

MINUTA**FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS Y
CAMBIO CLIMÁTICO 2022****Noviembre de 2021****PRINCIPALES PUNTOS:**

- **El presupuesto 2022 destinado a “Áreas Marinas Protegidas y Humedales”** bajo el Ministerio del Medio Ambiente es apenas de \$232.574.000; sólo un 4,4% más que el presupuesto 2021. Los recursos destinados para “Áreas Marinas Protegidas” a través del Instituto Antártico Chileno (INACH) son de \$162.573.000; un 24,1% menos respecto del presupuesto de 2021. La suma de estos dos presupuestos es de \$395.147.000, para financiar una superficie total de 146.942.281,8 hectáreas, equivalente a \$2,6 por hectárea.
- **El presupuesto 2022 destinado a “Cambio Climático”** para el Ministerio del Medio Ambiente es de \$363.312.000, los que están destinados a la Contribución Nacional Determinada – NDC, y de \$10.000.000 para la COP25 (Chile entrega la presidencia al Reino Unido en la COP26 que se desarrolla entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre).
- **Por su parte,** el informe financiero del proyecto de Ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático considera un presupuesto en régimen de apenas \$3.414.244.000, distribuido en 10 ministerios, lo cual es absolutamente insuficiente para lograr las metas de Carbono Neutralidad autoimpuestas por Chile al 2050.

Nota: Todas las cifras indicadas en la presente minuta son valores nominales actualizados a precios de agosto 2021 (año base), mediante la variación del IPC. Se utilizó el promedio anual del IPC, de la serie histórica empalmada base 2018=100 (índices) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

1. Financiamiento para Áreas Marinas Protegidas bajo la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Chile está incumpliendo el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 – 2020 (Metas AICHI), y a su vez con la Convención de la Diversidad Biológica, respecto a proteger y lograr un manejo efectivo de al menos el 10% de sus ecosistemas marinos. Considerando el perímetro de todos sus territorios insulares del sur y oceánicos, la línea de costa de Chile es de aprox. 83.850 km. La superficie total de sus 200 millas marinas (Zona Económica Exclusiva) es de 3.409.122 km² aprox; y **la superficie de Áreas Marinas Protegidas (AMP) es de 146.942.281,8 ha.** (42,3% de la ZEE), donde 85.752.201 ha. son Parques Marinos (58,36%), 8.340 ha. son Reservas Marinas (0,01%) y 61.181.740,8 ha. corresponden a Áreas Marinas Costeras Protegidas de Uso Múltiple (41,64%).

El **escenario presupuestario para el 2022**, en relación a años anteriores, continúa siendo absolutamente insuficiente para las Áreas Marinas Protegidas (AMP). Los recursos destinados para la conservación y gestión de las AMP indica que se ha retrocedido, incrementando la brecha de financiamiento adecuado para las AMP:

- **Ministerio del Medio Ambiente (Partida n° 25):** El presupuesto 2022 destinado a través de la Subsecretaría del Ministerio del Medio Ambiente para AMP y Humedales es de \$232.574.000. Respecto al 2021, indica una variación del 4,4%. El presupuesto total para el Ministerio del Medio Ambiente es de \$63.066.888.000, de los cuales el 51,4% (\$32.430.897.000) han sido asignados a la Subsecretaría del MMA. Por lo tanto, AMP representa un 0,72% del presupuesto total asignado a la Subsecretaría, y un 0,37% del presupuesto total del MMA. El cuadro n° 1, muestra el presupuesto desde el 2019:

Cuadro n° 1: Presupuesto de Áreas Marinas Protegidas bajo el Ministerio de Medio Ambiente.

AÑO	LEY DE PRESUPUESTO				
	Subsecretaría de Medio Ambiente		Áreas Marinas Protegidas		% recursos para AMP respecto del ppto de la Subsecretaría MMA
	\$	Variación %	\$	Variación %	
2019 (1)	33.630.724.200		212.534.226		0,63
2020 (1)	34.431.463.972	2,4 %	201.042.860	- 5,4 %	0,58
2021 (1)	33.967.940.000	-1,3 %	222.772.000	10,8%	0,66
2022 (2)	32.430.897.000	-4,5 %	232.574.000	4,4%	0,72

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de DIPRES (www.dipres.cl). (1) Valores nominales actualizados a precios de agosto 2021 (año base), mediante la variación del IPC. Se utilizó el promedio anual del IPC, de la serie histórica empalmada base 2018=100 (índices) del Instituto Nacional de Estadística (INE). (2) Presupuesto en tramitación legislativa.

Si el presupuesto asignado para el 2022 (\$232.574.000) se divide por la superficie total de AMP reconocidas oficialmente, **el Estado de Chile destina \$1,5/ha a la gestión y administración de las AMP**. Según WCS, sin considerar el incremento en superficie que han tenido las AMP desde el 2018, el financiamiento existente sólo cubre un 1,7% del monto estimado como necesario para un funcionamiento apropiado de las áreas existentes.

- **Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Partida 07, Capítulo 04, Programa 01):** El presupuesto para el 2022 es de \$34.928.173.000, tan sólo 5,2% superior que lo establecido en la Ley de Presupuesto 2021 (\$33.193.882.000). Aún cuando SERNAPESCA se encarga de la tuición de Parques y Reservas Marinas y ejerce fiscalización de las normas de protección de dichas áreas, sancionando en caso que exista incumplimiento particularmente a actividades pesqueras o acuícolas en ellas, lamentablemente, **no existe un detalle ni referencia explícita respecto a cuántos recursos son los que el Estado destina para Parques y Reservas Marinas.**
- **Ministerio de Relaciones Exteriores (Partida n° 6):** Desde el 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Instituto Antártico Chileno (INACH) destina recursos para AMP. **El presupuesto 2022 contempla \$162.573.000, disminuyendo en \$51.595.000 (24,1%)** respecto del 2021 (cuyo presupuesto aprobado fue de \$214.168.000). Esta situación es distinta entre el 2018 - 2019, 2019 - 2020 y 2020 - 2021; cuya variación anual fue de 32,3%, 78,1%, y -0,9%, respectivamente (ver cuadro n° 2). Respecto al personal, señalar que con estos recursos el Instituto cuenta con 1 profesional para el 2018, 2 para el 2019 y 2020, y 1 para el 2021 y 2022 (ver cuadro n° 3).

Cuadro n° 2. Presupuesto Nacional para Áreas Marinas en el Instituto Chileno Antártico.

PRESUPUESTO NACIONAL (Gasto en Miles de \$)					
AÑO	INSTITUTO CHILENO ANTÁRTICO (Miles de %) (1)	GASTO TOTAL EN TRANSFERENCIAS CORRIENTES, a otras entidades públicas (Miles de \$) (2)	GASTO PARA ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS (Miles de \$)	PORCENTAJE (%) DEL GASTO DE AMP RESPECTO DE (1)	PORCENTAJE (%) DEL GASTO DE AMP RESPECTO DE (2)
2018	5.100.104	3.055.177	91.696	1,8	3,0
2019	5.906.775	3.541.370	121.301	2,1	3,4
2020	6.627.423	3.611.555	216.012	3,3	6,0
2021	5.878.070	2.840.782	214.168	3,6	7,5
2022	6.598.526	3.378.804	162.573	2,5	4,8

Cuadro n° 3: Presupuesto para AMP en el Instituto Chileno Antártico.

AÑO	PRESUPUESTO AMP (Miles de \$)	N° DE PERSONAS	GASTO EN PERSONAL (Miles de \$)	% DE GASTO EN PERSONAL
2018	91.696	1	26.838	29,3
2019	121.301	2	56.615	46,7
2020	216.012	2	56.654	26,2
2021	214.168	1	32.671	15,3
2022	162.573	1	17.840	11,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de DIPRES (www.dipres.cl).

Nota 1: Los valores nominales entre 2018 y 2021, han sido actualizados a precios de agosto 2021 (año base), mediante la variación del IPC. Se utilizó el promedio anual del IPC, de la serie histórica empalmada base 2018=100 (índices) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota 2: El presupuesto 2022 se encuentra en tramitación legislativa al momento de realizar este informe. Por lo tanto, aún no es Ley de la República.

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Partida n° 5):** se destinan recursos provenientes de Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR), a través de los Gobiernos Regionales, para el financiamiento de subsidios a los municipios, asociaciones de municipalidades u otras entidades públicas para la *“administración de áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos que les hayan sido concesionadas”*. El presupuesto de los gobiernos regionales para los distintos proyectos es disperso y poco claro, concluyendo que no existe información precisa, sistematizada y pública que permita conocer dichos presupuestos. A modo de referencia, indicar que bajo la vía de financiamiento para las AMP mediante FNDR, para el período 2005-2014, los recursos destinados fueron aproximadamente de \$955 millones pagados.

2. Financiamiento para Cambio Climático bajo la Ley de Presupuestos del Sector Público.

El Cambio Climático está presente explícita y directamente como ítem en el presupuesto nacional del Ministerio de Medio Ambiente desde el 2020, principalmente porque Chile asumió el 2019 la Presidencia de la Conferencia de las Partes n° 25 (COP 25) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual termina oficialmente el 31 de octubre de 2021 cuando se inaugura la COP 26 en Glasgow – Escocia.

El 2020, y sólo para la COP 25, el Estado destinó \$761.989.000, cifra muy superior a los \$61.350.000 del 2021, y a los \$10.000.000 establecidos para el 2022. Cabe señalar que con el presupuesto del 2020 también se cancelaron actividades y acciones realizadas el 2019, que fueron destinadas a la COP25 en Madrid porque en Chile fue cancelada por el estallido social.

A su vez, **para este año, se proponen recursos por \$363.312.000 destinados a implementar la Contribución Nacional Determinada (NDC) con el objeto de cumplir con la Carbono Neutralidad el 2050, lo cual es absolutamente insuficiente si Chile pretende cumplir con los compromisos sectoriales al 2030 en materia de Cambio Climático, e implementar la Estrategia Climática de Largo Plazo.**

Cabe señalar que el gobierno elaboró una Estrategia Financiera frente al Cambio Climático el 2019, liderada por el Ministerio de Hacienda, la cual paradójicamente no compromete ninguna cifra que permita proyectar el gasto del Estado en materia de Cambio Climático (CC). La estrategia define los ejes y medidas que guiarán los esfuerzos en materia de financiamiento climático para lograr la transición hacia una economía baja en carbono y resiliente a los efectos del CC, a través del compromiso de reducir para 2030 sus emisiones de CO2 por unidad del PIB en 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007. Esto, considerando un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso. Adicionalmente, y condicionado a la obtención de aportes monetarios internacionales, el país se comprometió al 2030 a aumentar su reducción de emisiones de CO2 por unidad del PIB hasta alcanzar una disminución de entre 35% y 45%, con respecto al nivel alcanzado en 2007. Se estima que el Estado de Chile debiese invertir entre 1 o 2 puntos del PIB para lograr sus compromisos, no obstante, la Estrategia Financiera no contiene ninguna cifra o proyección de gasto o inversión que permita financiar el plan para enfrentar la crisis.

El Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (boletín n° 13191-12), que no está incluido en la Ley de Presupuestos 2022 y que fue despachado desde el Senado el 12 de octubre de 2021 a la Cámara de Diputados y Diputadas, incluye mecanismos de financiamiento y lineamientos financieros para enfrentar el CC que se basan en la elaboración de **una Estrategia Financiera**, la cual debería orientar la contribución del sector público y privado en función de los objetivos y metas incorporados en la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) y en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC). No obstante, la ministra de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, ha señalado que el financiamiento para el cumplimiento de las NDC es de **\$ 50 mil millones de dólares**, pero no existe un detalle de ese programa financiero ni de cómo fue estimado, así como tampoco se indica de dónde provendrán los recursos para su implementación. También, considera incluir en **el Fondo de Protección Ambiental (FPA)** proyectos que podrán focalizarse en acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, creación y fortalecimiento de capacidades (educación, sensibilización y difusión de la información sobre CC); investigación, innovación, desarrollo y transferencia de tecnología; y proyectos y acciones en materia de cambio

climático que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático considere estratégicos. Al respecto, cabe señalar que en el Presupuesto de la Nación, el Fondo de Protección Ambiental para el 2020 fue de \$ 939.088.000, el 2021 fue de \$ 544.987.000, y el 2022 se propone \$568.966.000; es decir, existirá un financiamiento reducido para proyectos asignados vía concurso que no contribuirán significativamente al objetivo global de mitigar o adaptarse al Cambio Climático en Chile.

Por otro lado, el proyecto de Ley contempla **Instrumentos económicos para la gestión del cambio climático**, definiéndolos como aquellos mecanismos de carácter fiscal, financiero o de mercado que permiten internalizar los costos ambientales, sociales y económicos asociados a la emisión de gases de efecto invernadero, así como los beneficios de la reducción de dichas emisiones; y señala que deben fomentar, directa o indirectamente, la ejecución de acciones tendientes a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la ECLP, la NDC y la Estrategia Financiera de Cambio Climático. En ese sentido, es necesario revisar los impuestos verdes ¹ contemplados en la Ley de Reforma Tributaria del 2017 con el propósito de incrementar la tasa impositiva a quienes emiten gases de efecto invernadero, y utilizar lo recaudado en desarrollar e implementar acciones concretas y focalizadas en algunas zonas del territorio nacional, como por ejemplo, en acciones de restauración de formaciones vegetacionales nativas o conservación de turberas y praderas de macroalgas. Por su parte, el proyecto de Ley **se refiere al “informe de inversión climática” donde señala que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia informará anualmente respecto de los proyectos de inversión pública** evaluados a través del Sistema Nacional de Inversiones al Ministerio del Medio Ambiente y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, ante lo cual se requiere transparentar el plan de inversiones proyectado sobre cambio climático para efectos de asegurar que los recursos sean previamente asignados y ejecutados en función de dicho plan.

Para cumplir con lo anterior, y con todas las disposiciones establecidas en el proyecto de Ley de Cambio Climático, el informe financiero contempla un gasto transitorio de hasta \$5.764.000.000 y un gasto en régimen de \$3.414.244.000, sin financiamiento para los territorios y municipios, lo cual arriesga que la futura Ley de Cambio Climático sea letra muerta desde el punto de vista del financiamiento. El gasto señalado anteriormente se muestra en el cuadro n° 4, donde claramente se subentiende que el presupuesto destinado a Cambio Climático es sólo para financiar los departamentos y oficinas que el Estado ha destinado a esta materia.

¹ Desde su implementación, los impuestos verdes han recaudado US\$ 564,8 millones. El 2020¹ la recaudación correspondiente a las emisiones de 2019, fue de US\$ 185,6 millones, de los cuales el 89% proviene de cobro por emisiones de CO₂. El sector con mayor tributación fue el eléctrico con el 94% del total, seguido del sector celulosa y papel con un 1,2%, petroquímica con 1,0%, pesquero con 0,9%, agrícola con 0,8%, químico con 0,8%, minería con 0,6% y otros sectores con 0,3%. Por su parte, de los 89 establecimientos afectos, 54 son generadoras eléctricas (60,1%), 7 son pesqueras (7,9%), 7 son empresas de celulosa y papel (7,9%), 6 agrícolas (6,7%), 5 madereras (5,6%), 3 pertenecen a la minería (3,4%) y 7 corresponden a otras empresas (7,9%). Por su parte, el carbón se estructuró como el principal combustible gravado con cerca del 60% del total.

Cuadro n° 4. Clasificación del Gasto Incremental Total por Ministerio para el PL CC (miles de pesos).

	Gasto Transitorio ²	Gasto en Régimen ³
Subsecretaría Medioambiente	\$2.674.000	\$1.364.044
Superintendencia Medioambiente	\$50.000	\$145.2000
Ministerio de Obras Públicas	\$560.000	\$335.000
Ministerio de Energía	\$340.000	\$225.000
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	\$230.000	\$115.000
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	\$340.000	\$225.000
Ministerio de Salud	\$340.000	\$225.000
Ministerio de Minería	\$450.000	\$225.000
Ministerio de Agricultura	\$340.000	\$225.000
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	\$220.000	\$220.000
Ministerio de Defensa	\$220.000	\$110.000
TOTAL	\$5.764.000	\$3.414.244

Fuente: Informe financiero del proyecto de Ley de Cambio Climático.

² Corresponde al destinado para la elaboración de los planes y estrategias, los cuales se llevarán a cabo durante el 2020, 2021 y 2022 por las autoridades correspondientes.

³ Considera los gastos permanentes anuales y los transitorios futuros que se destinarán para la revisión y re-elaboración de los planes y estrategias.

CONCLUSIONES:

SOBRE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS: El 2016, el Ministerio del Medio Ambiente, GEF y PNUD, estimaron que se requería al 2020 duplicar el financiamiento para el conjunto de áreas protegidas públicas, tanto terrestres como marinas ⁴. El 2018, Wildlife Conservation Society (WCS) estimó necesario aumentar en casi 34 veces el presupuesto público para la administración y gestión de AMP, indicando que de manera óptima debiese alcanzar un financiamiento aproximado de \$ 6.056 millones al año ⁵. **El incremento en número y superficie de AMP no podrá cumplir con los objetivos de conservación esperados si no existen los recursos humanos y financieros adecuados.** Chile ha sido identificado a nivel global, entre los 10 países que invierten menos fondos en la conservación de su biodiversidad, siendo el 2012 el año en que realizó el menor gasto en esta materia, correspondiente a un 0,1% del PIB ², el valor más bajo entre sus pares de la OCDE.

Por otro lado, a nivel mundial, existe un estancamiento del financiamiento global dirigido a áreas protegidas, mientras la superficie a proteger aumenta. La heterogeneidad y dispersión de los recursos destinados a AMP en distintas reparticiones públicas y ministerios, que además tienen roles, funciones y atribuciones diversas, alerta sobre el abandono del Estado a la administración y gestión pública con el fin de implementar acciones de protección y conservación de la biodiversidad al interior de las AMP. La brecha financiera existente es de tal magnitud que invita a reflexionar si en estricto rigor las actuales AMP constituyen áreas de protección o siguen siendo instrumentos de papel. Se requiere con urgencia aumentar los niveles de conocimiento e información sobre AMP y desarrollar una planificación financiera que permita avanzar en conservación efectiva, y a la vez cumplir con los acuerdos internacionales y las políticas públicas y normativas vigentes en Chile sobre la materia.

SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: Chile ha solicitado apoyo internacional para cumplir sus compromisos climáticos debido a que no existe financiamiento nacional para la implementación de las acciones y compromisos establecidos en la Estrategia Climática de Largo Plazo y la Contribución Nacional Determinada. **Actualmente no existe un compromiso del gobierno por asignar recursos en el presupuesto nacional que permitan enfrentar adecuadamente los efectos del Cambio Climático en Chile desde el punto de vista de la mitigación y adaptación**, lo cual indudablemente complica el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante la Comunidad Internacional y las metas de Carbono Neutralidad al 2030 y 2050.

⁴ MMA-GEF-PNUD. 2016. Guía de Política Pública para la aplicación de una estrategia financiera en el caso de las áreas marinas costeras. 12 p.

⁵ WCS. 2018. Pasos para la sustentabilidad financiera de las Áreas Marinas Protegidas de Chile. Wildlife Conservation Society-Chile. Santiago. 76p.