

MINUTA

FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO – SNASPE Octubre de 2020

1. El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE¹) es administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), servicio dependiente del Ministerio de Agricultura. En la Ley de Presupuestos, los recursos asociados a su administración y gestión están en la Partida 13, Capítulo 5, Programa 04.
2. Al igual que otros presupuestos, el SNASPE está conformado por Ingresos y Gastos.

Los **ingresos totales** del SNASPE tienen principalmente dos orígenes distintos:

- **Ingresos de operación** que provienen fundamentalmente de la recaudación por el cobro de ingresos a las unidades del SNASPE y, por lo tanto, representan la contribución que realizan los visitantes;
- **Aportes fiscales** que son transferidos directamente desde el gobierno central al programa respectivo.

También, en los ingresos, es posible encontrar otras denominaciones referidas a recuperación de préstamos, saldo inicial en caja, transferencias para gastos de capital, entre otras.

Los **gastos totales del SNASPE** se componen, en general, de las siguientes denominaciones: 1. Gastos en personal (sueldos, horas extras, honorarios, viáticos, jornales transitorios), 2. Bienes y servicios de consumo, 3. Prestación de seguridad social, 4. Transferencias corrientes, 5. Adquisición de activos no financieros, 6. Iniciativas de inversión o 7. Servicios de la deuda. Entre 1. y 2. se refleja parte importante del gasto.

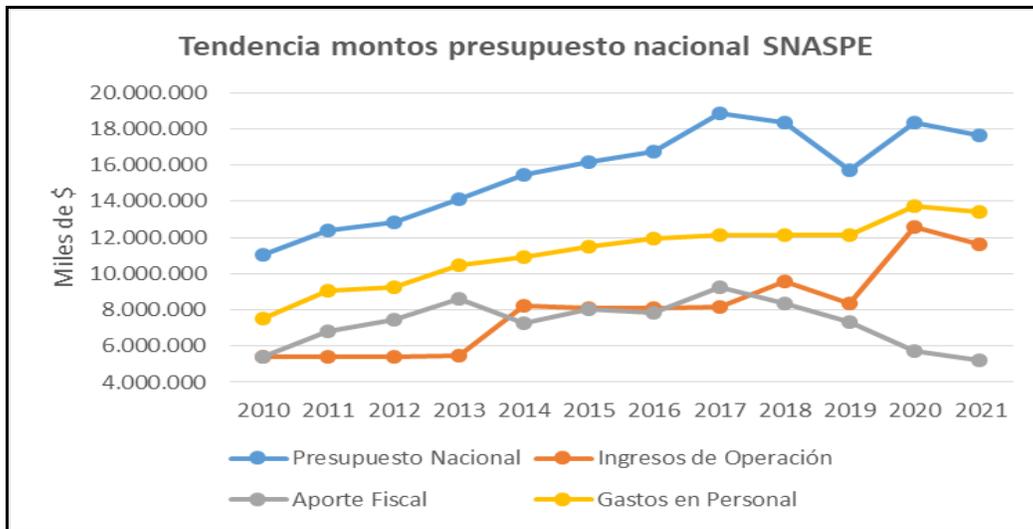
3. El gráfico n° 1 muestra la tendencia del presupuesto nacional, ingresos de operación, aporte fiscal y gastos en personal del SNASPE, entre 2010 y 2021. A su vez, el cuadro n° 1 indica los montos en miles de \$, la variación anual y el respectivo porcentaje de variación. Al respecto, es posible comentar que:
 - **El presupuesto total** tiene una tendencia al aumento hasta el 2017, que después decrece al 2019, aumenta el 2020, y disminuye el 2021 en \$ 720.610.000 con una **variación negativa de 3,9% respecto del 2020**. Cabe señalar que la representación porcentual del SNASPE respecto al presupuesto total de CONAF es de 15,8%, y respecto del MINAGRI y el Presupuesto Nacional es apenas 2,3% y 0,03%, respectivamente.
 - **El ingreso de operación** se mantuvo casi constante entre el 2010 y 2013. Aumentó el 2014 y se mantuvo más o menos constante hasta el 2019, donde ocurre una fuerte alza el 2020, para el 2021 presentar una disminución de \$982.759 millones de pesos (-7,8%) respecto al 2020.

Con la crisis sanitaria del COVID 19, es probable que exista una sobrestimación de los montos presupuestados, considerando que las unidades del SNASPE han estado cerradas a público durante meses, y todo indica que durante el 2021 también deberán tomarse medidas en el mismo sentido. Las restricciones a las visitas, obviamente, generará una merma a la recaudación en las unidades del SNASPE, lo que, a su vez, impactará los ingresos de operación consignados en el presupuesto total.

¹ El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, cuenta con 105 unidades (41 Parques Nacionales, 46 Reservas Nacionales y 18 Monumentos Naturales, con una superficie de 18,6 millones de hectáreas, que corresponden al 21,3% del territorio continental de Chile (CONAF, 2020).

- **El Aporte Fiscal** muestra una tendencia leve de aumento entre 2010 y 2017, para luego disminuir cada año hasta el 2021, donde la propuesta de aporte fiscal tiene una disminución de \$543.808.000 (- 9,5%) respecto al 2020. El aporte fiscal para el 2021 representa solo el 29,5% del total del presupuesto. A modo de ejemplo, el aporte fiscal para el SNASPE, fue de \$ 5.416.379.000² el año 2010. Dividiendo esta cifra por la superficie total del SNASPE en ese año (14.569.895 há), resulta que el **Estado invirtió \$372 por hectárea**. Si el cálculo se realiza con el aporte fiscal presupuestado para el 2021, con una superficie actual de 18.616.767 há, el **Estado pretende invertir \$279 por hectárea**; es decir, **\$93 por hectárea menos que en 2010**.
- **El Gasto en Personal** es la denominación más importante dentro del Gasto. Está compuesto por los sueldos de los trabajadores, horas extraordinarias, viáticos y jornales transitorios³. El gráfico muestra una tendencia de aumento entre el 2010 y 2020, para disminuir \$325.996.000 (-2,4%) en el presupuesto 2021. El aporte fiscal debería como mínimo cubrir el 100% del gasto en personal. Sin embargo, al establecer un índice⁴ entre el Aporte Fiscal y el Gasto en Personal desde el 2010, éste **disminuye desde un 0,7 el 2010 a un 0,4 el 2021**; es decir, el aporte fiscal ni siquiera garantiza los sueldos de los trabajadores y estos dependen del ingreso de operación, es decir de la visitación a las áreas protegidas.

Gráfico n° 1: Tendencia del presupuesto nacional y de algunas denominaciones del SNASPE, desde 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES. **Nota:** El presupuesto nacional 2021 está en tramitación legislativa.

² Monto deflactado a agosto de 2020, según la variación del IPC.

³ Jornales Transitorios es un tipo de contrata al interior de CONAF parecida a contratos a plazo fijo.

⁴ El Índice AF/GP para el período 2010 – 2021 es el siguiente: 2010: 0,7; 2011: 0,7; 2012: 0,8; 2013: 0,8; 2014: 0,7; 2015: 0,7; 2016: 0,7; 2017: 0,7; 2018: 0,7; 2019: 0,6; 2020: 0,4; y 2021: 0,4

Cuadro n° 1: Montos asociados al presupuesto del SNASPE entre 2010 y 2021.

| Año | PRESUPUESTO TOTAL | | | INGRESOS DE OPERACIÓN | | | APORTE FISCAL | | | GASTOS DEL PERSONAL | | |
|------|-------------------|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------------------|----------------|---------------|-------------------------|----------------|---------------------|-------------------------|----------------|
| | Miles de \$ | Variación (miles de \$) | % de variación | Miles de \$ | Variación (miles de \$) | % de variación | Miles de \$ | Variación (miles de \$) | % de variación | Miles de \$ | Variación (miles de \$) | % de variación |
| 2010 | 11.044.406 | | | 5.422.154 | | | 5.416.379 | | | 7.498.537 | | |
| 2011 | 12.405.360 | 1.360.954 | 12,3 | 5.419.991 | -2.162 | -0,04 | 6.797.253 | 1.380.874 | 25,5 | 9.072.213 | 1.573.676 | 21 |
| 2012 | 12.839.783 | 434.423 | 3,5 | 5.409.076 | -10.916 | -0,2 | 7.428.166 | 630.913 | 9,3 | 9.225.942 | 153.728 | 1,7 |
| 2013 | 14.090.098 | 1.250.315 | 9,7 | 5.468.084 | 59.009 | 1,1 | 8.621.989 | 1.193.823 | 16,1 | 10.441.636 | 1.215.694 | 13,2 |
| 2014 | 15.463.471 | 1.373.373 | 9,7 | 8.223.425 | 2.755.341 | 50,4 | 7.240.022 | -1.381.967 | -16 | 10.944.026 | 502.390 | 4,8 |
| 2015 | 16.138.249 | 674.778 | 4,4 | 8.117.132 | -106.293 | -1,3 | 8.021.094 | 781.072 | 10,8 | 11.512.049 | 568.023 | 5,2 |
| 2016 | 16.721.850 | 583.601 | 3,6 | 8.118.212 | 1.080 | 0,01 | 7.829.258 | -191.836 | -2,4 | 11.927.114 | 415.065 | 3,6 |
| 2017 | 18.847.246 | 2.125.396 | 12,7 | 8.183.143 | 64.931 | 0,8 | 9.268.272 | 1.439.014 | 18,4 | 12.120.767 | 193.653 | 1,6 |
| 2018 | 18.334.793 | -512.453 | -2,7 | 9.576.117 | 1.392.974 | 17 | 8.327.170 | -941.102 | -10,2 | 12.163.878 | 43.111 | 0,4 |
| 2019 | 15.709.393 | -2.625.400 | -14,3 | 8.375.454 | -1.200.663 | -12,5 | 7.333.929 | -993.242 | -11,9 | 12.152.528 | -11.350 | -0,1 |
| 2020 | 18.348.573 | 2.639.180 | 16,8 | 12.587.610 | 4.212.156 | 50,3 | 5.746.589 | -1.587.340 | -21,6 | 13.717.454 | 1.564.926 | 12,9 |
| 2021 | 17.627.963 | -720.610 | -3,9 | 11.604.851 | -982.759 | -7,8 | 5.202.781 | -543.808 | -9,5 | 13.391.458 | -325.996 | -2,4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES. **Nota 1:** Los valores nominales entre el 2010 y 2020, han sido actualizados a precios de agosto de 2020 (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 2021 se encuentra en tramitación legislativa al momento de realizar éste informe.

4. Los gastos en personal se muestran en el cuadro n° 2. En base a esto es posible concluir:

- Para el 2021, la dotación máxima de personal disminuye en 13 personas, situación muy distinta al aumento de 25 y 32 personas que hubo el año 2019 y 2020, respectivamente.
- También, para el 2021 las horas extraordinarias, los viáticos nacionales e internacionales, disminuyeron un 53,4%, 42,4% y 48,4%, respectivamente; respecto del 2020.
- La cifra de jornales transitorios considera 536 personas, al igual que el 2020; no obstante, la asignación presupuestaria disminuye en \$350.318.000 (-13,6%), situación que no se explica y que, probablemente, provocará menor contratación. Es evidente que en Chile existe un déficit de personal para la gestión y administración del SNASPE, situación que debiese ser revisada, considerando el aumento de superficie bajo protección y analizado en profundidad la cantidad requerida para las unidades del SNASPE. Con ello, se debería elaborar un plan para aumentar progresivamente la dotación, en vez de disminuirla.
- El promedio del gasto de personal respecto al gasto total (presupuesto total) entre el 2010 y 2021 es de 71,6%.

Cuadro n° 2: Gastos de personal para el SNASPE desde 2010.

| Año | Gasto en Personal (miles de \$) | Gastos incluidos en el Gasto en Personal | | | | | | % del Gasto respecto del Gasto Total de Personal |
|------|---------------------------------|--|---|--|---|--------------------------|-------------------------------------|--|
| | | Dotación máxima de personal | Horas extraordinarias año (miles de \$) | Viático a nivel nacional (miles de \$) | Viático a nivel internacional (miles de \$) | Jornales transitorios n° | Jornales transitorios (miles de \$) | |
| 2010 | 7.498.537 | 538 | 19.048 | 159.909 | s/i | s/i | 579.900 | 67,9 |
| 2011 | 9.072.213 | 538 | 32.559 | 159.845 | 10 | s/i | 784.473 | 73,1 |
| 2012 | 9.225.942 | 536 | 36.433 | 162.872 | 3.366 | s/i | 877.216 | 71,9 |
| 2013 | 10.441.636 | 536 | 46.609 | 158.734 | 3.117 | s/i | 1.732.373 | 74,1 |
| 2014 | 10.944.026 | 536 | 46.779 | 186.350 | 2.889 | s/i | 2.146.279 | 70,8 |
| 2015 | 11.512.049 | 544 | 76.481 | 267.512 | 2.976 | s/i | 2.208.261 | 71,3 |
| 2016 | 11.927.114 | 544 | 46.622 | 275.340 | 3.089 | 470 | 2.208.686 | 71,3 |
| 2017 | 12.120.767 | 550 | 45.180 | 275.603 | 3.182 | 472 | 2.241.644 | 64,3 |
| 2018 | 12.163.878 | 550 | 45.341 | 276.583 | 3.264 | 472 | 2.249.618 | 66,3 |
| 2019 | 12.152.528 | 575 | 43.248 | 228.580 | 3.195 | 447 | 2.009.511 | 77,4 |
| 2020 | 13.717.454 | 607 | 144.362 | 322.901 | 3.278 | 536 | 2.576.425 | 74,8 |
| 2021 | 13.391.458 | 594 | 67.246 | 185.838 | 1.691 | 536 | 2.226.107 | 76,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Dipres. **(1):** Valores nominales entre el 2010 y 2020, actualizados a precios de agosto de 2020 (año base), mediante la variación del IPC. Se utilizó el promedio anual del IPC, de la serie histórica empalmada base 2018=100 (índices) del INE. **(2):** El presupuesto 2021 se encuentra en tramitación legislativa al momento de realizar éste informe. s/i: Sin información.

CONCLUSIÓN

El presupuesto para el SNASPE 2021 debe aumentarse considerablemente si es que el objetivo es conservar y preservar las unidades del SNASPE. Particularmente, para el año 2021 es importante que se incremente el aporte fiscal, debido a que existe una alta probabilidad que no se logre recaudar lo consigando en el presupuesto. Además, cabe señalar que los ingresos de operación podrían estar sobrestimados, ya que no existe, al parecer, un análisis de escenarios en el marco de la pandemia COVID-19 que enfrenta el país.

Por lo tanto, proyectar ingresos a partir de un escenario impredecible respecto a la recaudación por visitantes es un error. Por otro lado, la estrategia de autofinanciamiento del SNASPE a través de los ingresos de operación y la disminución del aporte fiscal, puede interpretarse como una renuncia a financiar el SNASPE, pues el Estado de Chile ni siquiera está garantizando los sueldos de los profesionales y guardaparques que conforman este programa en el presupuesto de CONAF.