

MINUTA**FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (SNASPE)****Noviembre de 2021****PRINCIPALES PUNTOS:**

- **La propuesta de presupuesto para el 2022 mantiene la estrategia de autofinanciamiento del SNASPE, a través de los ingresos de operación (visitas a las áreas protegidas), los cuales han recaudado menos de lo estimado durante 2020 y 2021, producto del escenario de pandemia, mientras el Aporte fiscal propuesto por el Ejecutivo (\$10.864 millones de pesos), una vez más no garantiza el salario de los trabajadores de este programa de CONAF (\$14.061 millones de Gastos en personal).**
- **Si bien el presupuesto total para el SNASPE 2022 aumenta en un 36,7% en relación a 2021 (\$6.468 millones), es preciso señalar que el 82,5% de dicho aumento (\$ 5.338 millones) se pretende destinar para inversiones en 2 de las 106 unidades del sistema (Parque Nacional Torres del Paine y el Parque Nacional Queulat). Por lo tanto, para efectos del análisis presupuestario en relación a lo que realmente aporta el Estado al fortalecimiento del SNASPE en su conjunto, habría que descontar dicho monto del Presupuesto Total y del Aporte Fiscal, quedando el presupuesto para el 2022 de \$18.096 millones y \$5.526 millones, respectivamente. Lo anterior, confirma entonces que el aumento del presupuesto para el SNASPE en relación a 2021, es tan sólo de un 6% para el Presupuesto Total y un 5,8% para el Aporte fiscal, por lo que debiesen destinarse mayores recursos si el objetivo es conservar y preservar las 106 unidades del SNASPE.**

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 contenidos en la Partida 13, Capítulo 5, Programa 04.

2. Al igual que otros presupuestos, **el SNASPE está conformado por Ingresos y Gastos.**

El mayor monto del **ingreso total** del SNASPE se compone principalmente de 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, representa la contribución que realizan los visitantes; y
- **Aporte fiscal** transferido directamente desde el Gobierno Central al programa respectivo.

También, el ingreso total se compone de otras denominaciones tales como venta de activos no financieros, recuperación de préstamos, endeudamiento, saldo inicial en caja y transferencias para gastos de capital.

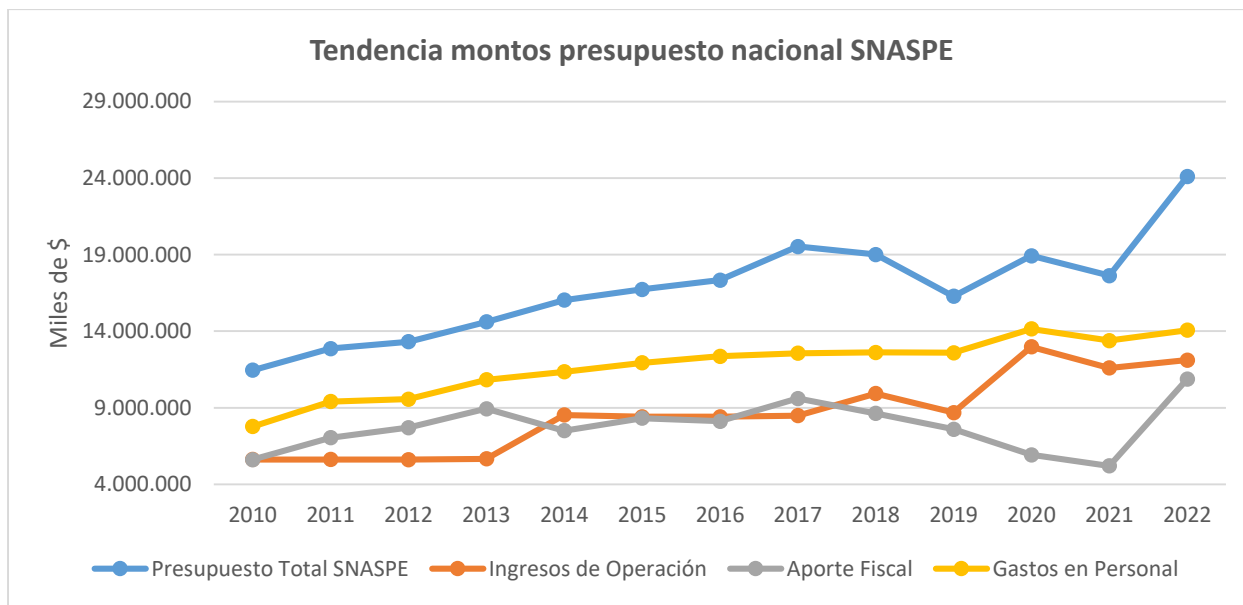
El **gasto total** se compone en general de las siguientes denominaciones: 1. Gastos en personal (sueldos, horas extras, honorarios, viáticos y jornales transitorios), 2. Bienes y servicios de consumo, 3. Prestación de seguridad social, 4. Transferencias corrientes, 5. Adquisición de activos financieros y no financieros, 6. Iniciativas de inversión y 7. Servicios de la deuda.

Cabe tener presente que gran parte del gasto total se concentra en Gastos en personal y Bienes y servicios de consumo. Para el año 2022, según la propuesta del Ejecutivo, el 71,7% se destinaría a estos ítems: 58,4% para Gasto en personal y 13,3% para Bienes y servicios de consumo.

¹ El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado - SNASPE, cuenta con 106 unidades (42 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. A su vez, el SNASPE protege 107 de los 127 ecosistemas terrestres presentes en el país, de los cuales 35 cumplen la meta AICHI de representación del 17%, mientras que 72 se encuentran bajo dicha meta. Fuente: web de CONAF <http://www.parquesnacionales.cl/que-es-el-snaspe/>

3. El gráfico n° 1 muestra la tendencia del presupuesto total del SNASPE, y su ingreso de operación, aporte fiscal y gastos en personal del SNASPE, entre 2010 y 2022. A su vez, el cuadro n° 2 indica los montos en miles de \$, la variación anual y el respectivo porcentaje de variación.

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 2022 está en tramitación legislativa.

Al respecto, es posible comentar que:

- **El Presupuesto total** si bien se propone aumentar por \$ 6.468 millones (36,7%), respecto del 2021, esto no representa un fortalecimiento del sistema, puesto que \$ 5.338 millones (82,5% del aumento) se concentran en dos iniciativas de inversión -el Parque Nacional Torres del Paine y el Parque Nacional Queulat, según señaló el Gobierno-, mientras que el ítem de Gasto en personal aumenta solo en \$670 millones (5% en relación a 2021), y Bienes y servicios de consumo en \$ 7 millones (0,2% en relación a 2021).

Por otra parte, la representación porcentual del SNASPE respecto al presupuesto total de CONAF es de un 22,8%, y respecto del MINAGRI y el Presupuesto Nacional es apenas un 3% y 0,03%, respectivamente.

- **El ingreso de operación**, que como se mencionó anteriormente, son aquellos ingresos que se originan fundamentalmente de la recaudación por el cobro de entradas a las unidades del SNASPE en temporada alta de visitación (verano principalmente), y por lo tanto, representa la contribución que realizan los visitantes; se mantuvo casi constante entre el 2010 y 2013, aumentó el 2014 y vuelve a ser más o menos constante hasta el 2019, donde ocurre una fuerte alza el 2020, para luego ser constante entre el 2020 y 2022, de aprobarse el presupuesto en discusión para el próximo periodo. Respecto del 2021, el ingreso de operación para 2022 aumenta en M\$ 510.613 (4,4%).

Es importante destacar que con la crisis sanitaria del COVID 19, el informe de ejecución presupuestaria trimestral para el período 2020², elaborado por DIPRES, indica que los ingresos de operación disminuyeron. De un presupuesto total asignado inicialmente de M\$ 12.587.610, sólo fueron ejecutados M\$ 6.024.739; es decir, el 47,9%. Para el año 2021³, la cifra es mucho menor porque de un total de M\$ 11.604.581 asignados, sólo M\$ 1.801.759 (15,5%) han sido ejecutados a agosto de 2021. Es decir, bajo este escenario de pandemia, la recaudación por visitación ha disminuido considerablemente, a pesar que desde mediados de julio del presente año todas las unidades del SNASPE que cuentan con administración están abiertas.

- **El Aporte Fiscal** muestra una tendencia leve de aumento entre 2010 y 2017, para luego disminuir cada año hasta el 2021. No obstante, **para el 2022 se propone aumentar el presupuesto en M\$ 5.661.753** respecto del 2021, representando el 45,1% del total del presupuesto. **No obstante, dicho aumento es para solventar principalmente proyectos anuales de inversión en el Parque Nacional Torres del Paine y el Parque Nacional Queulat, según indicó la ministra de Agricultura y el Director de CONAF en la 5ta Subcomisión Mixta de Presupuestos.** De la cifra señalada anteriormente, el 94,2%, es decir M\$5.338.518 están destinados a inversión y por tanto no serán utilizados en los gastos habituales consignados en el presupuesto del SNASPE.

Por otro lado, el cociente entre la superficie de hectáreas y el aporte fiscal, genera un indicador de cuanto el Estado invierte realmente en el SNASPE. Para el 2022 se estima en \$ 583 por hectárea, pero esto considera el total del aporte fiscal, incluido el financiamiento específico destinado a proyectos de inversión en los Parques Nacionales Torres del Paine y Queulat (**Nota:** la superficie del SNASPE es de 18.620.139 ha).

- **El Gasto en Personal** es la denominación más importante dentro del concepto Gasto. Está compuesto por los sueldos de los trabajadores, horas extraordinarias, viáticos y jornales transitorios⁴. El gráfico n°1 muestra una tendencia de aumento entre el 2010 y 2020, para disminuir el 2021 en M\$ 755.439 y aumentar el 2022 en M\$ 670.438; la curva muestra una tendencia a aplanarse, lo que complementa el hecho de que no ha existido aumento en personal de las áreas protegidas del SNASPE. Por su parte, el aporte fiscal, que es la base del financiamiento para la gestión y administración de las áreas protegidas del SNASPE, debería como mínimo cubrir el 100% del gasto en personal. **Sin embargo, al establecer un índice⁵ entre el Aporte Fiscal y el Gasto en Personal desde el 2010, este disminuye desde un 0,7 el 2010 a un 0,4 el 2021. Respecto al 2022, es necesario realizar una explicación porque al considerar los números absolutos, el índice señalado anteriormente es de 0,8; no obstante, como una parte importante del Gasto corresponde a Iniciativas de Inversión (M\$5.338.518) que irán directamente a proyectos en el Parque Nacional Torres del Paine y el Parque Nacional Queulat; es necesario descontar el monto asignado a “Iniciativas de Inversión” del “Aporte Fiscal” de tal manera que refleje correctamente al aporte del Estado al SNASPE. Al descontar dichos montos, el índice de 0,8 baja a 0,4; es decir, el mismo índice para el 2020 y 2021.** Cabe señalar que el aporte fiscal aún no garantiza los sueldos de los trabajadores y estos dependen del ingreso de operación, es decir, de la visitación a las áreas protegidas.

² https://www.dipres.gob.cl/597/articles-215287_doc_pdf.pdf

³ https://www.dipres.gob.cl/597/articles-249418_doc_pdf.pdf

⁴ Jornales Transitorios es un tipo de contrata al interior de CONAF parecida a contratos a plazo fijo.

⁵ 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

4. Los gastos en personal se muestran en el cuadro n° 1. En base a esto es posible concluir:

- Para el 2022, la dotación máxima de personal se mantiene igual que el 2021 en 594 personas. Si se compara con el 2020, disminuye en 13 personas; situación muy distinta al aumento de 25 y 32 personas que hubo el año 2019 y 2020, respectivamente.
- El monto de horas extraordinarias aumenta considerablemente respecto al 2021, y el monto de los viáticos nacionales e internacionales, se mantienen casi iguales respecto al año anterior.
- La cifra de jornales transitorios considera 536 personas, al igual que el 2021, y la asignación presupuestaria aumenta sólo en M\$ 108.177. 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. Por otro lado, existe incertidumbre respecto a la concreción de la mayoría de los Planes de Manejo del SNASPE porque muchos de ellos ubicados en sectores salmoneros requieren consulta indígena y por lo tanto no están siendo operativos. Se requiere urgente destinar fondos para aquello.
- El promedio del gasto de personal respecto al gasto total (presupuesto total) entre el 2010 y 2022 es de 70,6%.

Cuadro n° 1: 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	7.773.125	538	19.048	159.909	s/i	s/i	579.900	67,9
2011	9.404.427	538	32.559	159.845	10	s/i	784.473	73,1
2012	9.563.785	536	36.433	162.872	3.366	s/i	877.216	71,9
2013	10.823.996	536	46.609	158.734	3.117	s/i	1.732.373	74,1
2014	11.344.783	536	46.779	186.350	2.889	s/i	2.146.279	70,8
2015	11.933.607	544	76.481	267.512	2.976	s/i	2.208.261	71,3
2016	12.363.871	544	46.622	275.340	3.089	470	2.208.686	71,3
2017	12.564.615	550	45.180	275.603	3.182	472	2.241.644	64,3
2018	12.609.305	550	45.341	276.583	3.264	472	2.249.618	66,3
2019	12.597.539	575	43.248	228.580	3.195	447	2.009.511	77,4
2020	14.146.897	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
2022	14.061.896	594	205.274	185.126	1.765	536	2.334.284	58,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Dipres. (1): Valores nominales entre el 2010 y 2021, actualizados a precios de agosto de 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 INE. (2): El presupuesto 2022 se encuentra en tramitación legislativa al momento de realizar este informe. s/i: Sin información.

Cuadro n° 2: Montos asociados al presupuesto del SNASPE entre 2010 y 2022.

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	11.448.839			5.620.707			5.614.721			7.773.125		
2011	12.859.629	1.410.790	12,3	5.618.465	-2.242	-0,04	7.046.160	1.431.439	25,5	9.404.427	1.631.303	21,0
2012	13.309.960	450.331	3,5	5.607.149	-11.316	-0,2	7.700.177	654.017	9,3	9.563.785	159.358	1,7
2013	14.606.061	1.296.101	9,7	5.668.319	61.169	1,1	8.937.716	1.237.539	16,1	10.823.996	1.260.212	13,2
2014	16.029.725	1.423.664	9,7	8.524.557	2.856.238	50,4	7.505.143	-1.432.573	-16,0	11.344.783	520.787	4,8
2015	16.729.213	699.488	4,4	8.414.372	-110.185	-1,3	8.314.817	809.674	10,8	11.933.607	588.824	5,2
2016	17.334.185	604.972	3,6	8.415.491	1.119	0,01	8.115.956	-198.861	-2,4	12.363.871	430.264	3,6
2017	19.537.410	2.203.225	12,7	8.482.800	67.309	0,8	9.607.665	1.491.709	18,4	12.564.615	200.744	1,6
2018	19.006.191	-531.219	-2,7	9.926.783	1.443.983	17,0	8.632.101	-975.564	-10,2	12.609.305	44.690	0,4
2019	16.284.652	-2.721.539	-14,3	8.682.153	-1.244.630	-12,5	7.602.488	-1.029.613	-11,9	12.597.539	-11.766	-0,1
2020	18.923.000	2.638.348	16,2	12.981.682	4.299.529	49,5	5.926.494	-1.675.995	-22,0	14.146.897	1.549.358	12,3
2021	17.627.963	-1.295.037	-6,8	11.604.851	-1.376.831	-10,6	5.202.781	-723.713	-12,2	13.391.458	-755.439	-5,3
2022	24.096.878	6.468.915	36,7	12.115.464	510.613	4,4	10.864.534	5.661.753	108,8	14.061.896	670.438	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES. **Nota 1:** Los valores nominales entre el 2010 y 2021, han sido actualizados a precios de agosto de 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 éste informe.

CONCLUSIONES:

Si bien el presupuesto total para el SNASPE 2022 aumenta en un 36,7% en relación a 2021 (\$6.468 millones de pesos), es preciso señalar que el 82,5% de dicho aumento (\$ 5.338 millones) se pretende destinar para inversiones en el Parque Nacional Torres del Paine y el Parque Nacional Queulat. Por lo tanto, para efectos del análisis presupuestario en relación a lo que realmente aporta el Estado al fortalecimiento del SNASPE en su conjunto, habría que descontar dicho monto del Presupuesto Total y del Aporte Fiscal, quedando el presupuesto para el 2022 de \$18.096 millones y \$5.526 millones, respectivamente. Lo anterior, confirma entonces que **el aumento del presupuesto para el SNASPE (sin la iniciativa de inversión antes mencionada) es tan sólo de un 6% para el Presupuesto Total y un 5,8% para el aporte fiscal, entre 2021 y 2022.**

Por lo tanto, **deben destinarse mayores recursos si el objetivo es conservar y preservar las 106 unidades del SNASPE en su conjunto.** A su vez, la ejecución del aporte fiscal del 2020 y 2021, indica que no se está recaudando lo estimado por ingresos de operación, lo cual podría explicarse por una sobreestimación de dicho monto dado por el contexto de pandemia COVID 19 que enfrenta el país, según se muestra en el siguiente cuadro:

SNASPE			
AÑO	Ingreso de Operación Aprobado (miles de \$)	Ingreso de Operación Ejecutado (miles de \$)	% Ejecutado
2020	\$12.587.610	\$6.024.739	47,9%
2021	\$11.604.581	\$1.801.759	15,5%

Esto deja en evidencia que proyectar ingresos a partir de un escenario incierto respecto a la recaudación por visitantes es un grave error. Por otro lado, **la estrategia de autofinanciamiento del SNASPE a través de los ingresos de operación 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.**