

Minuta
Financiamiento Áreas Protegidas Públicas Terrestres
Proyecto de Ley de Presupuestos 2024

Partida 13 MINISTERIO DE AGRICULTURA
Capítulo 05 Corporación Nacional Forestal
Programa 04 Áreas Silvestres Protegidas

Octubre 2023

Cristopher Toledo Puga
Economista de Fundación Terram



Parque Nacional Nevado Tres Cruces, comuna de Copiapó, Región de Atacama. Créditos: Fundación Terram

1. Introducción

Con la reciente publicación de la Ley 21.600, que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (en adelante SBAP), se espera que a contar del tercer año de implementación de la nueva ley las actuales categorías de áreas protegidas, que formaban parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE)¹, pasen a ser parte de este Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que contempla este Servicio, por lo tanto, de momento seguirá siendo la Corporación Nacional Forestal (CONAF) la encargada de la administración y gestión de estas Áreas Silvestres Protegidas (ASP), hasta que ocurra el definitivo traspaso al SNAP.

Debido a lo anterior, **para el presente Proyecto de Ley de Presupuesto 2024 (en adelante PL 2024) (Boletín N°16.330-05) se ha mantenido en el Programa 04 Áreas Silvestres Protegidas (ASP), del Capítulo 05 de la CONAF correspondiente a la Partida 13 del Ministerio de Agricultura**, los recursos que son destinados para la administración y gestión de las unidades que han sido categorizadas como Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas (Forestales y Nacionales).

Si bien con la publicación de la Ley SBAP se espera aumentar los recursos destinados a la protección de la biodiversidad, el PL de Presupuesto 2024 destinado a la administración y gestión de las ASP del Estado muestra un **incremento de solo un 0,9% respecto del actual presupuesto, lo que representa un 0,024% del presupuesto de la nación**, una de las representaciones más bajas desde que se comenzó a asignar presupuesto a estas ASP mediante este programa.

En este contexto a continuación realizaremos un breve análisis del presupuesto destinados a las ASP del Estado de manera histórica y lo contrastaremos con el actual PL 2024.

2. Composición actual de las ASP del Estado

En la actualidad las ASP que corresponden al SNASPE está compuesto por 109 unidades que suman 18,8 millones de hectáreas (ha) **(ver tabla 1)**, representando un 21% del territorio continental de nuestro país², concentrando un 89% de la superficie en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. Cabe destacar que durante el presente año 2023 se sumaron tres nuevos Parques Nacionales³ que sumaron una superficie total de 242.271,5 ha.

Para el año 2022 existían 85 unidades de ASP con administración efectiva, es decir, con presencia de personal administrativo y guardaparques (CONAF, 2022). Para ese mismo año, la dotación de personal se componía de 787 funcionarios(as) de los cuales 579 eran permanente y 208 transitorios, de estos un 61% y un 58% cumplía labores de guardaparques, respectivamente. **En el PL 2024, se considera una dotación máxima de personal de 594 permanentes y 536 transitorios**, manteniéndose sin variaciones respecto de lo establecido en la actual Ley de Presupuesto 2023.

¹ Con la publicación de la Ley 21.600 se deroga la Ley 18.362 que creaba el SNASPE.

² Este cálculo no considera las 2.628.429,2 de la Reserva Nacional Kawésqar que está compuesta por superficie marina.

³ Estos son Salar de Huasco, Desierto Florido y Glaciares de Santiago.

Tabla 1. Información general de la actual composición de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, 2023

Categoría	Unidades	Superficie (ha)	Representación respecto del total
Parques Nacionales	46	13.452.119	71%
Monumentos Naturales	18	34.357	0,2%
Reservas Nacionales*	28	3.207.261	17%
Reservas Forestales	17	2.168.674	11%
Total	109	18.862.411	100%

Fuente: elaboración propia a partir de información CONAF.

Nota (*): Las Reservas Nacionales incluyen la totalidad de superficie de la Reserva Nacional Kawésqar que está compuesta por 2.628.429,2 ha de superficie marina, las cuales son administradas y gestionadas por CONAF.

3. Análisis de Programa 04 Áreas Silvestres Protegidas (ASP)

3.1. Ingresos totales

Los ingresos totales que anualmente se han asignados vía Ley de Presupuesto en promedio se han mantenidos en los \$ 20.134 millones, en el periodo 2009-2023 (**ver gráfico 1**), mostrando un crecimiento relativo de un 46%, pasando de los \$ 13.407 millones en 2009 a los \$ 19.616 en 2023. Por su parte, los montos ejecutados anualmente se han mantenido en promedio en los \$ 22.065 millones, pasando de los \$ 16.481 millones en 2009 a los \$ 20.553 millones en 2023⁴. Los montos ejecutados representan en promedio un 110% a los montos asignados inicialmente vía Ley de Presupuesto para cada año.

Respecto del Proyecto de Ley 2024, podemos ver que los ingresos totales que equivalen a \$ 20.738 millones solo aumentan en un 0,9% respecto del presupuesto inicial más reajustes y leyes especiales del presente año 2023. Esta propuesta iría en la misma línea de reducción del presupuesto que se viene observando desde el año 2017, siendo solo el 2022 el año que escapa a esta tendencia; esto último ocurre debido al aumento del presupuesto transitorio que se otorgó por única vez para iniciativas de inversiones en dos unidades de ASP (Parque Nacional Torres del Paine y el Parque Nacional Queulat), por un monto de \$ 5.338 millones del 2022 (Toledo, 2022).

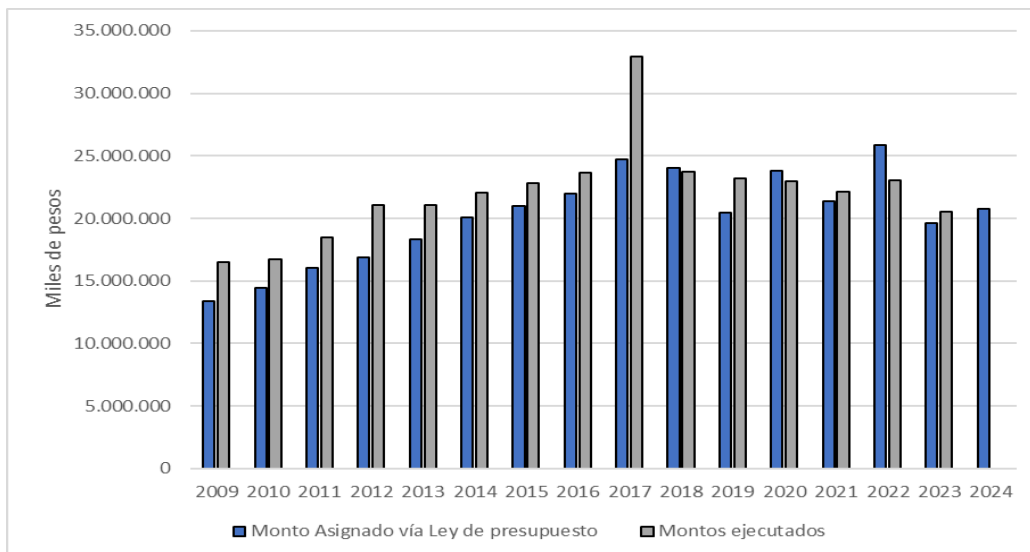
Por otro lado, se debe considerar que para el presente año 2023 se está ejecutando el presupuesto con una baja de los ingresos totales en un 24%, respecto del 2022, según los montos considerados inicialmente en la Ley de Presupuesto para cada año (en valores 2024). **Si tomamos como referencia el año 2022, vemos que el PL 2024, propone mantener esta disminución de los ingresos totales en un 20%.**

El leve aumento propuesto en el PL 2024 no se condice con la promulgación de tres nuevos Parques Nacionales y tampoco con el cumplimiento de los objetivos de conservación para los cuales son creadas estas unidades. Además, se debe considerar que actualmente al menos 21 unidades se encontrarían sin presencia de personal de CONAF (sin considerar las 3 unidades creadas este año 2023) y que múltiples estudios han establecido que las ASP del Estado mantienen una brecha

⁴ El monto que hemos establecido como ejecutado para el 2023, corresponde al monto asignado inicialmente vía Ley de Presupuesto más reajustes y Leyes Especiales.

significativa en cuanto a financiamiento, que ya para el año 2012 se encontraba entre \$ 7.867 millones y \$ 16.445 millones, considerando un escenario básico y óptimo, respectivamente, según Ladrón de Guevara (2014).

Gráfico 1. Ingresos totales y montos ejecutados (2009-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DIPRES, Partida 13, capítulo 05, Programa 04 de la Ley de Presupuesto.

Nota 1: los valores han sido actualizados a pesos del 2024, según variaciones del IPC. Para el año 2024 se consideró una variación del 3,5%, según lo proyectado en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024.

Nota 2: el monto ejecutado para el 2023 corresponde al monto inicial asignado vía ley de presupuesto más reajuste y leyes especiales.

Nota 3: el monto del año 2024 corresponde a la propuesta de Ley de Presupuesto 2024.

3.2. Aporte fiscal e ingresos de operación

Hasta el año 2017 el aporte fiscal y los ingresos de operación mantenían una distribución similar y por varios años el aporte fiscal fue superior a los ingresos de operación. Sin embargo, a partir del año 2018 esta tendencia se revierte, cuando la composición del presupuesto comienza a tener una mayor dependencia de los ingresos de operación, alcanzando a representar un 69% para el 2020 y 2021. **Para el PL 2024 se mantiene esta tendencia, ya que los ingresos de operación tienen una mayor contribución en el presupuesto alcanzando un 54% del total.** La tendencia de incrementar la representación de los ingresos de operación refleja la implementación paulatina de un mecanismo de **autofinanciamiento** para las unidades de ASP del Estado **a través del corte de entradas de un número limitado de unidades.**

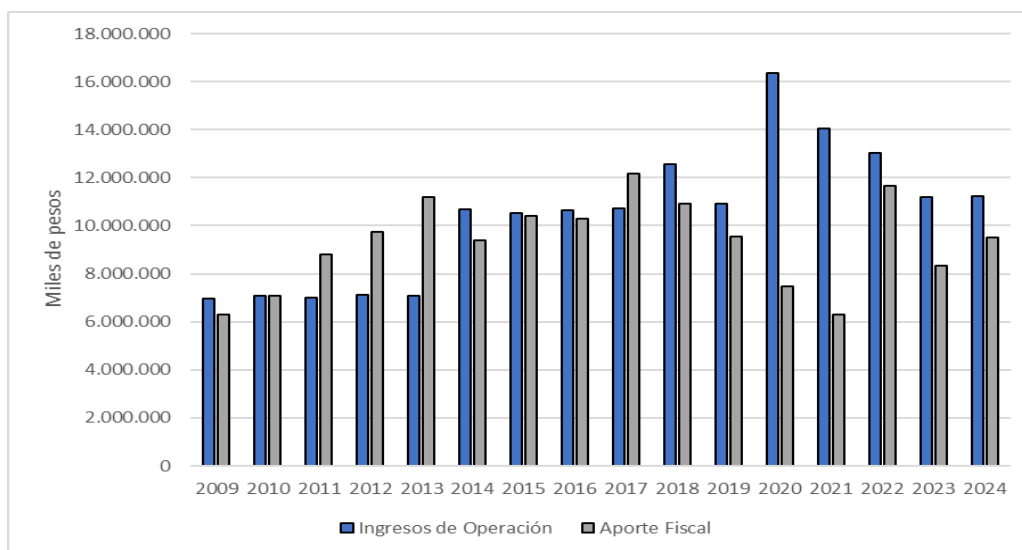
El aporte fiscal asignado anualmente se ha mantenido en promedio en los \$ 9.312 millones durante el periodo 2009-2023, creciendo en un 32%, pasando de los \$ 6.311 millones en 2009 a los \$ 8.352 en 2023. **Para el 2024 se propone un valor similar a este promedio con \$ 9.502 millones, los que representan un aumento de 2,9% respecto del presupuesto inicial más reajustes y leyes especiales del presente año 2023.** Además, debemos considerar que para 2023 se está ejecutando el presupuesto con una baja, respecto del 2022, de un 28% del aporte fiscal, según los montos considerados inicialmente en la Ley de Presupuesto para cada año (en valores 2024). **Si tomamos**

como referencia el año 2022, vemos que el PL 2024, propone una disminución del 19% para el aporte fiscal.

Anualmente los ingresos de operación se han mantenido en promedio en los \$ 10.399 millones, creciendo en un 60%, pasando de los 6.984 millones el 2009 a los \$ 11.181 millones el 2023. Para el próximo año 2024, estos ingresos no tendrían variación respecto del presupuesto inicial más reajustes y leyes especiales del presente año 2023. Como ya mencionamos anteriormente estos ingresos están compuestos principalmente por la venta de entradas a las ASP.

Según datos que hemos podido recopilar mediante Ley de Transparencia⁵, en el periodo 2012-2021 la venta de entrada ha representado en promedio un 83% de los ingresos de operación, en donde solo el Parque Nacional Torres del Paine ha representado en promedio un 45% de estos ingresos. Esto provoca que las ASP sean altamente vulnerables a episodios externos que pudiesen afectar su recaudación, como lo ocurrido durante la crisis sanitaria producto del COVID-19 o las paralizaciones que precisamente comenzaron los guardaparques del Parque Nacional Torres del Paine a finales del 2022, que luego se extendieron a nivel nacional por motivos de financiamiento y condiciones laborales. Ambos eventos restringieron el acceso a las unidades, provocando pérdidas o disminución en términos de generación de ingresos propios.

Gráfico 2. Evolución de ingresos de operación y aporte fiscal (2009-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DIPRES, Partida 13, capítulo 05, Programa 04 de la Ley de Presupuesto.

Nota 1: los valores han sido actualizados a pesos del 2024, según variaciones del IPC. Para el año 2024 se consideró una variación del 3,5%, según lo proyectado en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024.

Nota 2: el monto del año 2024 corresponde a la propuesta de Ley de Presupuesto 2024.

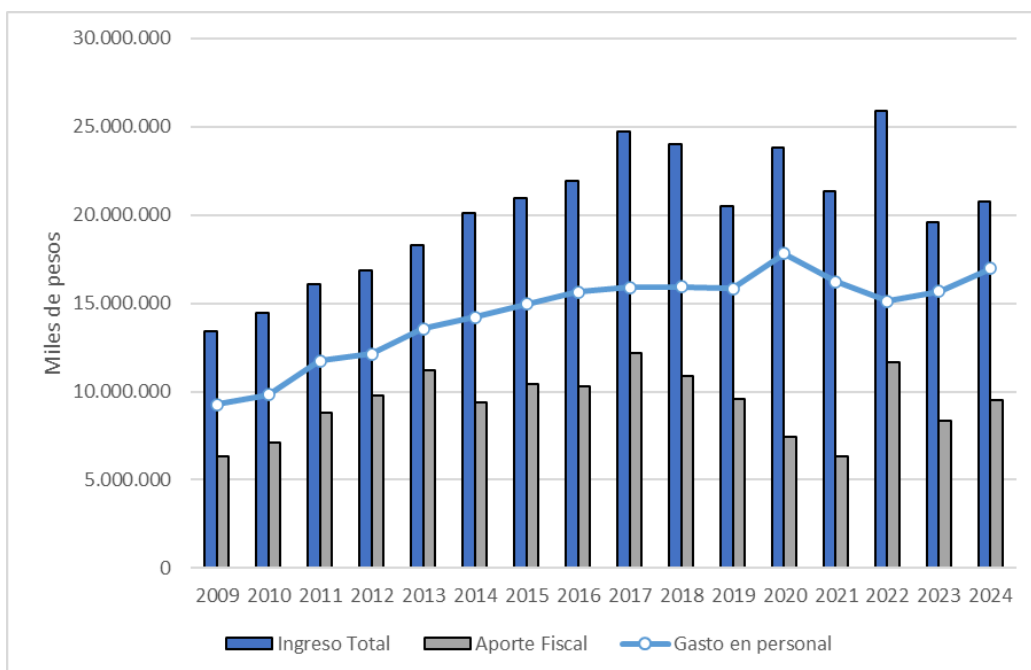
⁵ Número de solicitud AR003T0006349 del 02 de noviembre de 2022.

3.3. Gastos

Al revisar el detalle de los gastos que se han establecido de manera histórica en el presupuesto, podemos observar (**ver gráfico 3**) que el gasto en personal es el que mantiene una mayor representación en comparación con los otros gastos. **En el periodo 2009-2023, el gasto en personal representa en promedio un 71% del total de ingresos anuales**, mostrando un crecimiento relativo de un 69%, pasando de los \$ 9.287 millones en 2009 a los \$ 15.666 en 2023. **Para el PL 2024 se está proponiendo aumentar en un 2,3% este gasto**, en comparación con el actual presupuesto -más reajustes y leyes especiales 2023- lo que representaría un 82% del total de ingresos considerando el porte fiscal e ingresos de operación.

Por otro lado, es posible observar (**ver gráfico 3**) que históricamente el aporte fiscal no alcanza a cubrir el gasto en personal. En promedio, el aporte fiscal anualmente representa un 66% del gasto en personal en el periodo 2009-2023. **Para el PL de Presupuesto 2024, el aporte fiscal estaría por debajo de este promedio, llegando a un 56%.**

Gráfico 3. Evolución de ingreso total y gasto en personal (2009-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DIPRES, Partida 13, capítulo 05, Programa 04 de la Ley de Presupuesto.

Nota 1: los valores han sido actualizados a pesos del 2024, según variaciones del IPC. Para el año 2024 se consideró una variación del 3,5%, según lo proyectado en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024.

Nota 2: el monto del año 2024 corresponde a la propuesta de Ley de Presupuesto 2024.

3.4. Disponibilidad de recursos por hectárea (ha)

Las Áreas Silvestres Protegidas del Estado anualmente han recibido en promedio \$ 1.390 por hectárea, equivalente a US\$ 1,5⁶. No obstante, al considerar solo el aporte fiscal este valor

⁶ Considerando un valor de dólar observado (promedio de septiembre) de \$ 884,4.

disminuye alcanzando solo los \$ 658 por hectárea, equivalente a US\$ 0,7, lo que sería el real aporte que realiza el Estado en estas ASP. Como hemos indicado anteriormente los ingresos de operación son recaudados principalmente por la visitación de un número reducido de ASP.

En cuanto a la inversión por hectárea que se puede establecer con el PL 2024, es posible evidenciar que los montos son menores al promedio anteriormente descrito, ya que para 2024 las ASP mantendrían una disponibilidad de \$ 1.099 por hectárea, equivalente a US\$ 1,2. **Al considerar solo el aporte fiscal, los montos descienden a \$ 504 por hectárea, equivalente a US\$ 0,6. Esta disminución se debe al aumento de la superficie protegida durante el 2023 y el bajo incremento de este aporte.**

4. Consideraciones para la actual discusión del PL 2024

- Actualmente las ASP del Estado cubren 18,8 ha, distribuidas en 109 unidades. Durante el año 2023 se crearon 3 nuevos Parques Nacionales que suman un total de 242.271,5 ha, para los cuales -debido al leve aumento en la propuesta de PL 2024- no se considera financiamiento.
- Del total de unidades que componían las ASP del Estado, para el año 2022 existían solo 85 unidades de ASP con administración efectiva, es decir, con presencia de personal administrativo y guardaparques (CONAF, 2022).
- **El presupuesto entregado anualmente a las ASP del Estado muestra una brecha histórica de financiamiento estatal**, la cual ha sido evidenciada por distintos estudios, entre esto Ladrón de Guevara (2014) estableció que para el 2012 las brechas de financiamiento de estas unidades ya se encontraban entre los \$ 7.867 millones y \$ 16.445 millones, considerando un escenario básico y óptimo, respectivamente.
- En el PL 2024 se está proponiendo aumentar los ingresos totales de las ASP del Estado en un 0,9%, respecto del presupuesto inicial más reajustes y leyes especiales del presente año 2023. Al comparar el aporte fiscal para el 2024, este aumentaría en un 2,9% y los ingresos de operación se mantienen sin variación. **El leve aumento que se propone para el 2024, no se hace cargo de la brecha histórica que vienen arrastrando las unidades de ASP**, tampoco contribuye en lograr una administración efectiva de las nuevas ASP y de aquellas que aún se mantienen sin ningún tipo de resguardo (al menos 21 unidades).
- Si bien se propone aumentar el aporte fiscal para el próximo año, debemos recordar que para el presente año 2023 la asignación inicial del presupuesto estableció la reducción de un 28% de este aporte respecto del 2022, por lo tanto, **si comparamos el PL 2024 con el año 2022 obtenemos nuevamente una reducción de un 19% de este aporte.**
- **Históricamente el gasto en personal es el más relevante del presupuesto de ASP, para el PL 2024 representa un 82% del total de ingresos**, en donde el aporte fiscal cubre un poco más de la mitad de este gasto (56%). Es así como cada año el aporte fiscal cubre una menor parte de este gasto, sin considerar que es esencial para el mantenimiento y cumplimiento de los objetivos de conservación de las ASP y por lo mismo debería ser asegurado por el aporte fiscal.

5. Resumen

En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024 se está proponiendo aumentar los ingresos totales de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado en un 0,9%, mientras que el aporte fiscal aumenta en un 2,9% y se mantiene sin variación los ingresos de operación respecto del presupuesto inicial, además de reajustes y leyes especiales del presente año 2023.

El leve aumento que se propone para el 2024 no se hace cargo de la disminución que ya se aplicó en el actual presupuesto 2023, como tampoco de la brecha histórica que vienen arrastrando las unidades de ASP. Mucho menos contribuye en lograr una administración efectiva de las nuevas ASP creadas este año (3 Parques Nacionales que suman un total de 242.271,5 ha adicionales) y de aquellas que aún se mantienen sin ningún tipo de resguardo, debido a que no cuentan con presencia de guardaparques (al menos 21 unidades).

El aporte fiscal mantiene una tendencia de ir disminuyendo su representación en los ingresos totales y **para ningún año desde que se tiene registro del Programa 04 Áreas Silvestres Protegidas (ASP) ha logrado cubrir el gasto en personal, considerando que este es el más significativo de los gastos que mantienen las ASP.** En el Proyecto de Ley 2024 el gasto en personal representaría un 82% de los ingresos totales y el aporte fiscal cubriría solo un 56% de este gasto. Asimismo, se propone mantener sin variaciones el número de personal permanente y transitorio, a pesar de la creación de 3 nuevos Parques Nacionales.

Tabla 2. Detalle histórico del presupuesto del SNASPE (2015-2024), (en miles de pesos de 2024)

Año	Ingresos Totales	Ingresos de Operación	Ingresos operacionales, respecto de los ingresos totales	Aporte Fiscal	Aporte fiscal respecto de los ingresos totales	Gasto en personal	Aporte fiscal respecto del gasto en personal
2015	20.965.635	10.545.185	50%	10.420.420	50%	14.955.614	70%
2016	21.951.752	10.657.252	51%	10.277.926	49%	15.657.421	66%
2017	24.720.223	10.733.086	47%	12.156.351	53%	15.897.710	76%
2018	24.016.809	12.543.789	53%	10.907.789	47%	15.933.506	68%
2019	20.490.236	10.924.358	53%	9.565.865	47%	15.850.910	60%
2020	23.826.139	16.345.366	69%	7.462.108	31%	17.812.500	42%
2021	21.359.577	14.061.449	69%	6.304.143	31%	16.226.258	39%
2022	25.887.035	13.015.522	53%	11.671.660	47%	15.106.554	77%
2023	19.616.413	11.181.345	57%	8.352.941	43%	15.666.415	53%
2024	20.738.230	11.235.624	54%	9.502.576	46%	16.961.886	56%

Fuente: elaboración propia a partir de información de la DIPRES, Partida 13, capítulo 05, Programa 04 de la Ley de Presupuesto.

Nota 1: los valores han sido actualizados a diciembre de 2024, mediante variaciones anuales del IPC.

Nota 2: para el 2024 el presupuesto se encuentra en tramitación legislativa.

6. Referencias

CONAF. (2022). *Memoria Corporación Nacional Forestal 2018-2022*.

https://www.conaf.cl/cms/editorweb/institucional/Memoria-CONAF_2018-2022.pdf

Ladrón de Guevara, J. (2014). *Propuesta de estrategia financiera 2015-2030. Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Chile*.

Toledo, C. (2022). Estado actual del financiamiento de las áreas protegidas en Chile. In *Informe* (pp. 1–28). Fundación Terram. Disponible en:

<https://www.terram.cl/descargar/naturaleza/biodiversidad/Financiamiento-Areas-Protegidas-2023.pdf>