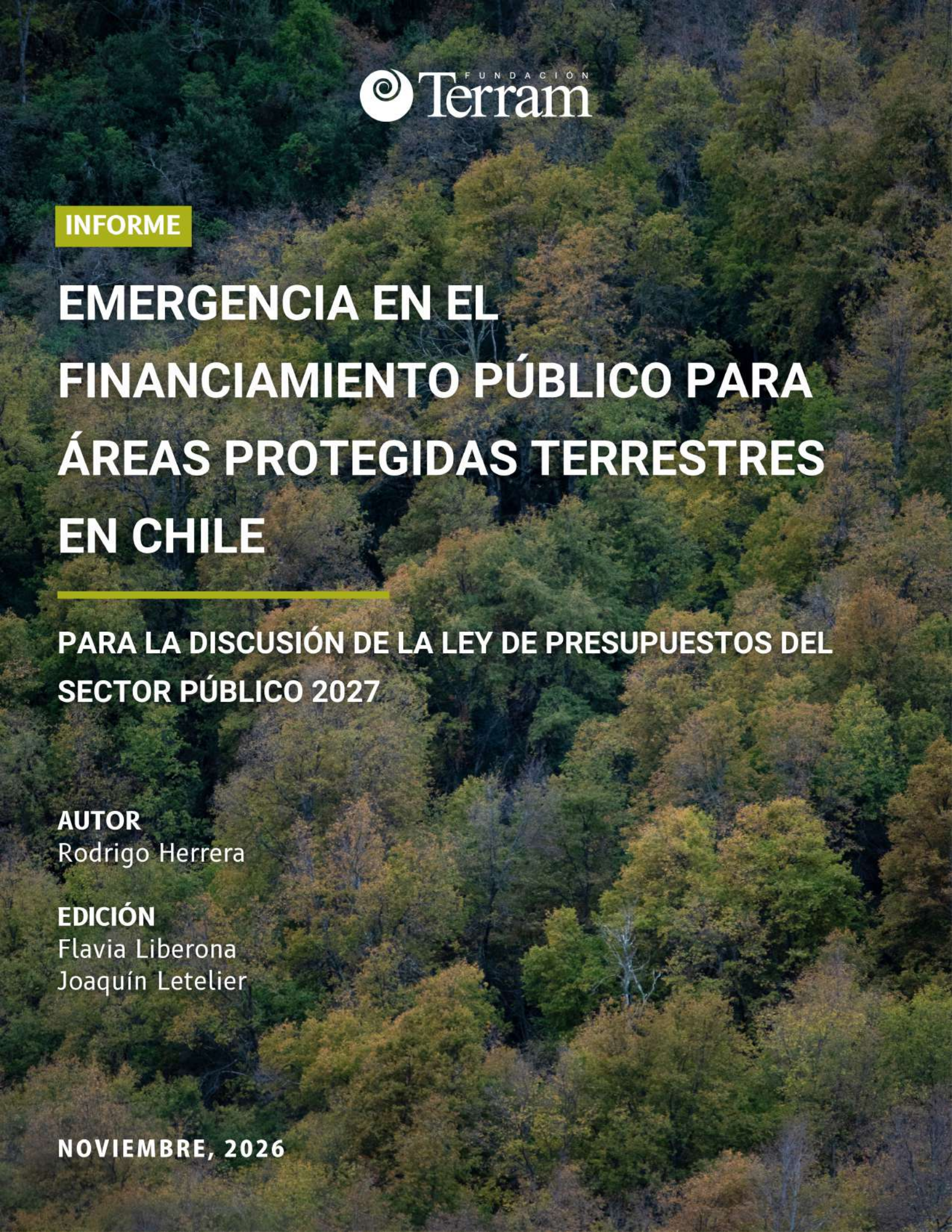


FUNDACIÓN Terram

INFORME

EMERGENCIA EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ÁREAS PROTEGIDAS TERRESTRES EN CHILE

PARA LA DISCUSIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO 2027

AUTOR
Rodrigo Herrera

EDICIÓN
Flavia Liberona
Joaquín Letelier

NOVIEMBRE, 2026

ÍNDICE

1. Contexto 2
2. Déficit de financiamiento en áreas protegidas 3
2.1 Compromisos internacionales de financiamiento: Marco de Kunming-Montreal 3
2.2 Gasto público en conservación 4
2.3 Financiamiento por hectárea en Chile versus América Latina y el Caribe 5
3. Déficit histórico de financiamiento en áreas protegidas terrestres de Chile 7
3.1 Evolución del presupuesto de las ASP administradas por CONAF 7
3.2 Aporte fiscal versus ingresos de operación: el autofinanciamiento que no ha funcionado 9
3.3 Gasto en personal y cobertura del aporte fiscal 10
3.4 Gasto en bienes y servicios 11
3.5 Brechas financieras y de personal según estudios independientes 12
3.6 Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto 2027 para ASP 13
4. Brechas de financiamiento de la Ley N° 21.600 (SBAP) 14
4.1 Artículos de la Ley SBAP asociados a financiamiento estatal 14
4.2 Estimaciones oficiales de DIPRES para la operación del SBAP 16
4.3 Presupuesto para SBAP según Ley de Presupuesto 17
4.4 Desfase entre lo proyectado por DIPRES, lo efectivamente asignado y el gasto ejecutado 18
4.5 Nudos críticos de la transición institucional 22
4.6 Comparación entre los recursos adicionales propuestos y las brechas independientes 23
5. Conclusiones 25
6. Recomendaciones 26
7. Referencias 27

1. Contexto

El presente informe corresponde al análisis que cada año realiza Fundación Terram al financiamiento y presupuesto asignado para las áreas protegidas terrestres en Chile. El documento está destinado principalmente a tomadores de decisión que inciden en la elaboración de políticas públicas y normativas; y en la Ley de Presupuesto del Sector Público, iniciativa legal que ingresa al Congreso Nacional el 30 de septiembre de cada año conforme al calendario constitucional, debiendo ser despachada a más tardar el 30 de noviembre.

El objetivo central del informe es demostrar que el presupuesto históricamente asignado a las áreas protegidas del Estado, no ha permitido generar un cambio sustantivo en materia de conservación y protección del patrimonio natural, pese al aumento sostenido de la superficie bajo protección oficial. El informe además tiene como propósito resaltar la importancia del rol del Estado en la conservación de un patrimonio natural que pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, e instalar la discusión estratégica sobre la importancia que tiene para el país, invertir en el fortalecimiento y la gestión de áreas protegidas estatales, evitando la degradación de las mismas, y dando espacio así para la participación de actores privados, de la cooperación internacional y de mecanismos innovadores de financiamiento.

El marco político institucional en que se inserta esta edición del informe está determinado por dos procesos simultáneos. El primero, referido al cambio de administración de gobierno ocurrido en marzo de 2026, y el foco de prioridades autoimpuesto por la misma administración, que para efectos del Presupuesto 2027 declara oficialmente que el gasto público crecerá 1,5% respecto de lo ejecutado en 2026, pero ordenado en tres prioridades: 1. Crecimiento, empleo y reconstrucción, 2. Seguridad y migración, y 3. Niñez, salud y beneficios sociales garantizados, lo cual ha generado diversas críticas, incluso de fuerzas políticas pertenecientes al mismo sector del gobierno y en el cual la temática ambiental no forma parte de las prioridades del actual gobierno. El segundo proceso, relacionado con la entrada en operación el 1 de febrero de 2026 de la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que establece una nueva institucionalidad para la gestión de las Áreas Protegidas (AP) con una implementación compleja (SBAP, 2026) y donde el traspaso de todo el Programa 04 de CONAF fue reprogramado para marzo de 2027.

Cabe señalar que la Ley N° 21.600, publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 2023, fue concebida para ser la única herramienta institucional y legal para proteger y conservar de manera integral las áreas protegidas, tanto terrestres como marinas, estatales y privadas. Por ello, el éxito o fracaso de su implementación y en particular de su financiamiento, es un asunto de política pública de primer orden, que trasciende a cualquier administración de gobierno.

Como se indicó anteriormente, este informe se centra en el financiamiento de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) administradas actualmente por la Corporación Nacional Forestal (CONAF); y que

se encuentra en tránsito hacia el nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que será administrado por el SBAP en su totalidad a partir de marzo de 2027. Según la Ley N° 21.600, las categorías de áreas protegidas definidas son las siguientes: 1. Reserva de región virgen, 2. Parque Nacional, 3. Monumento Nacional, 4. Reserva Nacional, 5. Área de Conservación de Múltiples Usos, y 6. Área de Conservación de Pueblos Indígenas. Cabe señalar que solo la superficie terrestre del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (ASP), que cubre las categorías 2, 3 y 4 anteriormente señaladas, es de 18.881.378 ha, con 110 unidades terrestres protegidas, representando el 25% de la superficie continental de Chile. A su vez, estas unidades se distribuyen en 46 Parques Nacionales con una superficie de 13.470.379 ha, 45 Reservas Nacionales con una superficie de 5.375.925 ha y 19 Monumentos Naturales con una superficie de 35.065 ha (CONAF, 2026). Por su parte, Chile cuenta además con 49 Áreas Marinas Protegidas y más de 1,4 millones de km² de océano bajo protección.

2. Déficit de financiamiento en áreas protegidas

2.1 Compromisos internacionales de financiamiento: Marco de Kunming-Montreal

Aunque el déficit de financiamiento no es un problema exclusivo de Chile, constituye un desafío reconocido a escala global en el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado por 196 partes en la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la COP15, en diciembre de 2022 (CDB, 2022). Su Meta 19° fija el objetivo de movilizar o recaudar al menos US$ 200.000 millones anuales para el financiamiento de la biodiversidad hacia 2030, mientras que su Meta 18° propone reducir en al menos US$ 500.000 millones anuales aquellos subsidios perjudiciales para la biodiversidad (CDB, 2022; UNEP FI, 2023).

Durante la COP16 sobre Diversidad Biológica de 2024, celebrada en Colombia, los líderes destacaron la urgencia de contar con mayor financiamiento de los países ricos para proteger la biodiversidad global, estimando la brecha global en US$ 700.000 millones anuales. Lo anterior es una meta que no se está cumpliendo, pues en 2022 se movilizaron solo US$ 15.400 millones de un monto total de US$ 20.000 millones anuales hacia 2025, comprometido bajo la Meta 19°, y que debería subir a US$ 30.000 millones anuales al 2030 (Down To Earth, 2024). Un informe de Campaign for Nature y The Pew Charitable Trusts, publicado en diciembre de 2025, proyecta que el financiamiento internacional destinado específicamente a la meta 30x30 alcanzará en 2030 apenas cerca de US$ 2.000 millones anuales, quedando US$ 4.000 millones por debajo de la meta de US$ 6.000 millones anuales asociada a ese objetivo (Campaign for Nature, 2025; Pew Charitable Trusts, 2025).

Este panorama global es relevante para el caso chileno, porque evidencia que la brecha nacional replica una tendencia mundial y confirma que el acceso a mecanismos internacionales como el Fondo del Marco Mundial de la Biodiversidad (GBFF) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

(GEF) conforman una palanca complementaria significativa, aunque insuficiente por sí sola para cerrar la brecha nacional (Deutz et al., 2020). Lo anterior se demuestra cuando la Ministra de Medio Ambiente del Gobierno del Presidente José Antonio Kast anunció en el Foro "*100 años de la conservación en Chile: legado, alianzas y desafíos para el futuro"*, realizado el 17 de agosto del presente año, que para apoyar la conservación de la biodiversidad se orientará íntegramente el ciclo 9 del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Fondo GEF) a acciones de conservación de la biodiversidad, a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Si bien el anuncio es positivo, el financiamiento, que no es de disposición rápida, contemplaría US$ 10,3 millones; es decir, cerca de un 10% de lo requerido para conservar la biodiversidad terrestre en Chile según lo indicado por expertos en el mismo Foro.

2.2 Gasto público en conservación

La tercera Evaluación de Desempeño Ambiental (EDA) de la OCDE para Chile, publicada en marzo de 2024, indica que el gasto público ambiental se ha mantenido en torno al 0,1% del PIB durante el período 2012-2021, muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, cercano al 0,6% del PIB (OCDE, 2024). La propia evaluación, que incluyó 36 recomendaciones, advirtió explícitamente sobre la insuficiencia de recursos financieros para implementar de manera efectiva la nueva institucionalidad de biodiversidad, y recomendó asignar "*recursos suficientes*" para el cumplimiento de los objetivos de conservación (OCDE, 2024), en línea con lo ya advertido en 2016 cuando se realizó la segunda evaluación conjunta CEPAL/OCDE. Por su parte, Chile ha avanzado lentamente en la conformación de una institucionalidad ambiental, que se consolidó con la aprobación de la Ley N°21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad, pero con recursos financieros asignados catalogados como extremadamente insuficientes.

Otro antecedente a considerar es el Policy Brief de PNUD-BIOFIN Chile (2023)[1] que constató que el gasto público en biodiversidad creció 16% desde 2010, pero continúa representando solo un 0,09% del Producto Interno Bruto, cifra inferior a la de países como Colombia o Costa Rica. Esta comparación refuerza una conclusión que se mantiene inalterada desde los primeros diagnósticos de CEPAL/OCDE de la década de 2010 (OCDE/CEPAL, 2016): la brecha chilena no es un déficit sectorial puntual, sino un patrón estructural y persistente de subinversión relativa en conservación de la biodiversidad.

[1] https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-06/pb_gpbd_chile_2015-2022_3.pdf

2.3 Financiamiento por hectárea en Chile versus América Latina y el Caribe

Numerosas publicaciones indican que Chile es uno de los países que menos recursos gasta en sus áreas protegidas en términos de dólares por hectárea. Las cifras de diferentes estudios fluctúan entre US$ 0,7/ha y US$ 1,2/ha, colocando al país entre los que menos aportan a la protección efectiva de sus Áreas Protegidas (AP) en Latinoamérica (CEP, 2023).

El estudio de referencia regional Sostenibilidad Financiera de las Áreas Protegidas en América Latina y el Caribe (PNUD/TNC, 2010)[2] estableció que, para una muestra de 19 países de la región, la disponibilidad promedio de recursos para la administración de áreas protegidas alcanzaba los US$ 1,95 por hectárea. Países como El Salvador (US$ 39,35/ha), Costa Rica (US$ 16,64/ha), Cuba (US$ 13,33/ha) y Argentina (US$ 8,56/ha) son superiores al promedio. Chile, con US$ 0,6 por hectárea, se ubicaba entre los países con menor disponibilidad relativa de fondos de la región muy por debajo del promedio regional.

La **Tabla 1** muestra la evolución del presupuesto total y el monto de $ y US$ por hectárea entre 2010 a 2026 en Chile, con una tendencia decreciente en la última década, al disminuir de aproximadamente US$ 2,3 por hectárea en 2017 a cerca de US$ 1,31 en 2026; es decir, una abrupta caída real de 43% en nueve años. Esta cifra de 2026 continúa por debajo del promedio regional de 2010 (US$ 1,95/ha) y muy lejos de los US$ 6 por hectárea que, según el Estudio Internacional de Financiamiento de la Conservación de Waldron et al. (2020), Chile debería invertir para revertir su condición de país estructuralmente desfinanciado en esta materia.

Proyectando los US$ 6 por hectárea sobre la superficie terrestre actualmente protegida por el Estado (18.881.368 hectáreas), Chile debería destinar del orden de US$ 116,7 millones anuales equivalentes a $113.288.208 mil millones de pesos chilenos (Valor del dólar observado al 30.09.2026: 970,46 CLP), solo para alcanzar el estándar de US$ 6/ha, monto casi cinco veces superior al presupuesto asignado en 2026 a las ASP, administrado por CONAF.

[2] https://bvearmb.do/bitstream/handle/123456789/6051/LEXTN-Bovarnick-140565-PUBCOM.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tabla 1. Evolución de presupuesto ASP por hectárea entre 2010 a 2026

Año	N°ASP	Superficie (ha)	Presupuesto ASP (miles de $ Septiembre 2026)	$ / ha	US$/ha (*)
2010	95	12.180.883	16.186.596	1.329	1,37
2011	95	12.180.883	18.248.332	1.498	1,54
2012	95	12.180.883	18.626.648	1.529	1,58
2013	96	12.331.470	20.501.460	1.663	1,71
2014	97	12.339.002	22.873.802	1.854	1,91
2015	97	12.339.002	23.793.861	1.928	1,99
2016	97	12.339.002	24.524.144	1.988	2,05
2017	98	12.339.029	27.492.076	2.228	2,30
2018	104	18.622.217	26.785.427	1.438	1,48
2019	105	18.635.351	22.955.746	1.232	1,27
2020	105	18.635.351	26.678.825	1.432	1,48
2021	106	18.638.388	24.890.684	1.335	1,38
2022	107	18.748.438	31.759.685	1.694	1,75
2023	110	18.881.368	22.244.631	1.178	1,21
2024	110	18.881.368	23.309.771	1.235	1,27
2025	110	18.881.368	23.786.328	1.260	1,30
2026	110	18.881.368	24.024.081	1.272	1,31
2027	110	18.881.368	24.311.420	1.288	1,33

Fuente: Elaboración propia con datos CONAF y DIPRES actualizado a pesos de septiembre 2026. (*) Valor dólar observado al 30 septiembre 2026. (*) Cálculo que supone que no hay incremento de la superficie de las áreas protegidas.

3. Déficit histórico de financiamiento en áreas protegidas terrestres de Chile

3.1 Evolución del presupuesto de las ASP administradas por CONAF

El presupuesto para la administración de las ASP del Estado se asigna anualmente a través de la Partida 13 del Ministerio de Agricultura, Capítulo 05 "Corporación Nacional Forestal", Programa 04 "Áreas Silvestres Protegidas". Los principales "Ingresos" para el programa provienen de los Ingresos de Operación[3] y del Aporte Fiscal[4]. Los principales "Gastos" corresponden a Gastos en Personal, y Bienes y Servicios de Consumo.

La **Tabla 2** muestra el presupuesto desde 2015 y su evolución hasta el 2026, en pesos de cada año. La **Tabla 3** muestra el presupuesto también desde 2015 pero en pesos reales de 2026 actualizados mediante variación del IPC a septiembre del presente año.

Tabla 2. Evolución del presupuesto de ASP entre 2015 y 2026 en pesos de cada año

Año	Miles de $ de cada año			% Aporte fiscal (4) (1) / (3)	% Ingresos de operación (5) (2) / (3)
	Aporte fiscal (1)	Ingresos de operación (2)	Presupuesto total (3) (1) + (2)		
2015	7.022.634	7.106.717	14.129.371	49,7%	50,3%
2016	7.114.209	7.376.772	15.194.637	46,8%	48,5%
2017	8.605.621	7.598.075	17.499.730	49,2%	43,4%
2018	7.920.066	9.107.953	17.438.429	45,4%	52,2%
2019	7.154.131	8.170.122	15.324.263	46,7%	53,3%
2020	5.746.589	12.587.610	18.348.573	31,3%	68,6%
2021	5.202.781	11.604.851	17.627.963	29,5%	65,8%
2022	10.864.534	12.115.464	24.096.878	45,1%	50,3%
2023	8.109.651	10.855.675	19.045.061	42,6%	57,0%
2024	9.502.576	11.235.624	20.738.230	45,8%	54,2%
2025	10.419.267	11.707.520	22.126.817	47,1%	52,9%
2026	10.423.367	12.676.681	23.100.078	45,1%	54,9%
2027 (*)	11.269.601	13.041.769	24.311.420	46,4%	53,6%

Fuente: DIPRES, Partida 13, Capítulo 05, Programa 04 de la Ley de Presupuesto de cada año. (*) Presupuesto 2027 corresponde al que actualmente se encuentra en tramitación legislativa.

[3] Los ingresos de operación corresponden principalmente al pago por ingreso a las ASP y al pago de concesiones.

[4] El aporte fiscal corresponde a los recursos entregados a través del presupuesto general de la nación.

Tabla 3. Evolución del presupuesto de ASP entre 2015 y 2027, en miles de pesos a septiembre 2026, actualizado mediante variación del IPC

Año	Miles $ Septiembre 2026			% Aporte fiscal (4) (3) / (1)	% Ing. Operación (5) (2) / (3)
	Aporte fiscal (1)	Ingresos de operación (2)	Ingresos totales (3) (1) +(2)		
2015	11.826.116	11.967.711	23.793.861	49,7%	50,3%
2016	11.482.333	11.906.110	24.524.144	46,8%	48,5%
2017	13.519.431	11.936.576	27.492.076	49,2%	43,4%
2018	12.165.221	13.989.816	26.785.427	45,4%	52,2%
2019	10.716.888	12.238.843	22.955.746	46,7%	53,3%
2020	8.355.540	18.302.385	26.678.825	31,3%	68,6%
2021	7.346.327	16.386.050	24.890.684	29,5%	65,8%
2022	14.319.456	15.968.182	31.759.685	45,1%	50,3%
2023	9.472.072	12.679.428	22.244.631	42,6%	57,0%
2024	10.680.895	12.628.841	23.309.771	45,8%	54,2%
2025	11.200.712	12.585.584	23.786.328	47,1%	52,9%
2026	10.840.302	13.183.748	24.024.081	45,1%	54,9%
2027 (*)	11.269.601	13.041.769	24.311.420	46,4%	53,6%

Fuente: Fundación Terram (elaboración propia) a partir de información de DIPRES, Partida 13, Capítulo 05, Programa 04 de la Ley de Presupuesto de cada año, actualizada por IPC a septiembre 2026. (*) Presupuesto 2027 corresponde al que actualmente se encuentra en tramitación legislativa.

Al analizar la **Tabla 3**, que permite comparar cifras reales entre el 2015 y 2026, se observa un aumento del presupuesto desde 2015 al año 2022, para luego decrecer y mantenerse hasta el 2026, en un promedio de $23.535.246 millones. Cabe señalar que el 2022 fue el año con mayor presupuesto asignado con un monto de $31.759.685 millones, debido a la asignación extraordinaria de $5.338.518 millones destinados a iniciativas de inversión, además de $1.116.870 millones, correspondientes al Fondo de Emergencia Transitorio-COVID-19.

La Ley de Presupuesto 2026 estableció un monto de $ 24.024 millones con un Ingreso de Operación de $ 13.183 millones y un Aporte Fiscal de $ 10.840 millones. Por su parte, el Presupuesto 2026 aumentó apenas un 1,0% respecto de 2025, los Ingresos de Operación un 4,8% y el Aporte Fiscal disminuyó un 3,2%.

El proyecto de Ley de Presupuesto 2027 propone un monto de $ 24.311 millones, con un Ingreso de Operación de $13.041 millones y un Aporte Fiscal de $ 11.269 millones. Al comparar el presupuesto 2026 con la propuesta de presupuesto 2027, existe una diferencia entre Ingreso Total, Ingreso de Operación y Aporte Fiscal de 1,2%, -1,1% y 3.8%, respectivamente. En términos generales, el magro presupuesto para ASP contrasta con el crecimiento sostenido de la superficie protegida, que pasó el 2010 de 12,2 millones de hectáreas en 95 unidades a los actuales 18,9 millones de hectáreas en 110 unidades. Es decir, mientras la cantidad de áreas protegidas

terrestres aumentó en un 15,8% entre 2010 a 2026, la superficie protegida lo hizo en 54,9% (ver **Tabla 1**), que implica en estricto rigor una disminución de la cantidad de recursos por hectárea destinados a administración y gestión de áreas protegidas.

3.2 Aporte fiscal versus ingresos de operación: el autofinanciamiento que no ha funcionado

Observando la **Tabla 3**, para el período 2015 a 2026, los **Ingresos de Operación** en promedio alcanzaron el 54,3% de los ingresos totales, mientras que para los años 2023 a 2026 estos han fluctuado entre 52,9% y 57%, respectivamente.

Por su parte, el **Aporte Fiscal** en promedio alcanzó el 43,7% de los ingresos totales (2015-2026), mostrando variaciones en el período. Es así como entre el 2015 y 2019 el fluctuó entre el 45,4% y 49,7%, siendo el promedio 47,6%. Durante el año 2020 y 2021 sufrió una fuerte baja alcanzando el 32,3% y 29,5%, respectivamente; y a partir del año 2022 ha fluctuado entre el 42,6% y 47,1%. Solo el año 2017 el Aporte Fiscal fue superior a los Ingresos de Operación, lo que demuestra que, pese a los esfuerzos de CONAF, el autofinanciamiento de las áreas protegidas bajo el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) no ha funcionado como se hubiese esperado.

Hasta 2017 el aporte fiscal y los ingresos de operación mantenían una composición relativamente equilibrada. A partir de 2018 esta relación se invierte de manera sostenida: los ingresos de operación provenientes principalmente de la venta de entradas y en menor medida de concesiones, pasan a representar la mayor parte del financiamiento, llegando a un máximo de 68,6% en 2020 y 65,8% en 2021, en plena pandemia. Desde el 2022 en adelante, se mantiene en un rango entre el 54,2% y 57%. Esta tendencia refleja la implementación paulatina de un mecanismo de facto de autofinanciamiento de las ASP a través del cobro de entradas en un número acotado de unidades, ya que no todas las que conforman el sistema de ASP están abiertas al público. Solo el Parque Nacional Torres del Paine concentra en promedio un 45% de la recaudación total, lo que vuelve al sistema altamente vulnerable a shocks externos que afecten las visitas del público, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19 o las paralizaciones de guardaparques de fines de 2022 (Fundación Terram, 2019; Fundación Terram, 2024). Por supuesto, también se suma un factor de riesgo asociado a incendios forestales de gran magnitud que podrían ocasionar el cierre de algunas ASP en períodos de alta visitación. La evidencia de la última década demuestra que este mecanismo de autofinanciamiento no ha logrado sustituir de manera estable al aporte fiscal directo, y ha trasladado el riesgo financiero de la gestión de las AP hacia una fuente de ingresos variable y no garantizada.

3.3 Gasto en personal y cobertura del aporte fiscal

El gasto en personal es, de manera consistente, el componente más relevante del presupuesto de las ASP, representando en promedio e 71,2% de los ingresos totales en el período 2015-2026, y llegando a un máximo de 82,2% en el año 2025 (ver **Tabla 4).**

Tabla 4. Porcentaje del gasto en personal y del aporte fiscal en relación al gasto de personal, período 2015 – 2026

Año	% del Gasto Personal sobre el total de Ingreso	% del Aporte Fiscal que cubre el gasto personal
2015	68,6%	72,4%
2016	68,6%	68,3%
2017	61,9%	79,5%
2018	63,8%	71,1%
2019	74,4%	62,7%
2020	71,9%	43,5%
2021	73,1%	40,4%
2022	56,1%	80,3%
2023	76,9%	55,4%
2024	78,7%	58,3%
2025	79,2%	59,5%
2026	76,7%	58,8%
2027 (*)	82,9%	55,9%
Promedio	71,2%	61,6%

Fuente: Fundación Terram (elaboración propia) a partir de datos de DIPRES. (*) Presupuesto 2027 corresponde al que actualmente se encuentra en tramitación legislativa.

Desde una lógica de optimización y asignación de los recursos, el Aporte Fiscal debiese cubrir por lo menos el Gasto en Personal, situación que no ocurre en ninguno de los años entre el 2015 y 2026. En promedio, el aporte fiscal representa el 61,6% del Gasto en Personal, el mínimo fue en 2021 con un 40,4% y el máximo en 2022 con un 80,3%. En otras palabras, el compromiso fiscal directo del Estado ni siquiera garantiza el pago de las remuneraciones del personal que administra, gestiona y fiscaliza las áreas protegidas del país, debiendo complementarse sistemáticamente con ingresos de operación de origen variable.

Esta situación es especialmente relevante como dato de contexto y proyección para el SBAP. En la medida en que el servicio absorba el gasto en dotación y las funciones que actualmente son ejercidas por el programa 04 de CONAF, con el presupuesto actual es estructuralmente imposible cubrir la totalidad de las remuneraciones necesarias para lograr el objetivo de la Ley, y es posible

que este problema siga heredándose y profundizando con la misma fragilidad financiera que ha caracterizado al SNASPE (programa ASP de CONAF) cada año.

3.4 Gasto en bienes y servicios

En la Ley de Presupuestos el Gasto Operativo corresponde al Subtítulo 22 (Bienes y Servicios de Consumo). Las glosas presupuestarias asociadas a este concepto son doce, donde es posible encontrar ítems como alimentos y bebidas; textiles, vestuario y calzado; combustibles y lubricantes; materiales de uso o consumo; servicios básicos; mantenimiento y reparaciones; mantención de edificios, reparaciones de vehículos, software, soportes técnicos y mobiliario; publicidad y difusión; servicios generales; arriendos; servicios financieros y seguros, servicios técnicos y profesionales; y otros gastos en bienes y servicios.

Entre 2015 y 2026 el monto promedio del gasto autorizado en bienes y servicios (en pesos de septiembre 2026), para el funcionamiento del SNASPE en relación con el presupuesto o ingresos totales es de 18,5%, siendo el máximo en 2015 con un 23,4% y el mínimo en 2022 con tan solo el 13,4%. Un detalle de la evolución para el período se muestra en la **Tabla 5,** donde se observa claramente que independiente al aumento de los ingresos totales desde 2015 en adelante, los gastos operacionales han disminuido en proporción a dichos ingresos, lo cual impacta en la gestión y administración de las áreas protegidas.

Tabla 5. Gasto en Bienes y Servicios versus Ingresos Totales 2015-2026, en miles de pesos de septiembre 2026.

Año	Miles $ Septiembre 2026		% Bienes y Servicios
	Bienes y Servicios	Ingresos totales	
2015	5.563.478	23.793.861	23,4%
2016	5.534.842	24.524.144	22,6%
2017	4.981.518	27.492.076	18,1%
2018	4.914.007	26.785.427	18,3%
2019	4.606.416	22.955.746	20,1%
2020	5.708.336	26.678.825	21,4%
2021	4.534.536	24.890.684	18,2%
2022	4.242.148	31.759.685	13,4%
2023	3.996.199	22.244.631	18,0%
2024	3.980.263	23.309.771	17,1%
2025	3.966.630	23.786.328	16,7%
2026	4.586.928	24.024.081	19,1%
2027 (*)	4.159.095	24.311.420	17,1%

Fuente: Fundación Terram (elaboración propia) a partir de datos de DIPRES. (*) Presupuesto 2027 corresponde al que actualmente se encuentra en tramitación legislativa.

3.5 Brechas financieras y de personal según estudios independientes

Más allá de la disponibilidad de recursos por hectárea para gestión y administración de las áreas protegidas (ver sección 2.3. del presente informe), un documento del Centro de Estudios Públicos estimó en 2023, de manera directa, las brechas de inversión y operación del conjunto de Áreas Protegidas Terrestres del País (SNASPE, Santuarios de la Naturaleza, y Áreas Protegidas Privadas), aplicando un enfoque de dotación óptima de personal que denominó "Enfoque Modelo" (CEP, 2023). Sus resultados se resumen en la **Tabla 6.**

Tabla 6. Brechas de inversión y operación

Subsistema	Brecha de inversión (M$)	Brecha de operación (M$/año)
SNASPE (CONAF)	73.578	45.706
Santuarios de la Naturaleza	20.709	10.454
Áreas Protegidas Privadas (APP)	25.334	13.351

Fuente: CEP (2023), Documento de Trabajo N°40.

El mismo estudio estimó la brecha de personal para el SNASPE, identificando un déficit de 778 jornadas permanentes. Esta cifra sumada a las 403 jornadas permanentes existentes en la base, determina que el número óptimo debería alcanzar las 1.181 jornadas permanentes. Asimismo, la brecha estimada asciende a 419 jornadas transitorias y 380 profesionales para funciones administrativas de oficina (CEP, 2023).

En materia de fiscalización y manejo en terreno, otras fuentes reportan que en la actualidad existe una dotación promedio de un guardaparque por cada 37.200 ha, cifra muy por debajo de la recomendación internacional de un guardaparque cada 2.600 ha, sin considerar que existen serios problemas en cuanto a infraestructura y personal asignado, situación que ha acompañado a la gestión de las áreas protegidas a lo largo de su historia (Appleton et al., 2022, citado en Sepúlveda, 2022), y que como se analizará más adelante, cuando se vea el presupuesto y dotación del SBAP, es posible dimensionar de manera más precisa la magnitud de la brecha operativa que enfrenta el sistema en su conjunto, más allá de las cifras agregadas de presupuesto.

3.6 Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto 2027 para ASP

El proyecto de Ley de Presupuesto para el 2027 propone un monto de $ 24.311 millones que representa un 5% más que en 2026. Los Ingresos de Operación y el Aporte Fiscal también aumentan en 2,8% y 7%, respectivamente, respecto al 2026. El incremento entonces es de $ 1.211 millones, que corresponde a un 2,8% de lo proyectado por DIPRES en el Informe Sustitutivo N° 252 de diciembre de 2022 para el cuarto año ($43.925 millones a pesos de 2026) de implementación de la Ley SBAP; y que como explicaremos más adelante nunca ocurrió. Este informe financiero es muy relevante, ya que en él se consigna el presupuesto con que contará el SBAP.

En la **Tabla 7** se resumen las principales denominaciones de los ingresos, esto es aporte fiscal, los ingresos de operación, y el total de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto para ASP 2027. Al comparar los ingresos totales, los ingresos de operación y el gasto fiscal con el promedio para el período entre 2015 y 2026, actualizado a septiembre 2026, es posible concluir que para el año 2027 habrá una disminución del 3,5% del presupuesto total, y 4,4% de los ingresos de operación, mientras que el aporte fiscal aumenta 2,5%.

Tabla 7. Comparación presupuesto ASP 2015-2026 con presupuesto 2027

Período	Miles $ Sept 2026		
	Aporte fiscal (1)	**Ingresos de operación (2)**	**Ingresos totales (3) (1) +(2)**
Promedio 2015-2026	10.993.774	13.647.773	25.187.105
2027 (*)	11.269.601	13.041.769	24.311.420
Variación (M$)	**275.827**	**- 606.004**	**- 875.685**
%	**2,5%**	**-4,4%**	**-3,5%**

Fuente: Fundación Terram (elaboración propia) a partir de datos de DIPRES. (*) Presupuesto 2027 corresponde al que actualmente se encuentra en tramitación legislativa.

4. Brechas de financiamiento de la Ley N° 21.600 (SBAP)

La tramitación legislativa de la Ley N° 21.600, a través del boletín N° 9404-12, demoró aproximadamente 9 años en el Congreso Nacional (8 años, 11 meses y 27 días). El proyecto de Ley ingresó a través del Senado el 18 de junio de 2014 y fue despachado por el Congreso Nacional el 14 de junio de 2023. Su promulgación y publicación en el Diario Oficial, en el mandato del Presidente Gabriel Boric, se realizó el 21 de agosto y el 6 de septiembre de 2023, respectivamente. Previamente, el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera había presentado un Proyecto de Ley (boletín N° 7487-12) el 1 de marzo de 2011, que prácticamente no tuvo tramitación legislativa y que fue retirado en el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el mismo día que ingresó el boletín mencionado al inicio de este párrafo. Sumando ambos procesos legislativos es que usualmente se menciona que la tramitación del SBAP cruzó 4 gobiernos y tomó casi 13 años en el Congreso Nacional, que para ser exactos fueron 12 años, 3 meses y 13 días.

Este breve análisis temporal busca demostrar que la extensa tramitación de la Ley N° 21.600 evidenció la poca importancia que el Poder Ejecutivo le otorga a proyectos de ley técnicamente sólidos, bien fundamentados y construidos sobre acuerdos previos, que ingresan al Congreso Nacional. En el caso del SBAP, varios de los nudos que prolongaron la discusión estuvieron presentes desde el diseño original del proyecto y no fueron resueltos antes de su ingreso, entre ellos no se contempló desarrollar una consulta indígena para el Proyecto de Ley; los problemas y dificultades respecto al traspaso de las áreas protegidas administradas por CONAF al nuevo Servicio y la situación laboral de sus trabajadores; la compatibilidad de actividades productivas como la acuicultura con las áreas protegidas; o la insuficiencia de los recursos asignados para que el Servicio pudiera cumplir sus funciones en todo el territorio nacional. Estas materias obligaron a sucesivas indicaciones, reformulaciones del diseño institucional y negociaciones que se extendieron por distintos gobiernos, con prioridades legislativas y enfoques que no siempre coinciden. En materias ambientales, donde confluyen intereses sectoriales diversos, competencias institucionales superpuestas y alta complejidad técnica, un proyecto con definiciones pendientes tiende a trasladar al Congreso conflictos que debieron abordarse en la etapa prelegislativa, retrasando la entrada en vigencia de instrumentos que responden a problemas urgentes, como la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los ecosistemas.

4.1 Artículos de la Ley SBAP asociados a financiamiento estatal

Los artículos de la Ley N° 21.600 cuya fuente de financiamiento es explícitamente estatal; es decir, que provienen de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Tesoro Público o presupuesto Ministerial, son ocho. En el **Cuadro 1** se indican dichos artículos, excluyendo el Fondo Nacional de la Biodiversidad como fuente de financiamiento privado o mixto, donaciones, ingresos propios

por concesiones/tarifas, incentivos tributarios a privados, aportes de cooperación internacional y financiamiento a cargo del infractor.

Cuadro 1. Financiamiento estatal de la Ley N° 21.600 con cargo a Ley de Presupuestos del Sector Público, Tesoro Público o presupuesto ministerial

Ubicación / Sección	Materia	Cita textual
Título I, Párrafo 3° Del patrimonio, **Art. 10, letra a)**	Recursos fiscales anuales como parte del patrimonio del Servicio	*"El patrimonio del Servicio estará formado por: a) Los recursos que se le asignen anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público..."*
Título I, sobre gestión de personas, **Art. 17**	Financiamiento estatal de la capacitación del personal	*"...el Director Nacional aprobará anualmente mediante resolución, los programas destinados a la capacitación y perfeccionamiento del personal del Servicio, los que, en todo caso, deberán ajustarse a los recursos que para estos efectos contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público."*
Título II, sobre instrumentos de conservación, **Art. 34**	Apoyo técnico estatal sujeto a disponibilidad presupuestaria	*"El Servicio prestará apoyo técnico a iniciativas que se desarrollen en ecosistemas marinos, costeros e islas oceánicas... Dicho apoyo se podrá otorgar tanto en la elaboración como en la implementación de tales instrumentos de manejo, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria."*
Párrafo 7° Fondo Nacional de la Biodiversidad, **Art. 49, letra b)**	Aporte estatal al patrimonio del Fondo Nacional de la Biodiversidad	*"El Fondo Nacional de la Biodiversidad estará formado por: ... b) Recursos destinados para este efecto, en la Ley de Presupuestos del Sector Público."*
Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, **Art. 55, letra b)**	Programa de financiamiento estatal del Sistema en el plan estratégico	*"El Servicio elaborará un plan estratégico para el cumplimiento de los objetivos del Sistema, el que contendrá, al menos, lo siguiente: ... b) Programa de financiamiento del Sistema de acuerdo a lo que disponga la Ley de Presupuestos del Sector Público."*
Art. 2°transitorio	Conformación del primer presupuesto fiscal del SBAP	*"El Presidente de la República, por decreto expedido por el Ministerio de Hacienda, conformará el primer presupuesto del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y transferirá a éste los fondos de las entidades que traspasan personal o bienes, necesarios para que se cumplan sus funciones, pudiendo al efecto crear, suprimir o modificar las partidas, capítulos, asignaciones, ítem y glosas presupuestarias que sean pertinentes."*

Ubicación / Sección	Materia	Cita textual
Art. 3°transitorio	Financiamiento fiscal (Tesoro Público) del mayor gasto durante la implementación	*"El mayor gasto fiscal que representa la aplicación de la presente ley durante su primer año de vigencia se financiará con cargo a las reasignaciones presupuestarias efectuadas desde la partida presupuestaria del Ministerio del Medio Ambiente y, en lo que faltare, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes se financiará con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos del sector público."*
Disposiciones Transitorias — Art. 87 Ley 21.647, **Art. transitorio — 1er Director Nacional**	Financiamiento estatal de la remuneración del 1er Director Nacional	*"En tanto no entre en funcionamiento el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, la remuneración del Director Nacional se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente."*

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl)/Ley N° 21.600.

4.2 Estimaciones oficiales de DIPRES para la operación del SBAP

El último Informe Financiero Sustitutivo (IFS) del proyecto de Ley SBAP corresponde al N°252 de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) con fecha 30 de diciembre de 2022. Dicho informe, que sustituyó los informes financieros N°55 del 18 de junio de 2014, N°144 del 7 de diciembre de 2016, N°47 del 9 de mayo de 2017, N°74 del 23 de mayo de 2019 y N°69 del 12 de diciembre de 2022 - estimó y actualizó los recursos adicionales necesarios para poner en régimen la nueva institucionalidad, considerando la gradualidad de su implementación hasta alcanzar la plena operación (DIPRES, 2022).

La **Tabla 8** resume dicha gradualidad, y actualiza los valores del IFS N°252, expresada en valores de septiembre 2026.

Tabla 8. Gradualidad del financiamiento SBAP establecido en el IFS N°252 de DIPRES, pesos septiembre 2026

Ítem (miles de $ Septiembre 2026)	Año 1 (2024)	Año 2 (2025)	Año 3 (2026)	Año 4 (2027)	Régimen
Gasto permanente	4.771.893	15.290.762	24.702.007	42.395.597	42.395.597
Gasto transitorio	1.276.077	4.462.455	11.256.023	1.529.150	-
Total gasto adicional	**6.047.971**	**19.753.217**	**35.958.030**	**43.924.747**	**42.395.597**
Mayor dotación permanente (personas)	95	285	380	950	950

Fuente: Fundación Terram (elaboración propia) a partir del Informe Financiero N° 252 del 30 de diciembre de 2022 de DIPRES (DIPRES, 2022)

El SBAP irroga un gasto fiscal de $42.396 millones en régimen y de $18.524 millones en gastos transitorios para su puesta en marcha. Bajo esta estimación se considera que el mayor gasto fiscal, que representaba durante su primer año de vigencia, se financiaría con cargo a las reasignaciones efectuadas desde la partida presupuestaria del Ministerio del Medio Ambiente y en lo que faltase, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público. En los años siguientes se financiaría con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos del sector público. No obstante, el SBAP, que fue promulgado en agosto de 2023 y debía iniciar su implementación en febrero de 2026, sitúa actualmente el ejercicio presupuestario en el "Año 3" de la gradualidad estimada por DIPRES. Es decir, el propio Estado proyectó a fines del 2022 con el Informe Financiero N° 252 que para este año 2026 el SBAP debiera contar con recursos adicionales del orden de $35.958 millones (permanentes y transitorios) y una dotación adicional de 380 funcionarios (DIPRES, 2022).

4.3 Presupuesto para SBAP según Ley de Presupuesto

El presupuesto asignado para el SBAP en la Ley de Presupuesto de la nación se considera a partir del 2025. El monto asignado en el Anteproyecto de Ley de 2027 es de $22.304 millones, con un aumento del 26,2% respecto del 2026. A su vez, ese último año consideró un presupuesto de $17.393 millones con un aumento del 42% respecto del 2025. Es decir, pese al poco tiempo de funcionamiento de este servicio, ya existe una tendencia de disminución en la variación porcentual de los ingresos si se compara el período entre 2025 y 2026, y 2026 y 2027.

En la Tabla 9 se visualiza el monto asignado para cada ingreso y gasto, y sus respectivas variaciones. En 2026, el 61% del presupuesto se gasta en personal y un 36% en bienes y servicios de consumo, reflejando la proyección de una mayor dotación de hasta 380 funcionarios/as, consistente con la gradualidad expuesta en la **Tabla 8.** Del incremento total de $4.923 millones de 2025 a 2026, un 78,6% correspondió a mayor gasto en personal. Por su parte, el proyecto de Ley de Presupuesto 2027, propone que el 63,8% del presupuesto se gasta en personal y un 31,5% en bienes y servicios de consumo**.** Del incremento total de $4.215.395 millones respecto al 2026, un 76,9% corresponde a mayor gasto en personal. Es decir, el gasto en personal está aumentando según muestran los datos.

Tabla 9. Ley Presupuesto SBAP 2025 y 2026 y Proyecto 2027 (Pesos Septiembre 2026)

Concepto / Miles $ septiembre 2026	Ley de Ppto 2025 (1)	Ley de Ppto 2026 (2)	Variación entre 2026 y 2025 (%)	Ante PL de Presupuesto 2027	Variación entre 2027 y 2026 (%)
INGRESOS	**13.165.822**	**18.088.708**	**37,4%**	**22.304.103**	**23,3%**
Transferencias corrientes	11	10	-3,3%	10	-3,8%
Otros Ingresos Corrientes	22	21	-3,3%	30	44,2%
Aporte Fiscal	13.165.714	18.088.656	37,4%	22.304.043	23,3%
Recuperación de préstamos	0	10		10	-3,8%
Saldo Inicial de Caja	11	10	-3,3%	10	-3,8%
GASTOS	**13.165.757**	**18.088.708**	**37,4%**	**22.304.103**	**23,3%**
Gasto en personal	7.115.791	10.984.224	54,4%	14.226.291	29,5%
Bienes y servicios de consumo	4.576.402	6.489.737	41,8%	7.033.247	8,4%
Prestaciones de Seguridad Social	11	10	-3,3%	10	-3,8%
Transferencias corrientes	0	10		10	-3,8%
Íntegros al fisco	22	21	-3,3%	20	-3,8%
Adquisición de activos no financieros	1.473.522	614.694	-58,3%	514.467	-16,3%
Iniciativas de inversión	0	0		530.038	
Servicio de la deuda	11	10,4	-3,3%		-100,0%

Fuente: Ley de Presupuestos 2025 y 2026; y Anteproyecto de Ley de Presupuestos 2027, correspondiente a la Partida 25 MMA, Capítulo 04, Programa 01 (SBAP) (DIPRES).

4.4 Desfase entre lo proyectado por DIPRES, lo efectivamente asignado y el gasto ejecutado

El principal hallazgo de este informe y quizás uno de los mensajes centrales para la futura discusión presupuestaria, se refiere a las brechas y desfases entre los montos comprometidos por DIPRES en diciembre de 2022 y lo efectivamente asignado, versus el gasto ejecutado.

El Informe N° 252 estima el mayor gasto asociado a la implementación de las áreas protegidas bajo el SBAP, y deja muy en claro que la mayor estimación de gastos corresponde a "nuevos gastos o nuevas iniciativas". Para efectos de entender las relaciones establecidas en los próximos párrafos, se cita textual lo indicado en el Informe N° 252:

- *El Servicio en régimen, contempla la contratación de 950 nuevos funcionarios, de los cuales 570 cumplirán funciones en terreno en las áreas protegidas. En total, se contempla un mayor Gasto en Personal de $20.763.305 millones, considerando además las distintas asignaciones relacionadas con este ítem: viáticos, horas extraordinarias, asignaciones de zona, entre otras.*

- *El mayor gasto transitorio asociado a Bienes y Servicios de Consumo contempla gastos permanentes de soporte asociado al personal y operación normal del Servicio, así como también gastos asociados a las funciones específicas del SBAP, que considera diversos instrumentos asociados a la conservación, restauración, recuperación y monitoreo de la biodiversidad en general y en las áreas protegidas. En total, el mayor gasto permanente asciende a $12.680.213 millones.*
- *El gasto transitorio de Bienes y Servicios de Consumo corresponde a consultorías necesarias para la puesta en marcha del Servicio, y compras de equipamiento menor para los funcionarios en terreno. Adicionalmente se contempla el desembolso de recursos para la realización de concursos de Alta Dirección Pública. Los gastos transitorios para este subtítulo ascienden a $2.945.604 millones.*
- *Su suma a lo anterior, el gasto para la Adquisición de Activos no Financieros por $354.082 miles para el pago de licencias de softwares, que por su recurrencia se considera un gasto permanente.*
- *En cuanto al mayor gasto permanente por Transferencias Corrientes, su valor asciende a $2.500.000 millones en régimen, correspondiente con la creación del "Fondo Nacional de la Biodiversidad".*
- *Finalmente, se considera gastos de Inversión transitorios, los correspondientes a la infraestructura que deberá alojar al nuevo personal en terreno, por un total de $10.120.000 millones y Adquisición de Activos no Financieros, correspondiente a vehículos, para terreno y oficinas, habilitación de oficinas y compra de softwares, por $2.793.733 millones".*

En la **Tabla 8** se muestran las cifras del Informe Financiero N° 252 actualizadas a septiembre de 2026, y en la **Tabla 9** el presupuesto del SBAP desde el año 2025.

Aun cuando existen diferentes interpretaciones respecto a la gradualidad del mayor gasto fiscal establecido en el Informe Financiero N° 252 respecto del periodo a considerar como primer año de implementación del SBAP; lo cierto, es que el "Año 1" de financiamiento para el SBAP correspondería al 2024, y el "Año 4" debiese coincidir con el 2027. Cabe señalar que desde el 2024 se incorporan recursos correspondientes a la Ley SBAP, donde dichos recursos correspondían a 4 meses de los gastos de carácter permanente y la totalidad de los gastos de carácter transitorio establecidos para el primer año de aplicación de la Ley, que, para todos los efectos, desde el punto de vista de la Ley de Presupuesto, dicho año fue el 2024, porque la Ley se promulgó el 2023. Lo anterior, responde al tiempo transcurrido para dictar los decretos con fuerza de ley a los que se refieren los artículos 1° y 2° transitorios de la Ley, que fijan las plantas y la fecha de entrada en funcionamiento del Servicio.

En efecto, para el 2026 se establecieron $35.958 millones entre gastos permanentes y transitorios (**Tabla 8**), pero el presupuesto efectivamente asignado por la Ley de Presupuesto 2026 fue de

$17.393 millones, constatando una brecha de $17.565 millones. Para el "Año 4", que corresponde al 2027 se estimaron $43.925 millones y el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2027 asigna la suma de $22.304 millones generando una brecha de $ 21.621 millones. Es decir, el SBAP ha operado en su año más crítico de instalación, sin alcanzar todavía su plena operación, con prácticamente la mitad de los recursos que la propia DIPRES estimó en su momento que eran necesarios para la implementación de la Ley N° 21.600.

Esta brecha no es atribuible a una subestimación posterior de necesidades, sino a una decisión presupuestaria explícita de asignar menos recursos que los proyectados originalmente. Sus consecuencias son directas sobre la capacidad del SBAP para cumplir su mandato legal, implicando menor dotación de personal en terreno, menor capacidad de fiscalización y manejo, y una instalación institucional más lenta y precaria de lo previsto en el diseño original de la Ley. Según lo señalado por el ex director ejecutivo del SBAP en una columna del 1 de septiembre de 2026 titulada *"100 años de áreas protegidas y conservación en Chile. ¿Qué hará el Gobierno?*"[5], no hay compromiso de que el presupuesto 2027 para áreas protegidas contemple los $10.120 millones para infraestructura que deberá alojar al nuevo personal en terreno, y tampoco hay certeza sobre la incorporación de los 570 guardaparques comprometidos en el IFS N° 252. A todo lo anterior se adiciona una exigua ejecución presupuestaria para el año 2025, como se constata en el Informe de Ejecución Efectiva del Gasto elaborado por DIPRES al cuarto trimestre del año 2025, donde la ejecución del gasto alcanzó a solo el 45% del presupuesto aprobado en la Ley de Presupuesto y que el monto fue disminuido drásticamente de $12.247 millones a $6.377 millones, conforme se muestra en la **Tabla 10.**

[5] https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2026/09/01/100-anos-de-areas-protegidas-y-conservacion-en-chile-que-hara-el-gobierno/

Tabla 10. Ejecución presupuestaria SBAP a diciembre 2025

Concepto	Miles $ 2025			Porcentaje de ejecución Presupuesto Inicial (3) / (1)	Porcentaje de ejecución Presupuesto vigente (3) / (2)
	Presupuesto Inicial Ley de Ppto 2025 (1)	Presupuesto vigente (2)	Ejecución Gasto Anual (3)		
INGRESOS	**12.247.276**	**6.376.970**	**4.840.309**	**40%**	**76%**
Transferencias corrientes	10	10	955	9.550%	9.550%
Otros Ingresos Corrientes	20	20	11.965	59.825%	59.825%
Aporte Fiscal	12.247.176	6.376.930	4.827.389	39%	76%
Recuperación de préstamos					
Saldo Inicial de Caja	10	10		0%	0%
GASTOS	**12.247.216**	**6.376.970**	**5.477.639**	**45%**	**86%**
Gasto en personal (subt. 21)	6.619.340	2.944.639	2.323.247	35%	79%
Bienes y servicios de consumo (subt. 22)	4.257.118	2.075.463	1.873.444	44%	90%
Prestaciones de Seguridad Social	10	7.695	10.361	103.610%	135%
Transferencias corrientes					
Íntegros al fisco	20	20	8.411	42.055%	42.055%
Adquisición de activos no financieros (subt. 29)	1.370.718	1.349.143	1.262.176	92%	94%
Iniciativas de inversión	0				
Servicio de la deuda	10	10		0%	0%

Fuente: DIPRES (www.dipres.cl).

Por otra parte, y para el presente año 2026, este mismo informe, con datos al mes de agosto, muestra que la ejecución presupuestaria transcurrido 8 meses alcanza el 50% (ver **Tabla 11**).

Tabla 11. Ejecución presupuestaria SBAP a agosto 2026

Concepto	Miles $ 2026			Porcentaje de ejecución Presupuesto Inicial (3) / (1)	Porcentaje de ejecución Presupuesto vigente (3) / (2)
	Presupuesto Inicial Ley de Ppto 2026 (1)	Presupuesto vigente (2)	Ejecución Gasto a Agosto 2026 (3)		
INGRESOS	**17.392.988**	**17.559.326**	**8.735.667**	**50%**	**50%**
Transferencias corrientes	10	10	26.105	261.050%	261.050%
Otros Ingresos Corrientes	20	20	39.321	196.605%	196.605%
Aporte Fiscal	17.392.938	17.460.389		0%	0%
Recuperación de préstamos	10	4.482			0%
Saldo Inicial de Caja	10	94.425		0%	0%
GASTOS	**17.392.988**	**17.460.389**	**8.665.681**	**50%**	**50%**
Gasto en personal (subt. 21)	10.561.754	10.980.496	5.752.464	54%	52%

Concepto	Miles $ 2026			Porcentaje de ejecución Presupuesto Inicial (3) / (1)	Porcentaje de ejecución Presupuesto vigente (3) / (2)
	Presupuesto Inicial Ley de Ppto 2026 (1)	Presupuesto vigente (2)	Ejecución Gasto a Agosto 2026 (3)		
Bienes y servicios de consumo (subt. 22)	6.240.132	5.425.878	2.085.829	33%	38%
Prestaciones de Seguridad Social	10	10	0	0%	0%
Transferencias corrientes	10	10	0	0%	0%
Íntegros al fisco	20	20	13.089	65.445%	65.445%
Adquisición de activos no financieros (subt. 29)	591.052	448.677	181.608	31%	40%
Iniciativas de inversión	0				
Servicio de la deuda	10	10	704.235	7.042.350%	7.042.350%

Fuente: DIPRES

4.5 Nudos críticos de la transición institucional

Un hecho reciente que ilustra la fragilidad del actual proceso de transición en el SBAP es la postergación del traspaso de las áreas protegidas, el personal y los bienes desde CONAF al SBAP, decidida por el gobierno en junio de 2026. El movimiento estaba programado originalmente para agosto de 2026, pero fue pospuesto hasta marzo de 2027 luego de detectarse "*una serie de situaciones en la planificación y ejecución*" del proceso, originadas en la administración anterior, que motivaron la instrucción de un sumario administrativo y el envío de antecedentes a la Contraloría General de la República (Diario Financiero, 2026). En efecto, el traspaso de personal, bienes y recursos desde CONAF al SBAP, contemplado en la Ley N° 21.600 para el tercer año de funcionamiento del Servicio, constituye el nudo crítico más relevante del actual proceso de implementación.

A este riesgo de gestión se suma una marcada asimetría estructural entre ambas instituciones: CONAF cuenta con oficinas y dotación de personal desplegadas a nivel regional y provincial desde hace décadas, con las consiguientes economías de escala y capilaridad territorial, mientras que el SBAP se encuentra recién en régimen de instalación de sus direcciones regionales (SBAP, 2026). Al revisar la web del SBAP (www.sbap.gob.cl), se puede observar que, de las 16 Direcciones Regionales al 1° de octubre 2026, solo 6 cuentan con un director(a) titular: Región de Coquimbo, Región de Biobío, Región de Los Ríos, Región de Los Lagos, Región de Aysén y Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Los 10 restantes tienen un Director o Directora subrogante.

La combinación de una brecha presupuestaria significativa, un cronograma de traspaso institucional postergado y una asimetría de capacidades de gestión, han configurado un escenario de alto riesgo para la continuidad operativa de la gestión de las áreas protegidas del país durante el período de transición 2026-2027. Lo anterior, amerita un seguimiento estrecho por parte de la sociedad civil y del Congreso Nacional.

4.6 Comparación entre los recursos adicionales propuestos y las brechas independientes

Contrastando los recursos adicionales contemplados en el Informe Financiero N°252 de DIPRES con las brechas de personal e inversión estimadas por el CEP el 2023 (ver **Tabla 12)**, se concluye que dichos recursos, aunque significativos en términos nominales, resultan insuficientes para cerrar las brechas identificadas incluso para el subconjunto de áreas protegidas terrestres que componían el SNASPE.

Tabla 12. Comparación recursos adicionales propuestos y brechas independientes

Dimensión	Brecha estimada (Figueroa, 2023)	Recursos adicionales IFS N° 252	Cobertura
Personal, jornadas permanentes (SNASPE)	778	570 (en terreno, de 950 totales)	Parcial; SNASPE es solo parte del SNAP
Personal, jornadas transitorias (SNASPE)	419	0	Sin cobertura
Inversión, SNASPE	$73.578 millones	$10.925 millones (transitorio)	≈15%
Operación permanente, SNASPE+SN*+APP**	$69.511 millones/año	$39.183 millones/año	≈56% (agregado)

Fuente: Fundación Terram (elaboración propia) a partir de DIPRES (2022) y CEP (2023).

*Santuarios de la Naturaleza y **Áreas Protegidas Privadas

Cabe precisar que los recursos adicionales del IFS N° 252 están destinados al financiamiento de todo el SBAP, incluyendo su instalación institucional, el Fondo Nacional de Biodiversidad y la gestión de todo el SNAP, no solo del SNASPE, por lo que la comparación que muestra la Tabla N°8, debe interpretarse como una aproximación muy conservadora. Aun así, el ejercicio confirma que incluso en el escenario más favorable de plena implementación del ISF N° 252 persistirían brechas relevantes de personal y de inversión para la gestión efectiva de las áreas protegidas terrestres del país, particularmente en las jornadas transitorias de guardaparques y en la inversión en infraestructura y equipamiento de las unidades que hoy se encuentran sin presencia de personal.

El financiamiento estatal para áreas marinas protegidas proviene de diferentes reparticiones, pero la glosa más clara está consignada en el presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente. Si bien el foco de este informe está puesto en las áreas protegidas terrestres, cabe señalar que el financiamiento de las Áreas Marinas Protegidas y de los humedales —registrado desde 2019 a la Partida 25 del Ministerio del Medio Ambiente, Subsecretaría del Medio Ambiente— es marginal en el conjunto del gasto público asociado a la conservación, ver **Tabla 13**.

Dado que la implementación del SBAP integrará en un mismo servicio tanto las AP terrestres como las marinas y los humedales, resulta indispensable definir con claridad cómo se financiará el sistema unificado, considerando que el presupuesto actualmente destinado para el año 2027 no está explícitamente definido en el presupuesto de la Subsecretaría de Medio Ambiente y que además es insignificante si consideramos que la magnitud de la tarea es proteger más de 1,4 millones de km² de océano.

Tabla 13. Presupuesto destinado a Áreas Marinas Protegidas 2019 -2027

AÑO	Ley de Presupuesto (M$ Septiembre 2026)		
	Subsecretaría de Medio Ambiente (1)	Áreas Marinas Protegidas (2)	% de los recursos para AMP respecto del ppto de la Subsecretaría MMA (3) (2) / (1)
2019	47.407.729	299.600	0,63%
2020	48.543.625	283.443	0,58%
2021	47.962.731	314.554	0,66%
2022	42.743.922	306.533	0,72%
2023	46.500.020	288.760	0,62%
2024	46.100.289	400.008	0,87%
2025	33.651.518	398.638	1,18%
2026	32.406.589	326.043	1,01%
2027	30.335.305	No especificado	

Fuente: DIPRES (www.dipres.cl)

5. Conclusiones

- El financiamiento público de las áreas protegidas en Chile presenta una brecha estructural y persistente, documentada por más de quince años por la OCDE, CEPAL, PNUD-BIOFIN, la academia y la sociedad civil (gasto público ambiental de 0,1% del PIB frente a 0,6% promedio OCDE), que la creación del SBAP no ha resuelto.
- Entre 2015 y 2026 el presupuesto por cada hectárea de área silvestre protegida de CONAF se ha mantenido estancado con un promedio de US$1,58 por hectárea, mientras que la superficie protegida ha aumentado en un 35%. Los recursos por hectárea cayeron de US$ 2,30 en 2017 a US$ 1,31 en 2026 (−43% real), bajo el promedio regional (US$ 1,95/ha) y lejos del estándar de US$ 6/ha, que exigiría casi cinco veces el presupuesto actual.
- El autofinanciamiento no ha sustituido al aporte fiscal; y los ingresos de operación superaron al aporte fiscal en todos los años salvo 2017.
- En ningún año entre 2015 y 2026, el aporte fiscal cubrió el gasto en personal (61,6% en promedio), y en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2027 esa cobertura baja a 55,9%. El gasto en bienes y servicios cayó 17,6% real entre 2015 y 2026 y vuelve a caer 9,3% en 2027. Si no se corrige, este déficit estructural del Programa 04 será heredado por el SBAP.
- La brecha más relevante es la del SBAP: el IFS N° 252 de DIPRES estimó $35.958 millones adicionales para 2026 y $43.925 millones para 2027, pero la Ley de Presupuesto 2026 asignó $17.393 millones (48%) y el Proyecto de Ley de presupuesto 2027 propone $22.304 millones (51%), existiendo una brecha de $21.621 millones. No es una subestimación de necesidades, sino una decisión presupuestaria explícita, sin certeza sobre los 570 guardaparques en terreno ni los $10.120 millones en infraestructura comprometidos.
- El Proyecto 2027 no cambia la tendencia: ASP en CONAF crece 1,2% real (M$ 287.339) y queda 3,5% bajo el promedio 2015-2026; el SBAP crece 23,3% (M$ 4.215.395), 77% de ello en personal. A esto se suma una baja ejecución: 45% del presupuesto inicial en 2025 (reducido en el año de $12.247 a $6.377 millones) y 50% a agosto de 2026.
- La postergación del traspaso desde CONAF a marzo de 2027, por problemas de planificación y la débil instalación territorial del SBAP (6 de 16 direcciones regionales con director titular) configuran un alto riesgo para la continuidad operativa de las áreas protegidas en 2026-2027.
- Aun con plena implementación, el Informe Sustitutivo Financiero N° 252 de DIPRES (diciembre de 2022) cubriría cerca del 15% de la brecha de inversión del SNASPE y 56% de la de operación estimada por el CEP (2023), sin cubrir 419 jornadas transitorias. Actualmente, existe un guardaparque cada 37.200 ha cuando se recomienda uno por cada 2.600 ha. Las áreas marinas protegidas reciben cerca del 1% del presupuesto de la Subsecretaría del Medio Ambiente y no tienen asignación especificada en 2027.

6. Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas recomendaciones prioritarias para la discusión del Presupuesto 2027 y para el proceso de implementación de la Ley SBAP:

- Ajustar el presupuesto 2027 del SBAP a la trayectoria comprometida por DIPRES: cerrar, de manera gradual pero explícita, la brecha de $21.621 millones entre el Proyecto 2027 ($22.304 millones) y lo estimado en el IFS N° 252 para el cuarto año ($43.925 millones), priorizando la contratación de los 570 guardaparques en terreno y los $10.120 millones de infraestructura para alojarlos.
- Incrementar de manera prioritaria el aporte fiscal directo a las áreas protegidas, tanto de las actuales ASP bajo administración y gestión de CONAF como del SBAP, asegurando que cubra como mínimo el 100% del gasto en personal, recuperando el gasto en bienes y servicios para la operación de las unidades y fijando una trayectoria explícita de aumento del financiamiento por hectárea hacia el estándar de US$ 6/ha.
- Incorporar en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2027 provisiones específicas para financiar el traspaso de personal, bienes y recursos desde CONAF al SBAP en marzo de 2027, corrigiendo el déficit estructural del Programa 04 para que no sea heredado por el nuevo Servicio y evitando que la postergación del proceso se traduzca en su financiamiento.
- Fortalecer la capacidad de ejecución y la rendición de cuentas del SBAP: informes trimestrales al Congreso Nacional sobre ejecución presupuestaria, contratación de dotación e instalación de las direcciones regionales con directivos titulares, junto con la publicación de los resultados del sumario administrativo instruido en 2026 y de los avances concretos del traspaso.
- Establecer mecanismos de ajuste automático del presupuesto, de manera que cada expansión del sistema de áreas protegidas —nuevas unidades o aumento de superficie— se acompañe de incrementos proporcionales en presupuesto y dotación de personal para su gestión efectiva.
- Definir con claridad el financiamiento del sistema unificado del SBAP, con asignaciones identificables para áreas marinas protegidas y humedales en el presupuesto 2027, acordes a la magnitud de la superficie que el Estado se ha comprometido a proteger.
- Explorar activamente mecanismos complementarios de financiamiento —turismo de naturaleza, pago por servicios ecosistémicos, créditos de biodiversidad y fondos internacionales como el GBFF y el GEF—, considerando que el ciclo 9 del GEF (US$ 10,3 millones) cubre apenas cerca del 10% de lo requerido, por lo que estos mecanismos no pueden sustituir la responsabilidad primordial del Estado en el financiamiento basal y estable de la conservación de su patrimonio natural.

7. Referencias

APPLETON, M. R. et al. (2022). Estudio global sobre dotación de guardaparques. Citado en: Sepúlveda, M. (2022).

BCN (www.bcn.cl). Ley N° 21.600 que crea Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema de Áreas Protegidas.

CAMPAIGN FOR NATURE (2025, diciembre 10). International Funding for "30x30" Biodiversity Targets — State of International 30x30 Funding. campaignfornature.org.

CDB (2022). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Marco Mundial de la Biodiversidad de Kunming-Montreal. Conferencia de las Partes, COP15, Montreal.

CEP (2023). Actualización de las áreas protegidas de Chile. Documento de Trabajo N° 40, Centro de Estudios Públicos (CEP).

CONAF (2026). Visita a página web el 21 de septiembre de 2026: https://www.conaf.cl/parques-nacionales/nuestros-parques/).

DEUTZ, A. et al. (2020). Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap. The Paulson Institute, The Nature Conservancy y Cornell Atkinson Center for Sustainability.

DIARIO FINANCIERO (2026, junio 16). Traspaso de áreas protegidas y trabajadores desde CONAF al SBAP se posterga a marzo de 2027 y se instruye sumario administrativo.

DIPRES (2022, diciembre 30). Informe Financiero N° 252: Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Ministerio de Hacienda.

DIPRES. Ministerio de Hacienda. Ley de Presupuestos del Sector Público, ejercicios 2015 a 2026, Partida 13 (Ministerio de Agricultura) y Partida 25 (Ministerio del Medio Ambiente).

DOWN TO EARTH (2024, octubre 29). COP16: Urgent call for action on biodiversity finance, environmental groups assess progress on Target 19a. downtoearth.org.in.

FUNDACIÓN TERRAM (2019). Análisis económico de los ingresos y egresos del SNASPE. Aportes al Debate Público N° 65.

FUNDACIÓN TERRAM (2024). Minuta financiamiento áreas protegidas públicas terrestres, Proyecto de Ley de Presupuestos 2024. Fundación Terram.

FUNDACIÓN TERRAM (2024). Estimación del presupuesto del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Fundación Terram.

FUNDACIÓN TERRAM (2025, noviembre 05). El Servicio de Biodiversidad nace con las manos atadas. El Mostrador / Fundación Terram.

FUNDACIÓN TERRAM (2025). Financiamiento público de la conservación de la biodiversidad en Chile: análisis crítico de la propuesta de presupuesto 2026 (minuta técnica).

OCDE/CEPAL (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016. Santiago.

OCDE (2024, marzo). Evaluación del Desempeño Ambiental de Chile 2024. Tercera evaluación, 36 recomendaciones.

PEW CHARITABLE TRUSTS (2025, diciembre 10). Protected Areas Face Multibillion-Dollar Funding Gap. pew.org.

PNUD-BIOFIN Chile (2023). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – BIOFIN Chile. Biodiversidad en Chile: propuestas para financiar su conservación y uso sostenible. Policy brief.

PNUD/TNC (2010). Sostenibilidad Financiera de las Áreas Protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión.

SBAP (2026, febrero 5). Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas inicia sus operaciones en Los Lagos. sbap.gob.cl.

SEPÚLVEDA, M. (2022, noviembre 17). Las claves para entender el problema de financiamiento de las áreas protegidas de Chile. The Pew Charitable Trusts.

UNEP FI. (2023, diciembre 19). Global Biodiversity Framework and the finance sector. unepfi.org.

WALDRON, A. et al. (2020). Financiamiento de la conservación a nivel mundial. Citado en: Morgado, C. (2022).