especialmente para la circunstancia, participan en la formulación de planes de manejo bajo la actual metodología de CONAF. Estas actividades, diseñadas e implementadas aun en fases iniciales, han permitido a CONAF acercarse a la comunidad local generando vinculación y apropiación por parte de los actores locales.

El desarrollo de actividades de difusión hacia la comunidad aledaña, está principalmente encargado a la administración del área silvestre protegida y su personal, implicando el desarrollo de charlas de sensibilización para alumnos de instituciones educativas y para la comunidad en general, así como el fomento al desarrollo de prácticas sustentables de producción en el área de influencia de las áreas protegidas; esto se apoya con material gráfico y en algunos casos audiovisual que favorece la comprensión de los objetivos institucionales y la relación de estos con el diario vivir de las comunidades aledañas, estas últimas actividades, que habitualmente requieren de capacidades técnicas mayores, pueden desarrollarse en conjunto con la respectiva unidad de gestión.

Las opciones y convenios de asociatividad con instituciones pueden desarrollarse en dos ámbitos. El primero relacionado a convenios con instituciones que presenten objetivos coincidentes con la Corporación, entre las cuales pueden prestarse beneficio mutuo; en este sentido actividades productivas como la minería han firmado importantes convenios con CONAF en la II, III y VI región, favoreciendo la conservación de especies y ecosistemas, tanto dentro como fuera del área protegida, y otros convenios son los promovidos en las comunidades locales, orientados a favorecer la prestación de servicios turísticos en las áreas protegidas; de esta forma CONAF contribuye a la generación de beneficios en las comunidades locales y a aumentar el nivel de apropiación de estas con los objetivos de conservación del área, destacando los convenios implementados con las comunidades atacameñas o Licanantay de la II Región.

DIAGRAMA DE LA PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 3



Asignación de recursos:

La asignación de recursos para el Programa, a nivel regional, la efectúa el Nivel Central de CONAF al final del año anterior a la ejecución, asignando a cada Dirección Regional valores por programa presupuestario (al SNASPE corresponde el programa 1000) y por ítem, en base a una solicitud que se fundamenta en el plan de acción anual regional. La Dirección Ejecutiva distribuye a las regiones un 75% del presupuesto histórico, reservando un 25% que se asigna a través de dos concursos a los que se hace referencia más adelante.

Este presupuesto "techo" inicial considera normalmente una expectativa optimista respecto de los ingresos propios, tal que permita flexibilidad para gastar los que efectivamente se generen. Por ello es común que, al ingresar montos inferiores a los presupuestados, deban realizarse reasignaciones; para ello, es responsabilidad de la Dirección Regional distribuir los recursos considerando sus diversas necesidades y prioridades técnicas y estratégicas, pero respetando en lo esencial la línea base de políticas y gestión institucional. Es relevante destacar que, en términos generales, las asignaciones presupuestarias poseen en su estructura un fuerte componente histórico.

A nivel regional, la Unidad de Gestión del Patrimonio Silvestre tiene la posibilidad de incrementar su presupuesto a través de asignaciones presupuestarias no de continuidad. La asignación de dichos recursos la realiza el Departamento de Patrimonio Silvestre con el criterio de implementar los lineamientos estratégicos definidos en su plan de acción. Un ejemplo de lo anterior han sido las asignaciones desde el Departamento de Patrimonio Silvestre a las Unidades de Gestión del Patrimonio Silvestre para las actividades del tercer componente (Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación), tales como el programa de educación ambiental.

Adicionalmente, como se señaló con anterioridad, el 25% de los presupuestos regionales se asigna a fondos centrales para financiar la asignación presupuestaria en base a dos concursos: (i) concurso regional financiado con el 5% retenido de todas las regiones y (ii) concurso de programas a nivel regional financiado con el 20% retenido del presupuesto de la región. En el caso del concurso del 5%, las regiones presentan propuestas y la Dirección Ejecutiva dirime en base a la pertinencia de las propuestas para el logro de los lineamientos estratégicos institucionales. Es importante destacar que este concurso representa una reasignación presupuestaria entre regiones, ya que el 5% del presupuesto de una región se puede asignar a otras regiones cuando ésta no se adjudica las propuestas presentadas.

El concurso de programas a nivel regional, financiado con el 20% retenido del presupuesto de la región, en cambio, tiene el fin de reasignar el presupuesto regional entre los programas de la Dirección Regional; el 20% retenido no se reasigna a otras regiones. La asignación presupuestaria se realiza en base a las prioridades programáticas de la región.

Se ha identificado en términos genéricos la existencia de funciones delegadas a terceros a través de contrataciones por servicios profesionales y contrataciones por obras; en la actualidad el procedimiento para ambas contrataciones es a través del sistema de compras públicas de Chile Compras y dependiendo de la naturaleza de las contrataciones estas se originan desde las regiones o desde el nivel central de la Corporación.

Por otra parte las concesiones que otorga CONAF a terceros para proveer servicios de turismo en sus áreas protegidas, se desarrollan a través de concursos públicos. En 1999 se realizó el primer llamado a "Concesiones Para el Ecoturismo", que proponía un conjunto ASP a lo largo de todo el país para que privados presentarán perfiles o ideas de proyectos; a partir de estos se escogía la mejor concurrendo a una segunda licitación con la idea ganadora y puntaje adicional al creador de

la idea. Durante los últimos cuatro años, la oficina central de CONAF ha apoyado procesos de licitación para concesiones en las regiones XII, XI y VI, y durante el segundo semestre de 2005 se realizará un nuevo llamado a nivel nacional con 48 ASP que se pondrán a disposición para la presentación de ideas de servicios turísticos, incluso pudiendo concesionarse el conjunto de la administración recreativa de un área protegida. La operación de estas concesiones genera ingresos a CONAF, no existiendo un contrato uniforme para todas las actividades y las fórmulas de pago difieren entre casos. En la Región de Magallanes, que posee las principales concesiones del sistema en el Parque Nacional Torres del Paine, se está implementando una política de uniformar los contratos de concesión en plazos y alcances.

Por último, es importante destacar que no está en la lógica de funcionamiento institucional la asignación presupuestaria por componente. La asignación presupuestaria es regional y, a nivel regional, programática.

1.7. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura funcional de CONAF se presenta a partir de dos niveles y sus relaciones. Por una parte está la estructura general de CONAF y cómo el SNASPE se relaciona con el resto de las estructuras de la Corporación, y por otra el cómo las áreas protegidas se vinculan a nivel regional y al nivel nacional a través de un organigrama consolidado exclusivamente del SNASPE.

Estructura de CONAF

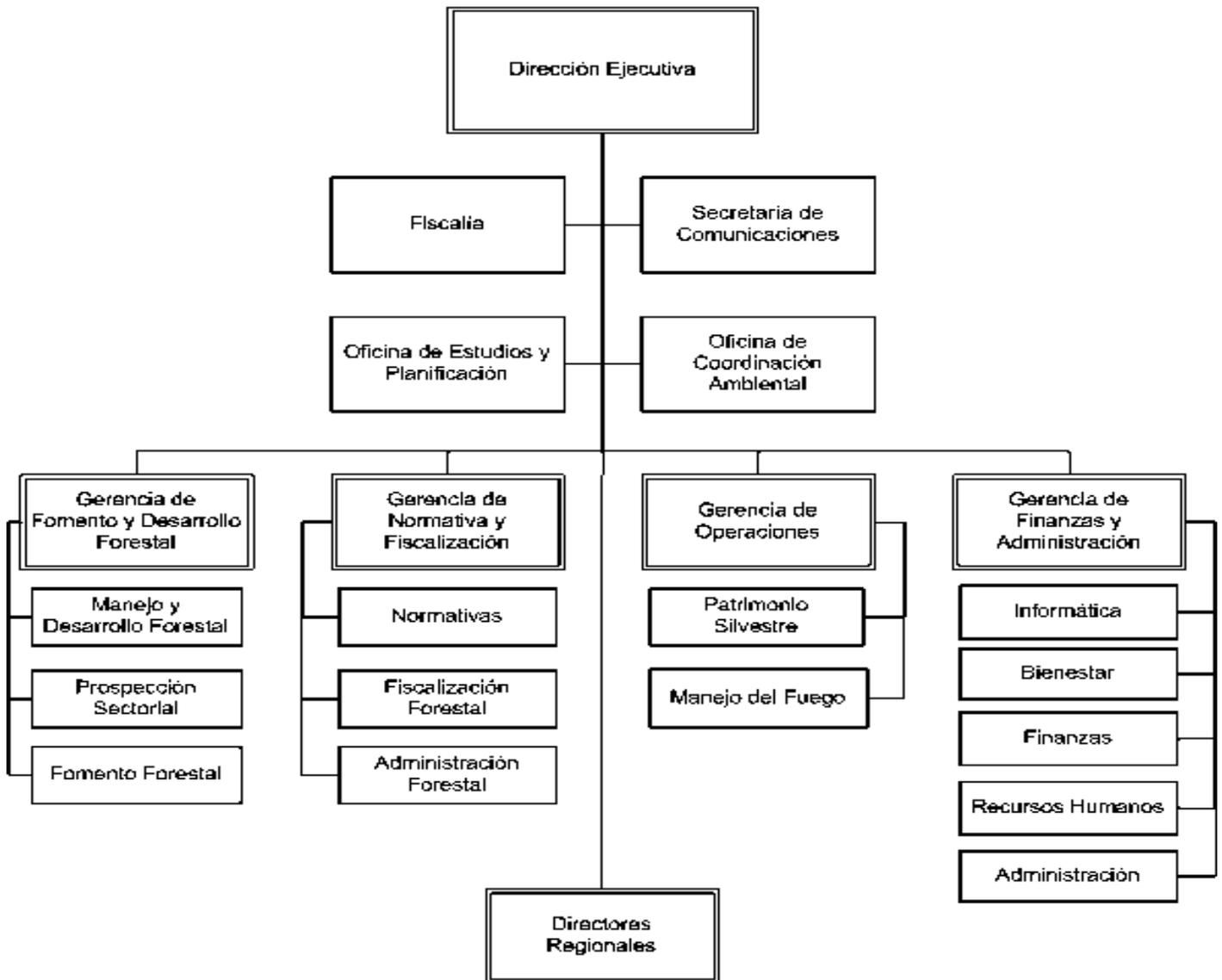
La Corporación Nacional Forestal es dirigida por un Director Ejecutivo, designado por el Ministro de Agricultura. De él dependen cuatro unidades de apoyo a la gestión, que corresponden a la Fiscalía, la Secretaría de Comunicaciones, la Oficina de Estudios y Planificación y la Oficina de Coordinación Ambiental.

La operación de CONAF se estructura a partir de cuatro gerencias: Fomento y Desarrollo Forestal, Normativa y Fiscalización, Operaciones, y Finanzas y Administración. La Gerencia de Operaciones a su vez incluye las dos principales actividades de CONAF en terreno, como lo son Manejo del Fuego y Patrimonio Silvestre, cada una a cargo de un jefe, que depende del respectivo Gerente.

De esta forma se entiende que desde el punto de vista funcional, el responsable directo del SNASPE es el Jefe de Patrimonio Silvestre, quien depende en línea jerárquica del Gerente de Operaciones de CONAF y a través de él, del Director Ejecutivo. Por otra parte las Direcciones Regionales, que dependen directamente del Director Ejecutivo, son responsables operativas de las áreas protegidas y del desarrollo del programa en sus territorios.

El personal de CONAF alcanza un número del orden de los 555 empleados, de los cuales 411 corresponden a guardaparques y personal de mantención.

ORGANIGRAMA DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL
 Fuente: www.conaf.cl



Estructura del SNASPE

El sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas tiene una estructura jerárquica matricial con una entrada a partir de la dependencia funcional, ejercida desde la Gerencia de Operaciones y el Departamento de Patrimonio Silvestre, y otra entrada a partir de la dependencia operativa, bajo la responsabilidad de las oficinas regionales (o provinciales en tres casos particulares). La dependencia funcional presta apoyo principalmente en lo relacionado a lineamientos técnicos y asistencia especializada, quedando las tareas de gestión y administración en manos de las Direcciones Regionales.

Cada Dirección Regional posee una Unidad de Gestión del Patrimonio Silvestre, conformada por un Responsable de Patrimonio Silvestre y un equipo técnico. Esta unidad coordina la administración de las áreas silvestres de la región, prestando apoyo en base a las políticas nacionales emanadas del Departamento de Patrimonio Silvestre y bajo la dirección de la autoridad regional. La asignación de responsabilidades al interior del Programa es jerárquica.

En particular, al interior de cada área protegida administrada es posible encontrar un Administrador, un equipo de guardaparques y personal de apoyo. En el caso de las unidades que aumentan su prestación de servicios considerablemente en periodos de punta, estas funciones son reforzadas con personal transitorio. Las responsabilidades y funciones de este personal se establecen en el Plan de Manejo y en su correspondiente Plan Operativo Anual.

Se debe destacar el rol que está jugando la comunidad local, tanto a través de los Consejos consultivos, como de incipientes acciones de cogestión en algunas áreas protegidas.

ORGANIGRAMA DEL SNASPE



Con el fin de coordinar el accionar y establecer los lineamientos programáticos del Programa, se realizan reuniones periódicas entre el personal del Departamento de Patrimonio Silvestre y de las Unidades de Gestión del Patrimonio Silvestre de la Región o Provincia, según sea el caso. Estas reuniones se realizan entre una a tres veces por año.

Adicionalmente, para coordinar el accionar de CONAF, y en particular la gestión de sus áreas protegidas, el SNASPE posee tres instrumentos que le permiten proyectarse a largo y mediano plazo. En este sentido los Planes de Manejo son instrumentos de gestión, que se fundamentan en procesos de planificación, y comprenden aspectos técnicos, normativos y orientadores, destinados a garantizar la conservación de un área silvestre protegida del Estado, a través del ordenamiento del uso de su espacio. Con una visión más de corto plazo se estructuran los Planes Operativos, bastante más simples que los anteriores, y que corresponden a documentos de planificación referidos a la programación detallada de actividades para implementar un nivel de planificación de mayor jerarquía (como el Plan de Manejo) para su ejecución en el período de un año, y de acuerdo a los presupuestos disponibles. Por otra parte los Planes Nacionales de Conservación de Flora o Fauna corresponden a un documento de gestión imprescindible para la adecuada conservación de una determinada especie. En él se consignan los antecedentes disponibles de la especie y se establecen los objetivos generales y específicos, las líneas de acción y las actividades destinadas a optimizar el estado de conservación de la especie.

1.8. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

El Plan de Acción 2001 - 2005 del Programa (CONAF, 2001), reconoce la necesidad de desarrollar estudios estratégicos, que permitan identificar aspectos críticos que pueden afectar significativamente la percepción del Programa por parte de la comunidad y su aporte al desarrollo nacional y, en base a esto, permitan definir propuestas apropiadas para enfrentar tales situaciones. Entre ellos se incluyen la contribución específica del SNASPE al desarrollo sostenible del país, las amenazas y problemas más importantes del Sistema, y el mejoramiento de la calidad de los servicios que se brindan a los visitantes, entre otros.

En base a lo anterior, el Programa propone como acciones prioritarias la elaboración de catastros de especies en áreas silvestres protegidas con mayor relevancia para la comunidad, y el establecimiento de un sistema de seguimiento de actividades de manejo al interior de las áreas silvestres protegidas. Para la segunda acción, la tarea prioritaria propuesta es la elaboración y ejecución de acciones de control, monitoreo y seguimiento.

Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en el Programa corresponden a los indicadores de gestión informados anualmente en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG) e incorporados al Sistema de Planificación y Control de Gestión, SIGI. Dichos instrumentos constituyen mediciones anuales de los procesos relevantes que generan los componentes presentados en la matriz de marco lógico. La recolección de datos se realiza a través de la intranet de la CONAF, consolidando y almacenándose en la unidad de control de gestión de la Oficina de Estudios y Planificación de la CONAF.

El SIGI, principal base de datos con que cuenta el Programa para realizar seguimiento y monitoreo, se encuentra en implementación desde el año 2002. Los indicadores incluidos están asociados con los productos estratégicos del programa, los cuales se relacionan con los tres componentes que produce o entrega el Programa para cumplir su propósito. Los productos estratégicos definidos en el SIGI del Programa son los siguientes: (i) Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado con regulación de uso, (ii) Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación y (iii) Áreas silvestres Protegidas (ASP) con acceso y participación de la comunidad. El primer producto estratégico se relaciona con el primer y segundo componente, facilidades recreativas son entregadas en las ASP y flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP, respectivamente. El tercer producto estratégico se relaciona con el primer

y el tercer componente, áreas silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación.

Para cada indicador incorporado en el SIGI se explicitan metas anuales, derivadas del Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG), y la evolución de estos desde el año 2003. Es importante destacar, además, que la definición de los indicadores que se incorporan en el SIGI es un proceso dinámico; es decir, se permite incorporar indicadores nuevos y modificar, eliminar o eliminar indicadores existentes justificando cada cambio propuesto.

Para el primer producto estratégico, Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado con regulación de uso, el SIGI considera seis indicadores: dos indicadores de economía/proceso (Porcentaje Ingreso – Gasto en la Administración del SNASPE y Tasa de variación de los ingresos monetarios, por concepto de contratos recreativos en las ASP de las regiones X y XII) y cuatro de eficacia/proceso (Porcentaje de formaciones vegetacionales existentes en Chile que se encuentran representadas en el SNASPE, Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con catastro de flora y/o fauna, Porcentaje de ASP con plan de manejo vigente y Porcentaje de ASP que cumplen con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual). El indicador: Porcentaje de ASP que cumplen con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual, es el único indicador a nivel del primer producto estratégico que no cuenta con cuantificación para medir el desempeño del Programa para el 2003, dado que su cuantificación se inicia el año 2004.

Para el segundo producto estratégico, Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación, el SIGI considera cuatro indicadores: un indicador de economía/proceso (Promedio del gasto operativo en la ejecución de planes nacionales de conservación de especies prioritarias) uno de eficacia/producto (Porcentaje de especies prioritarias de flora y fauna con Planes Nacionales de Conservación), dos de eficacia/proceso (Porcentaje de planes de conservación que cumplen con el 75% de las actividades planificadas para el año t en la conservación de especies prioritarias y Promedio del gasto operativo en la ejecución de planes nacionales de conservación de especies prioritarias) y uno de eficacia/resultado Intermedio (Tasa de variación de la población de Flamenco Andino en las ASP de la I, II y III Región). Los indicadores: Porcentaje de planes de conservación que cumplen con el 75% de las actividades planificadas para el año t en la conservación de especies prioritarias y Promedio del gasto operativo en la ejecución de planes nacionales de conservación de especies prioritarias, no cuentan con cuantificación para medir el desempeño del Programa para el 2003, dado que su cuantificación se inicia el año 2004.

Por último, para el tercer producto estratégico, Áreas silvestres Protegidas (ASP) con acceso y participación de la comunidad, el SIGI considera siete indicadores: tres de eficacia/producto (Porcentaje de regiones con Consejo Consultivo Regional (CCR) para gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE); Porcentaje de las ASP del SNASPE con plan de manejo vigente que tienen constituido su Consejo Consultivo Local (CCL), y Tasa de variación del número de personas que anualmente visitan las ASP del SNASPE), tres de eficacia/proceso (Porcentaje de regiones con plan de educación ambiental, considerando a Isla de Pascua como una región más; Promedio de charlas de educación ambiental por guardaparque charlista del SNASPE, y Promedio de visitantes al SNASPE por guardaparque) y un indicador de calidad/producto (Tasa de variación en la evaluación de la percepción de los servicios ofrecidos en las ASP). El indicador: Tasa de variación en la evaluación de la percepción de los servicios ofrecidos en las ASP, no cuenta con cuantificación para el año 2003 dado que la satisfacción de visitantes se construye a partir de encuestas en terreno levantadas cada dos años, existiendo información de los años 2002 y 2004. Además, para este indicador se establece como una meta realizar su cuantificación en forma bienal.

Para cuantificar estos indicadores de seguimiento y evaluación, el Programa cuenta con diversas bases de datos cuya recolección de datos se realiza a través de la intranet de la CONAF, consolidando y almacenándose en la unidad de control de gestión de la Oficina de Estudios y

Planificación de la CONAF. La principal base de datos en manos del Programa que cuenta con capacidad de actualización mensual consiste en los registros de visitantes a las áreas silvestres protegidas. Otras bases de datos que el SNASPE está desarrollando son las relacionadas a satisfacción de visitantes; las cuales se construyen a partir de encuestas en terreno levantadas cada dos años, existiendo información de los años 2002 y 2004. Otras fuentes relevantes de información son los planes nacionales de conservación y sus informes de evaluación de su ejecución, planes de manejo y sus informes de cumplimiento de los planes operativos correspondientes, y plan de educación ambiental, entre otros.

Para la evaluación territorial del SNASPE (en cuanto a cabida y representatividad), el año 2004 se elaboró un procedimiento denominado "Método de Evaluación de las Unidades del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado", que de acuerdo a CONAF está publicado por Eduardo Núñez en 2004, el que se basa en un método multicriterio para evaluar la pertinencia de la cabida y representatividad de unidades del SNASPE, y sobre esa base concluir si es necesario una modificación de deslindes o recategorización de ellas.

1.9. Caracterización y número de beneficiarios potenciales

La conservación de los recursos naturales y culturales de nuestro país contribuye a la supervivencia de la humanidad en el planeta, la cual sin distinción se puede ver beneficiada a nivel global por los efectos de la conservación. El control del calentamiento global, asociado al derretimiento de los polos, la desecación de pantanos y otros problemas ambientales mayores, así como la mantención de la biodiversidad, que permite la conservación del patrimonio genético del planeta, base de la alimentación y la industria farmacéutica, son dos ejemplos que en lo puntual demuestran la importancia para el planeta de contar con espacios y políticas de conservación, y el rol que para la población mundial juega la existencia de territorios protegidos bajo programas de administración asegurados por los Estados.

Consistentemente con lo expresado en el párrafo anterior, se ha definido en conformidad con el grupo de expertos del SNASPE la población potencial del sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, que es imposible de ser cuantificada, pudiendo ser definida en forma cualitativa como el conjunto de toda la humanidad presente y futura.

1.10. Caracterización y número de beneficiarios objetivo

La gestión del SNASPE no se desarrolla enfocada en una población objetivo definida (y por lo tanto limitada). La población objetivo es abierta y sólo se reconocen limitaciones en relación a cantidad de usuarios posibles de atender, sin reconocer un perfil objetivo de beneficiarios que permita la cuantificación. Esto es consistente con los antecedentes recopilados de la experiencia internacional de planificación de áreas protegidas

Profundizando en la identificación de la población objetivo del programa, se reconoce que esta se puede diferenciar en función de los componentes definidos en la Matriz, presentando diferencias significativas en cada caso.

- Para el primer componente, asociado con el uso público de las áreas protegidas, la población objetivo está compuesta por el conjunto de la población nacional, más los extranjeros que desarrollan turismo basado en actividades de naturaleza, la principal restricción va a estar dada por la capacidad de acogida que presenten los sitios de visita destinados al uso público.
- El segundo componente posee una población objetivo similar a la población potencial.
- En cuanto al tercer componente, vinculado a las comunidades insertas en el área de influencia de las ASP, la población objetivo corresponde a aquellos habitantes del territorio que se ven directamente beneficiadas o perjudicadas por la existencia de una unidad del SNASPE, y/o que tienen la capacidad de afectar el desempeño de la ASP.

1.11. Reformulaciones del Programa

La primera reformulación del Programa, en el periodo que comprende la evaluación, se introduce con la creación del Plan de Acción (CONAF, 2001), el que establece una planificación en función de objetivos para el SNASPE, considerando un horizonte temporal definido.

El motivo de creación del Plan de Acción fue desarrollar una programación adecuada para la década del 2000, existiendo una anterior para la década del 90' implicando desafíos nuevos de planificación y gestión, muchos de ellos señalados por instrumentos de gestión como las políticas sectoriales y Programa del MINAGRI 2003-2005, entre otros.

Durante el 2003, se desarrolló el Plan Estratégico del SNASPE (CONAF, 2004). Este, que contiene una aproximación aun en desarrollo, pretende generar las líneas estratégicas para el SNASPE en un período dado. Además, se desarrollan evaluaciones y re-planificaciones de diferentes programas que están asociados al SNASPE, como por ejemplo las áreas de Planificación del SNASPE, el Programa Vida Silvestre, el Programa de Educación Ambiental, etc.

Por otra parte se identifica a partir del año 2001 un importante cambio de enfoque institucional, ya que históricamente el SNASPE no consideraba la vinculación con la población para la gestión de las áreas naturales (Cunazza, 2005), pero en el Plan de Acción del Programa para el quinquenio 2001 – 2005 (CONAF, 2001), se define como nuevo lineamiento para el accionar del SNASPE, el mejoramiento y reforzamiento de la vinculación ecológica, económica y social de dicho Sistema con la comunidad. A partir de este Plan de Acción, se reformula el Programa estableciendo y gestionando mecanismos e instrumentos de vinculación tanto con la comunidad del entorno de las ASP, como de la comunidad en general. A partir de lo anterior, en los últimos años se han implementado cinco sistemas de participación de la comunidad: a través de la información del SNASPE, la recepción de opiniones de parte de la comunidad, el apoyo de la comunidad a la gestión a través del desarrollo de proyectos en conjunto con el SNASPE, la asociatividad para el desarrollo de ciertos proyectos y la integración del sistema con otras formas de planificación regional. Esta reformulación da origen al tercer componente del Programa.

1.12. Otros programas relacionados

Con el objeto de alcanzar las metas gubernamentales en relación con la preservación del patrimonio natural, se han establecido diversas políticas e instituciones, generando complementariedades entre el Programa y los siguientes programas y estructuras institucionales relacionadas, las cuales contribuyen al fin del Programa:

- Sendero de Chile
- Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)
- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), del Ministerio de Agricultura
- Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)
- Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- Dirección de Medio Ambiente (DIMA) del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
- Vialidad, Ministerio de Obras Públicas (MOP)

Programa Sendero de Chile:

El Sendero de Chile es un programa coordinado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, destinado a celebrar el Bicentenario de la República, y que es desarrollado en cada región del país. Sus objetivos son fomentar la protección de los recursos naturales y facilitar el acceso de las personas a la naturaleza. Para ello, se está construyendo e implementando, junto

a diversos actores públicos y privados, una red conectada de huellas y circuitos que recorran el país por la Cordillera y precordillera de Los Andes, acercándonos a hitos naturales de gran interés. Será una de las sendas peatonales de mayor diversidad ecosistémica del mundo, cruzando ocho eco-regiones de importancia global y regional para la conservación de la diversidad.

El Sendero de Chile atraviesa una gran cantidad de áreas Silvestres Protegidas, emplazadas en el altiplano, la cordillera de los Andes y la Pampa Austral, incorporando a CONAF y en particular al personal del SNASPE a los directorios regionales del sendero, así como a su directorio Nacional.

SERNATUR:

La misión del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) es orientar, consolidar y dinamizar el desarrollo del turismo en Chile, en forma sustentable, generando más oportunidades para incorporar a la comunidad, estimulando la competitividad y transparencia del mercado turístico a través de líneas de acción, programas y proyectos que beneficien a los turistas nacionales y extranjeros, a los prestadores de servicios turísticos, a las comunidades locales y al país en su conjunto. SERNATUR implementa la Política Nacional de Turismo a través de su Agenda del Turismo 2002-2005, que se ha convertido en la estrategia que permite orientar, coordinar e incentivar las actividades de los sectores público y privado en el ámbito del desarrollo turístico. Para ello, trabaja de manera coordinada con otros organismos públicos como son el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Economía (DIRECOM) y PROCHILE; con el Ministerio de Obras Públicas para proponer la construcción, ampliación o mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento que incidan sobre el desarrollo de la actividad turística; con la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), para la información en estudios de impacto ambiental, con el Ministerio de Defensa Nacional para las declaraciones de Centros y Zonas de Interés Turístico y los estudios de concesiones de playas y riberas de ríos y lagos; y con otras instituciones cuyo trabajo tenga relación con el desarrollo del turismo en Chile.

CONAF a través de su equipo de uso público ubicado dentro del departamento de patrimonio silvestre, se vincula a nivel nacional fuertemente con SERNATUR, compartiendo información y desarrollando estrategias comunes orientadas a la ampliación y mejoramiento de servicios. Reflejo de esto es la opción de acceder a los registros de visitación de áreas silvestres protegidas desde la página Web de SERNATUR (www.sernatur.cl).

SAG:

El propósito del Servicio Agrícola y Ganadero, en materia de Vida Silvestre, es fomentar la conservación y utilización de las especies de fauna y flora silvestre, por medio de la definición de estrategias, políticas y estudios. El concepto de conservación incluye la preservación y los ecosistemas. En este concepto el SNASPE se relaciona fundamentalmente con el SAG en actividades de terreno que permiten mejorar la conservación de especies fuera las áreas protegidas; ejemplo de esto son las actividades que ha desarrollado por ejemplo CONAF RM y el SAG en protección de Cóndores.

El Programa aborda la misma población objetivo que el SAG en relación a la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, también conocida por su sigla en inglés CITES⁷ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). Este es un convenio multinacional destinado a regular el comercio internacional y las condiciones de transporte de animales y plantas silvestres consideradas como amenazadas o en riesgo de estarlo. Para la flora no forestal y la fauna terrestre (recurso no hidrobiológico) la autoridad administrativa es el SAG, a nivel nacional y regional. La autoridad administrativa para flora forestal es CONAF, mientras que para la fauna considerada como

⁷ <http://www.sag.gob/www.cites.org>

recurso hidrobiológico es SERNAPESCA. La Autoridad Administrativa General de CITES en Chile es la Dirección de Medio Ambiente (DIMA) del Ministerio de Relaciones Exteriores⁸.

CONADI:

La Ley indígena (19.253 de 1993) establece en su artículo 35, la participación de las comunidades indígenas en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en Áreas de Desarrollo Indígena. En virtud de este mandato la CONAF II región y diversas comunidades del pueblo Atacameño han suscrito convenios de cogestión para territorios con alto interés turístico, destacando el Valle de la Luna, la Laguna Chaxa y las lagunas Miscanti y Meñique.

SERNAPESCA:

En virtud de la relevancia de la protección integrada del territorio marítimo y terrestre, fundamentalmente en aquellas áreas silvestres protegidas insulares y costeras continentales, en las cuales las áreas de conservación incluyen ambos sistemas y las especies bajo conservación habitan fundamentalmente en la zona ecotonal, han existido acercamientos tanto con SERNAPESCA como con la Armada de Chile para mejorar el control de dichas áreas y hacer más eficientes las acciones de conservación. En este sentido las áreas protegidas de Pingüino de Humboldt en la IV y III Región, así como Pan de Azúcar en la III región, son un ejemplo de esta gestión.

Por otra parte, la Ley 18.892 del 6 de septiembre de 1991 y el D.S. 430/91 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción otorgaron a la Autoridad Pesquera Nacional la facultad para declarar áreas de conservación y administración de recursos hidrobiológicos, estableciendo la posibilidad de declarar dos tipos de áreas protegidas: Reservas Marinas y Parques Marinos. Los organismos de este Ministerio encargados de la aplicación de esta norma: son la Subsecretaría de pesca y el Servicio Nacional de Pesca. Si bien estas áreas no necesariamente coinciden con las Áreas Silvestres protegidas administradas por el SNASPE, sin duda constituyen una faceta complementaria a la conservación del patrimonio Natural de nuestro país.

CONAMA:

A través del sistema de Evaluación de Impacto ambiental, de la estrategia de biodiversidad y del reglamento de áreas protegidas privadas, desde la promulgación de la Ley marco del medio Ambiente N°19.300, CONAMA ha asumido atribuciones en materia de conservación de recursos naturales; en ese ámbito, en gran medida ha trabajado en conjunto con CONAF y en particular con el SNASPE, tanto a nivel central como regional.

CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONALES

La potestad del Consejo, en todos los monumentos nacionales del país, lo ha llevado a trabajar en conjunto con CONAF para la conservación, protección y restauración del patrimonio cultural presente dentro de las áreas protegidas. Destaca el Parque Nacional Rapa Nui, que en forma recurrente está intentando coordinar el trabajo en conjunto con el Consejo y la comunidad local, con el fin de proteger los recursos ahí presentes.

OTROS:

Otros convenios que CONAF ha desarrollado, o en los cuales ha estado involucrado durante este periodo:

- Fundación Escondida (II Región). Corresponden a proyectos de cooperación para la conservación de las diferentes especies de Flamenco que habitan en los humedales altoandinos; estos recursos han permitido el desarrollo de eventos, publicaciones y el financiamiento de acciones de monitoreo.
- Gobierno Holandés (Archipiélago de Juan Fernández). Fondos específicos que permitieron el desarrollo de estudios y acciones orientadas principalmente al control de

⁸ <http://www.minrel.cl>

procesos erosivos y erradicación de especies exóticas; estos recursos permitieron a CONAF relacionarse con la comunidad a través de actividades de capacitación y contratación de mano de obra local.

- Codelco Chile (II, III y VI regiones). Diversos convenios con la empresa minera han permitido la incorporación de nuevas superficies a la conservación, además de apoyar acciones concretas en función de especies sensibles. Destaca el convenio con CONAF VI región donde se crea la reserva Roblería de Loncha, en cuyo marco CONAF también apoya a CODELCO en programas de reforestación dentro de sus áreas de influencia.
- UNESCO (Isla de Pascua). Dentro del Parque Nacional Rapanui, UNESCO se encuentra financiando la restauración de plataformas ceremoniales, como una forma de poner en valor el patrimonio cultural de nuestro país.
- DED (IX Región). Este programa de cooperación alemán, ha permitido la participación de profesionales de esta nacionalidad en Planes de Manejo y diferentes estudios tendientes a mejorar la gestión de las áreas silvestres protegidas en Nuestro País.
- EuroChile (II, IX y XII Región). A través de fondos de innovación esta Fundación ha desarrollado y fortalecido el turismo de intereses especiales, apoyando estudios de capacidad de carga y el desarrollo de productos turísticos sustentables.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 1
Presupuesto Total del Programa 2001-2005 (miles de \$ año 2005)

Año	Presupuesto Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2001	38.154.830	4.298.820	11,3%
2002	31.422.665	4.722.877	15,0%
2003	29.121.823	5.017.387	17,2%
2004	30.790.791	4.922.969	16,0%
2005	25.146.200	3.038.586	12,1%

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

II. TEMAS DE EVALUACIÓN

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El Panel considera que la necesidad sobre la cual se basa el Programa de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), cuyo accionar se centra en tres componentes que tienen que ver con la actividad de conservación, la recreacional y la vinculación con la comunidad, está bien identificada y establecida. El acelerado desarrollo de la población mundial durante los dos últimos siglos, ha traído como consecuencia una mayor demanda de recursos naturales, lo que sumado al desarrollo y uso de tecnologías ha producido un continuo deterioro del medio ambiente, surgiendo interrogantes acerca de su sustentabilidad futura. En 1992, la Cumbre de Río puso en relieve la preocupación mundial frente a las pérdidas de diversidad biológica a escala global, convocando a los países signatarios a impulsar la “conservación y uso sustentable de sus recursos biológicos”. La experiencia mundial ha demostrado que una de las acciones más efectivas para el logro de la conservación de los recursos naturales es el establecimiento de espacios naturales dedicados específicamente a este fin. La forma preponderante, en Chile y el mundo, de conservar la biodiversidad ha sido establecer áreas silvestres protegidas.

En concordancia con lo anterior, el SNASPE surge por necesidades del Estado establecidas en la Constitución Política y diversos instrumentos legales⁹, para revertir los procesos de extinción de muchas especies de flora y fauna silvestre del país, así como para recuperar de la degradación, ecosistemas únicos o de alto valor ecológico. Y también para proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema.

Complementariamente y supeditado a la consecución de los mencionados propósitos, en el SNASPE es posible realizar actividades de uso público, entre las cuales se incluyen la recreación y el turismo en armonía con el entorno natural y cultural.

El concepto que ha concebido el SNASPE para el Ecoturismo se toma a partir de las directrices de organismos internacionales vinculados al turismo, en sus diferentes perspectivas, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de Turismo (OMT), la Sociedad Mundial de Ecoturismo y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), entre otros.

Utilizando el ecoturismo como concepto de desarrollo, el SNASPE establece que el turismo que está impulsando en las áreas silvestres protegidas, es aquel que comprende a actividades de esparcimiento en pleno contacto con la naturaleza, considerando también el aspecto educativo con énfasis en la conservación ambiental y supeditado a los objetivos básicos que motivaron la creación de las áreas silvestres protegidas.

Asimismo, considera la necesaria participación de las comunidades locales rurales, especialmente cuando éstas son indígenas. El concepto que ha concebido el SNASPE para la actividad de vinculación con la comunidad se basa en que los esfuerzos por conservar la biodiversidad carecen de sentido si la ciudadanía no está consciente ni de los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, ni de los beneficios que se derivan de la biodiversidad. Por ello, resulta indispensable conectar a la población humana con su entorno natural. En la medida que la población efectivamente conozca la biodiversidad y reconozca los beneficios culturales, económicos, estéticos

⁹ Ver sección 1.3.

u otros que las diferentes manifestaciones de ésta le reportan, es posible que la toma de decisiones de la ciudadanía sea consciente respecto de los costos y beneficios de nuestras acciones, incluyendo aquellas de conservación (Rozzi *et al.* 2003). Por otro lado, las acciones de conservación realizadas por el programa resultan potenciadas al lograr una identificación y coordinación con las comunidades aledañas a las (ASP), que genere un apoyo de estas comunidades a la acción del Programa.

El Programa tiene su población objetivo definida conceptualmente; sin embargo no cuenta con una cuantificación de ella, ya que ésta presenta diferencias significativas entre los diversos componentes.

Conceptualmente, la población potencial del Programa se puede definir – correctamente – como la población mundial total, presente y futura, ya que los beneficios de la conservación – eventuales y desconocidos, pero no por ello inexistentes – no están limitados espacial ni temporalmente. Sólo el primer y tercer componente tienen una población potencial más limitada, al menos temporalmente. La del primero corresponde a las personas que podrían visitar una ASP. Pero incluso esta población potencial es de difícil – y poco útil – determinación, ya que la mayor parte de la población nacional puede acceder a alguna ASP (las hay incluso urbanas, como el Cerro Nielol, por lo que la condición socioeconómica no necesariamente es limitante) y también una porción no determinada de la población del resto del mundo puede acceder a ellas, dependiendo de su capacidad económica pero también de la distancia. Así, la población potencial puede ser definida sólo cualitativamente. El tercer componente tiene una población potencial dada por las comunidades que se encuentran en el área de influencia de las respectivas ASP, pero el concepto de “área de influencia” no está definido en forma precisa y rigurosa.

La población objetivo de los diversos componentes puede presentar diferencias significativas. En el caso del primer componente, se requiere de una definición más técnica que política – pero de gran dificultad práctica – de la población objetivo, ya que es concebible un número de visitantes tal que el componente entre en conflicto con la conservación correspondiente al segundo (pero no menos importante) componente. De contarse con definiciones de carga máxima de visitantes, se podría asumir que el objetivo político sería acercarse a esas cifras, pero actualmente no se tiene determinadas estas cargas máximas, ni existe una metodología generalmente aceptada para hacerlo. En cuanto al segundo componente, no es posible determinar un subconjunto de la población potencial que pueda ser considerado como población objetivo, ya que los beneficios de la conservación no están acotados espacial ni temporalmente, como se indicó antes (si bien parte de esos beneficios tendrá un impacto básicamente local, otra parte no determinada, como es el caso de los beneficios de la biodiversidad que puede servir por ejemplo para diseñar la cura de alguna enfermedad, pueden impactar en cualquier porción de la humanidad): la imposibilidad de saber a quién beneficiará la producción del componente convierte a la determinación de a quienes debería beneficiar, en un ejercicio inútil. En cuanto al tercer componente, las comunidades influenciadas por las ASP – probablemente, las aledañas a estas – (pero sin que exista una delimitación clara), se tiene que, considerando el sentido de este componente (que busca la asociatividad para el desarrollo de ciertos proyectos y la integración del sistema con otras formas de planificación regional), se debería privilegiar aquellas comunidades que tengan una mayor potencialidad de apoyar los objetivos establecidos en el propósito del SNASPE (objetivos que tienen que ver con la conservación y con los servicios que las áreas protegidas entregan a la comunidad), pero no está determinado cuáles son las comunidades que cumplen esta doble condición.

Como una forma de delimitar, aunque de manera forzada, la población objetivo del primer componente, el Programa la ha estimado como la población nacional y los turistas extranjeros que ingresan al país. Si bien esta estimación tiene la virtud de entregar un número indicador del tamaño de la población, y a través de este permite alguna medición del grado en que tal población objetivo ha sido atendida, lo forzado de la definición la hace de poca utilidad. El Panel, buscando perfeccionar la segunda parte (referida a los turistas extranjeros) de esta medida, ha aplicado al turismo receptor de la región (América), el porcentaje correspondiente a los “turistas de naturaleza”,

lo que da para el año 2004 un total de 48 millones de viajes (ver Ruiz, 2003 y Revista Sostenible, 2004) para la región, faltando asignarla a los países que la componen.

Respecto al tercer componente, que es bastante nuevo dentro del Programa, el Panel considera factible la realización de una primera determinación de las comunidades que constituyen la población objetivo, la que debería hacerse aprovechando el conocimiento local que se tenga en las respectivas regiones y ASP.

El Panel considera que no corresponde incorporar el enfoque de género ya que existe igualdad de posibilidades de beneficiarse de los beneficios de la conservación y recreación. Los beneficios de la conservación no afectan diferenciadamente a hombres y mujeres. No obstante lo anterior, el Programa debe velar por usar un lenguaje no discriminatorio en sus comunicaciones y programas de educación ambiental.

1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Para la producción del primer componente, el Programa diseña actividades orientadas al desarrollo del ecoturismo en las unidades que conforman el SNASPE, a través de implementar infraestructura y servicios para conservar las áreas protegidas, fortalecer la participación de comunidades locales, insertas o aledañas, en el desarrollo del ecoturismo e impulsar la mayor participación del sector privado para que, en términos sustentables y a través del mecanismo de concesiones, se entreguen servicios recreativos adecuados a dicha demanda.

Una de las razones fundamentales para diseñar estas actividades, es la situación actual que enfrentan las áreas protegidas en relación al deterioro que muestra la escasa e inadecuada infraestructura existente en la mayoría de ellas para atender la creciente y sostenida demanda de visitantes. Esta presión de uso no sólo preocupa al Programa por lo que significa en cantidad de personas, sino también por el aumento del nivel de exigencias o las expectativas que manifiestan los visitantes, específicamente en cuanto a la calidad y variedad de los servicios ecoturísticos (al respecto, son ilustrativos algunos de los resultados de la encuesta de satisfacción presentada más adelante, en el punto II.3.2.5)

La planificación del uso público es central para la producción del primer componente ya que este considera las actividades de recreación que son permitidas en el área, así como las normas que las regulan. A través de la zonificación, establecida en el plan de manejo, se destinan sectores de la unidad a diferentes tipos de actividades recreativas.

El Panel no ha identificado actividades diseñadas para la producción del primer componente que fuera deseable agregar ni quitar de la Matriz de Marco Lógico, y considera que las siete actividades diseñadas son necesarias y suficientes para producir el primer componente, siempre y cuando los supuestos identificados sean confirmados en la realidad de la ejecución del programa.

El segundo componente, que corresponde a la conservación de flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados en las áreas silvestres protegidas, se asocia con el objetivo fundamental por el cual se ha creado el SNASPE.

El Panel considera que las actividades diseñadas para la producción de este componente son necesarias pero no suficientes. Una de las actividades centrales de este componente es la planificación del manejo de las áreas existentes que contempla, además de las actividades recreativas, las acciones de manejo de recursos, conservación, protección, investigación y educación ambiental, así como las normas que lo regulan. En forma complementaria se desarrollan planes nacionales de conservación de la flora y fauna amenazada de Chile. Para el caso particular de la fauna, esta acción es prioritaria, dado que la cobertura ecológica y territorial del SNASPE ha sido definida sólo con referencia al análisis de la flora y vegetación, por cuanto en Chile, las especies de vertebrados se encuentran asociadas a una amplia variedad de ambientes.

Sin embargo, es importante destacar que las áreas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) no contienen muestras representativas de toda la biodiversidad nacional y tampoco aseguran que aquella protegida se mantenga en el tiempo. La distribución geográficamente heterogénea y claramente sesgada de las áreas del SNASPE determina que muchas especies y ecosistemas no estén protegidos en alguna de sus áreas (Mella y Simonetti 1994). Asimismo, el tamaño de estas áreas es, en muchos casos, insuficiente para asegurar que las poblaciones mantenidas en ellas alcancen tamaños que las protejan de oscilaciones demográficas estocásticas y con ello se evite su extinción (Mella y Simonetti 1994).

Por lo tanto, para la producción del segundo componente, más específicamente, para conservar la diversidad vegetal de Chile, el Panel considera deseable (y formula una recomendación al respecto) incorporar las actividades necesarias para incorporar nuevas áreas protegidas y para conectar las áreas protegidas existentes a través de corredores biológicos, por ejemplo. La incorporación de nuevas áreas debe considerar las formaciones vegetacionales ausentes hasta el momento en el SNASPE, lo cual podría realizarse incluso a través del intercambio de superficies correspondientes a las formaciones más protegidas (Luebert y Becerra, 1998). Adicionalmente estas falencias pueden ser corregidas al incluir actividades de conectividad. En la medida que se logre dicha conectividad, y ejemplos hay de ello, las áreas protegidas se habrán unido, y con ello lograrán satisfacer el objetivo para el que fueron diseñadas: conservar biodiversidad (Simonetti y Acosta 2002, Simonetti *et al.* 2002, Bustamante y Grez 1995). Al respecto, cabe señalar que el Programa considera estas actividades en su plan estratégico.

Las siete actividades del tercer componente que están orientadas a vincular las áreas silvestres protegidas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación, son las necesarias y suficientes. Una de las razones fundamentales para diseñar estas actividades se basa en que los esfuerzos por conservar biodiversidad carecen de sentido si la ciudadanía no está consciente de los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, ni de los beneficios que se derivan de la biodiversidad. La participación de la comunidad se logra a través de la información sobre el SNASPE, la recepción de opiniones, el apoyo de las comunidades a la gestión, la asociatividad para el desarrollo de ciertos proyectos y la integración del sistema con otras formas de planificación regional. Al respecto cabe destacar que la educación ambiental se ha ido transformando en una herramienta relevante para la creación de conciencia en la comunidad respecto a la conservación del patrimonio natural.

El supuesto incluido en la Matriz de Marco Lógico del Servicio (inicial) a nivel de actividades, acerca de consolidar y mantener las capacidades de gestión institucional en materias de administración del SNASPE, no fue considerado válido por el Panel ya que no se refiere a algo que sea externo al Programa, sino representa una condición que debe ocurrir al interior de éste para producir los componentes y, por lo anterior, debe ser abordado por los encargados del SNASPE; se hizo el cambio consecuente en la matriz de evaluación.

La producción de los componentes es considerada por el Panel, como suficiente para lograr el propósito en un grado aceptable si se ratifican los supuestos a este nivel, ya que los tres componentes definidos interactúan en la producción de servicios recreativos y de conservación del patrimonio natural y cultural.

Respecto a los supuestos al nivel de componentes, el Panel consideró que el supuesto inicial (en la matriz del servicio) de que no sufra alteraciones significativas la estabilidad política, social y económica de Chile que puedan modificar la disposición a visitar a las ASP no era un supuesto válido ya que se prevé que es probable a un nivel cercano a la certidumbre el que éste ocurra, por lo que lo eliminó en la matriz de evaluación. Los otros supuestos son válidos y suficientemente precisos para permitir hacer el seguimiento de los mismos e identificar acciones apropiadas para aumentar la probabilidad de ocurrencia.

El supuesto a nivel de propósito es considerado válido por ser importante para el Programa y probable. Al respecto, cabe señalar que la decisión que el país cuente con un SNASPE corresponde en primer lugar a una decisión política por cuanto, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, corresponde a las autoridades de gobierno la destinación de terrenos fiscales para que sean declarados en alguna de las categorías vigentes. Y esa decisión, como todas, se toma a la luz de los antecedentes y perspectivas con que se cuenta en ese momento. Por lo anterior, Araya (2004) señala que fue un asunto de oportunidad el hecho que en solo 4 años, entre octubre de 1966 y diciembre de 1970, se haya decretado la creación de 17 áreas protegidas en las regiones I, V, IX, XI y XII, abarcando 4,7 millones de há.¹⁰ Esto, considerando solo aquellos terrenos que hoy continúan afectos a esta condición, correspondiendo la mayoría a las dos últimas regiones. Dicha extensión representa nada menos que un tercio de la superficie del actual sistema.

Si se logra el propósito y se confirman los supuestos de este nivel, el Panel considera que se contribuye significativamente al fin del Programa. Sin embargo, Armesto *et al* (2002) señala que la conservación de la biodiversidad regional no puede ser totalmente confiada al SNASPE debido a que las ASP no siempre se ubican en las áreas de mayor biodiversidad, lo que determina que muchas especies y ecosistemas no estén protegidos en alguna de sus áreas, su área no siempre es suficiente para conservar a muchos de los grandes vertebrados y las variaciones climáticas futuras y cambios del uso del suelo pueden cambiar las prioridades de conservación y de manejo.

En conclusión, considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del Programa se valida en su totalidad.

1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Los indicadores de propósito deben especificar cuantitativa y cualitativamente el efecto directo esperado, al final de la ejecución del Programa. Para cuantificar el efecto directo del propósito de conservación del patrimonio natural y cultural, se proponen cuatro indicadores, tres de eficacia y uno de calidad. El conocimiento de la variedad y cantidad de las especies vegetacionales presentes en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), en forma desagregada, puede ser un buen indicador de la eficacia de éste en la protección y conservación de la biodiversidad, además de ser útil para dirigir el establecimiento de nuevas áreas protegidas. Sin embargo, este indicador no es factible de cuantificar técnicamente. El indicador de Porcentaje de formaciones vegetacionales existentes en Chile que se encuentran representadas en el SNASPE, indicador de eficacia, es la mejor medición que se logró establecer para medir este efecto directo, reconociendo la debilidad del indicador, consistente en que éste no permite medir la conservación a nivel de especies vegetacionales y, por consiguiente, cuantificar la representatividad del patrimonio natural conservado.

De los indicadores de propósito, porcentaje de ecosistemas del país protegidos a través del SNASPE en ASP con Planes de Manejo vigentes, porcentaje de superficie del SNASPE bajo Plan de Manejo y porcentaje de Planes de Manejo elaborados con nueva metodología de Planificación en el año t¹¹, son descriptores de un insumo crucial en el proceso productivo, y no en rigor del producto; adicionalmente, son indicadores muy agregados que no dan cuenta de la capacidad de conservación que esa superficie permite.

¹⁰ Dichas áreas se crean en base a un informe técnico que aborda, entre otros, cómo dichas áreas contribuyen a incrementar el número de formaciones vegetales protegidas, mejorar la representatividad e integrar ambientes de interés nacional.

¹¹ La nueva metodología de planificación se basa en un método de evaluación multicriterio y el sistema de información geográfico (SIG) con el fin de definir aptitudes territoriales de diversas zonas de las ASP. La definición de las zonas se basa en Miller (1970). Esta metodología permite realizar una planificación participativa del uso del territorio, considerando a la comunidad, consejos consultivos y otros servicios relacionados.

En resumen, a nivel de propósito se presentan seis indicadores: cuatro indicadores de eficacia, uno de calidad y uno de economía. Por ende, en la Matriz de Marco Lógico, los indicadores no permiten medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de propósito; específicamente, no existe un indicador para la dimensión de eficiencia. No obstante, en base a las dificultades técnicas expuestas anteriormente, el Panel considera que los indicadores a nivel de propósito son adecuados en función de la información disponible y de la factibilidad técnica de su cuantificación. Se han identificado los medios de verificación necesarios que permiten verificar los indicadores definidos.

El indicador porcentaje de planes de manejo elaborados con nueva metodología de planificación en el año t es el único indicador a nivel de propósito que no cuenta con cuantificación para medir el desempeño del Programa para el período 2001 – 2004. Esto se debe a que en el Plan de Acción 2001 – 2005 se establece como objetivo el desarrollo de la nueva metodología de planificación (CONAF, 2001) y dicha metodología se comienza a implementar el año 2003; sin embargo es factible técnicamente contar con su cuantificación en futuras evaluaciones.

Los indicadores de componentes deben especificar cuantitativamente los productos principales que se alcanzarán. Para el primer componente, que corresponde a los servicios recreativos, se presentan cuatro indicadores: uno de calidad (tasa de variación en la evaluación de la percepción de los servicios ofrecidos en las ASP), uno de eficacia (porcentaje de visitantes de las ASP beneficiados por charlas de educación ambiental), uno de economía (tasa de variación en el ingreso generado mediante el uso recreativo del SNASPE) y uno de eficiencia (promedio de visitantes al SNASPE por guardaparque). Por ende, en la Matriz de Marco Lógico, los indicadores del primer componente permiten medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de componente. Sin embargo, cabe destacar que el indicador del número promedio de visitantes anuales por guardaparque a las áreas silvestres protegidas del SNASPE, no considera la duración de las visitas, por problemas de disponibilidad de información, y consecuentemente no refleja en forma completa el efecto directo de este producto del componente. Adicionalmente, se han identificado los medios de verificación necesarios para cada indicador, indicando las fuentes de información y los métodos para medir y examinar el comportamiento de cada uno.

El indicador del primer componente: tasa de variación en la evaluación de la percepción de los servicios ofrecidos en las ASP, no cuenta con cuantificación para medir el desempeño del Programa para todos los años del período 2001 – 2004. Esto se debe a que la única medición de satisfacción a que se tuvo acceso, que se encuentra en Cuantitativa Estudios Ambientales (2002), recoge información sólo de visitantes en febrero de 2002. Es importante destacar que está definido en el SIGI, que este indicador se mida cada dos años. Por ende, será factible contar con un medio de cuantificación a futuro de este indicador sólo en la medida que se realice dicha evaluación anualmente. Adicionalmente, el indicador: promedio de visitantes al SNASPE por guardaparque, no es cuantificable en el período de evaluación debido a problemas de información para determinar el número de guardaparques. Dicha deficiencia es superable en períodos futuros al modificar el sistema de registros del Programa, identificando el número de guardaparques dentro del total de jornales permanentes y transitorios.

Para el segundo componente, que corresponde a la conservación del patrimonio natural y cultural, es necesario destacar que no existen unidades factibles de medición. Los mejores indicadores que se lograron establecer son más bien indicadores del proceso y no en rigor del producto. Este es el caso para todos indicadores de eficacia.

En este segundo componente en la Matriz de Marco Lógico se presentan nueve indicadores, ocho de eficacia y uno de economía. Por ende, los indicadores del segundo componente propuestos no permiten medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de componente; específicamente, no existen indicadores para las dimensiones de eficiencia y calidad. No obstante, en base a las dificultades técnicas expuestas anteriormente, el Panel considera que los indicadores a nivel de este componente son adecuados en función de la información disponible y de la

factibilidad técnica de su cuantificación. Se han identificado los medios de verificación necesarios que permiten verificar los indicadores definidos. Actualmente, varios indicadores no son cuantificables para todo el período 2001 – 2004 ya que la información con que se cuenta es para el año 2004. Sin embargo, es técnicamente factible recopilar antecedentes de los años anteriores y futuros. Este es el caso de los siguientes indicadores: porcentaje de ASP con plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual; porcentaje de ASP sin plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual; porcentaje de ASP que tienen plan operativo anual; porcentaje de planes de conservación que cumplen al menos con el 75% de las actividades planificadas para el año t en la conservación de especies prioritarias, y porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con catastro de recursos culturales.

Similarmente, para el caso del tercer componente, no existe una buena escala de medición de la vinculación con la comunidad, debiendo también la medición limitarse a indicadores del proceso productivo como, por ejemplo, porcentaje de regiones con Consejo Consultivo Regional (CCR) para gestión del SNASPE.

En este tercer componente se presentan cuatro indicadores, tres de eficacia (Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con Convenio de Asociatividad; Porcentaje de regiones con Consejo Consultivo Regional (CCR) para gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE), y Porcentaje de las ASP del SNASPE con plan de manejo vigente y que tienen constituido su Consejo Consultivo Local (CCL)) y uno de eficiencia (Promedio de beneficiarios por charla de educación ambiental). Por ende, en la Matriz de Marco Lógico, los indicadores del tercer componente propuestos no permiten medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de componente; específicamente, no existen un indicadores para las dimensiones de calidad y economía. A pesar de lo anterior, y basado en las dificultades técnicas para definir una escala de medición adecuada, el Panel considera que los indicadores propuestos son adecuados. Para cada indicador de este componente, se han identificado los medios de verificación necesarios que permiten verificar los indicadores definidos. Se presentan deficiencias en la cuantificación del indicador: Promedio de beneficiarios por charla de educación ambiental por problemas de disponibilidad de información, los cuales son factibles de subsanar al perfeccionar el sistema de registro de información del Programa.

En resumen, el Panel no ha identificado indicadores factibles de medir y evaluar que fuera deseable agregar ni quitar de la Matriz de Marco Lógico, y considera que la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del Programa se valida teniendo en cuenta las dificultades técnicas para definir una escala de medición adecuada y de información.

Por último, como se estableció con anterioridad, no corresponde la incorporación del enfoque de género, por lo que no se presentan indicadores para medir los efectos que ha tenido el Programa en la situación de hombres y mujeres y en las relaciones que entre ellos se establecen.

1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Las dos reformulaciones del Programa, en el periodo que comprende la evaluación, han consistido en el desarrollo de un plan estratégico, uno en el año 2001 y el segundo en el 2003. En el plan estratégico del año 2001, se establece la reformulación más significativa del Programa, que ha sido la reorientación de éste respecto a la participación de la comunidad. Esta reorientación representa una mejora significativa en el diseño del Programa dado que, como se ha señalado anteriormente, los esfuerzos por conservar biodiversidad carecen de sentido si la ciudadanía no está consciente ni de los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, ni de los beneficios que se derivan de la biodiversidad.

En la reformulación del 2003 se amplían los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan de Acción 2001 – 2005. En el plan estratégico del año 2001 se establecieron cuatro líneas

programáticas: Conservación de la Biodiversidad en el SNASPE y su entorno, Relación del SNASPE con la comunidad, Implementación de la política económica del SNASPE y el Fortalecimiento de la administración y operación del SNASPE. A partir del análisis estratégico realizado en la planificación del año 2003, se definen en forma más específica los lineamientos estratégicos, ampliándolos a seis: Conservación de la diversidad biológica – mejorar la representatividad y cobertura del SNASPE, Integración del SNASPE a la comunidad, Fortalecimiento y saneamiento del Marco Legal, Generación de estrategia de comunicación y posicionamiento, Fortalecimiento administrativo e institucional del SNASPE y la Facilitación a la investigación científica y tecnológica. Estos lineamientos permitirán, en principio, enfrentar los elementos positivos y negativos del entorno tanto interno como externo que enfrenta el Programa, en la medida que las actividades previstas para cada lineamiento se ejecuten en los próximos 10 años.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

La estructura organizacional del Programa, descrita anteriormente, corresponde a una estructura matricial, en ocasiones llamada sistema de mandos múltiples. Es decir, el Programa cuenta diferentes tipos de estructura al mismo tiempo, obedeciendo a la distribución política del país, esto es una Oficina Central en la capital, 13 oficinas regionales y 32 oficinas provinciales. El funcionario de nivel local tiene dependencia jerárquica de su superior directo y, a través de él, del Director Regional, pero al mismo tiempo tiene dependencia funcional de las unidades, a nivel regional y central, correspondientes al área específica en que se desempeña. En principio esta estructura matricial es adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito dado que conceptualmente es un medio para reunir las diversas habilidades especializadas que se requieren para resolver un problema complejo, característica del Programa bajo evaluación. Sin embargo, este tipo de estructura organizacional presenta una serie de potenciales ineficiencias en instituciones que no tengan buenos mecanismos de control de gestión ni de productividad, puesto que el funcionario de abajo aprovecha la dualidad de mando para no cumplir a ninguno de sus jefes al generar aparentes – o reales – discrepancias entre el mando jerárquico y el funcional.

Cabe destacar que el Departamento de Patrimonio Silvestre, al depender de la Gerencia de Operaciones, es una unidad asesora del Director Ejecutivo y, por consiguiente; no es una unidad jerárquica. Las relaciones jerárquicas son entre la Dirección Ejecutiva, los Directores Regionales y los Directores Provinciales. A su vez, los encargados de la unidad de gestión de patrimonio silvestre dependen jerárquicamente del Director Regional.

Una desventaja de la estructura institucional es que el Programa debe competir con las diversas responsabilidades de CONAF, tales como el fomento de la actividad forestal a través del DL 701, la prevención y combate de los incendios forestales en los vastos territorios que no protegen las grandes compañías forestales y las acciones de fiscalización forestal, situación que dificulta la producción de sus componentes y el logro de su propósito. Al respecto cabe señalar que en 1994 se hizo un diagnóstico evaluativo de la Corporación (CONAF. 1994), el cual destaca como debilidades institucionales que la estructura organizacional es poco adecuada a las necesidades institucionales actuales, al existir áreas funcionales muy diversas

o incompatibles bajo la dirección de una misma área, obsolescencia de los sistemas de fiscalización de la CONAF y la falta de instancias de control de gestión y evaluación de la efectividad organizacional y de los resultados de sus proyectos.

A juicio del Panel, la estructura matricial del Programa no ha presentado las ineficiencias que pueden darse en estas estructuras, gracias a la preponderancia de la línea jerárquica; la estructura organizacional es absolutamente jerárquica y las funciones operativas dependen exclusivamente de las Direcciones Regionales, siendo las funciones del nivel central de planificación, supervisión y coordinación. Sin embargo, las debilidades institucionales presentes en la inserción del Programa dentro de CONAF, donde compite con las diversas responsabilidades institucionales, no permiten concluir que esta estructura sea del todo adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito dado que esta competencia genera una precariedad presupuestaria del Programa, particularmente en situaciones de excepción como emergencias debido a incendios forestales.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

Cada unidad de área silvestre protegida es administrada por una Unidad de Gestión de Patrimonio Silvestre regional, las cuales dependen jerárquicamente de las Direcciones Regionales de CONAF, pero funcionalmente del Departamento de Patrimonio Silvestre, que planifica y dicta las políticas y directrices de aplicación nacional. La asignación de responsabilidades y funciones del personal en cada unidad de área silvestre protegida, se definen a nivel Regional y, se establecen en los documentos de planificación del ASP tales como Planes de Manejo y sus correspondientes Guías de Manejo, y Planes Operativos.

En la práctica, los mecanismos de coordinación entre el Departamento de Patrimonio Silvestre y las unidades de Gestión de Patrimonio Silvestre regionales a través de reuniones periódicas de los encargados de patrimonio silvestre las cuales, a pesar de ser más bien informales, han sido un mecanismo efectivo. Estas reuniones han permitido recabar la opinión de las regiones y hacerlos partícipes de las políticas y lineamientos programáticos. Además, en dichas instancias se han realizado los procesos de planificación estratégico que generaron el Plan de Acción (CONAF, 2001), el que establece una planificación en función de objetivos para el SNASPE, considerando un horizonte temporal definido, y el Plan Estratégico del SNASPE (CONAF, 2004), que genera las líneas estratégicas para el SNASPE.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

Como se señaló en el punto 1.12 del Capítulo I, con el objeto de alcanzar las metas gubernamentales en relación con la preservación del patrimonio natural, se han establecido diversas políticas e instituciones, generando complementariedades entre el SNASPE y otros programas y estructuras institucionales relacionadas, las cuales contribuyen al fin del Programa:

La complementariedad entre el Programa y CONAMA queda de manifiesto en el Plan de Acción de Corto Plazo (2004-2006), elaborado en 2004 por CONAMA, que define acciones concretas, con responsables, plazos y financiamiento definidos, a fin de materializar la Estrategia Nacional de Biodiversidad¹², iniciativa aprobada por el Consejo de Ministros de CONAMA, que busca garantizar la conservación del patrimonio natural.

La División de Protección de los Recursos Naturales Renovables del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), del Ministerio de Agricultura es complementaria al Programa en el ámbito de la conservación de la Vida Silvestre. El Programa, como consecuencia de la Evaluación Comprehensiva del Gasto efectuada durante el 2002, evidenció problemas de duplicidades y

¹² <http://www.conama.cl/portal/1255/article-30827.html>

de coordinación con el SAG. Producto de lo anterior, se estableció un compromiso entre ambas instituciones con el fin de implementar mecanismos para evitar estas debilidades. Es así que, con el fin de coordinarse, se ha constituido un equipo de trabajo interinstitucional permanente conformado por personal del SAG y del Programa. A través de dicha instancia, se ha formulado una política conjunta de manejo de fauna silvestre, en la cual ha participado otras instituciones tales como SERNAPESCA.

A su vez, el Programa presenta complementariedad con la Autoridad Pesquera Nacional, ya que esta tiene la facultad para declarar áreas de conservación y administración de recursos hidrobiológicos, estableciendo la posibilidad de declarar dos tipos de áreas protegidas, Reservas Marinas y Parques Marinos, las cuales se establecen por Decreto Supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

La complementariedad con CONADI se manifiesta a través de las acciones para concordar las estrategias de participación de las comunidades indígenas en el manejo de recursos en áreas silvestres protegidas del Estado.

El Sendero de Chile considera el paso directo o próximo por 40 unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE), entre las que se encuentran 17 Parques, 21 Reservas y 2 Monumentos Naturales, con más de 1000 kilómetros de huella proyectada sobre dichos terrenos. En las áreas del SNASPE se emplazará el Sendero de Chile a partir del reacondicionamiento y habilitación de aquellas huellas preexistentes o en desuso, y que están localizadas en zonas de manejo que permitan algún tipo de uso público (ya sea intensivo o extensivo), con fines educacionales y recreativos. Muchos de estos kilómetros dentro de Áreas Silvestres Protegidas ya se han concretado, incluidos el tramo inaugural del sendero en el Parque Nacional Conguillío y el último tramo inaugurado en Rapa Nui. La CONAF participa en el directorio nacional y en los directorios regionales del sendero de Chile; la relación entre ambos programas se puede evaluar como satisfactoria, ya que existen las relaciones institucionales permanentes que han facilitado el trabajo en conjunto. La habilitación del Sendero deberá aumentar la visitación de las ASP del SNASPE; otro efecto favorable es la homologación de señalética y simbología expuesta en el manual de señalética del Sendero de Chile, que reconoce la base de CONAF para sus Áreas Silvestres Protegidas.

No obstante lo anterior, es importante destacar que la percepción de la comunidad respecto a los mecanismos de coordinación es negativa¹³. Al respecto, en el proceso de validación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, las comunidades en las regiones manifiestan una preocupación por la necesidad de coordinar a las instituciones públicas y optimizar los recursos existentes para avanzar en la conservación de la biodiversidad. En este aspecto, la comunidad resalta problemas de visiones distintas entre servicios públicos, dispersión y sobreposición de leyes y normas, y debilidades en la fiscalización. Para subsanar esta situación, la Estrategia Nacional de Biodiversidad concluye que es necesario generar instancias de coordinación efectivas para homogenizar y compatibilizar visiones, modernizar las leyes e instituciones asociadas a la conservación de la biodiversidad (CONAMA, 2005).

Por otro lado, es necesario destacar que una de las tendencias más promisorias de los últimos años en el campo de la conservación biológica es la colaboración entre agentes públicos y privados. En efecto, a través de iniciativas de conservación *in situ* o *ex situ*, diferentes actores en todo el mundo, incluido Chile, han comenzado a concertar sus esfuerzos — financieros, de investigación, de recursos humanos y materiales, de planificación y de gestión — para preservar, proteger, restaurar o manejar especies o ecosistemas. Con el fin de promover este tipo de iniciativas en Chile y reforzar las que ya están en curso, es necesario contar con instrumentos de planificación — como el ordenamiento territorial con criterios de conservación

¹³ <http://www.conama.cl/portal/1255/article-30827.html>

biológica — y con la aplicación de incentivos económicos que faciliten y hagan atractiva la contribución de los agentes privados. Esto impone un desafío legal, institucional y de política nacional, de modo de pasar desde un sistema estatal único de reservas a otro mixto público-privado.

No obstante, al no encontrarse vigente el Reglamento de áreas silvestres protegidas privadas (ASPP), las ASPP funcionan actualmente en forma autónoma al Programa. Debido a esta situación, mientras se espera la promulgación del nuevo reglamento en el cual se establezca que el SNASPE supervisará la creación de ASPP y la aplicación de planes de manejo en estas, el Programa se ha coordinado en forma incipiente con algunas de las iniciativas privadas a través de convenios de cooperación. Un buen ejemplo de esta coordinación es el convenio de cooperación entre el Programa y el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), organismo que administra un ASPP. De esta experiencia, se ha concluido que las ASP requieren su inserción en un contexto que surge de la planificación regional y una orientación de acuerdo a las prioridades definidas para cada región por los organismos públicos tales como CONAF.

2.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Es relevante destacar que, en términos generales, las asignaciones presupuestarias entre regiones poseen en su estructura un fuerte componente histórico, y que la asignación y distribución se han mantenido con pocas variaciones en los últimos años. La mayor parte de la asignación presupuestaria corresponde a remuneraciones, ítem que no necesariamente refleja las necesidades ni el dinamismo que se establece en los lineamientos estratégicos del Programa. 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 estos.

El concurso de programas a nivel regional, financiado con el 20% retenido del presupuesto de la región, ha permitido en el año 2004, paliar en forma limitada esta asignación histórica a través de la aprobación o incorporación de algún proyecto específico, ya sea este regional o nacional, al permitir al Programa un aumento en la asignación de recursos. El año 2004, el Programa incrementó su presupuesto histórico en un 33% en base a este mecanismo de asignación presupuestaria concursable.

Los ingresos propios del Programa son destinados a financiamiento general de la institución, sin que exista un nexo entre ellos y el presupuesto del Programa.

Es importante resaltar que el Programa no cuenta con un sistema de registros contables que permita determinar anualmente las asignaciones presupuestarias entre componentes y al interior de estos, lo cual dificulta una toma de decisiones informada.

2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en el Programa corresponden a los indicadores de gestión informados anualmente en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG) incorporados al Sistema de Planificación y Control de Gestión, SIGI, descritos en la sección 1.8 del capítulo I. Dichos instrumentos constituyen mediciones anuales de los procesos relevantes que generan los productos estratégicos, los cuales son: (i) Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado con regulación de uso, (ii) Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación y (iii) Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con acceso y participación de la comunidad. El primer producto estratégico se relaciona con el primer y segundo componente, "Facilidades

recreativas son entregadas en las ASP” y “Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP”, respectivamente. El tercer producto estratégico se relaciona con el primer componente y también con el tercero, “Áreas silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación”. Es decir, los productos estratégicos, no tienen una relación única con los componentes presentados en la matriz de marco lógico.

Llama la atención lo complejo que resulta obtener información agregada y desagregada en relación a personal que labora en el SNASPE en diferentes funciones, ya que de acuerdo a información entregada por el Programa, los sistemas administrativos y contables de CONAF llevan un registro total de jornales, sin clasificar estas en diferentes funciones.

Los resultados de estudios y trabajos de investigación representan una fuente importante, pero no sistemática, de información que le permite al Programa evaluar el cumplimiento de sus funciones. Un ejemplo de lo anterior es el estudio conocido como el Catastro de Bosque Nativo, que ha permitido conocer el grado de conservación de diversas formaciones vegetales por parte del SNASPE. Por lo anterior, el SNASPE otorga facilidades a investigadores que se interesen por realizar trabajos y estudios en las áreas silvestres protegidas. Durante el período comprendido entre 1990 a 1996 se realizaron 201 trabajos de investigación científica de la más variada índole (CONAF, 2001).

No obstante, en relación a los recursos naturales protegidos, se conocen solamente algunos censos específicos de especies que anualmente desarrolla CONAF y la información proveniente de la elaboración de los Planes de Manejo, en los cuales se realizan estudios de línea base para evaluar el estado actual de esos recursos faunísticos, florísticos, vegetacionales, culturales, e hídricos. Estos estudios y censos se concentran, en general, en especies reconocidas por su estado crítico de conservación al interior de áreas silvestres protegidas. Por lo anterior, es recomendable que el Programa implemente un sistema de seguimiento en el tiempo de la distribución de formaciones vegetales. Esto es factible tomando como base el estudio conocido como catastro de bosque nativo e implementando sistemas de información geográfica y de interpretación de imágenes satelitales.

Es importante destacar que la información generada a través del SIGI ha permitido retroalimentar la toma de decisiones. Un ejemplo claro de lo anterior lo representa el proyecto de mejora de la infraestructura que se ha implementado en los Parques Nacionales, producto de las percepciones de la satisfacción de visitantes recogidas a través de las encuestas bienales de satisfacción de los visitantes. Adicionalmente, se puede mencionar la decisión de realizar el estudio de uso público del Parque Nacional Torres del Paine, con el fin de reducir el impacto asociado al creciente número de visitantes al Parque. Dicha decisión se tomó en base a la información que indicaba un incremento significativo en el número de visitantes.

El Programa no tiene un sistema permanente de evaluación del desempeño de los servicios concesionados en el componente 1. El monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los concesionarios se realiza principalmente por el personal de la ASP respectiva, y también por el de la oficina regional.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

Cuadro N° 2
Nivel de producción de los componentes, años 2001-2004
(En las unidades que se detallan para cada componente)

	2001	2002	2003	2004	% Variación 2001-2004
Componente 1: N° visitantes ASP	1.063.679	1.024.213	1.187.407	1.378.076	29,6%
Componente 2: Superficie de ASP bajo plan de manejo (hás.)	2.600.128	2.600.128	2.650.754	2.719.947	4,6%
Componente 3: N° de ASP con Consejo Consultivo	n/d	5	14	31	520% (2002-2004)
Total	No sumable	No sumable	No sumable	No sumable	

Fuente: CONAF, indicadores de la Matriz de Evaluación (en Anexo 1b)

El nivel de producción del primer componente, que corresponde a los servicios recreativos, se cuantifica como el número de visitantes de las ASP. Esta medida no refleja adecuadamente el producto del componente, pues no permite considerar la duración de las visitas, pero tal información no es posible de obtener pues el registro se realiza en el acto de cobrar la entrada a la ASP; en la mayoría de ellas no está limitada la permanencia ni existe un sistema de seguimiento del visitante que permita registrar la duración de su estadía. De igual forma se debe tener en cuenta que el control de ingreso en algunas áreas protegidas, no es necesariamente completo, generando algún grado de submedición que, sin embargo, no se considera significativo en las cifras globales.

Una medida conceptualmente más adecuada, pero no disponible, sería el número total de personas-días de visitación. En febrero del 2002 se realizó un estudio de opinión de los visitantes (Quantitativa Estudios Ambientales, 2002) en que la estadía media, para las 14 ASP de la muestra, es de 3,9 días. Extrapolando esta cifra, se llegaría a totales entre 4.148.348 personas-días de visitación (para 2001) y 5.249.400 en 2004 (esta extrapolación no es en rigor correcta, ya que la muestra puede no ser representativa en este aspecto por las ASP consideradas, por el mes considerado, o porque la estadía varíe entre años; sin embargo es una estimación útil para juzgar el orden de magnitud de la producción). Esta última medida, aún cuando fuera producida con las necesarias condiciones de rigurosidad tendría, sin embargo, una limitación en cuanto a su comparabilidad con la población objetivo, lo que haría deseable contar con ambas mediciones, la del número de visitantes y la del número de personas-días que visitan las ASP.

En los otros dos componentes la posibilidad de medición de la producción es aún mucho más limitada.

No existen unidades adecuadas de medición de la conservación producida por el segundo componente, y la mejor medición que se logró establecer, la superficie afecta a planes de manejo, es un descriptor de un insumo crucial en el proceso productivo, y no en rigor del producto;

adicionalmente, este es un indicador muy agregado que no da cuenta de la capacidad de conservación que esa superficie permita. Por otro lado, la existencia de un plan de manejo no es condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación: estos planes de manejo deben encontrarse vigentes y en proceso de implementación. Por lo anterior, se hace necesario complementar esta medición con información del porcentaje de ASP con plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual; sin embargo, los registros del Programa no permiten actualmente obtener este indicador.

Similarmente, no existe una buena escala de medición de la vinculación con la comunidad correspondiente al tercer componente, debiendo también la medición limitarse a un descriptor del proceso productivo como es la cantidad de ASP que cuentan con un Consejo Consultivo (tanto de carácter local como regional), el cual es un importante órgano de vinculación con la comunidad.

Evidentemente, las medidas anteriores no son sumables, al estar expresadas en unidades muy disímiles.

El Programa no ha definido metas de producción de los componentes, y es complejo hacerlo incluso en cuanto al primer componente (el único en que se puede contar con una medición directa del producto), pues una mayor cantidad de visitantes no necesariamente es beneficiosa para el Programa ya que puede afectar negativamente las actividades de conservación. En los componentes segundo y tercero sólo podrían definirse metas a nivel del proceso productivo, no del producto mismo.

Teniendo en cuenta las dificultades señaladas, a pesar de no contar con un estándar de referencia adecuado (sólo se pudo detectar que, en el caso de Colombia, la capacidad total de alojamiento en camas o campings de las ASP, aprovechada al 100% durante todo el año, daría una cobertura del 1,4% de la población; esta cifra no incluye a las visitas sin alojamiento), el Panel considera que el número de visitantes representa un porcentaje significativo de la población objetivo (en órdenes del 6 y 7 por ciento), lo que se aprecia positivo. Similarmente, el Panel considera en forma positiva la evolución del número anual de visitantes; si bien el indicador correspondiente muestra una baja de 3,7% en 2002, esta es muy ampliamente compensada por los aumentos de 4,1% en 2001, de 15,9% en 2003 y de 16,1% en 2004, con un aumento total en el período del 29,6%. Solamente aparece un indicador, el porcentaje de visitantes que son beneficiarios de charlas de educación ambiental, que muestra valores bajos y decrecientes (desde 7,2% en 2001 hasta 3,8% en 2004). Esto se explica tanto por el aumento en los visitantes como por una disminución de un 32,7% en el número de beneficiarios de tales charlas; esta situación aparece preocupante pues las charlas de educación ambiental son un importante vínculo entre el primer y el segundo componente, que puede ayudar significativamente en la formación de una conciencia conservacionista, aprovechando una presumible disposición positiva por los visitantes de las ASP.

En cuanto al indicador de producción del componente 2, el Panel considera que la superficie del SNASPE bajo plan de manejo es baja, al compararla con la superficie total bajo la responsabilidad del Programa, ya que la superficie bajo plan de manejo (correspondiente en 2004 a 53 de un total de 94 ASP) representa sólo entre un 18,4% (en el año 2001) y un 19,3% (en 2004) de la superficie total del SNASPE. La superficie que no se encuentra bajo plan de manejo corresponde tanto a 21 ASP (22% del número total de ASP) en que no hay presencia ni acción del Programa más allá de visitas periódicas (por lo que su protección es más bien nominal y confiada principalmente a las dificultades de accesibilidad, ya que son principalmente unidades de gran tamaño ubicadas en el extremo sur del país), como a 24 (entre 2001 y 2003) o 20 (en 2004) ASP que no tienen plan de manejo vigente (el plan de manejo facilita una actividad de conservación coherente y efectiva). El mejoramiento observado en este indicador es ciertamente positivo, aunque modesto. Un indicador complementario al anterior es el porcentaje de ecosistemas del país que se encuentran protegidos en ASP con planes de manejo vigentes; este evolucionó de un 52,1% (2001 a 2003) a un 56,4% (2004), evolución que se aprecia positiva para un indicador que sería deseable mostrara un mayor valor. Como se indicó anteriormente, no se contó con información sobre el grado de cumplimiento

de los planes de manejo. Por otro lado, en el SNASPE se encuentran representadas un 78,8% de las formaciones vegetacionales del país, aunque no todas ellas con un volumen significativo, lo que da cuenta de la importancia del sistema en cuanto a su capacidad de generar conservación (pero, como se desprende de la discusión anterior sobre la inexistencia de indicadores adecuados de producto, eso no permite concluir sobre el grado de conservación generado).

En el componente 3 se observa una muy positiva evolución para un indicador que, siendo aún bajo (para 2004, las 31 ASP con Consejo Consultivo corresponden a un 33% del total), muestra una clara determinación de avanzar en la vinculación del SNASPE con la comunidad. Los otros dos indicadores relacionados con el producto, el porcentaje de ASP con convenio de asociatividad (para el cual sólo se contó con el valor correspondiente a 2004: 51,1%) y el de las ASP con plan de manejo vigente que tienen constituido un Consejo Consultivo Local (con valores 0% en 2001, 10% en 2002, 28% en 2003 y 54% en 2004) confirman esta determinación de avanzar y son evaluados positivamente por el Panel. Es importante destacar que en los Consejos Consultivos participan, entre otros, empresarios turísticos, comunidades indígenas, autoridades locales, grupos ambientalistas y servicios del Estado distintos del Programa. El diálogo que se produce al interior de estos Consejos permite el intercambio de puntos de vista, a veces disímiles pero muchas veces complementarios, así como la posibilidad de acoger tempranamente los intereses de distintos sectores de la sociedad, disminuir la desconfianza y la sensación de pérdida de oportunidades productivas que experimentan algunas comunidades vecinas a Parques Nacionales.

En consecuencia, la producción de los componentes es considerada por el Panel, dentro de lo que es dable teniendo en cuenta las dificultades de información, como suficiente para lograr el propósito en un grado aceptable. Respecto a esto último, debe destacarse que el grado deseado de logro del propósito es sujeto de una definición política, que se plasma en la asignación de recursos a las actividades de conservación y de producción de servicios recreativos en áreas bajo conservación, de modo que casi por definición su nivel de logro será el socialmente deseado. Si se diese un logro inferior al políticamente deseado, ello tendría que deberse a eventuales inconsistencias en el mecanismo político de decisión (en el sentido de asignar un nivel de financiamiento insuficiente para el nivel de logro deseado), o bien a eventuales ineficiencias del Programa (caso en que la asignación de recursos podría ser consistente con el nivel deseado de logro del propósito y, consecuentemente, de producción de los componentes, pero el nivel efectivo de logro del propósito sería inferior). Como se explica en el punto 4.2 (Eficiencia del Programa) de esta evaluación, el Panel no ha encontrado antecedentes que le permitieran afirmar que exista este tipo de ineficiencia. Tampoco ha encontrado, ni probablemente podría hacerlo dentro del marco de la presente evaluación, indicaciones de inconsistencias entre los objetivos políticos y los recursos asignados a su logro.

El Panel considera que los tres componentes definidos reflejan adecuadamente el grueso de la acción del Programa, y consecuentemente no ha identificado componentes que se deba agregar ni quitar de la Matriz de Evaluación; sólo podría justificarse en cierto grado agregar un componente que midiera la producción de bienes que resultan de la explotación de las Reservas Nacionales (tales como madera, talaje, etc.), la cual no queda reflejada en los actuales componentes. Sin embargo se considera que ese eventual componente, si bien ayudaría a reflejar mejor el quehacer del Programa, no contribuye mayormente al logro del propósito, y además es sólo de marginal importancia (en 2003, representó sólo un 2,38% de los ingresos propios), debido a lo cual no se formulará recomendación al respecto.

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

Como se indicó en la sección anterior, no está formalmente definido el grado óptimo de logro del propósito (el cual ciertamente no es dicotómico ya que puede ser logrado en grados distintos). Si bien los servicios recreativos pueden ser cuantificados, no existen siquiera unidades de medición para los servicios de conservación, elemento principal del propósito. Consecuentemente, el Programa no cuenta con metas a nivel de propósito definidas cuantitativa y temporalmente, pero sí cuenta con la meta general (sin un horizonte temporal) de llegar a proteger el 100% de las formaciones vegetales identificadas (en la actualidad, las identificadas en Gajardo, 1983).

Los indicadores de cumplimiento del propósito definidos en la Matriz de Evaluación muestran un 78,8% de formaciones vegetacionales representadas en el SNASPE – y por lo tanto sujetas a actividades de conservación – junto con un 37,6% de los ecosistemas bajo plan de manejo, con más de un 7% de la población objetivo visitando cada año una ASP (esta última cifra, creciente en el tiempo), y resultan indicativos de un adecuado cumplimiento del objetivo a nivel de propósito. Los indicadores de porcentaje de la superficie del SNASPE bajo plan de manejo (entre 18,4 y 19,3%) y de planes de manejo elaborados bajo la nueva metodología (4,1% en 2003 y 3,8% en 2004, donde la baja se explica por un aumento en el denominador: nº de planes de manejo vigentes) se aprecian bajos, siendo indicativos tanto de la ya mencionada existencia de 21 ASP (41,5% de la superficie total del SNASPE) sin manejo ni presencia permanente por el Programa (aunque su difícil accesibilidad resta gravedad por el momento a esta ausencia de manejo e incluso de presencia) y de otras 24 ASP (que representan un 39,2% de la superficie del SNASPE) que no cuentan con un plan de manejo vigente, como de cierta lentitud en la adopción de metodologías renovadas de manejo, explicada en gran parte por la insuficiencia de los fondos necesarios para establecer tales planes. Debe destacarse sin embargo que, al no contarse con información sobre el cumplimiento de los planes de manejo, no es posible evaluar la importancia real de estos indicadores.

Por otro lado, subsiste el problema de si la cobertura geográfica de las ASP corresponde con las especies y ecosistemas prioritarios de proteger. Este problema no atañe en rigor al cumplimiento del propósito (el que está restringido a la conservación dentro de las ASP y a los servicios provistos por estas), sino a la relación entre éste y el fin, por lo cual se analizará más adelante, en la sección 3.3.

Al evaluar en su conjunto los indicadores de logro del propósito ya presentados, el Panel considera que el cumplimiento del propósito es aceptable, a pesar de la indicada lentitud en la implementación de los Planes de Manejo elaborados con la nueva metodología, y de la existencia de ASP no manejadas por falta de recursos o sin plan de manejo.

Con respecto a la sustentabilidad de los beneficios del Programa, se tiene que, tanto sus beneficios del uso público como los de conservación y de participación tienden a mermar en el tiempo si no son renovados periódicamente, ya que la recreación produce mejoramientos en la salud general y en el comportamiento social que pueden ser degradados de no producirse retroalimentación, y similarmente la conservación mejora el capital natural pero si las actividades conservacionistas son descontinuadas, el quehacer humano tenderá a romper la conservación y a producir riesgo e incluso pérdida de especies y de habitats. Sin embargo concluir que por ello el programa no es sustentable haría perder de vista el fenómeno mayor, que para lograr un desarrollo sustentable es necesario proteger permanentemente este capital natural, así como para lograr mantener un estado de salubridad las personas requieren de recreación periódica. Los beneficios del Programa son necesarios para mantener ciertas formas de capital (principalmente natural), las que a su vez son necesarias para mantener el capital humano en su acepción más

amplia. Pero no son suficientes para ello, requiriéndose entre otras cosas de la continuidad en la generación de este tipo de beneficios. Por consiguiente, este Programa debe ser considerado necesariamente como de carácter permanente.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa (en su componente 1)

Cuadro N° 3
N° de Beneficiarios Efectivos Años 2001-2004

	2001	2002	2003	2004	% Variación 2001-2004
Componente 1	1.063.679	1.024.213	1.187.407	1.378.076	29,6%
Componente 2	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Componente 3	n/d	n/d	n/d	48	n/d
Total	No sumable	No sumable	No sumable	No sumable	

Fuente: CONAF, Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Presentados en Anexo 1b)

Previo a interpretar las cifras del cuadro n° 3, se debe aclarar que los beneficiarios efectivos del componente 1 coinciden con la producción, ya que se considera una unidad producida (de visitación) por beneficiario. La información disponible no permite detectar la duración de las visitas ni si una misma persona realiza más de una visita en el período. En cuanto al componente 2, no corresponde realizar el análisis de sus beneficiarios efectivos, ya que éstos no son siquiera posibles de identificar. En cuanto al componente 3, se tomó como beneficiarios efectivos al número de ASP que tienen un convenio de asociatividad, considerando éste como un indicador de vinculación con la comunidad, pero donde se desconoce el número de personas involucradas.

Por lo anterior, el análisis de beneficiarios efectivos se realiza sólo con respecto al primer componente. Así, se observa una positiva y sostenida evolución del número de beneficiarios efectivos de este componente, con casi un 30% de incremento en el número de visitantes en apenas 4 años

Para los otros dos componentes no se cuenta con información que permita apreciar la cantidad ni evolución en el número de beneficiarios. Este problema es inherente a la definición del componente 2, ya que no es posible identificar sus beneficiarios, pero en el caso del componente 3 sería posible generar información, aunque sólo aproximada, sobre el número de beneficiarios (que corresponde a los miembros de las comunidades con las que se genere vinculación del Programa).

3.2.3. Análisis de Cobertura

Cuadro N°4
Cobertura Años 2001 - 2004

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos(*)	%
2001	n/d	16.643.028	1.063.679	6,4%
2002	n/d	16.504.064	1.024.213	6,2%
2003	n/d	16.926.471	1.187.407	7,0%

Fuentes: CONAF, Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Presentados en Anexo 1b)

CONAF: Ficha de Antecedentes del programa, Preparación Marco Lógico

Nota: Las cifras corresponden sólo al primer componente.

Como se indicó en la sección II.1.1, la población potencial del Programa puede ser definida sólo cualitativamente como la población mundial total, presente y futura; sólo el primer componente tiene una población potencial más limitada, pero incluso esta es de difícil – y poco útil – determinación.

Tampoco la población objetivo de los componentes puede ser adecuadamente definida; de contarse con definiciones de carga máxima de visitantes de las ASP – la que no está definida y es de difícil y cuestionable determinación – se podría asumir esta cifra como la población objetivo, pero en el segundo componente no es posible determinar un subconjunto de la población potencial que pueda ser considerado como población objetivo, ya que los beneficios de la conservación no están acotados espacial ni temporalmente, y en cuanto al tercer componente la delimitación de las áreas de influencia – cuyas comunidades constituyen la población objetivo – es conceptualmente bastante elástica, y no está hecha en la actualidad. En consecuencia, no es posible determinar una población objetivo del Programa.

En lo que sí se ha podido avanzar es en la estimación – imperfecta conceptualmente, pero de cierta utilidad operativa – de una población objetivo sólo para el primer componente, la que está compuesta de la población total nacional (la que, salvo limitaciones de salud o similares, puede en general ser objeto del Programa y beneficiarse de éste), más una proporción de los turistas extranjeros, que en una primera aproximación el SNASPE determinó como el total de turistas ingresados al país.

En lo que respecta a este primer componente, el Panel considera que se ha logrado cubrir un significativo porcentaje de la población, que es evaluado positivamente. En efecto, se debe considerar que no toda la población realiza actividades de turismo, y que existe una importante cantidad de destinos alternativos, por lo que un 7% de la población es considerado un logro, que genera no sólo beneficios recreativos, sino la oportunidad de realizar actividades de difusión de los objetivos del Programa y de formación de una conciencia y una conducta de conservación; como se indicó en el punto 3.1, este porcentaje se compara favorablemente con el único país para el cual se pudo obtener información.

3.2.4. Focalización del Programa

El Programa no tiene definidos criterios de focalización en cuanto a sus beneficiarios (personas beneficiadas por sus productos), y no corresponde definirlos ya que sus objetivos no son de apoyo a sectores particulares - desprotegidos u otros - de la sociedad.

Sin embargo, sí tiene sentido definir un criterio de focalización en su producto, en el sentido de determinar especies silvestres cuya protección es preferencial. Estas están definidas en el Programa Nacional para la Conservación de la Flora y Fauna Amenazada en Chile y son consideradas uno de tres productos estratégicos por el Programa (“Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación”). El Programa para la Conservación de la Flora y Fauna Silvestre Amenazada de Chile se generó dentro del SNASPE en 1999, y contempla la realización de 49 proyectos de flora y fauna para los siguientes 10 años, referidos a algunas de las especies que presentan problemas de conservación en el país.

Destacan el Plan Nacional de Conservación y Manejo de la Vicuña en Chile (2003) y el Plan para la Conservación de la Chinchilla Chilena (2004), ambos continuadores de esfuerzos focalizados anteriores y respecto de poblaciones que habían sido sometidas a una muy fuerte sobreexplotación. En el caso específico de la chinchilla, el manejo ha dado resultados como el incremento de la población en un 62% entre 1982 y 1984 (según diversas publicaciones de Rodríguez y Rodríguez y Trevizan citadas en el respectivo Plan de Conservación), cifra que sin embargo resulta cuestionada por resultados de Jiménez (1990) y de Tabilo (1991, 1992), citados

en la misma fuente, que indican una baja en la superficie ocupada por la especie. La conservación de la vicuña, en cambio, ha sido indiscutiblemente exitosa, habiéndose incrementado la población en un 677% entre 1975 y 2001, según estudios de Galaz y Galaz y Urquieta citados en el respectivo plan. Ambos planes están bastante circunscritos a ASP específicas.

A juicio del Panel, esta focalización en productos ha resultado parcialmente exitosa, pero ha cubierto solamente una pequeña porción de las especies amenazadas. Cerca del 75% de las áreas silvestres protegidas por el Estado se encuentran ubicadas en el extremo sur, en las regiones de Aysen y Magallanes. En cada una de estas zonas, aproximadamente el 50% de su territorio es un espacio protegido por el Estado. Como contraste, la zona central y norte del país poseen una escasa superficie de su territorio como área protegida. La distribución geográficamente heterogénea y sesgada de las áreas del SNASPE, señalada anteriormente, determina que muchas especies y ecosistemas no estén protegidos en alguna de sus áreas. Adicionalmente, el tamaño de algunas de estas áreas es insuficiente para asegurar que las poblaciones mantenidas en ellas alcancen tamaños que las protejan de oscilaciones demográficas estocásticas y con ello se evite su extinción.

3.2.5. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

La única medición de satisfacción realizada se encuentra en Cuantitativa Estudios Ambientales (2002). Esta encuesta fue hecha a 2.150 personas, representando un 5,7% de los grupos de visitantes en que los visitantes ingresan a la ASP (los grupos fueron principalmente familiares, pero también incluyen grupos de amigos, otros y personas solas), en la muestra estos grupos fueron de 2,2 personas en promedio) en 14 ASP, en febrero del 2002, con una metodología dentro de lo comúnmente aceptado para este tipo de estudios, y por lo tanto es validada por el Panel, aunque (aún reconociendo que las catorce seleccionadas para este estudio son de alta visitación) parece interesante evaluar, en una replicación futura, la posibilidad de ampliar la cobertura a un número mayor de ASP. Algunos resultados de la encuesta indican que alrededor del 95% (la presentación, de carácter gráfico, no permite obtener la cifra exacta) se declararon satisfechos con la visita, y también alrededor de un 95% recomendaría esta visita a otras personas. Más de un 75% evalúa como buena la disposición de los guardaparques, aunque algo menos del 50% evalúa bien el conocimiento técnico de éstos. Alrededor de un 70% evalúa como buenas las actividades recreativas realizadas, pero sólo entre 25 y 30% evalúan bien elementos como los senderos explicativos y los letreros y paneles educativos, en tanto entre un 50% y un 60% evalúan como buena la implementación del lugar de estadía, y algo menos del 60% evalúa bien los servicios básicos.

Esta evaluación es bastante positiva en su conjunto, pero al mismo tiempo resalta insuficiencias en la implementación e infraestructura turística, que delatan una inversión menor que la deseable.

Es posible además identificar el grado de satisfacción, más centrado en el segundo componente, a partir de la opinión que, en relación a la gestión del SNASPE, tienen las organizaciones no gubernamentales ligadas a la conservación.

Durante el año pasado se desarrolló un taller de evaluación de la gestión ambiental del período 1990 - 2004, coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la cual además de personeros del sector público participaron principalmente ONG y representantes del mundo académico y social. En esta actividad las principales aprensiones del sector no gubernamental en relación a la gestión de áreas protegidas, se vincularon a temas relacionados a la carencia de recursos y falta de jerarquía del tema de conservación ambiental dentro de las políticas públicas de nuestro país; en este sentido se reconoce que el sector no gubernamental no critica en forma sistemática la gestión de CONAF, sino que la pobreza de recursos humanos y financieros con los cuales se dota a los servicios con competencia ambiental. Sólo como ejemplo se insiste que "alrededor de 380 guardaparques deben velar por el cuidado de las 14 millones de hectáreas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado

SNASPE”, haciendo mención a la escasa capacidad de conservación efectiva que posee nuestro país.

3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin

Un primer aspecto de importancia a considerar en cuanto al aporte del Programa al logro del fin de “Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental”, es el tamaño del Programa, respecto del cual una medida fundamental es el porcentaje de la superficie nacional que está bajo su tuición. Al respecto, como se aprecia en el cuadro n° 5 (que presenta una comparación entre la cobertura del SNASPE y la de sistemas equivalentes en otros países), la cobertura territorial total del SNASPE se compara favorablemente con la de aquellos países latinoamericanos para los cuales se pudo obtener información

Cuadro N° 5
Cobertura Territorial Comparada

País	Porcentaje de la superficie nacional en Áreas Protegidas
Argentina	1,3%
Bolivia	17,2%
Chile	18,8%
Colombia	11,4%
Ecuador	17,3%
Perú	13,2%
Venezuela	15,5%

Fuente: <http://www.areas-protegidas.org/home.php#>, basado a su vez en informaciones de las entidades oficiales correspondientes.

Nota: El dato de Venezuela incluye sólo las categorías de áreas más comparables con el SNASPE (Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Refugios de Fauna Silvestre), ya que el total de “Áreas Bajo Régimen de Administración Especial” llega al 55% de la superficie nacional, pero incluye también superficie afectada con fines protectores mediante usos normados, y con fines productivos.

Sin embargo, la magnitud del aporte del Programa a la conservación no sólo depende de la superficie afectada, sino de la representación que en esta superficie tenga toda la biodiversidad nacional, que es lo que se busca proteger.

Las áreas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) no contienen muestras representativas de esta biodiversidad. En el territorio chileno están representadas 8 regiones ecológicas, 17 subregiones ecológicas y 85 formaciones vegetales, las que podrían asimilarse a otros tantos ecosistemas. El SNASPE incluye muestras (de diversa magnitud y grado de representatividad) de 67 de las 85 formaciones vegetacionales citadas, existiendo una representatividad ecosistémica del 78,8 %. Esto significa que aún subsiste un déficit de 18 formaciones, que se concentran principalmente en la zona norte y central del país. Adicionalmente, de las 67 asociaciones representadas en el SNASPE, 33 se encuentran con menos de un 5 % de representación (CODEFF, 1999). Prácticamente un 25 % de los bosques del país se encuentran representados en el SNASPE. Sin embargo, esta representación es muy heterogénea: en el caso de los bosques de ciprés de las Guaitecas llega al 70 % y al 45,6 % de los bosques achaparrados, mientras que solamente un 15,4 % de los renovales están protegidos y que los bosques de Roble-Hualo tienen sólo un 0,5 % de representación. Asimismo, los bosques de Araucaria y Coihue de Magallanes están altamente representados, mientras que la cobertura de los bosques esclerófilos y los de Coihue-Raulí-Tepa es muy pobre (CONAF/ CONAMA,/BIRF

1997). En cuanto a las especies animales presentes dentro del SNASPE, destaca que estas tienen una distribución geográfica bastante amplia, y además poco estudiada, particularmente en cuanto a no vertebrados, no siendo en general suficiente la protección que al interior del SNASPE se les pueda brindar. Si bien la protección de formaciones vegetales tiene directa relación con la conservación de ecosistemas, puesto que cada formación tiende a tener asociada una distribución y diversidad de fauna endémica, por lo que en general considerar para el análisis las formaciones vegetales puede ser un indicador también válido para la población animal, se tiene primero que los límites de cada ecosistema suelen no coincidir con los de las ASP, y segundo que no toda la fauna presenta esta característica, destacando en ese sentido las aves migratorias y los grandes predadores. Reconociendo esta situación, el mismo programa acoge la necesidad de generar mecanismos de protección referidos a corredores biológicos.

A su vez, Araya (2004) reconoce que existen áreas protegidas que no tienen un tamaño adecuado para la conservación de especies de fauna nativa, especialmente carnívoros, lo que constituye una importante limitación que solo podrá enfrentarse con acciones públicas y privadas adecuadamente integradas. No obstante, el aporte de capitales privados a la conservación de áreas silvestres no garantiza, por sí solo, la configuración de un sistema nacional, ni la permanencia en el tiempo, aspectos fundamentales para la preservación de un patrimonio natural de interés nacional. Pero la acción privada tiene ciertas ventajas sobre el sector público que no se pueden desaprovechar. Cabe destacar que una de las principales ventajas de las áreas silvestres protegidas privadas es su potencial de contribución a la conectividad de paisajes fragmentados. En particular, cumplen una valiosa función de corredores biológicos. La conectividad entre áreas silvestres protegidas es hoy una tarea prioritaria para el cumplimiento del objetivo de conservación de la biodiversidad, y las áreas silvestres protegidas privadas contribuyen a aumentar el área total disponible para las especies que tienen rango de hogar¹⁴ más amplio. Por lo anterior, el logro del fin del Programa requiere de un diseño de un sistema de cooperación y complementación que permitiera aprovechar las fortalezas de cada tipo de institución, supliendo al mismo tiempo sus debilidades (Weber, 1992).

Del análisis anterior se concluye que, incluso con la misma superficie total bajo protección, pero optimizada con una distinta distribución geográfica, se podría proteger en un grado mayor las principales especies y ecosistemas en peligro.

Si se tiene en cuenta que el propósito del SNASPE tiene que ver sólo con la conservación y los servicios recreativos producidos al interior de las ASP, resulta evidente que la definición territorial de éstas es de crucial importancia para el aporte del Programa al logro del Fin. Una inadecuada distribución de las superficies afectadas haría que el Programa, aún logrando plenamente su propósito, contribuyera muy poco al logro del Fin.

Por esto es que el proceso de definición de las ASP, en número, ubicación y cobertura geográfica (deslindes) es crucial para la relación propósito – fin. Al respecto, la Matriz de Evaluación del Programa identifica como supuesto a nivel de propósito: “Existe la voluntad política de consolidar y perfeccionar la política ambiental actual, su legislación asociada, crear ASP y mantener la administración del SNASPE en manos de CONAF”. El Programa interviene en el proceso de creación de nuevas ASP sólo en un nivel propositivo: considerando las conclusiones de un seminario sobre diversidad biológica que realizó hace años y que fue actualizadas hace alrededor de dos años, el SNASPE realiza los estudios y justificación para la propuesta de incorporación de nuevas áreas a través de las Direcciones Regionales, siguiendo una metodología estándar, y que insume pocos recursos. La decisión final de creación de una ASP es externa al Programa, y para ello se requiere un Decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales con el acuerdo del Ministerio de Agricultura, si corresponde a terrenos fiscales, o bien, si el predio pertenece (o está

¹⁴ Se entiende por rango de hogar la superficie necesaria para que un individuo de una determinada especie realice todas las actividades esenciales para su reproducción y supervivencia.

entregado en comodato) a CONAF¹⁵, o corresponde a bienes nacionales de uso público (como el cauce del Río Cruces), se requiere de un Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Agricultura. Una evaluación más comprehensiva del problema que el Programa busca resolver, orientada por lo tanto al análisis de cómo conseguir un mayor logro de su Fin, y que consecuentemente excediera el ámbito de éste (limitado a las ASP existentes), debería considerar como un punto central el análisis de la conformación de las ASP (y por lo tanto de una eventual readecuación de la superficie afecta) y de los criterios y procedimientos para la definición de las nuevas ASP.

En consecuencia, el Panel considera que el Programa ha contribuido efectivamente al logro del Fin (que es: “Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental”), a través de la producción de sus componentes recreacional, conservacionista y de vinculación al medio (esta última, referida a los aspectos de conservación, y constituye una manera de potenciar ésta). El primer componente presenta una producción que, a pesar de dificultades de la información disponible, se aprecia creciente y de un buen nivel en cantidad y calidad de las actividades recreativas. Si bien la producción del segundo componente no es directamente medible, se aprecia un esfuerzo mejorado en el tiempo, y referido a un conjunto significativo de las ASP, de producción de conservación, destacando la concentración en cierto grado preferente en algunas de las especies en peligro de extinción. Por último, el creciente énfasis en la producción del tercer componente deberá repercutir en una mayor efectividad de las acciones de conservación y en una promoción de éstas fuera de las ASP. Sin embargo, la conformación de este universo de ASP no es la de mayor impacto posible en la conservación de especies y ecosistemas de importancia, lo que limita el impacto conservacionista del Programa, haciendo que incluso un buen logro del propósito no necesariamente signifique un aporte adecuado al logro del fin.

El Panel no ha encontrado evidencia de efectos negativos no planeados del Programa.

4. RECURSOS FINANCIEROS

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

Previo a la presentación de la información financiera y presupuestaria, es necesario describir algunas características de los sistemas de registro y de la forma como esta información fue generada.

El sistema contable de la institución no está orientado a la gestión, lo que hace que no entregue cifras correspondientes a los gastos del SNASPE. Ello le obliga a reprocesar la información que le entrega el sistema contable, para lo cual utiliza procedimientos que no dan garantía de confiabilidad. Es así como en distintos momentos durante la evaluación, y requerido por definiciones, que se fueron afinando, sobre los criterios de distribución de los gastos de administración vs. los de producción, el Programa entregó cifras que totalizaban niveles diferentes para su gasto total. A pesar de haberlo solicitado repetidamente el Panel, sólo con oportunidad del Informe Final de esta evaluación se logró que el Programa entregara un análisis de las razones de esas diferencias. En ese análisis se detectaron errores de omisión de valores y de dobles contabilizaciones. Adicionalmente, las diferencias entre la (por fecha de entrega) penúltima serie de gasto total por años, ya corregida de esos errores, y la última serie, no pudieron ser explicadas más allá del “cambio de base de datos al regionalizar las variables de los costos de administración general y producción de los componentes”; así, los totales construidos a partir de información desagregada por regiones (incluyendo la oficina central) que el Programa es capaz de generar son distintos (en promedio, un 6,32% menores) de las mismas cifras obtenidas a partir de datos a nivel nacional. De esto, el Panel concluye que

¹⁵ CONAF recibió predios transferidos principalmente de la ex Corporación de la Reforma Agraria, y además en algunos casos ha adquirido pequeñas propiedades ubicadas críticamente para poder constituir una ASP en un predio ya existente. Además tiene algunos predios en comodato, como Loncha, de propiedad de CODELCO.

los sistemas de información del Programa no son capaces de proporcionar información económica confiable, debido a las dificultades de reprocesar la información contable para darle estructuras de utilidad económica y para la gestión.

Por otro lado, el sistema de contabilidad presupuestaria de CONAF distingue diversos programas internos de la institución (aunque no permite medir los servicios prestados por unos programas a otros). Entre ellos se cuenta el que está en evaluación (que corresponde al código 1000 en la nomenclatura interna), pero al interior de éste no permite diferenciar entre los componentes definidos en la Matriz de Marco Lógico, debido a que no está en la lógica de funcionamiento institucional la asignación presupuestaria por componente; por ello distribución de los costos entre los tres componentes se debió hacer en base a porcentajes globales basados en la opinión experta de funcionarios de CONAF relacionados con el Programa. Similarmente, el sistema de contabilidad presupuestaria no permite discriminar entre gastos de administración (en el sentido amplio de gestión, utilizado para esta evaluación, de acuerdo a las Notas Técnicas elaboradas para ello por DIPRES) y gastos directamente productivos, habiendo sido necesario separarlos con un procedimiento similar al anterior. Por ello, la preparación de la Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (la que se encuentra en el Anexo 2 del presente informe), base principal para los cuadros en que se fundamentan los análisis de esta sección, implicó realizar estimaciones, a partir de la información existente, de la distribución, tanto del presupuesto como de los costos, del Programa. Los criterios finales de estas distribuciones son validados por el panel como aproximaciones adecuadas en ausencia del dato original.

Adicionalmente a estas discrepancias, en la versión final de esta Ficha hay pequeñas diferencias (menores al 0,1%) entre el gasto total del Programa reportado en el cuadro 4 de esa Ficha y el reportado en el cuadro 6, habiendo sido ambas cifras obtenidas por agregación de datos diferentes que no fue posible conciliar. Por último, algunas cifras reportadas sufrieron cambios de última hora, con la explicación de haberse debido a errores en la conversión de formato Excel a Word. Con posterioridad a esos últimos cambios, el Panel debió modificar una suma que había quedado descuadrada, como se da cuenta en la nota agregada por el Panel a la Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos.

Como resultado de lo anterior, el Panel ha optado por asumir como correctas las últimas cifras presentadas, ante la imposibilidad de determinar la causa de las diferencias mencionadas; esta situación, junto con las limitaciones que llevaron a ocupar criterios gruesos pero razonables de distribución del gasto entre componentes y entre los rubros de producción y de administración, hacen que todo el análisis de este capítulo (con la excepción de lo referente a los ingresos propios) deba ser considerado como sólo una primera aproximación que entrega ideas gruesas sobre los aspectos evaluados.

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro N° 6
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2005)

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003		2004		2005	
	Monto	%	Monto	%						
SNASPE										
1. Aporte Institucional (*)	4.063.320	95%	4.297.687	93%	4.651.057	94%	4.905.276	100%	3.038.586	100%
2. Aportes de otras instituciones públicas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
3. Otras fuentes de financiamiento (aporte de terceros: convenio con Gobierno Holandés)	208.153	5%	330.084	7%	321.074	6%	0	0%	0	0%
Total	4.271.473	100%	4.627.771	100%	4.972.131	100%	4.905.276	100%	3.038.586	100%

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2).

Nota: (*): El aporte institucional es con cargo al presupuesto de CONAF, y no identifica su fuente de financiamiento. A su vez, el financiamiento de CONAF considera tanto el aporte fiscal como los ingresos propios, como se detalla en el cuadro n° 7. El único financiamiento propio del Programa no ingresado a los fondos generales de la institución fue el proveniente del convenio con el gobierno holandés, cuyo destino estuvo definido en el mismo convenio.

En el cuadro N° 6 se presenta la información contenida en el cuadro correspondiente de la Ficha mencionada. El aporte institucional no corresponde al aporte fiscal, información solicitada en el formato para la evaluación ya que, como se explica en la nota al cuadro, el presupuesto institucional no se asigna reconociendo el origen de los fondos respectivos, que pueden provenir de aporte fiscal o de fondos propios de la institución, entre los cuales se cuentan los generados por el Programa. A fin de dar mejor cuenta de esta situación, en el cuadro N° 7 se presenta la estructura de financiamiento de la institución completa, distinguiendo, dentro de los recursos propios, entre los generados por el SNASPE y los originados en otra unidades de la CONAF.

En cambio, los ingresos originados en el convenio con el gobierno holandés, pudieron, por limitaciones contractuales, destinarse sólo a financiar conservación en las islas Alejandro Selkirk, Robinson Crusoe y Santa Clara, y fueron manejados como fondos de terceros con destino especificado, por lo que a diferencia de los demás ingresos propios del Programa, fueron considerados dentro del cuadro N° 6.

Cuadro N° 7
Fuentes de Financiamiento de la Institución (CONAF) (Miles de \$ 2005)

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%				
CONAF								
1. Aporte Fiscal	32.939.643	88%	25.579.687	85%	24.041.687	86%	24.691.736	84%
2. Aportes de otras instituciones públicas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
3. Otras fuentes de financiamiento (aporte de terceros, aporte de beneficiarios)	4.396.106	12%	4.548.100	15%	3.964.456	14%	4.722.713	16%
3.1 Ingresos generados por el Programa SNASPE	801.938	2%	1.042.186	3%	1.327.255	5%	1.540.629	5%
3.1 Otros (transferencias, convenios internacionales, etc.)	3.594.168	10%	3.505.914	12%	2.637.201	9%	3.182.084	11%
Total	37.335.748	100%	30.127.787	100%	28.006.143	100%	29.414.449	100%

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

Se debe destacar que la baja en el financiamiento para el año 2005, se debe a que esta cifra es preliminar que cubre sólo parte de los gastos que se autorizan mediante las modificaciones que normalmente tiene el presupuesto inicial durante su ejecución (entre las cuales destaca la correspondiente al reajuste general de remuneraciones, no considerado en el presupuesto inicial).

El aporte institucional al Programa crece en promedio en un 6,5%, entre 2001 y 2004, y la baja ocurrida en este último año en el financiamiento total se origina en el fin del convenio con el gobierno holandés. Este sostenido, aunque más bien leve, incremento, es consistente con una creciente preocupación, a nivel nacional tanto como mundial, por la conservación del medio ambiente. Sin embargo, debe tenerse presente que este crecimiento ha sido permitido por los cambios efectuados durante el período de la evaluación, en la política presupuestaria de la institución, que actualmente reserva un porcentaje para asignar a proyectos específicos, los que concursan a estos fondos; esto corresponde a una estrategia institucional, cuya permanencia en el tiempo parece probable pero no segura, que busca focalizar los recursos institucionales en acciones de mayor impacto regional. Se puede concluir razonablemente que los criterios de decisión entre proyectos consideran tanto la calidad de los proyectos presentados como las prioridades políticas. En consecuencia, no resulta garantizado que el presupuesto del SNASPE continúe esta trayectoria creciente, pues depende de

las políticas nacionales e institucionales, y de la capacidad para formular proyectos competitivos frente a los de otras unidades de la Corporación.

Los ingresos propios alcanzan en promedio a un 25,1% del gasto total del Programa.

Cuadro N° 8
Gasto Efectivo Total del Programa (Miles de \$ 2005)

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	4.271.473	0	4.271.473
2002	4.627.770	0	4.627.770
2003	4.972.130	0	4.972.130
2004	4.905.276	0	4.905.276

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

Nota: Se omitió el rubro “Otros Gastos” ya que en el Programa SNASPE no se ejecutan gastos de este tipo con este concepto. Los gastos del “Convenio con Gobierno Holandés”, no se incluyeron en esta categoría, porque ya están incluidos en el presupuesto del programa SNASPE.

En el cuadro N° 8 destaca el aumento en casi un 15% del gasto total –consistente con el leve aunque sostenido incremento en el aporte institucional – en el periodo de evaluación, lo que estaría reflejando una decisión política de potenciar al SNASPE; esto parece adecuado a la luz de la información discutida en el punto 3.1 de este informe, sobre la existencia de ASP sin manejo ni presencia del Programa, dato indicativo de que el financiamiento resulta actualmente insuficiente para manejar las áreas asignadas al Programa, y a la luz de la creciente importancia que se está reconociendo, tanto nacional como mundialmente, a la conservación de la naturaleza.

Cuadro N° 9
Desglose del Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2005)

	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	2.513.791	59%	2.615.978	57%	2.784.497	56%	3.084.342	63%
Bienes y Servicios de Consumo	645.441	15%	630.263	14%	715.594	14%	588.469	12%
Inversión	12.572	0%	1.855	0%	335	0%	67	0%
Transferencias	252.227	6%	369.002	8%	241.826	5%	0	0%
Referencial de administración general asignado fuera del programa	847.442	20%	1.010.672	22%	1.229.877	25%	1.232.398	25%
Total Gasto Efectivo Ppto. Asignado	4.271.473	100%	4.627.770	100%	4.972.129	100%	4.905.276	100%

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de costos. (presentada en Anexo 2)

Notas: El rubro agregado al formato, “Referencial de administración general asignado fuera del programa”, se refiere al prorrateo de los gastos generales de dirección (programa 5000 en la nomenclatura interna) y de administración (programa 8000) de la institución, de los cuales se estimó que un 20% corresponde al SNASPE (internamente, programa 1000), pero que presupuestariamente se encuentra en unidades distintas de este.

El rubro “transferencias” corresponde principalmente al convenio con el gobierno de Holanda, que aportó recursos que, si bien fueron gastados directamente por el Programa y no transferidos a otras entidades, tuvieron un tratamiento especial como fondos de terceros, y su gasto era contablemente imputado al rubro transferencia. Esta practica posteriormente ha sido modificada, y en la actualidad si se recibe una transferencia que es gastada por la institución, se registra en los ingresos como transferencia, pero el gasto queda reflejado en las partidas a que corresponda.

De la información contenida en el cuadro N° 9 llaman la atención dos cifras:

- a) La inversión, que no alcanza a llegar al 1% del gasto efectivo del presupuesto asignado, lo que parece peligrosamente bajo considerando que las actividades de conservación deben incluir un significativo nivel de inversión y de gasto en insumos. La inversión es el rubro más fácilmente modificable por no existir compromisos formales (como en el caso de las remuneraciones) y por aparecer más lejana y prescindible que los bienes y servicios de consumo (respecto de los cuales parte es también muy inflexible, correspondiendo a la operación mínima del sistema en aspectos tales como consumos básicos de energía, comunicaciones y otros, sin excluir los materiales de oficina). De manera que al elaborarse un presupuesto “techo” que considera de manera optimista los ingresos propios (de tal manera de no bloquear la posibilidad de gastar los que efectivamente ser obtengan), pero dentro del cual el factor de ajuste, cuando las estimaciones optimistas no se cumplen, es principalmente la necesaria inversión.
- b) El gasto en personal. Si bien este gasto fluctúa entre un 56% y un 63% del total, lo que a primera vista no parece alto, al desglosar el “Referencial de administración general asignado fuera del programa”, del cual un 64% a 67% corresponde a su vez a personal, se llega a un promedio estimado de M\$ 3.457.116 para el período en evaluación (un 73,7% del gasto total). Aún reconociendo la falta de un patrón de comparación adecuado, y que la actividad de conservación debe tener un importante componente de personal, tanto en estudio y planificación como, sobre todo, en la ejecución física de las actividades conservacionistas (y en la atención a los visitantes), este porcentaje, de corresponder a la realidad, parece un poco alto, sobre todo en comparación con la bajísima inversión.

Cuadro N° 10
Gasto Total por Componente (Miles de \$ 2005)

	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Componente 1	1.390.755	43%	1.440.418	42%	1.452.175	41%	1.376.989	40%
Componente 2	1.617.157	50%	1.714.783	50%	1.770.946	50%	1.721.236	50%
Componente 3	226.402	7%	274.365	8%	318.770	9%	344.247	10%
Total	3.234.314	100%	3.429.566	100%	3.541.891	100%	3.442.472	100%

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

El gasto total por componente fue estimado a partir del total del gasto en producción (como distinto al gasto en administración). Debido a la inexistencia de un sistema de información de gestión que permita medir el gasto por componente, el equipo del SNASPE optó por asignar porcentajes estimados (los que se presentan en el cuadro) a cada uno de los componentes. No se realizó una separación por componentes al interior de cada región, porque habría resultado forzado suponer que en cada una la distribución del gasto entre componentes hubiera sido similar al promedio nacional.

De ser fidedignas las cifras anteriores, llama la atención que el componente 1 resultaría autofinanciarse casi completamente. Este tema será retomado en el punto 4.3.3 sobre recuperación de costos.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Cuadro N° 11
Costo Promedio por Unidad de Producto (Miles de \$ 2005)

	2001	2002	2003	2004
Componente 1	1,307	1,406	1,223	0,999
Componente 1, reestimado por visitante-día	0,335	0,361	0,314	0,256
Componente 2	0,622	0,659	0,668	0,633
Componente 3	n/d	54.873	22.769	11.105

Fuentes: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

CONAF, Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (presentada en Anexo 1b)

En la sección 3.1 se presentaron y discutieron las unidades de medición del producto de los componentes, que forman el denominador de los valores del cuadro n° 11, estando el numerador constituido por las cifras presentadas en el cuadro n° 10, y que como se indicó corresponden a estimaciones realizadas por el equipo del Programa.

El costo del componente 1 se mide en miles de pesos de 2005 por visitante al SNASPE. Si se considera por visitante – día, según la extrapolación a que se hizo referencia en la sección 3.1, se llega a los valores reestimados de la segunda fila, los que son evaluados favorablemente por el Panel (sujeto a la validez del costo total del componente, discutida en el punto anterior), en un rango entre \$256 y \$361 para producir una permanencia de un día por persona (sin embargo, debe tenerse presente que esta permanencia no siempre incluye alojamiento; la cifra de 3,9 días por visitante es sólo un promedio).

El costo del componente 2 se mide en miles de pesos del 2005 por há. bajo plan de manejo al año. Nuevamente aquí el numerador es una estimación que, si bien parece razonable, no posee una validez comprobable. Adicionalmente, no se contó con parámetros contra los cuales comparar esta cifra, la que, sin embargo, a primera vista parece razonable.

El costo del componente 3 se mide en miles de pesos del 2005 por ASP con Consejo Consultivo (local o regional). Si bien los numeradores tienen las limitaciones a que se ha hecho referencia, restringiendo la validez de cualquier conclusión, y tampoco en este caso se cuenta con valores de referencia, un costo de cerca de 55 millones de pesos para obtener una ASP vinculada con la comunidad a través de un Consejo Consultivo parece exagerado. Pero aún tomando la cifra del año 2004 (que representa una baja del 79,8%), un gasto de cerca de 11 millones por el mismo concepto parece aún exagerado. Sin embargo, debe reconocerse que el Consejo Consultivo representa una cierta culminación de un proceso de vinculación, que implica las diversas actividades descritas en la sección 1.6 del primer capítulo, descriptivo, de este informe (particularmente las actividades de difusión y de promoción de la asociatividad, que pueden conducir a la generación de formas de asociación y participación como los Convenios de Asociatividad y los Consejos Consultivos), y que naturalmente requiere de un gasto inicial alto pero decreciente en el tiempo. Se desconoce en qué grado esta cifra pueda aún bajar, pero si se llegara a un 100% de las 73 ASP en que el Programa mantiene presencia, y el gasto total en el componente se mantuviera, se llegaría a una cifra “en régimen” de M\$ 4.716 por ASP con Convenio de Asociatividad, lo que (aún en ausencia de un valor de referencia) parece más razonable.

4.2.2. Gastos de Administración

Los gastos de administración fueron estimados por el Programa suponiendo que corresponde a este concepto el total del prorrateo de los gastos de dos unidades de administración, de nivel nacional, de la Corporación (los programas de Dirección y de Administración y Finanzas; el prorrateo incluye el gasto en remuneraciones y en bienes y servicios de ambos programas de administración, dividido en partes iguales entre los cinco programas de acción que son atendidos por estos, uno de los cuales es el SNASPE), más el 75% de los gastos de remuneraciones de las oficinas centrales del Programa y el 15% de los gastos de remuneraciones del mismo en las regiones. Si bien este criterio excluye el gasto en bienes y servicios, muchos de los cuales son de oficina, el Panel lo considera una estimación aceptable.

Estos costos alcanzan los porcentajes del gasto total que se muestran en el cuadro n° 12.

Cuadro N° 12
Gasto de Administración como porcentaje del Costo Efectivo Total

Año	Gastos de administración del Programa		Prorrateo de gastos de administración centrales de la institución		Total Gastos de Administración		Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa (Costo Total)(*) (d)
	Valor (a)	% del Costo Total (a/d)	Valor (b)	% del Costo Total (b/d)	Valor (c)	% del Costo Total (c/d)		
2001	188.008	4,4%	847.442	19,8%	1.035.450	24,3%	3.234.313	4.269.763
2002	185.843	4,0%	1.010.672	21,8%	1.196.515	25,9%	3.429.566	4.626.081
2003	199.878	4,0%	1.229.877	24,7%	1.429.755	28,8%	3.541.891	4.971.646
2004	228.663	4,7%	1.232.398	25,1%	1.461.061	29,8%	3.442.472	4.903.533

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

() Nota: Los valores del Gasto Total del Programa entregados por éste en el Cuadro N° 6 de la Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos, fuente del presente cuadro, difieren de los entregados en el resto de esa Ficha; como se indicó en los primeros párrafos de esta sección 4 del presente informe, se trata de diferencias menores al 0,1%, que no pudieron ser explicadas.*

Estos porcentajes, de corresponder a la verdadera magnitud y distribución de los costos, son considerados adecuados por el Panel, particularmente al observar el gasto que se estima realiza directamente el Programa, entre un 4% y un 4,8% del total. Sin embargo, dentro de los valores presentados en el cuadro n° 12 llama la atención el peso de los programas de la administración central de CONAF (Dirección, y Administración y Finanzas), cuya inclusión hace subir el gasto en administración a un rango entre 24,3% en 2001 y 29,8% en 2004 (en promedio para el período en evaluación, un 27,3% del total), ya que fluctúa entre 4,5 y 6,2 veces el gasto en administración interno del Programa (el que corresponde a actividades como planificación operativa, supervisión y control de gestión). Estos programas centrales de la Corporación prestan a los diversos programas de ésta, incluido el SNASPE, servicios como los de dirección estratégica general, asesoría jurídica, comunicaciones, relaciones públicas, auditoría, informática, contabilidad y finanzas, bienestar, mantención y arriendo de infraestructura. No se contó con parámetros contra los cuales comparar este subconjunto de servicios de administración proporcionados centralmente.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 13
Presupuesto del Programa y Gasto Efectivo (Miles de \$ 2005)

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%
2001	4.298.820	4.271.473	99%
2002	4.722.877	4.627.770	98%
2003	5.017.387	4.972.130	99%
2004	4.922.969	4.905.276	100%

Fuente: CONAF, Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos (presentada en Anexo 2)

El gasto efectivo estimado por el Programa se ajusta muy cercanamente al presupuesto, mostrando una alta efectividad del Programa en gastar su presupuesto final asignado (que incluye las correcciones realizadas durante el ejercicio). Esto, aceptando como válidos los valores generados por el Programa.

4.3.2. Aportes de Terceros

Dentro del período en evaluación se registra un aporte del gobierno de Holanda para actividades de conservación y desarrollo en el Archipiélago Juan Fernández. El respectivo convenio duró entre 1998 y 2003. Dentro del período de la presente evaluación, significó entre un 4% y un 6% del gasto total del Programa.

El Panel considera valioso el logro de un convenio como el indicado, y considera deseable la suscripción de nuevos convenios como este, que permitan lograr financiamiento internacional, aprovechando el interés mundial por los fines de conservación, de manera de contar con una fuente de ingresos permanente y de mayor significancia, adicional a la destinación de fondos públicos y a los ingresos propios.

4.3.3. Recuperación de Costos

El Programa no tiene una política explícita de recuperación de costos, pero sí una de cobro por los servicios del componente n° 1, en la forma de una tarifa por la entrada a las ASP. Adicionalmente, obtiene ingresos por el otorgamiento de concesiones de servicios turísticos, y por venta de bienes y servicios (tales como talaje, madera, etc.) producidos en Reservas Nacionales, unidades en las que tales actividades están permitidas. Para el año 2003, los ingresos relacionados con los visitantes a las ASP constituyeron un 97,2% del total de ingresos propios del Programa.

Las concesiones que otorga el Programa están referidas a la provisión de servicios turísticos al interior de las ASP y, salvo el hecho de ser concursadas públicamente, son disímiles en sus características contractuales. En este aspecto, el SNASPE ha pasado por un proceso de aprendizaje no exento de complejidad, debido al encuentro entre las estructuras y la lógica del mundo privado con la gestión pública. Sólo unas pocas ASP, las de mayor potencial turístico, registran concesiones de importancia. En la actualidad se está implementando una política de uniformar los contratos de concesión en plazos y alcances en la Región de Magallanes, que posee las principales concesiones del sistema en el Parque Nacional Torres del Paine. Los ingresos correspondientes a estas concesiones alcanzaron en 2003 a un 14,6% del total de los ingresos relacionados con los visitantes a las ASP.

La recaudación de los ingresos propios no queda en el Programa, sino en la institución (CONAF), formando parte de su presupuesto. Sin embargo, parte de esos fondos son destinados por CONAF al Programa. La información existente no permite conocer el destino de esos fondos dentro de la institución, pudiendo haberse utilizado para el Programa o para otras actividades de la CONAF. Tampoco existe una política definida de asignación al Programa de recursos atados a los ingresos que éste genere, la que de existir podría constituir un incentivo para una mayor generación de ingresos propios.

El Programa no tiene una política tarifaria, y los valores de las entradas a las ASP son determinados por las Direcciones Regionales según criterios internos a ellas. Algunas aplican tarifas diferenciadas entre chilenos y extranjeros. Por su parte, fuentes menores de ingresos, tales como las concesiones turísticas al interior de las ASP y la venta de productos tales como talaje, son licitadas.

Sin embargo, es el Programa está tratando de definir e instaurar una política tarifaria, y una primera acción en tal sentido es el reestudio de las tarifas aplicadas en las Torres del Paine, donde se planea incrementarlas por considerar que la demanda es inelástica, y donde se espera lograr que un porcentaje de la mayor recaudación sea asignado al SNASPE.

Cuadro N° 14
Relación entre el gasto y el ingreso del componente 1
(Miles de \$ 2005)

Año	Ingresos (estimados) por visitantes	Gasto componente 1	Porcentaje de autofinanciamiento del componente 1
2001	779.484	1.390.755	56,0%
2002	1.013.005	1.440.418	70,3%
2003	1.290.092	1.452.175	88,8%
2004	1.497.491	1.376.989	108,8%

Nota: El ingreso por visitantes fue estimado en base al porcentaje que este rubro representó de los ingresos totales del SNASPE en 2004, y por lo tanto supone que esta relación se mantiene constante.

Fuente: CONAF, *Ficha Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos* (presentada en Anexo 2)

CONAF: Información entregada al Panel

En el cuadro n° 14 se comparan los ingresos provenientes de los visitantes (estimados por el Panel, aplicando a los ingresos generados por el programa, el porcentaje de 97,2% que corresponde a los ingresos relacionados con los visitantes en 2003) con los costos del componente 1 estimados por el Programa. De la comparación de ambos se concluye que este componente está logrando su autofinanciamiento, lo que es evaluado positivamente ya que permite liberar fondos para las actividades de conservación, más centrales al fin y propósito del SNASPE. El Panel considera muy probable que aún exista la posibilidad de aumentar estos ingresos en algún grado significativo, considerando que existen algunas facilidades turísticas privadas que, con menores recursos naturales, logran generar excedentes (aunque debe reconocerse que no necesariamente con restricciones de conservación como las impuestas por el componente 2 y principal del SNASPE).

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

Durante las últimas dos décadas, el SNASPE ha logrado una importante consolidación en su funcionamiento, lo que se ve reflejado en que el Programa cuenta con muestras representativas de aproximadamente el 80% de los principales ecosistemas del país, que presta servicios recreativos y educativos a casi un millón 200 mil chilenos y extranjeros que lo visitan y que ha puesto en práctica mecanismos de participación, entre los cuales se destacan la creación de consejos consultivos locales, los que prestan apoyo a la gestión de áreas silvestres protegidas, y permiten acoger tempranamente los intereses de distintos sectores de la sociedad, disminuir la desconfianza y la sensación de pérdida de oportunidades productivas que experimentan algunas comunidades vecinas a Parques Nacionales (Weber, 2004).

Estos logros dan cuenta de un equipo humano capaz de enfrentar las tareas requeridas para el cumplimiento del propósito del programa, y de encarar los nuevos desafíos, generando los cambios necesarios para ello. Sin embargo, se aprecia algunas deficiencias en la capacitación y homogeneidad de los guardaparques, agentes centrales de la acción del Programa en las ASP, consistente con la percepción de los visitantes de las ASP (Cuantitativa Estudios Ambientales, 2002), en que sólo alrededor de un 37% evalúa como “bueno” el conocimiento técnico de los guardaparques, como un 9% lo evalúa “regular” y alrededor de un 4%, deficiente, con casi un 50% que no responde; cifras aproximadamente similares evalúan la capacidad del personal de guardaparques para transmitir información. Los altos porcentajes que no responden parecen deberse a que los visitantes no han tenido oportunidad de suficiente interacción con los guardaparques, lo que a su vez puede deberse principalmente a sobrecarga de éstos o a una capacitación que no logre enfatizar la importancia de su función de difusión. Al interpretar estas ausencias de respuesta, llama la atención la buena evaluación de la disposición de los guardaparques (aproximadamente 77% “buena”, y sólo un 4 ó 5% “deficiente”), que sugiere que sí hubo interacción con los guardaparques. Se aprecia también una insuficiencia de los recursos económicos disponibles para el Programa, que se evidencia en la existencia de 21 ASP en que el Programa no ha tenido recursos para mantener presencia y, menos, una administración efectiva.

Debido a problemas presupuestarios y de gestión, así como de representatividad biogeográfica, tamaño, conectividad y fragmentación, los sistemas exclusivamente públicos de áreas silvestres protegidas presentan dudas respecto a la sostenibilidad de su objetivo de conservación en el largo plazo. Esto plantea el desafío de innovar al ampliar la función de conservación biológica más allá de las áreas protegidas, incorporando superficies que permitan la conexión entre ellas, de modo de contrarrestar la creciente fragmentación de los ambientes naturales. En el caso de Chile, por ejemplo, la conectividad entre áreas silvestres protegidas es hoy una tarea prioritaria para el cumplimiento del objetivo de conservación de la biodiversidad. Uno de los actores fundamentales para el planteamiento de alternativas a los sistemas tradicionales de conservación es la cooperación público-privada. Esto supone un gran desafío legal, institucional y de política nacional, de modo de pasar desde un sistema estatal único de reservas a otro mixto público-privado.

Sumado a los esfuerzos desplegados por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), ha emergido con fuerza el apoyo privado a la conservación, creándose de facto numerosas áreas protegidas privadas (Sepúlveda y Villarroel, 1995 y Sepúlveda, 1998). Si bien estas áreas contribuyen a aumentar la representatividad de la biodiversidad protegida, sus dimensiones usualmente son muy inferiores a las áreas del SNASPE, por lo que por sí solas, tampoco aseguran la viabilidad de las poblaciones albergadas. Para lograrlo, es necesario que todas las áreas protegidas estén física o funcionalmente conectadas. Pero la acción privada tiene ciertas ventajas sobre el sector público que no se pueden desaprovechar. Una de las principales ventajas de las áreas silvestres protegidas privadas es su potencial de contribución a la conectividad de paisajes fragmentados; en particular cumplen una valiosa función de corredores biológicos. La conectividad entre áreas silvestres protegidas es hoy una tarea prioritaria para el cumplimiento del objetivo de conservación de la biodiversidad. Las áreas silvestres protegidas privadas contribuyen a aumentar el área

total disponible para las especies que tienen rango de hogar¹⁶ más amplio. Por lo anterior, el logro continuado del fin del Programa requiere del diseño de un sistema de cooperación y complementación que permitiera aprovechar las fortalezas de cada tipo de institución, supliendo al mismo tiempo sus debilidades (Weber, 1992)

Por último, se aprecia un riesgo a la sostenibilidad del Programa dado por su actual forma de inserción dentro de la CONAF, tal que carece de independencia presupuestaria y debe competir por recursos con actividades que no necesariamente comparten la preocupación por la conservación del patrimonio natural, como lo son las relacionadas con el fomento productivo en el sector forestal, ubicada dentro de la CONAF a un nivel de Gerencia y por lo tanto más alto que el del Departamento en que se inserta el Programa.

6. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos Innovadores del Programa

El Programa es en lo esencial similar a otros programas equivalentes de otros países, no presentando innovaciones particulares.

Por otro lado, enfrenta el desafío de la necesidad de innovar al ampliar la función de conservación biológica más allá de las áreas protegidas, incorporando superficies que permitan la conexión entre ellas, de modo de contrarrestar la creciente fragmentación de los ambientes naturales. Uno de los actores fundamentales para el planteamiento de alternativas a los sistemas tradicionales de conservación es la cooperación público-privada. Esto supone un gran desafío legal, institucional y de política nacional, de modo de pasar desde un sistema estatal único de reservas a otro mixto público-privado.

7. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

La supervivencia de los ecosistemas depende fundamentalmente de su biodiversidad¹⁷; de igual forma la pérdida de biodiversidad es irreversible y tiene un serio impacto sobre la capacidad de supervivencia de todos los habitantes del planeta. El acelerado desarrollo de la población mundial durante los dos últimos siglos, ha traído como consecuencia una mayor demanda de recursos naturales, lo que sumado al desarrollo y uso de tecnologías ha producido un continuo deterioro del medio ambiente, surgiendo interrogantes acerca de su sustentabilidad futura. En este marco, el SNASPE se ha constituido en un pilar fundamental, para salvaguardar no sólo parte importante del patrimonio natural que caracteriza a Chile, sino que también para proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema.

El SNASPE sirve a la comunidad, asegurando la protección y manejo de los rasgos más sobresalientes de la herencia natural del país, como son los paisajes de gran belleza e importancia turística y la representación de diversidad biológica que caracteriza a Chile contribuyendo a satisfacer las necesidades materiales, espirituales e intelectuales de la población objetivo. Por ende, el Panel considera que la necesidad que dio origen al problema sigue existiendo, lo cual justifica la continuidad del Programa con reformulaciones que aborden las deficiencias particularmente relacionadas con la representatividad biológica, estructura organizacional y de gestión.

¹⁶ Se entiende por rango de hogar la superficie necesaria para que un individuo de una determinada especie realice todas las actividades esenciales para su reproducción y supervivencia.

¹⁷ Variedad de plantas, animales y hábitats.

III. CONCLUSIONES

El Panel considera que la necesidad sobre la cual se basa el Programa de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), cuyo accionar se centra en tres componentes que tienen que ver con la actividad de conservación, la recreacional y la vinculación con la comunidad, está bien identificada y establecida. El SNASPE surge por necesidades del Estado establecidas en la Constitución Política y diversos instrumentos legales¹⁸, para revertir los procesos de extinción de muchas especies de flora y fauna silvestre del país, así como para recuperar de la degradación, ecosistemas únicos o de alto valor ecológico. Y también para proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema. El concepto que ha concebido el SNASPE para el Ecoturismo se toma a partir de las directrices de organismos internacionales vinculados al turismo. El concepto que ha concebido el SNASPE para la actividad de vinculación con la comunidad se basa en que los esfuerzos por conservar la biodiversidad carecen de sentido si la ciudadanía no está consciente de los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, ni de los beneficios que se derivan de la biodiversidad, y en la consideración que las acciones de conservación realizadas por el programa resultan potenciadas si se logra una identificación y coordinación con las comunidades aledañas a las áreas silvestres protegidas (ASP).

Conceptualmente, la población potencial del Programa se puede definir – correctamente – como la población mundial total, presente y futura, ya que los beneficios de la conservación – eventuales y desconocidos, pero no por ello inexistentes – no están limitados espacial ni temporalmente. Sólo el primer y tercer componente tienen una población potencial más limitada, al menos temporalmente.

La población objetivo del primer componente requiere de una definición más técnica que política, pero no existe una metodología generalmente aceptada para definir tal población. En cuanto al segundo componente, no es posible determinar una población objetivo, ya que los beneficios de la conservación no están acotados espacial ni temporalmente. Para el tercer componente se debería privilegiar, de entre las comunidades influenciadas por las ASP, aquellas que tengan una mayor potencialidad de apoyar los objetivos establecidos en el propósito del SNASPE, pero no está determinado cuáles cumplen esta doble condición. Como una forma de delimitar, aunque de manera forzada, la población objetivo del primer componente, el Programa la ha estimado como la población nacional y los turistas extranjeros que ingresan al país. El Panel, buscando perfeccionar la segunda parte (referida a los turistas extranjeros) de esta medida, propone aplicar al turismo receptor de la región (América), el porcentaje correspondiente a los “turistas de naturaleza”, lo que da para el año 2004 un total de 48 millones de viajes (ver Ruiz, 2003 y Revista Sostenible, 2004) para la región, faltando asignarla a los países que la componen.

El Panel considera que no corresponde incorporar el enfoque de género ya que existe igualdad de posibilidades de beneficiarse de los beneficios de la conservación y recreación.

La lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico se valida, en la medida que se incorporen las actividades adicionales indicadas para el segundo componente y las correcciones sugeridas para los supuestos. Específicamente, se considera necesario, para la producción del segundo componente, y más específicamente para conservar la diversidad vegetacional de Chile, agregar las actividades necesarias para incorporar nuevas áreas protegidas y para conectar las áreas protegidas existentes a través de corredores biológicos, por ejemplo. Al respecto se debe reconocer que el Programa tiene como acción permanente la prospección y propuesta de incorporación de nuevas áreas de interés para conservar la diversidad vegetacional de Chile en propiedades fiscales y, en lo que dice relación con áreas privadas como áreas silvestres protegidas o como corredores biológicos, dicha acción estará regulada por la ley de áreas silvestres protegidas privadas, reglamento actualmente en trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

¹⁸ Ver sección 1.3 del capítulo I de este informe

Respecto a la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico, el Panel no ha identificado indicadores factibles de medir y evaluar que fueran deseables agregar ni quitar de la Matriz de Marco Lógico, y concluye que la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del Programa se valida.

La reformulación del Programa, en el periodo que comprende la evaluación, es la creación del Plan de Acción (CONAF, 2001), el que establece una planificación en función de objetivos para el SNASPE, considerando un horizonte temporal definido. A través de esta, se desarrolla una programación adecuada para la década del 2000. Adicionalmente, es importante destacar la reorientación del Programa respecto a la participación de la comunidad. Esta reorientación representa una mejora significativa en su diseño. Al respecto cabe destacar la experiencia reciente y muy valiosa que son los Consejos Consultivos de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado; desde el año 2002 se han establecido 32 Consejos Consultivos de carácter local y 7 de carácter regional.

El Panel considera que las debilidades institucionales no permiten concluir que la estructura organizacional del SNASPE sea la más adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito. Las debilidades institucionales presentes en la inserción del Programa dentro de CONAF, donde compite con las diversas actividades institucionales, no permiten concluir que esta estructura sea del todo adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito dado que se genera una precariedad presupuestaria del Programa.

Cada unidad de área silvestre protegida es administrada por una Unidad de Gestión de Patrimonio Silvestre regional, las cuales dependen jerárquicamente de las Direcciones Regionales de CONAF, pero funcionalmente del Departamento de Patrimonio Silvestre, el que planifica y dicta las políticas y directrices de aplicación nacional. La asignación de responsabilidades y funciones del personal en cada unidad de área silvestre protegida, se definen en los Planes de Manejo y sus correspondientes Planes Operativos. Además, los mecanismos de coordinación entre el Departamento de Patrimonio Silvestre y las unidades de Gestión de Patrimonio Silvestre regionales a través de reuniones periódicas de los encargados de patrimonio silvestre las cuales, a pesar de ser más bien informales, han sido un mecanismo efectivo.

Con el objeto de alcanzar las metas gubernamentales en relación con la preservación del patrimonio natural, se han establecido diversas políticas e instituciones, generando complementariedades entre el Programa y diversos programas relacionados (detallados en las secciones 1.12 del capítulo I y 2.1.c del capítulo II de este informe), que contribuyen al fin del Programa. Las modalidades de coordinación y articulación de estos programas complementarios se verifican a través de convenios de cooperación interinstitucional.

Las asignaciones presupuestarias entre regiones poseen en su estructura un fuerte componente histórico, ya que la asignación y distribución se han mantenido con pocas variaciones en los últimos años. El concurso de programas a nivel regional, financiado con el 20% retenido del presupuesto de la región, ha permitido en el año 2004, paliar en forma limitada esta asignación histórica a través de la aprobación o incorporación de algún proyecto específico, ya sea este regional o nacional, permitiendo al Programa un aumento en la asignación de recursos. El Programa no cuenta con un sistema de asignaciones presupuestarias entre componentes ni menos al interior de estos.

Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en el Programa corresponden a los indicadores de gestión informados anualmente en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG) incorporados al Sistema de Planificación y Control de Gestión, SIGI. Dichos instrumentos constituyen mediciones anuales de los procesos relevantes que generan los productos estratégicos los cuales, es necesario destacar, no tienen una relación única con los componentes presentados en la matriz de marco lógico. Por lo anterior, el Panel formulará una recomendación en el sentido que el Programa base su sistema de seguimiento y evaluación en la Matriz de Marco Lógico desarrollada en el marco de la presente evaluación.

Por dificultades principalmente conceptuales, y en menor grado de la información existente, no existen buenos indicadores de la producción de los componentes. Con esa limitación, el Panel evalúa como aceptable el nivel de producción de estos. El número de visitantes representa un porcentaje significativo (6 a 7%) de la población objetivo. Los indicadores elaborados para los otros componentes (que no miden

producto, ya que no existen medidas adecuadas, sino aspectos del proceso productivo) muestran que, para el componente 2, alrededor de un 56% de las ASP cuentan con planes de manejo vigentes (correspondiendo en 2004 a un 19,3% de la superficie total del SNASPE, es decir un 3,61% de la superficie total del país) pero, juntamente con eso, en un 22,3% del total de las ASP no hay presencia ni acción del Programa (representando un 41,5% de la superficie del SNASPE). No se contó con información sobre el grado de cumplimiento de los planes de manejo. Para el componente 3, se observa una muy positiva evolución para un indicador que, siendo aún bajo (para 2004, las 27 ASP con Consejo Consultivo Local corresponden a un 28,7% del total), muestra una clara determinación de avanzar en la vinculación del SNASPE con la comunidad.

No se han identificado componentes que se deba agregar ni quitar de la Matriz de Evaluación.

El cumplimiento del propósito es satisfactorio, a pesar de algunos atrasos en la implementación de los Planes de Manejo elaborados con la nueva metodología y de la existencia de ASP no manejadas por falta de recursos. El SNASPE abarca casi el 19% de la superficie nacional, cifra algo mayor que otros países latinoamericanos con los que se pudo comparar. Más de una de cada cuatro ASP no están siendo manejadas, correspondiendo a unidades de difícil acceso.

Entre el 52 y el 56% de las ASP cuentan con plan de manejo vigente, y un creciente 3,8% está bajo plan de manejo elaborado con la nueva metodología. Un 78,8% de formaciones vegetacionales están representadas en el SNASPE y por lo tanto sujetas a actividades de conservación, y un 37,6% de los ecosistemas está bajo plan de manejo.

Sin embargo, subsiste el problema de si la cobertura geográfica de las ASP corresponde con las especies y ecosistemas prioritarios de proteger. El SNASPE incluye muestras del 78% de las formaciones vegetacionales existentes, por lo tanto presenta un déficit de 19 formaciones, principalmente en la zona norte y central. De las 66 formaciones vegetales representadas, 33 se encuentran con menos de un 5 % de representación. Con respecto a la fauna y su distribución territorial hay menos información, con sólo estudios parciales. Adicionalmente, en varios casos esta presenta una alta movilidad o una amplia distribución. Sin embargo se puede afirmar que, salvo unas pocas especies muy circunscritas a ASP específicas, la protección localizada en las áreas protegidas es insuficiente.

Una inadecuada distribución de las superficies afectadas haría que el Programa, aún logrando plenamente su propósito, contribuyera muy poco al logro del fin (que es: "Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental"), y se puede concluir que con la misma superficie total bajo protección, pero con una distinta distribución geográfica, se podría proteger en un grado mayor las principales especies y ecosistemas en peligro. Por ello, el proceso de definición de las ASP, en número, ubicación y cobertura geográfica (deslindes), es crucial para el impacto del programa en el fin. Sin embargo, el SNASPE tiene sólo una participación bastante limitada en la conformación del sistema, ya que la creación de una ASP requiere, además de la destinación de los terrenos correspondientes, de un Decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales o del de Agricultura.

Los beneficios del Programa no son sustentables, ya que tienden a mermar en el tiempo si no son renovados periódicamente, pero una eventual falta de continuidad de éste puede provocar daños que sí serían permanentes, tales como la extinción de algunas especies, de tal forma que la no sustentabilidad no constituye en este caso una limitación: este Programa, por las características del problema que busca resolver, ser considerado de carácter permanente.

Al analizar los beneficiarios del Programa, se observa una positiva y sostenida evolución del número de beneficiarios del primer componente, con casi un 30% de incremento en el número de visitantes en apenas 4 años. Para los otros dos componentes no se cuenta con información que permita apreciar la cantidad ni evolución en el número de beneficiarios. Este problema es inherente a la definición del componente 2, ya que no es posible identificar sus beneficiarios, pero en el caso del componente 3 sería posible generar

información, aunque sólo aproximada, sobre el número de beneficiarios (que corresponde a los miembros de las comunidades con las que se genere vinculación del Programa).

Sólo para el primer componente se ha podido avanzar en la estimación – imperfecta conceptualmente, pero de cierta utilidad operativa – de una población objetivo, la que está compuesta de la población total nacional más una proporción de los turistas extranjeros, que en una primera aproximación el SNASPE determinó como el total de turistas ingresados al país.

En lo que respecta a este primer componente, el Panel considera que se ha logrado cubrir un significativo porcentaje (llegando a más del 7%) de la población, lo que es evaluado positivamente. Se debe considerar que la visita de las ASP genera no sólo beneficios recreativos, sino la oportunidad de realizar actividades de difusión de los objetivos del Programa y de formación de una conciencia y una conducta de conservación.

El Programa no tiene definidos criterios de focalización en cuanto a sus beneficiarios (personas beneficiadas por sus productos), y no corresponde definirlos ya que sus objetivos no son de apoyo a sectores determinados de la sociedad. Sin embargo, ha focalizado parte de su acción en productos (algunas especies amenazadas), con resultados parcialmente exitosos, pero cubriendo solamente una pequeña porción de las especies amenazadas.

Los únicos beneficiarios claramente identificables, los visitantes a las ASP correspondientes al primer componente, muestran un muy alto (alrededor de 95%) grado de satisfacción global con la visita, y entre 50 y 60% evalúa bien la implementación del lugar de estadía y los servicios básicos, lo que configura una positiva evaluación de calidad, al mismo tiempo que resalta insuficiencias en la implementación e infraestructura turística que en general sólo pueden ser mejorados con una mayor inversión.

En cuanto al análisis de los antecedentes económico-financieros, se destaca primeramente que el sistema contable de la institución no está orientado a la gestión, lo que hace que no entregue cifras correspondientes a los gastos por programa. Ello obliga al SNASPE a reprocesar la información que le entrega el sistema contable, para lo cual utiliza procedimientos que no dan garantía de confiabilidad, y de hecho han generado diversos valores discordantes, con errores como no contabilización de algunos gastos y doble contabilización de otros, y con otros errores que no pudieron ser resueltos, originados al trabajar con distintas bases de datos.

Adicionalmente, el sistema contable distingue diversos Programas, entre ellos el que está en evaluación, pero al interior de éste no distingue entre los componentes definidos en la Matriz de Marco Lógico, ni entre los gastos de administración y los directamente productivos, por lo que la asignación de los costos entre componentes, y entre administración y producción, se debió hacer en base a la opinión experta de funcionarios de CONAF relacionados con el Programa. Adicionalmente, se prorrateó el gasto de dos unidades nacionales de CONAF: Dirección y Administración General, que son externas al Programa, pero que le prestan servicios; el 20% de su gasto en Personal y en Bienes y Servicios de estas unidades fue asignado, para fines de esta evaluación, al SNASPE.

Como resultado de lo anterior, el Panel ha optado por asumir como correctas las últimas cifras presentadas, ante la imposibilidad de determinar la causa de las diferencias mencionadas. Se concluye que los sistemas de información institucional deben ser revisados, ya que no han mostrado la necesaria confiabilidad. Esta situación, junto con las limitaciones que llevaron a ocupar criterios gruesos pero razonables de distribución del gasto entre componentes y entre los rubros de producción y de administración, hacen que todo el análisis económico y financiero (con la excepción de lo referente al presupuesto y a los ingresos propios) deba ser considerado como sólo una primera aproximación que entrega ideas gruesas sobre los temas evaluados.

Del análisis de estas cifras destaca lo siguiente:

El aporte institucional al Programa crece en promedio en un 6,5% anual, entre 2001 y 2004, consistentemente con una creciente preocupación, a nivel nacional tanto como mundial, por la conservación del medio ambiente, y una decisión política de potenciar al SNASPE; esta última parece adecuada a la luz de

la existencia de ASP sin manejo ni presencia del Programa, dato indicativo de que el financiamiento resulta actualmente insuficiente para manejar las áreas asignadas al Programa. Debe destacarse, sin embargo, que este crecimiento ha sido permitido por los cambios efectuados durante el período de la evaluación en la política presupuestaria de la institución, que actualmente reserva un porcentaje para asignar a proyectos específicos, los que concursan a estos fondos. Esto corresponde a una estrategia institucional que busca focalizar los recursos institucionales en acciones de mayor impacto regional, situación cuya permanencia en el tiempo parece probable. Se puede concluir razonablemente que los criterios de decisión entre proyectos consideran tanto la calidad de los proyectos presentados como las prioridades políticas. No resulta garantizado que el presupuesto del SNASPE continúe esta trayectoria creciente, pues depende de las políticas nacionales e institucionales, y de la capacidad para formular proyectos competitivos frente a los de otras unidades de la Corporación.

Los ingresos propios alcanzan en promedio a un 25,1% del gasto total del Programa.

En la distribución del gasto, destacan dos hechos: La inversión, que no alcanza al 1% del gasto efectivo del presupuesto asignado, lo que parece peligrosamente bajo considerando que las actividades de conservación deben incluir un significativo nivel de inversión y de gasto en insumos. Y el gasto en personal, que fluctúa entre un 56% y un 63% del total, lo que a primera vista no parece alto, pero si se agrega el gasto en personal dentro del gasto prorrateado de las dos unidades de la Corporación que prestan servicios de dirección y de administración, el total de gasto en personal llegaría a un 73,7% del gasto total (promedio para el período en evaluación). Aún reconociendo que las actividades de conservación deben tener un importante componente de personal, este porcentaje, (reconociendo que es estimado), parece un poco alto, sobre todo en comparación con la bajísima inversión.

Al analizar el costo (también estimado) de producción de los componentes, se llega para el componente 1 un costo entre \$256 y \$361 para producir una permanencia de un día por persona (para calcularlo, se extrapoló la permanencia media de 3,9 días encontrada en una encuesta en 14 ASP de alta visitación), que fue considerado adecuado por el Panel. En el componente 2 se estima un costo entre \$622 y \$ 668 por há. bajo plan de manejo al año. Si bien no se contó con parámetros contra los cuales comparar estas cifras, el Panel las considera dentro de lo razonable. Sin embargo, en el componente 3 se encuentra en 2001 un costo de cerca de 55 millones de pesos para obtener una ASP vinculada con la comunidad a través de un Consejo Consultivo, lo que a pesar que tampoco se cuenta con valores de referencia, un parece exagerado. Esta cifra baja significativamente en el tiempo (en 2004 es un 79,8% menor, con un valor de cerca de 11 millones por el mismo concepto). Al considerar que el Convenio de Asociatividad representa una cierta culminación de un proceso de vinculación, que naturalmente requiere de un gasto inicial alto pero decreciente en el tiempo, se probó de distribuir el mismo gasto total entre el 100% de las 73 ASP en que el Programa mantiene presencia, con lo que se llegaría a una cifra "en régimen" de M\$ 4.716 por ASP con Convenio de Asociatividad, lo que (aún en ausencia de un valor de referencia) parece más razonable

El gasto estimado en administración, como porcentaje del total, es considerado adecuado por el Panel, particularmente al observar el gasto que se estima realiza directamente el Programa, entre un 4% y un 4,8% del total; sin embargo, al incluir el prorrateo ya mencionado de las unidades de Dirección y de Administración, que fluctúa entre 4,5 y 6,2 veces el realizado internamente por el Programa, el gasto total en administración llegaría en promedio a un 27,3%, lo que parece algo elevado. No se contó con parámetros contra los cuales comparar este subconjunto de servicios de administración proporcionados al Programa por esas dos unidades.

El gasto efectivo estimado por el Programa se ajusta muy cercanamente al presupuesto, mostrando una alta efectividad del Programa en gastar su presupuesto final asignado (que incluye las correcciones realizadas durante el ejercicio).

Dentro del período en evaluación se registra un único aporte de terceros, que corresponde a uno del gobierno de Holanda para actividades de conservación y desarrollo en el Archipiélago Juan Fernández, entre 1998 y 2003, y que significó entre un 4% y un 6% del gasto total anual del Programa. El Panel considera

valioso el logro de un convenio como el indicado, y considera deseable la suscripción de nuevos convenios como este.

El Programa no tiene una política explícita de recuperación de costos, pero sí permite el cobro por los servicios del componente nº 1, en la forma de una tarifa por la entrada a las ASP (cuyo monto se determina en cada región). Adicionalmente, obtiene ingresos por el otorgamiento de concesiones de servicios turísticos, y por venta de bienes y servicios (tales como talaje, madera, etc.) producidos en Reservas Nacionales

Para el año 2003, los ingresos relacionados con los visitantes a las ASP constituyeron un 97,2% del total, y han llegado a compensar, e incluso superar levemente, los costos estimados de producción del componente al que se relacionan (durante el período en evaluación, han crecido de un 56% del costo estimado del componente, a un 108%)

El Programa no tiene una política tarifaria, pero está tratando de definir e instaurar una, a pesar de no existir una clara relación entre los ingresos que genere y su disponibilidad de recursos, ya que la recaudación no queda en el Programa, sino en la institución (CONAF), formando parte de su presupuesto.

El Programa se percibe capaz de continuar sostenidamente su acción, y presenta significativos logros; abarca el 80% de los principales ecosistemas del país, presta servicios recreativos y educativos a casi un millón 200 mil chilenos y extranjeros que lo visitan y ha puesto en práctica mecanismos de participación, entre los cuales se destacan la creación de consejos consultivos locales, que prestan apoyo a la gestión de áreas silvestres protegidas, y permiten acoger tempranamente los intereses de distintos sectores de la sociedad. Estos logros dan cuenta de un equipo humano capaz de enfrentar las tareas requeridas para el cumplimiento del propósito del programa, y de encarar los nuevos desafíos, generando los cambios necesarios para ello. Sin embargo, se aprecia algunas deficiencias en la capacitación y homogeneidad de los guardaparques, así como una insuficiencia de los recursos económicos disponibles para el Programa, que se evidencia en la existencia de 21 ASP en que el Programa no ha tenido recursos para mantener presencia y, menos, una administración efectiva.

Sin embargo, debido a problemas presupuestarios y de gestión, así como de representatividad biogeográfica, tamaño, conectividad y fragmentación, los sistemas exclusivamente públicos de áreas silvestres protegidas presentan dudas respecto a la sostenibilidad de su objetivo más global de conservación en el largo plazo. Esto plantea el desafío de innovar al ampliar la función de conservación biológica más allá de las áreas protegidas, incorporando superficies que permitan la conexión entre ellas, de modo de contrarrestar la creciente fragmentación de los ambientes naturales, lo que parece requerir de una nueva forma de cooperación público-privada, en torno a la conservación de los ecosistemas.

Si bien durante el período evaluado el presupuesto del SNASPE creció, se aprecia un riesgo a la sostenibilidad del Programa dado por su actual forma de inserción dentro de la CONAF, tal que carece de independencia presupuestaria y debe competir por recursos con actividades que no necesariamente comparten la preocupación por la conservación del patrimonio natural, como lo son las relacionadas con el fomento productivo en el sector forestal, ubicada dentro de la CONAF a un nivel de Gerencia y por lo tanto más alto que el del Departamento en que se inserta el Programa.

El Panel considera necesario mantener ininterrumpidamente la continuidad del Programa, ya que este es, si no el más, uno de los más importantes conjuntos de actividades a nivel nacional, para proteger la biodiversidad. La supervivencia de los ecosistemas depende fundamentalmente de su biodiversidad¹⁹; en tanto la pérdida de biodiversidad es irreversible y tiene un serio impacto sobre la capacidad de supervivencia de todos los habitantes del planeta. El acelerado desarrollo de la población mundial, sumado al desarrollo y uso de tecnologías, ha producido un continuo deterioro del medio ambiente, surgiendo interrogantes acerca de su sustentabilidad futura. En este marco, el SNASPE se ha constituido en un pilar fundamental, para salvaguardar no sólo parte importante del patrimonio natural que caracteriza a Chile, sino que también para

¹⁹ Variedad de plantas, animales y habitats.

proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema.

IV. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA:

1. Se recomienda buscar la optimización del diseño territorial del SNASPE (en el sentido de la superficie específica protegida), buscando incrementar las atribuciones del mismo en aspectos como la posibilidad de intercambio de terrenos (que le permita, aún sin incrementar el valor de sus activos geográficos, optimizar el potencial de conservación de ellos) y la definición de nuevas ASP (para lo cual probablemente deba hacer un esfuerzo adicional de negociación con los organismos pertinentes, principalmente Ministerio de Bienes Nacionales y Ministerio de Agricultura). Esto es de crucial importancia para el aporte del Programa al logro del Fin. Si bien la plena optimización depende de factores e instituciones externos al Programa, dentro de éste se debe reforzar la priorización de este aspecto.
2. Se recomienda diseñar un sistema de cooperación y complementación entre el Programa y las iniciativas privadas que se materializan en áreas silvestres protegidas privadas que permitiera aprovechar las fortalezas de cada tipo de institución, supliendo al mismo tiempo sus debilidades. Con el fin de promover este tipo de iniciativas en Chile y reforzar las que ya están en curso, es necesario contar un Reglamento de Áreas Silvestres Protegidas Privadas de modo de pasar desde un sistema estatal único a otro mixto público-privado.
3. Sumado a los esfuerzos desplegados por el Programa, ha emergido con fuerza el apoyo privado a la conservación, creándose de facto numerosas áreas protegidas privadas. Sin embargo, el tamaño de estas áreas es, en muchos casos, insuficiente para asegurar que las poblaciones mantenidas en ellas alcancen tamaños que las protejan de oscilaciones demográficas estocásticas y con ello se evite su extinción. Por lo anterior, se recomienda ampliar la función de conservación biológica más allá de las áreas protegidas, incorporando superficies que permitan la conexión entre ellas, de modo de contrarrestar la creciente fragmentación de los ambientes naturales, fortaleciendo las iniciativas del Programa respecto a la conectividad de las diferentes áreas silvestres protegidas. Esta recomendación está relacionada con, y afecta los criterios de, la recomendación anterior sobre la optimización territorial del SNASPE.
4. Se recomienda explorar técnicamente, mediante la realización de estudios específicos, la conveniencia de profundizar la focalización del Programa en la protección de especies específicas, a través de Planes de Conservación. Esta parece haber sido una estrategia exitosa, pero evidentemente su impacto está limitado por aspectos geográficos y de distribución y movilidad de especies en peligro, por lo que el Panel no está en condiciones de recomendar irrestrictamente la profundización de la estrategia, pero sí recomienda estudiarla como una estrategia potencialmente muy valiosa.
5. Si bien las recomendaciones anteriores son adecuadas desde la óptica del Programa, se recomienda inscribirlas en el marco de una evaluación más comprehensiva sobre el aporte de diversos programas al fin de conservación, y del consecuente diseño de una política integrada al respecto, uno de cuyos componentes sea el SNASPE.

RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA:

6. El Panel recomienda al Programa fortalecer su inserción dentro de CONAF de manera de reducir la precariedad presupuestaria del Programa, producto de que compite con diversas responsabilidades institucionales. Esto implica evidentemente un esfuerzo de relaciones internas, que puede ser facilitado por iniciativas legislativas contenidas en el proyecto de la CONAF pública.
7. Se recomienda enfáticamente que el Programa modifique su sistema de registros contables de manera de poder, a futuro, contar con información de las asignaciones presupuestarias y de los gastos entre componentes y al interior de estos como apoyo a la toma de decisiones informada. Los sistemas de registro deben ser capaces de dar cuenta inequívoca de los costos del Programa y de sus componentes, mediante la definición de los centros de costos adecuados, y de la descomposición de estos costos necesaria para respaldar una buena gestión y control. Ello no debe

en principio obtenerse a partir de un reprocesamiento de datos originados por la actual estructura presupuestaria de la institución, sino de un nuevo sistema contable.

8. Se recomienda formalizar e institucionalizar los mecanismos de coordinación entre el Departamento de Patrimonio Silvestre y las unidades de Gestión de Patrimonio Silvestre regionales, los cuales actualmente se basan en reuniones periódicas, informales pero efectivas, de los encargados de patrimonio silvestre.
9. Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en el Programa corresponden a los indicadores de gestión informados anualmente en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (PMG) incorporados al Sistema de Planificación y Control de Gestión, SIGI, los cuales no tienen una relación única con los componentes presentados en la matriz de marco lógico. Por lo anterior, el Panel recomienda que el Programa base su sistema de seguimiento y evaluación en la Matriz de Marco Lógico desarrollada en el marco de la presente evaluación.
10. El Programa debe esforzarse por lograr presencia y manejo en las 21 ASP en que actualmente no lo tiene (y en las cuales la actual dificultad de acceso representa sólo una precaria protección), y en mejorar su nivel de manejo en las 23 ASP que no tienen plan de manejo vigente, sin descuidar los mejoramientos en las ASP que actualmente cuentan con planes de manejo, aunque no todos elaborados con la nueva metodología. Si bien ello probablemente implique costos adicionales, se debe buscar aumentar para ello el presupuesto del SNASPE (una fuente posible, ya discutida, son los ingresos propios; otra, que es en parte externa al Programa, tiene que ver con la continuación de la tendencia creciente en sus últimos presupuestos), y al mismo tiempo tratar de introducir economías en la operación, lo que se discute más adelante.
11. Se debe privilegiar la inversión, tanto relacionada con la conservación como la de carácter turístico (senderos, instalaciones y otros), sacándola de su bajísimo nivel actual a fin de mejorar la potencialidad de logro del propósito del Programa. Como parte de ello, se debe profundizar la capacitación realizada a los guardaparques.
12. Se debe evaluar cuidadosamente la estructura de gastos del Programa, y su relación con las unidades de la administración de CONAF que le dan apoyo (Dirección y Administración General); el gasto en personal parece elevado, lo que puede esconder un costo administrativo alto, no detectado por los indicadores construidos mediante supuestos que pueden no reflejar adecuadamente la situación. Parece razonable esperar que tanto las actividades de conservación como las de recreación requieran de recursos físicos importantes, distintos del personal, lo que podría justificar relaciones entre el gasto corriente en insumos y similares, gasto en contratación de estudios y gasto en inversión, versus gasto en personal, en que éste representara un porcentaje menor. Como los registros del Programa no permiten conclusiones claras al respecto, ya que los resultados presentados en el análisis sobre eficiencia se basan en estimaciones gruesas sobre datos aproximados, sino solamente despiertan dudas, la recomendación se centra en un mayor análisis sobre el tema.
13. Se recomienda dedicar un esfuerzo sostenido a incrementar los ingresos del Programa. Esto tiene tres aspectos principales: a) La búsqueda de financiamiento internacional para proyectos específicos, como el valioso acuerdo realizado con el gobierno holandés; b) La generación de un sistema de distribución institucional de los ingresos propios, que garantice al Programa una parte significativa de los mayores ingresos que éste pueda generar, constituyéndose en un incentivo para ello, y c) el manejo de los servicios turísticos tendiente a optimizar su aporte al financiamiento del Programa en la medida que ello no comprometa los aspectos de conservación; parte de este manejo es la implementación de una política tarifaria, pero también debe haber una especial preocupación por la calidad del servicio.
14. Se recomienda también que el Programa implemente un sistema de seguimiento en el tiempo de la distribución geográfica de formaciones vegetales, que puede llevar a la implementación de estrategias específicas de conservación y a la generación de cambios en la definición territorial óptima de las ASP. Esto es factible tomando como base el estudio conocido como catastro de bosque nativo e implementando sistemas de información geográfica y de interpretación de imágenes satelitales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Araya, Pedro. (2004) "Un enfoque complementario para enriquecer la visión sobre el aporte del SNASPE a la conservación de la biodiversidad" *Ambiente y Desarrollo* XX (1)
- Armesto, J., C. Papic y P. Pliscoff (2002) "Relevancia de las Pequeñas Áreas Silvestres para la Conservación de la Biodiversidad en el Bosque Nativo" *Ambiente y Desarrollo* XVIII (1): 44-50.
- CODEFF. 1999. Las Áreas Silvestres Protegidas Privadas en Chile : Una herramienta para la conservación. Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora, Santiago de Chile. 100 pp.
- CONAF. (1994). Diagnóstico F.O.D.A. Documento de Trabajo N°207. Corporación Nacional Forestal, Santiago de Chile.
- CONAF. (2001). Plan de Acción Programa de Patrimonio Silvestre 2001 – 2005, Gerencia de Operaciones.
- CONAF. (2004). Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado – SNASPE. Departamento de Patrimonio Silvestre, Gerencia de Operaciones.
- CONAF/CONAMA/BIRF. 1997. Catastro y evaluación de los recursos vegetacionales de Chile. Corporación Nacional Forestal, Santiago de Chile. 12 pp.
- CONAMA (2005) Elaboración, Consulta y Validación del Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad.
- Cunazza, C (2005). "Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas" *Temas de Fondo Corma Año 5 N° 1*: -4
- Gajardo (1983). "Sistema Básico de Clasificación de la Vegetación Nativa de Chile". CONAF.
- Luebert, Federico y Pablo Becerra. (1998). "Representatividad vegetacional del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) en Chile." *Ambiente y Desarrollo* Vol. 14 N° 2: 60-67
- Mella, J.E. y J.A. Simonetti (1994) Conservación de mamíferos en las áreas protegidas de Chile. *Ambiente y Desarrollo* 10(3): 72-78.
- Quantitativa Estudios Ambientales (2002): "Diagnóstico de la Percepción de los Visitantes de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado".
- Revista Sostenible, 2004: Revista para el Desarrollo Sostenible de la Comarca de Doña Ana, N° 14, Marzo 2004, pág. 10, Fundación Doñana 21.
- Rozzi, R, F. Massardo, J. Silander, C. Anderson y A. Marin (2003) "Conservación biocultural y ética ambiental en el extremo austral de América: oportunidades y dificultades para el bienestar ecosocial". En: Figueroa, E. y J.A. Simonetti (eds.) *Globalización y biodiversidad: oportunidades y desafíos para la sociedad chilena*. Editorial Universitaria, Santiago. Pp.51-85
- Ruiz, Daniel (2003): "Perfil del Desarrollo Turístico en Áreas Naturales Protegidas", Instituto Nacional de Ecología, México.

Sepúlveda, C. (1998) "Las iniciativas privadas en conservación de la biodiversidad implementadas en Chile: análisis de la situación actual y su potencial". *Ambiente y Desarrollo* 14(4): 53-64.

Sepúlveda, C. y P. Villarroel (1995) "Cooperación público privada para la conservación de la biodiversidad. Un desafío para Chile en el contexto de su inserción global". *Ambiente y Desarrollo* 11(4): 76-83.

Simonetti, J., A. Grez y R. Bustamante (2002) El valor de la matriz en la conservación ambiental. *Ambiente y Desarrollo* 18 (2-4): 116-118, 255-256.

Simonetti, J.A. y G. Acosta (2002) Conservando biodiversidad en tierras privadas: el caso de los carnívoros. *Ambiente y Desarrollo* 18(1): 51-59.

Weber, C. (2004) "Conservación a través de áreas silvestres protegidas: un concepto vigente" *Ambiente y Desarrollo* XX (1): 92-93

Weber, Carlos (1992). "Áreas Protegidas Privadas" *Ambiente y Desarrollo* VIII (4): 13-17.

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

Incluir nombre de las personas entrevistadas, instituciones y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.

18/1/05: Reunión del Panel con María Teresa Hamuy y Roy Rogers (DIPRES), Claudio Albornoz, Claudio Cunazza, Gina Michea, Eduardo Núñez, Juan Pablo Riquelme y Cecilia Urrea (CONAF)

20/1/05: Reunión del Panel con Roy Rogers (DIPRES), Claudio Albornoz, Claudio Cunazza, Eduardo Núñez, y Juan Pablo Riquelme (CONAF)

17/3/05: Reunión del Panel con Claudio Cunazza, José Luis Galaz, Gina Michea, Andrea Muñoz, Eduardo Núñez y Juan Pablo Riquelme (CONAF)

22/4/05: Reunión del Panel con María Teresa Hamuy y Roy Rogers (DIPRES), Claudio Albornoz, Claudio Cunazza, Eduardo Núñez, Juan Pablo Riquelme y Cecilia Urrea (CONAF)

21/4/05 a 27/4/05: En este lapso hubo cuatro reuniones separadas de miembros del Panel con: Claudio Albornoz, Claudio Cunazza y diversos miembros del equipo de CONAF que estuvieron presentes en la reunión del 22/5.

VII. ANEXOS

ANEXO 1(a)

Matriz de Evaluación del Programa

NOMBRE DEL PROGRAMA: SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS POR EL ESTADO AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: MINISTERIO RESPONSABLE: AGRICULTURA SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental, a través del fortalecimiento de la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: a) Áreas Silvestres Protegidas con regulación de uso, b) Áreas Silvestres Protegidas con acceso y participación de la comunidad, c) Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión / ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental				
PROPÓSITO: El patrimonio ambiental de Chile conservado en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado entrega servicios recreativos, de conservación del patrimonio natural y cultural, a la comunidad	(Eficacia / Producto) Porcentaje de formaciones vegetacionales existentes en Chile que se encuentran representadas en el SNASPE.	$(N^{\circ} \text{ de formaciones representadas en el SNASPE en el año } t / N^{\circ} \text{ de formaciones existentes en Chile}) \times 100$	- Decreto de creación de ASP (Con cartografía oficial de deslindes). - Cartografía nacional de formaciones vegetacionales.	Existe la voluntad política de consolidar y perfeccionar la política ambiental actual, su legislación asociada, crear ASP y mantener la administración del SNASPE en manos de CONAF
	(Eficacia / Producto) Tasa de variación del número de personas que anualmente visitan las ASP del SNASPE	$[(N^{\circ} \text{ de visitantes en las áreas silvestres protegidas en el año } t / N^{\circ} \text{ de visitantes en las áreas silvestres protegidas en el año } t - 1) - 1] \times 100$	Informe estadístico anual del número de visitantes al SNASPE e informe anual de cada ASP sobre el número de visitantes.	
	(Eficacia / Producto) Porcentaje de ecosistemas del país protegidos a través del SNASPE en ASP con Planes de Manejo vigentes.	$(N^{\circ} \text{ de formaciones representadas en el SNASPE bajo Plan de Manejo en el año } t / N^{\circ} \text{ de formaciones existentes en Chile}) \times 100$	Decreto de creación de ASP y Documentos del Plan de Manejo de cada ASP. Cartografía nacional de formaciones vegetacionales.	
	(Eficacia / Producto) Porcentaje de superficie del SNASPE bajo Plan de Manejo	$(\text{Superficie del SNASPE con plan de manejo vigente en el año } t / \text{Superficie total del SNASPE en el año } t) \times 100$	Documentos del Plan de Manejo de cada ASP.	
	(Economía / Proceso) Porcentaje de ejecución del gasto efectivo	$(\text{Gasto efectivo en la operación del SNASPE en año } t / \text{Gasto programado para la operación del SNASPE en año } t) * 100$	Informe de ejercicio presupuestario de CONAF	
	(Calidad / Proceso) Porcentaje de Planes de Manejo elaborados con nueva metodología de Planificación	$(\text{Número de planes de manejo elaborados con nueva metodología en el año } t / N^{\circ} \text{ de planes de manejo vigente en el año } t) \times 100$	Documentos del Plan de Manejo de cada ASP.	
COMPONENTES 1) Facilidades recreativas son entregadas en las ASP	(Calidad/ Producto) Tasa de variación en la evaluación de la percepción de los servicios ofrecidos en las ASP	$((\text{Nivel de percepción del periodo } t / \text{Nivel de percepción de periodo } t-1) - 1) \times 100$	Informe con resultado de las Encuestas de Evaluación, con una escala de notas de 1 a 7	Los servicios ofrecidos se desarrollan en un entorno seguro en su dimensión social, cultural y territorial

	(Eficacia / Producto) Porcentaje de visitantes de las ASP beneficiados por charlas de educación ambiental	(Número de beneficiados por charlas de educación ambiental dentro del SNASPE en el año t / cantidad de visitantes en el año t / 100)	Informes regionales de charlas dictadas Informe estadístico anual del número de visitantes al SNASPE	Disponibilidad presupuestaria para la elaboración e implementación de planes de manejo
	Eficiencia / Proceso Promedio de visitantes al SNASPE por guardaparque	(Número de visitantes al SNASPE en el año t / guardaparques en el año t)	Informe estadístico anual del número de visitantes al SNASPE e informe anual de cada ASP sobre el número de visitantes.	
	Economía / Proceso Tasa de variación en el ingreso generado mediante el uso recreativo del SNASPE ^{20*}	((Monto anual de ingresos generados en el año t por uso de facilidades recreativas (incluye entradas, concesiones y servicios turísticos)) / (Monto anual de ingresos generados en el año t - 1 por uso de facilidades recreativas (incluye entradas, concesiones y servicios turísticos)) - 1) x 100	Informes mensuales e informe anual ejecución presupuestaria CONAF.	

2) Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con catastro de flora y/o fauna	(N° de ASP con catastros de flora y/o fauna al año t / N° total Áreas Silvestres Protegidas al año t) x 100	Documento con informe final de cada catastro de flora y/o fauna	Consolidar y mantener el marco regulatorio para el uso de las ASP Que operen los mecanismos de resolución de conflicto de intereses respecto del uso Que se mantenga y se mejore el nivel de involucramiento de los agentes sociales receptores de los beneficios los beneficios de la ASP
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP con plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual*	(N° de ASP con plan de manejo vigente que cumplen con el 75% o más del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual / N° de ASP con plan de manejo vigente) x 100	Informes de cumplimiento de planes operativos de cada ASP	
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP sin plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual*	(N° de ASP sin plan de manejo vigente que cumplen con al menos el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual / N° de ASP sin plan de manejo vigente) x 100	Informes de cumplimiento de planes operativos de cada ASP	
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de especies prioritarias de flora y fauna con Planes Nacionales de Conservación	(N° de especies prioritarias con Plan Nacional de Conservación al año t / N° de especies prioritarias al año t) x 100	Documentos aprobados y editados de los Planes Nacionales de Conservación para el año 2004. Listado oficial de especies prioritarias.	
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP que tienen plan operativo anual.*	N° de ASP que tienen plan operativo anual en el año t / N° de ASP efectivamente administradas en el año t	Documento: "Plan Operativo Anual" de cada ASP	
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP efectivamente administradas.	N° de ASP efectivamente administradas en el año t / N° total de en el año t	Indicación de destinación en los contratos de trabajo del personal.	

²⁰ Los ingresos generados por el SNASPE, son utilizados para financiar actividades de la Corporación y no única y exclusivamente del mismo SNASPE

	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de planes de conservación que cumplen al menos con el 75% de las actividades planificadas para el año t en la conservación de especies prioritarias	(N° de planes de conservación que cumplen al menos con el 75% de las actividades planificadas al año t / N° total de planes de conservación en ejecución al año t) x100	Informe de evaluación de la ejecución de planes nacionales de conservación.	
	(Economía/ Proceso) Promedio del gasto operativo en la ejecución de planes nacionales de conservación de especies prioritarias	(Gasto operativo en la ejecución de los planes nacionales de conservación en el año t / Número de planes nacionales de conservación en ejecución en el año t)	Informe de evaluación de la ejecución de planes nacionales de conservación	
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con catastro de recursos culturales	(N° de ASP con catastros de recurso cultural al año t / N° total Áreas Silvestres Protegidas al año t) x 100	Documento con informe final de cada catastro de recurso cultural, elaborado en el marco de la línea de base de Planes de Manejo	
3) Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación	(Eficacia/ Producto) Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con Convenio de Asociatividad	(N° de ASP con convenios de asociatividad al año t / N° total Áreas Silvestres Protegidas al año t) x 100	Documento de convenios de asociatividad	Que se mantenga y se mejore el nivel de involucramiento de los agentes sociales receptores de los beneficios los beneficios de la ASP
	(Eficiencia/ Producto) Promedio de beneficiarios por charla de educación ambiental.*	(Número de asistentes a charlas de educación ambiental a beneficiarios fuera del SNASPE en el año t / número de charlas dictadas en el año t a beneficiarios fuera del SNASPE)	Informes regionales de charlas dictadas	
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de regiones con Consejo Consultivo Regional (CCR) para gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE)	(N° de regiones con CCR constituido al año t / regiones con ASP) x 100	Actas de la creación de los Consejos Consultivos Regionales	
	(Eficacia/ Producto) Porcentaje de las ASP del SNASPE con plan de manejo vigente y que tienen constituido su Consejo Consultivo Local (CCL).	(N° de ASP con plan de manejo vigente que tienen constituido su CCL al año t / N° de ASP con plan de manejo vigente al año t) x 100	Actas de creación de los Consejos de Consultivos Locales.	
Actividades Componente 1) Facilidades recreativas entregadas en las ASP - Mantenimiento y habilitación de infraestructura de atención - Planificación del uso público - Licitación de servicios recreativos - Capacitación de guardaparques - Evaluación de la percepción de los visitantes - Operación de servicios recreativos - Desarrollo y entrega de información a los visitantes				

<p>Componente 2) Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, conservados en las ASP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificación del manejo de áreas - Formulación y ejecución de planes nacionales de conservación - Protección de ecosistemas - Prospección y propuesta de nuevas áreas para ser incorporadas al SNASPE 				
<p>Componente 3) Áreas Silvestres protegidas vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dictación de charlas en colegios y en organismos sociales de comunidades aledañas - Creación y operación de Consejos Consultivos Locales y Consejos Consultivos Regionales - Formulación Participativa de planes de manejo y planes de conservación de especies - Elaboración de convenios de participación (asociatividad) o de colaboración con comunidades aledañas u otras instituciones sociales o terceros - Diseño y elaboración de folletería dirigida a la comunidad aledaña - Actividades de difusión para fomentar manejo sustentable de recursos - Actividades de difusión para fomentar participación en actividades de servicios de ecoturismo 				

ANEXO 1(B)

Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2001-2004

ANEXO 1(b)
MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2001- 2004)

NOMBRE DEL PROGRAMA: SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS POR EL ESTADO						
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:						
MINISTERIO RESPONSABLE: AGRICULTURA						
SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL						
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental, a través del fortalecimiento de la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)						
PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: a) Áreas Silvestres Protegidas con regulación de uso, b) Áreas Silvestres Protegidas con acceso y participación de la comunidad, c) Especies prioritarias de flora y fauna con acciones de conservación						
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES					
	Enunciado (Dimensión/ Ámbito de Control)²¹	Fórmula de Cálculo	Cuantificación			
			2001	2002	2003	2004
FIN: Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental.						
PROPÓSITO: El patrimonio ambiental de Chile conservado en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado entrega servicios recreativos, de conservación del patrimonio natural y cultural, a la comunidad	(Eficacia / Producto) Porcentaje de formaciones vegetacionales existentes en Chile que se encuentran representadas en el SNASPE.	(N° de formaciones representadas en el SNASPE en el año t/ N° de formaciones existentes en Chile) x 100	78,8 67/85	78,8 67/85	78,8 67/85	78,8 67/85
	(Eficacia / Producto) Tasa de variación del número de personas que anualmente visitan las ASP del SNASPE.	$[(N^{\circ} \text{ de visitantes en las áreas silvestres protegidas en el año } t / N^{\circ} \text{ de visitantes en las áreas silvestres protegidas en el año } t-1) - 1] \times 100$	4,08% 1.063.679/ 1.022.002	-3.71% 1.024.213/ 1.063.679	15,93% 1.187.407/ 1.024.213	16,06% 1.378.076/ 1.187.407
	(Eficacia / Producto) Porcentaje de ecosistemas del país protegidos a través del SNASPE en ASP con Planes de Manejo vigentes.	(N° de formaciones representadas en el SNASPE bajo Plan de Manejo vigente en el año t/ N° de formaciones existentes en Chile en el año 1994) x 100	45,9% 39/85	45,9% 39/85	49,4 42/85	49,4 42/85
	(Eficacia / Producto) Porcentaje de superficie del SNASPE bajo Plan de Manejo.	(Superficie del SNASPE con plan de manejo vigente en el año t / Superficie total del SNASPE en el año t) x 100	18,4% 2.600.127,5 / 14.125.271,3	18,4% 2.600.127,5 / 14.125.271,3	18,8% 2.650.753,5 / 14.125.271,3	19,3% 2.719.946,5 / 14.125.271,3

	(Economía / Proceso) Porcentaje de ejecución del gasto efectivo.	(Gasto efectivo en la operación del SNASPE en año t / Gasto programado para la operación del SNASPE en año t) * 100	99,4% 4.271.473 / 4.298.820	98,0% 4.627.770 / 4.722.877	99,1% 4.972.130 / 5.017.387	99,6% 4.905.276 / 4.922.969
	(Calidad / Proceso) Porcentaje de Planes de Manejo elaborados con nueva metodología de Planificación.	(Número de planes de manejo elaborados con nueva metodología en el año t / N° de planes de manejo vigente en el año t) x 100	0% 0/49	0% 0/49	4,1% 2 / 49	3,8% 2/53
COMPONENTES 1) Facilidades recreativas son entregadas en las ASP	(Calidad/ Producto) Tasa de variación en la evaluación de la percepción de los servicios ofrecidos en las ASP.	((Nivel de percepción del periodo t/ Nivel de percepción de periodo t-1)-1) x 100	n/d	n/d	n/d	11,8% 5,7/5,1
	(Eficacia / Producto) Porcentaje de visitantes de las ASP beneficiados por Charlas de educación ambiental..	(Número de beneficiados por charlas de educación ambiental dentro del SNASPE en el año t / cantidad de visitantes en el año t / 100)	7,2% 76.937 / 1.063.679	6,4% 65.297 / 1.024.213	n/d	3,8% 51.788 / 1.378.076
	Eficiencia / Proceso Promedio de visitantes al SNASPE por guardaparque.	(Número de visitantes al SNASPE en el año t / guardaparques en el año t)	n/d	n/d	n/d	3.697 1.346.000 / 364
	Economía /Proceso Tasa de variación en el ingreso generado mediante el uso recreativo del SNASPE ²² .	((Monto anual de ingresos generados en el año t por uso de facilidades recreativas (incluye entradas, concesiones y servicios turísticos) / (Monto anual de ingresos generados en el año t – 1 por uso de facilidades recreativas (incluye entradas, concesiones y servicios turísticos)) – 1) x 100	n/d	n/d	n/d	n/d
2) Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con catastro de flora y/o fauna.	(N° de ASP con catastros de flora y/o fauna al año t / N° total Áreas Silvestres Protegidas al año t) x 100	3,2 3 / 94	4,3 4 / 94	6,4 6 / 94	8,5 8 / 94
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP con plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual.	(N° de ASP con plan de manejo vigente que cumplen con el 75% o más del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual / N° de ASP con plan de manejo vigente) x 100	n/d nd / 49	n/d nd / 49	n/d nd / 49	n/d nd / 53
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP sin plan de manejo que cumplen al menos con el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual.	(N° de ASP sin plan de manejo vigente que cumplen con al menos el 75% del conjunto de actividades contempladas en el plan operativo anual / N° de ASP sin plan de manejo vigente) x 100	n/d nd / 24	n/d nd / 24	n/d nd / 24	n/d nd / 20

²² Los ingresos generados por el SNASPE, son utilizados para financiar actividades de la Corporación y no única y exclusivamente del mismo SNASPE

3) Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de especies prioritarias de flora y fauna con Planes Nacionales de Conservación.	(N° de especies prioritarias con Plan Nacional de Conservación al año t / N° de especies prioritarias al año t) x 100	3,2% 1 / 31	9,7% 3 / 31	16,1% 5 / 31	22,6% 7 / 31
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP que tienen plan operativo anual.	N° de ASP que tienen plan operativo anual en el año t / N° de ASP efectivamente administradas en el año t	n/d	n/d	n/d	n/d
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de ASP efectivamente administradas.	N° de ASP efectivamente administradas en el año t / N° total de ASP en el año t	77,7% 73 / 94	77,7% 73 / 94	77,7% 73 / 94	77,7% 73 / 94
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de planes de conservación que cumplen al menos con el 75% de las actividades planificadas para el año t en la conservación de especies prioritarias.	(N° de planes de conservación que cumplen al menos con el 75% de las actividades planificadas al año t / N° total de planes de conservación en ejecución al año t) x100	n/d	n/d	n/d	100 3 / 3
	(Economía/ Proceso) Promedio del gasto operativo en la ejecución de planes nacionales de conservación de especies prioritarias.	(Gasto operativo en la ejecución de los planes nacionales de conservación en el año t / Número de planes nacionales de conservación en ejecución en el año t)	n/d	n/d	n/d	M\$ 1.502 M\$4.506 / 3
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con catastro de recursos culturales.	(N° de ASP con catastros de recurso cultural al año t / N° total Áreas Silvestres Protegidas al año t) x 100	0% 0 / 94	0% 0 / 94	2,1% 2 / 94	4,2% 4 / 94 ²³
	(Eficacia/ Producto) Porcentaje de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con Convenio de Asociatividad.	(N° de ASP con convenios de asociatividad al año t / N° total Áreas Silvestres Protegidas al año t) x 100	n/d	n/d	n/d	51,1% 48 / 94
	(Eficiencia/ Producto) Promedio de beneficiarios por charla de educación ambiental.	(Número de asistentes a charlas de educación ambiental a beneficiarios fuera del SNASPE en el año t / número de charlas dictadas en el año t a beneficiarios fuera del SNASPE)	n/d nd / 94	n/d nd / 94	n/d nd / 94	n/d nd / 94
	(Eficacia/ Proceso) Porcentaje de regiones con Consejo Consultivo Regional (CCR) para gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE).	(N° de regiones con CCR constituido al año t / regiones con ASP) x 100	0% 0 / 13	23,0% 3 / 13	46,2% 6 / 13	61,5% 8 / 13

²³ Corresponde a la componente cultural de la Línea de Base de Planes de Manejo.

	(Eficacia/Producto) Porcentaje de las ASP del SNASPE con plan de manejo vigente y que tienen constituido su Consejo Consultivo Local (CCL).	(N° de ASP con plan de manejo vigente que tienen constituido su CCL al año t/ N° de ASP con plan de manejo vigente al año t) x 100	0% 0 / 49	10,2% 5 / 49	28,6% 14 / 49	50,9% 27 / 53
--	--	--	--------------	-----------------	------------------	------------------

ANEXO 2:

Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Costos

Cuadro N°1
Presupuesto Asignado y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa
En miles de pesos año 2005

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	12.701.462	12.606.129	99%
Bienes y Servicios de Consumo	6.033.602	6.033.602	100%
Inversión	1.444.823	956.339	66%
Transferencias	17.640.822	17.405.568	99%
Otros (Operaciones años anteriores)	334.121	334.111	100%
TOTAL	38.154.830	37.335.748	

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	13.150.593	13.130.736	100%
Bienes y Servicios de Consumo	7.721.229	7.719.068	100%
Inversión	2.206.244	1.345.960	61%
Transferencias	7.314.085	6.905.782	94%
Otros (Operaciones años anteriores)	1.030.515	1.026.241	100%
	31.422.665	30.127.787	

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	13.503.331	13.280.944	98%
Bienes y Servicios de Consumo	7.370.818	7.369.539	100%
Inversión	1.044.456	574.646	55%
Transferencias	6.653.475	6.232.368	94%
Otros (Operaciones años anteriores)	549.744	548.646	100%
TOTAL	29.121.823	28.006.143	

AÑO 2004	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	14.963.057	14.570.481	97%
Bienes y Servicios de Consumo	7.324.321	7.146.371	98%
Inversión	888.391	541.068	61%
Transferencias	6.629.041	6.177.917	93%
Otros (Operaciones años anteriores)	985.982	978.612	99%
TOTAL	30.790.791	29.414.449	

AÑO 2005	Presupuesto Asignado
Personal	14.032.323
Bienes y Servicios de Consumo	6.448.427
Inversión	1.087.798
Transferencias	3.567.450
Otros (Operaciones años anteriores)	10.202
TOTAL	25.146.200

NOTA:

Los presupuestos presentados en los años 2001 a 2004 corresponden a los finales de cada uno de los años; para el año 2005 solo se registra el presupuesto inicial según la ley de presupuesto institucional de este año.

Para el caso del gasto efectivo se señala el gasto del balance presupuestario nacional al 31 de diciembre de cada año.

El presupuesto asignado que aparece no gastado, se debe a que no se generaron los ingresos propios suficientes para ejecutar la totalidad de los gastos asignados por ley.

El presupuesto asignado el año 2002 presenta una significativa rebaja con relación al año anterior, esto se explica por la disminución del ítem de transferencias que en el año 2001 incluyó un presupuesto para programas de empleo de cerca de MM\$14.000 (programa padef). En los años posteriores el nivel de recursos por este concepto bajó, sin embargo continuó siendo un componente importante dentro de las transferencias, los diferentes programas de empleo.

El presupuesto institucional tiene asignado recursos para transferencias que son financiados directamente con aporte fiscal y no son recursos que puedan direccionarse libremente a otras actividades, lo que significa que en definitiva el presupuesto disponible de la corporación es de aproximadamente el 75% del que se le asigna en la ley.

Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa
En miles de pesos año 2005

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003		2004		2005	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal	4.063.320	95%	4.297.687	93%	4.651.057	94%	4.905.276	100%	3.038.586	100%
2. Aportes de otras instituciones públicas										
3. Otras fuentes de financiamiento (aporte de terceros, aporte de beneficiarios)										
3.2 Conv. Gobierno Holandés	208.153	4%	330.084	6%	321.074	5%	0	0%	0	0%
Total	4.271.473		4.627.770		4.972.130		4.905.276		3.038.586	

NOTA:

Los ingresos propios generados por el programa en evaluación son ingresos institucionales, no del programa y son utilizados para complementar el aporte fiscal y así alcanzar el financiamiento del total del presupuesto de gastos asignados institucionalmente.

Cuadro N°2b
Fuentes de Financiamiento Institucional Años 2001-2004
En miles de pesos año 2005

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal	32.939.643	88%	25.579.687	85%	24.041.687	86%	24.691.736	84%
2. Aportes de otras instituciones públicas								
3. Otras fuentes de financiamiento (aporte de terceros, aporte de beneficiarios)	4.396.106	12%	4.548.100	15%	3.964.456	14%	4.722.713	16%
3.1 Ingresos Generados por el Programa SNASPE	801.938	2%	1.042.186	3%	1.327.255	5%	1.540.629	5%
3.1 OTROS (transferencias, convenios internacionales)	3.594.168	10%	3.505.914	12%	2.637.201	9%	3.182.084	11%
Total	37.335.748		30.127.787		28.006.143		29.414.449	

NOTA DEL PANEL DE EVALUACIÓN:

El cuadro N° 2b fue solicitado por el panel de evaluación a fin de poder apreciar la significación de los ingresos propios del Programa dentro del financiamiento de la Corporación en su totalidad.

Cuadro N°3
Presupuesto Asignado y Gasto Efectivo del Programa
En miles de pesos año 2005

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.513.791	2.513.791	100%
Bienes y Servicios de Consumo	648.812	645.441	99%
Inversión	12.581	12.572	100%
Transferencias	276.193	252.227	91%
Referencial de administración general asignado fuera del programa (ver nota)	847.442	847.442	100%
Total	4.298.820	4.271.473	

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.673.432	2.615.978	98%
Bienes y Servicios de Consumo	639.466	630.263	99%
Inversión	1.855	1.855	100%
Transferencias	397.452	369.002	93%
Referencial de administración general asignado fuera del programa (ver nota)	1.010.672	1.010.672	100%
Total	4.722.877	4.627.770	

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.793.184	2.784.497	100%
Bienes y Servicios de Consumo	748.573	715.594	96%
Inversión	335	335	100%
Transferencias	245.417	241.826	99%
Referencial de administración general asignado fuera del programa (ver nota)	1.229.877	1.229.877	100%
Total	5.017.387	4.972.130	

AÑO 2004	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	3.101.854	3.084.342	99%
Bienes y Servicios de Consumo	588.614	588.469	100%
Inversión	103	67	65%
Transferencias	0	0	-
Referencial de administración general asignado fuera del programa (ver nota)	1.232.398	1.232.398	100%
Total	4.922.969	4.905.276	

AÑO 2005	Presupuesto Asignado
Personal	2.530.543
Bienes y Servicios de Consumo	508.043
Inversión	0
Transferencias	0
Total	3.038.586

NOTA:

La Institución posee dos programas que le dan el soporte de administración general; el Programa de Dirección (Programa 5000) y el Programa de Administración y Finanzas (Programa 8000). Se estima que el 20% del total de gastos en los rubros Personal y Bienes y Servicios de ambos programas es destinado a ejecutar labores de apoyo directo al Programa en Evaluación (SNASPE). El 80% restante se destina a apoyar a las otras líneas programáticas institucionales.

El presupuesto citado de 20% no se considera por tanto como asignado directamente al Programa SNASPE.

Para efectos de reflejar el total del gasto efectivo del Programa SNASPE, el monto de presupuesto citado en el párrafo anterior, se incluyó agregándose al Presupuesto Asignado al Programa solo de forma "referencial".

Nota del Panel: El total del presupuesto asignado correspondiente al año 2004 fue modificado por el Panel de manera que corresponda a la suma de los valores de los diversos ítems, entre los cuales el de Personal fue modificado por última vez por el SNASPE en la fecha correspondiente a la entrega del Informe Final Preliminar.

Cuadro N°4
Gasto Efectivo Total del Programa
En miles de pesos año 2005

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos (ver nota)	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	4.271.473		4.271.473
2002	4.627.770		4.627.770
2003	4.972.130		4.972.130
2004	4.905.276		4.905.276

NOTA:

En "Otros Gastos" se deben incluir gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas. Para el caso del Programa SNASPE no se ejecutan gastos de este tipo con este concepto, es por ello que no se registran valores.

Los gastos del "Convenio con Gobierno Holandés", no se incluyeron como "Otros Gastos", porque ya están incluidos en el presupuesto del programa SNASPE.

Cuadro N°5**Costo de Producción de los Componentes del Programa****En miles de pesos año 2005**

AÑO 2001	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Oficina Central	Total (**)
Componente 1: Servicios recreativos a los/las visitantes en las ASP															1.390.755
Componente 2) Acciones de manejo para la conservación de flora, fauna y ecosistemas															1.617.157
Comp.3) ASP Vinculadas con la Comunidad de su Influencia en los aspectos de Conservación.															226.402
Total (*)	141.107	96.288	119.103	124.282	563.882	62.839	126.947	113.311	520.852	369.306	279.464	325.239	126.523	265.170	3.234.313

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Oficina Central	Total (**)
Componente 1: Servicios recreativos a los/las visitantes en las ASP															1.440.418
Componente 2) Acciones de manejo para la conservación de flora, fauna y ecosistemas															1.714.783
Comp.3) ASP Vinculadas con la Comunidad de su Influencia en los aspectos de Conservación.															274.365
Total (*)	141.696	92.375	125.811	133.177	699.221	62.515	127.185	120.418	521.736	409.463	285.454	325.625	126.955	257.934	3.429.566

AÑO 2003	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Oficina Central	Total (**)
Componente 1: Servicios recreativos a los/las visitantes en las ASP															1.452.175
Componente 2) Acciones de manejo para la conservación de flora, fauna y ecosistemas															1.770.946
Comp.3) ASP Vinculadas con la Comunidad de su Influencia en los aspectos de Conservación.															318.770
Total(*)	204.785	117.165	137.849	155.108	643.454	67.937	128.528	117.091	532.906	409.724	302.553	344.530	120.539	259.722	3.541.891

AÑO 2004	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Oficina Central	Total (**)
Componente 1: Servicios recreativos a los/las visitantes en las ASP															1.376.989
Componente 2) Acciones de manejo para la conservación de flora, fauna y ecosistemas															1.721.236
Comp.3) ASP Vinculadas con la Comunidad de su Influencia en los aspectos de Conservación.															344.247
Total(*)	164.532	102.396	153.950	149.770	442.873	75.249	146.439	134.995	530.417	423.244	313.897	395.954	141.886	266.868	3.442.472

NOTAS:

(*): Los presupuestos regionales considerados en el costo de Producción de los tres Componentes corresponden sólo a gastos del Programa, e incluye el 100% de los gastos del Programa regional en los distintos ítem, excepto el de sueldos del personal. De este rubro se consideró como Costo de Producción el 85% de los gastos de sueldos de regiones y el 25% de los gastos de sueldos de la Oficina Central.

El gasto anual de sueldos de los años 2001,2002 y 2003 no tiene una distribución regional, para efectuar la incorporación de este gasto al costo de producción de cada región se estimó,-de acuerdo con el antecedente que existe para el año 2004- que el 81% de los sueldos del Programa corresponde a región y la diferencia, el 19% es el gasto de Oficina Central, esta relación se aplicó para los tres años mencionados.

(**): El criterio con que se distribuyó el costo de producción entre los componentes asigna un porcentaje mayor, 50% del gasto del Programa, al Componente 2 –“Flora, fauna ecosistemas y recursos culturales asociados son conservados en la ASP”- durante los cuatro años, dado que la finalidad principal del SNASPE es la conservación de ecosistemas representativos de la diversidad biológica del país y es donde se utiliza el mayor presupuesto.

Asimismo, al Componente 1 se le asigna un porcentaje de 43% para el año 2001 el que disminuye en un 1% cada año hasta llegar el año 2004 a un 40% del total del gasto del Programa.

El Componente 3, refleja un pequeño aumento entre el año 2001 y el año 2004, explicándose por el crecimiento que ha mostrado una de las actividades insertas en este componentes como son la constitución de Consejos Consultivos Regionales y Locales.

El componente en general incide en el gasto total del programa con un 7% para el año 2001, 8% año 2002, 9% en el año 2003 y finalmente se estima que el año 2004 este componente afecta al gasto con un 10%.

Cuadro N°6

Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2005

AÑO	Gastos de Administración del SNASPE (*)	Gastos de Dirección Administración General (**)	Total Gastos de Administración	Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	188.008	847.442	1.035.450	3.234.313	4.269.763
2002	185.843	1.010.672	1.196.515	3.429.566	4.626.081
2003	199.878	1.229.877	1.429.756	3.541.891	4.971.647
2004	228.663	1.232.398	1.461.062	3.442.472	4.903.534

NOTAS:

(*): Los Gastos de Administración del SNASPE corresponden al 75% de los gastos de sueldos de la Oficina Central más el 15% de los gastos de sueldos de regiones entendiendo estos gastos de administración como complementarios al soporte de administración general que entrega la Institución, estas funciones de administración son principalmente: Planificación Operativa, Supervisión y Control de Gestión de los Proyectos del Programa.

(**): Los Gastos de Dirección y Administración General corresponden al 20% de los gastos de sueldos y bienes y servicios del programa de Dirección (Nacional) más el 20% de los gastos de sueldos y bienes y servicios del programa de Administración General (Nacional), entre ellas dirección estratégica, asesoría jurídica, comunicaciones, relaciones públicas, auditorías, informática, contabilidad, bienestar, mantención y arriendo de infraestructura.