

Minuta Financiamiento Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (PL SBAP) (Boletín 9404-12)

Diciembre de 2022

1. Aspectos generales del Proyecto

La futura creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP) viene a cambiar la actual situación que tiene nuestro país en cuanto a las competencias de conservación de la biodiversidad, las que se encuentran dispersas en distintos organismos y ministerios, provocando que su gestión se vuelva ineficiente, limitando el logro de sus objetivos relacionados con la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas.

El objetivo principal planteado en el Proyecto de Ley SBAP (PL SBAP) será: *“la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas”* (Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2021).

Para ello, el proyecto de ley, en su Título II, propone la creación del Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas, en su artículo 4 establece la creación del Servicio, y en el artículo 5 se definen sus funciones y atribuciones. En el Título III, entre los artículos 23 y 52, se establecen los instrumentos para la protección de la biodiversidad en todo el territorio nacional. Luego, a partir del artículo 53 al 96, se establece la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El SBAP tendrá como principal labor agrupar e integrar la gestión y administración de la biodiversidad y las áreas protegidas (AP) del país, a través de la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el cual deberá administrar las AP del Estado y supervisar la administración de las áreas protegidas privadas (APP). Además, deberá elaborar, ejecutar y coordinar la implementación de los aproximadamente 30 instrumentos de conservación de la biodiversidad que se proponen y al menos 20 funciones, las cuales en términos generales son: proteger la biodiversidad, gestionar y administrar el SNAP e implementar los instrumentos de conservación.

2. Estimación de Financiamiento para el SBAP, según informes financieros

Para cumplir con la labor encomendada en el texto legal, se considera un presupuesto que, en régimen, asciende a aproximadamente MM\$ 40.000 (millones de pesos) según lo indicado en junio de 2021 en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputadas y Diputados. Este monto estaría estimado a partir de los informes financieros (I.F. N° 055 de 2014, I.F. N°144 de 2016, I.F. N°47 de 2017 e I.F. 069 de 2022) y de los presupuestos de referencia del SNASPE y de las División de RRNN y Biodiversidad (ver tabla 1).

Según el Informe Financiero N°055, se considera un gasto para el tercer año de funcionamiento y para los siguientes por MM\$ 18.800. En cuanto al Fondo de Biodiversidad¹, se establece que se implementará gradualmente en 5 años, hasta llegar a un total de MM\$ 2.000. Para el caso del SNASPE, indica que a contar del tercer año de la implementación del SBAP, el programa 04 “Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado” de la CONAF (Partida 13, Capítulo 05) pasará a ser parte del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Según el Informe Financiero N°144 se consideran gastos permanentes que al quinto año y siguientes ascenderían a MM\$ 1.348, los que se asocian a gastos y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros.

Finalmente, en el Informe Financiero N°047 se considera un costo asociado al Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, que ascendería a MM\$ 163 anuales para su funcionamiento.

Con estos antecedentes las variaciones en estas estimaciones se darían específicamente según el presupuesto (ejecución en régimen) que se considere para el SNASPE y para la División de RRNN y Biodiversidad, por lo tanto, se estima que el presupuesto disponible para financiar el SBAP estaría cercano a los MM\$ 40.000.

¹ Según el Artículo 46 del PL SBAP este fondo está destinado a financiar proyectos de conservación, principalmente fuera de las áreas protegidas del Estado, tales como actividades de investigación, capacitación, monitoreo, restauración, control de amenazas, acciones de conservación de especies fuera de sus hábitats y ecosistemas, prácticas productivas sustentables, entre otras actividades de gestión privada para la conservación de la biodiversidad y la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

Tabla 1. Estimación de ingresos del SBAP

Ítem Ingresos		MM\$
Presupuesto Total SBAP		42.990
Informes financieros		40.445
055	Total	38.934
	funcionamiento	18.800
	Fondo biodiversidad	2.000
	SNASPE*	19.503
144	Recursos adicionales	1.348
047	Recursos adicionales	163
División RRNN y Biodiversidad**		1.176

Fuente: elaboración propia a partir de Cavieres, (2019)

*Corresponde al promedio de los ingresos totales de los últimos 10 años.

**Corresponde al proyecto de presupuesto de 2019.

2.1. Estimación de la disponibilidad de recursos para el SBAP

Del total de presupuesto que en régimen se estima para el SBAP (MM\$ 40.000), se considera un costo administrativo de aproximadamente un 30%, debido a que se trata de crear e implementar un nuevo servicio desconcentrado y con una alta carga operacional (Cavieres, 2019), lo que significa que quedaría un saldo para operar cercano a los MM\$ 28.000. Además, a este último monto se le deben descontar los recursos entregados al SNASPE (los que ya son insuficiente), que ascienden en ingresos totales, en promedio durante los últimos 10 años, a MM\$ 19.503, y los recursos destinados al Fondo Nacional de Biodiversidad, que ascienden a MM\$ 2.000 (ver tabla 2).

Cabe destacar que, del monto total considerado para el SNASPE en promedio durante los últimos 10 años, **solo un 47% (MM\$ 8.924) corresponde a aporte fiscal directo, quedando un 53% (MM\$ 10.117) de ingresos operacionales** que provienen principalmente de venta de entradas de un reducido número de Áreas Silvestres Protegidas (ASP). En este contexto, el aporte del SNASPE estaría sobre representado al considerar los ingresos operacionales, los cuales son vulnerables y dependientes de la venta de entradas de algunas unidades de ASP.

En resumen, el presupuesto disponible para llevar adelante las funciones distintas de administrar el SNASPE será de aproximadamente MM\$ 6.497, lo cual incluye la gestión y administración de todas las Áreas Marinas Protegidas (AMP), las cuales representan cerca de 147 millones de hectáreas, y de otras categorías de protección privada que deberá supervisar. Considerando la gran cantidad de instrumentos regulatorios y de fomento que se contemplan en el proyecto, este monto resulta insuficiente para el cumplimiento de los objetivos del SBAP.

Tabla 2. Desglose de propuesta de presupuesto para SBAP, en millones de pesos (MM\$)

Ítem	PRESUPUESTO SBAP DESGLOSADO	MM\$	
A	Presupuesto SBAP en régimen	40.000	
B	Por ser un servicio desconcentrado se estima 30% del presupuesto total en operación	12.000	
C	Saldo para operar	28.000	(A-B)
D	Ingresos totales SNASPE (promedio 10 años)	19.503	
	Aporte fiscal (promedio 10 años)	8.924	
	Ingresos de operación (promedio 10 años)	10.117	
E	Fondo Nacional de Biodiversidad ²	2.000	
	Saldo para operar no SNASPE	6.497	(C-D-E)
	Saldo para operar SBAP	26.000	(C-E)

Fuente: elaborado en base a información extraída del Primer Informe de Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Boletín N°9.404-12 (S)) y Cavieres (2019).

Nota: Corresponde a una propuesta de presupuesto anual en régimen, según información entregada en la tramitación legislativa del SBAP.

2.2. Estimación del costo operativo del SNAP

Para poder tener una aproximación a los recursos mínimos que necesitaría el SBAP, nos enfocaremos en determinar el costo operativo estimado que se debería considerar para la administración de las AP Estatales que conformarán el SNAP (ver tabla 4). Para lo anterior, utilizaremos dos fuentes de información; el presupuesto histórico del SNASPE y el estudio realizado por Wildlife Conservation Society-Chile, “Pasos para la sustentabilidad financiera de las AMP en Chile” (WCS, 2018). Ambos insumos serán utilizados para establecer el costo operativo actual de todo el SNASPE (considerando aquellas unidades que en la actualidad no tienen administración efectiva) y de las AMP, respectivamente. Con esta estimación podremos tener un acercamiento a los costos operativos de las AP Estatales que deberá administrar el SNAP.

² Según el Artículo 46 del PL SBAP este fondo está destinado a financiar proyectos de conservación, principalmente fuera de las áreas protegidas del Estado, tales como actividades de investigación, capacitación, monitoreo, restauración, control de amenazas, acciones de conservación de especies fuera de sus hábitats y ecosistemas, prácticas productivas sustentables, entre otras actividades de gestión privada para la conservación de la biodiversidad y la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

En la tabla 3, hemos establecido la relación del costo operativo o recurrente que mantiene el SNASPE, el que se asocia a la suma del gasto promedio de los últimos 10 años en: personal (administración y Guardaparques) permanente y transitorio (MM\$ 13.675), gasto en adquisición de bienes y servicios de consumo (MM\$ 3.971), gasto en la adquisición de activos no financieros (MM\$ 139) y el gasto en iniciativas de inversión (MM\$ 1.009). Además, en la misma tabla 3 se detalla la cantidad de unidades de ASP que actualmente tienen administración efectiva (85) y la superficie cubierta por estas unidades (14,3 millones de hectáreas). Con estos datos identificamos que el SNASPE mantiene un costo operativo estimado anual de MM\$ 221 por unidad y \$ 1.309 por hectárea.

Tabla 3. Detalle de costo operativo anual del SNASPE para las ASP con administración efectiva

Costo Operativo anual del SNASPE (en MM\$)	Unidades SNASPE abiertas a publico	Hectáreas (ha) SNASPE	Costo operativo anual por unidad (en MM\$)	Costo operativo anual por ha (en pesos)
18.795	85	14.354.548	221	1.309

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 (2012-2021) han sido actualizados a julio de 2022, mediante variaciones anuales del IPC.

Nota 2: El costo operativo por unidad, se obtiene del costo operativo anual del SNASPE dividido en el número de unidades, por lo tanto, no considera la diferencia que existe entre cada unidad.

En cuanto a las AMP, el estudio realizado por WCS establece que el costo operativo de estas áreas por superficie es de USD 0,08 por hectárea, que equivalen a \$ 76³ en moneda nacional. Para estas áreas el costo operativo se refiere a los costos de manejo, es decir, se trata de costos directos asociados al personal requerido para cada área, sus movimientos, formación continua, materiales e insumos requeridos para el cumplimiento de los objetivos de manejo, monitoreo y fiscalización del área protegida. También se incluyen aquí los estudios puntuales o periódicos que se requieran según el plan de manejo del área, la mantención periódica de la infraestructura, así como la cuota para la reposición del activo de capital utilizado en la operación del AP (depreciación) (WCS, 2018).

Con estas estimaciones, podemos establecer que el costo operativo del total de la superficie de las AP Estatales que deberá administrar y gestionar el SNAP, será de al menos MM\$ 35.626, los que se distribuyen en un costo operativo de MM\$ 24.381 para el SNASPE y MM\$ 11.244 para las AMP, considerando las unidades que actualmente se encuentran establecidas bajo protección oficial (ver tabla 4) y que deberían pasar a ser parte del SNAP. Cabe destacar que para el caso del SNASPE, el costo operativo estaría subestimado⁴, ya que actualmente (presupuesto en régimen) el sistema mantiene un déficit presupuestario que sería de al menos MM\$ 18.062, el que fue calculado

³ Considerando un valor de \$ 955,89 (Pesos por 1US\$), según promedio de dólar observado de octubre.

⁴ Para más detalle ver "Estado Actual del Financiamiento de las AP en Chile" (Toledo, 2022). Disponible en: <https://www.terram.cl/descargar/naturaleza/biodiversidad/Financiamiento-Areas-Protegidas-2023.pdf>

para un escenario óptimo del año 2012⁵ (ver tabla 5), según Ladrón de Guevara, (2014). Además, al referirnos solo al costo operativo, dejamos fuera los costos no permanentes que se van a generar para poner en marcha el nuevo SNAP, ya sea planes de manejo y la infraestructura para el personal requerido en las unidades de AP, entre otros costos que se puedan incurrir inicialmente.

Tabla 4. Información general del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) Estatales, 2022

Dependencia	Sub-Sistemas de Áreas Protegidas	Número de Sitios	Hectáreas terrestres cubiertas	Hectáreas marinas cubiertas	Institución responsable del manejo del AP
Ministerio de Agricultura	SNASPE	106	18.620.139		Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Ministerio del Medio Ambiente	Áreas Marinas Costeras Protegidas	13		61.181.764	Subsecretaría del Medio Ambiente
Ministerio de Economía	Parques y Reservas Marinas	16		85.862.469	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA)
Total		135	18.620.139	147.044.233	165.664.372

Fuente: elaboración propia a partir de información de CONAF y Registro Nacional de Áreas Protegidas del MMA.

Como dijimos anteriormente, el SNASPE y las AMP mantienen una brecha al analizar el presupuesto en régimen (ver tabla 5). Cabe destacar que estas brechas deberían ser aún mayores ya que fueron calculadas con una realidad distinta a la que tenemos actualmente en cuanto a unidades y superficie cubierta por las AP terrestres y marinas. En este sentido, el PL SBAP y el financiamiento propuesto necesariamente debe considerar estas brechas al momento de hacer un traspaso del SNASPE y de las AMP al nuevo SNAP.

⁵ Esta brecha fue calculada considerando un total de 100 unidades (entre Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Forestales, Monumentos Naturales) y 14,5 millones de hectáreas. Por lo tanto, la actual brecha debería ser mayor considerando que actualmente el SNASPE cuenta con 18,6 millones de hectáreas de superficie protegida.

Tabla 5. Brechas de financiamiento para las AP terrestres y marinas (en millones de \$/año)

Sistema	Presupuesto en régimen	Escenario básico	Escenario óptimo	Brecha escenario básico	Brecha escenario óptimo
SNASPE	24.096	30.113	42.159	-6.017	-18.062
AMP	413	8.504	9.569	-8.091	-9.156
Total SBAP	26.000	65.672	89.604	-39.672	-63.604

Fuente: elaboración propia a partir de Ladrón de Guevara, (2014)

Nota 1: los valores han sido actualizado desde diciembre de 2014 a agosto de 2022, mediante variación del IPC usando Calculadora del INE.

Nota 2: Los escenarios básicos y óptimos han sido calculados con la realidad de AP terrestres y marinas del año 2012. Para el caso del SNAPE se consideran 100 unidades y 14,5 millones de hectáreas, y para el caso de las AMP se consideran 15 unidades y 15 millones de hectáreas.

Nota 3: el financiamiento calculado de MM\$ 26.000 estaría destinado para operar el SBAP en su conjunto, es decir, el Servicio de Biodiversidad y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin embargo, la brecha solo considera el financiamiento para el SNAP, por lo tanto, esta brecha debería ser aún mayor, si consideramos todo el SBAP.

3. Recomendaciones generales

Desde Fundación Terram vemos con preocupación el presupuesto que se está proponiendo para la implementación del proyecto de Ley SBAP, el cual resulta insuficiente para cumplir con los objetivos y funciones que se establecen en el proyecto que se encuentra en discusión en el parlamento (boletín N° 9404-12). En este sentido, para lograr acercarse a un presupuesto óptimo se deben tener en consideración los siguientes aspectos:

- Actualmente, el presupuesto destinado para el SNASPE puede ser una referencia importante y una base para el cálculo del financiamiento para el SNAP. Sin embargo, **se debe tener en cuenta que este presupuesto ya resulta insuficiente y altamente vulnerable debido a la dependencia que tiene respecto de los ingresos operacionales**, el que asciende en promedio durante los últimos 10 años a un 53% del total del presupuesto del SNASPE y provienen principalmente de venta de entradas. Además, se deben considerar las brechas que actualmente mantienen el SNASPE.
- Con esta propuesta el presupuesto del SNAP es básicamente el presupuesto del SNASPE, el que a su vez tiene un componente por ingresos propios y otro por aporte fiscal. Por lo mismo, **más que aumentar el presupuesto para la protección de la biodiversidad se está repartiendo pobreza, considerando el número de unidades que se tendrán que administrar en el SNAP**, en donde una parte importante (89%) de la superficie (ha) corresponde a AMP.

Se debe considerar que el presupuesto en régimen para las AMP resulta más que insuficiente tomando en cuenta que para el 2022 existe un total de 147 millones de hectáreas declaradas bajo protección oficial y un presupuesto total aproximado de MM\$ 413 (millones de pesos), lo que equivale a solo \$2,8 por hectárea. Este monto es muy

inferior a lo que se destinó para el SNASPE este mismo año 2022 (MM\$ 24.096), es decir, \$ 1.294 por hectárea. Además, actualmente el monto para las AMP no alcanza a cubrir los costos operativo calculado por Wildlife Conservation Society-Chileel, que asciende a \$76 por hectárea.

El aporte fiscal debe ser considerado un pilar fundamental en el financiamiento del SBAP, el cual debe ser complementado con otros mecanismos de financiamiento en el largo plazo, que permitan tener un sistema diversificado que sea lo menos vulnerable a eventos externos que puedan afectar la disponibilidad de recursos, como lo vivido con la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 o la movilización de Guardaparque de las ASP de CONAF que se está desarrollando actualmente.

- Por último, si consideramos solo el aporte fiscal del SNASPE (sin considerar los ingresos de operación que provienen en su mayoría de la recaudación por venta de entradas) el presupuesto disponible para el SBAP en régimen ascendería a MM\$ 32.411, los que descontando un 30% por costos administrativos, se obtienen **MM\$ 22.688 disponibles para operar, monto menor al que se considera originalmente al incluir los ingresos operacionales del SNASPE.**

4. Referencias

- Cavieres, A. (2019). *Institucionalidad para la conservación de la biodiversidad en Chile. Análisis N°6/2019.*
- Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). *Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Boletín n° 9404-12 (S).*
- 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.*
- WCS. (2018). *Pasos para la sustentabilidad financiera de las Áreas Marinas Protegidas de Chile.*