



**GOBIERNO DE CHILE**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
Dirección de Presupuestos

## **SÍNTESIS EJECUTIVA**

### **PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS SNASPE**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE  
PRESUPUESTOS**

**JUNIO 2005**

**SINTESIS EJECUTIVA<sup>1</sup> – Nº 13  
PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES  
PROTEGIDAS SNASPE**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001 - 2004  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$ 3.039 millones<sup>2</sup>**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir a la conservación del patrimonio natural de Chile, así como al patrimonio cultural ligado a ambientes naturales, considerando la vinculación con el entorno económico, social y ambiental.

**1.2. Propósito**

El patrimonio ambiental de Chile conservado en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Estado, entrega servicios recreativos y de conservación del patrimonio natural y cultural a la comunidad.

**1.3. Población Objetivo**

La población objetivo del programa se puede diferenciar en función de los tres componentes definidos:

- Para el primer componente: “Facilidades recreativas entregadas en las ASP” la población objetivo está compuesta por el conjunto de la población nacional, más los extranjeros que desarrollan turismo basado en actividades de naturaleza.
- En el segundo componente: “Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, conservados en las ASP”, la población objetivo es similar a la población potencial, es decir el conjunto de toda la humanidad presente y futura.
- Para el tercer componente: “Áreas Silvestres protegidas vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación”, la población objetivo corresponde a aquellos habitantes del territorio del área de influencia de las ASP.

---

<sup>1</sup> Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

<sup>2</sup> Considera sólo el aporte fiscal y se excluyen los gastos de soporte tales como los asociados a dirección y administración y finanzas.

#### 1.4. Población Beneficiaria

Los beneficiarios del primer componente, único componente en el cual se dispone de una cuantificación, son los visitantes de las ASP, los cuales ascendieron a 1.378.076 personas en 2004.

#### 1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), es un programa de cobertura nacional, ejecutado y administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Desde 1984, la creación de la Ley N° 18.362, regula sus funciones y objetivos<sup>3</sup>.

El SNASPE es responsable de las áreas silvestres en ambientes naturales que cuentan con la protección legal del Estado de Chile. En la actualidad el sistema cuenta con 94 unidades, distribuidas en 31 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales, equivalentes a 14.125.271 hás. lo que corresponde al 19% del territorio nacional.

**1.5.1. Componente 1: Facilidades recreativas son entregadas en las ASP:** Este componente se produce a través de la disposición de espacio, infraestructura y actividades que permiten el desarrollo de actividades turísticas, recreativas y educativas dentro de las zonas de uso público de las ASP. Este componente se ejecuta a través de la gestión directa del personal de CONAF o a través de concesionarios o terceros que por medio de convenios suministran facilidades y servicios.

**1.5.2. Componente 2: Flora, fauna, ecosistemas y recursos culturales asociados, son conservados en las ASP:** La producción de este componente es desarrollada fundamentalmente por el personal de CONAF que ejecuta tareas de investigación, vigilancia, control y monitoreo al interior de las Áreas Silvestres Protegidas. Particularmente las tareas de investigación y monitoreo son complementadas con el apoyo de investigadores externos, autorizados por CONAF para el desarrollo de sus estudios, o contratadas por esta institución en caso de requerirse. Las investigaciones realizadas corresponden a estudios de comportamiento, censos, evaluaciones ecosistémicas, prospecciones arqueológicas, evaluación de recursos escénicos y otros estudios, que permiten el conocimiento del territorio y sus recursos protegidos, facilitando el desarrollo de instrumentos de planificación como son Planes y Guías de Manejo.

**1.5.3. Componente 3: Áreas Silvestres protegidas están vinculadas con la comunidad de su área de influencia en los aspectos de conservación:** Este componente busca potenciar las actividades de conservación, integrando a la comunidad aledaña a las ASP y coordinando las acciones con ésta. Se genera a través de la relación entre las ASP y la comunidad local, por medio de Consejos Consultivos y otras instancias de coordinación (como la participación de la comunidad en la elaboración de planes de manejo y planes de conservación de

---

<sup>3</sup> La vigencia de este instrumento legal se encuentra supeditada a la creación de una Corporación Nacional Forestal y de Protección de los Recursos Naturales Renovables (conocida como CONAF Pública) condición que hasta la fecha no se cumple; sin embargo, los objetivos del SNASPE se encuentran ratificados en la Ley Marco del Medio Ambiente N° 19.300 (1994), otorgando el principal respaldo legal a la existencia del programa.

especies y la suscripción de convenios de asociatividad) y de vinculación institucional (tales como charlas y otras actividades de difusión), que permiten el compromiso de los habitantes de las áreas de influencia de las áreas protegidas con estos territorios de importancia nacional y mundial.

La estructura organizacional del Programa corresponde a una estructura matricial. El funcionario de nivel local tiene dependencia jerárquica de su superior directo y, a través de él, del Director Regional, pero al mismo tiempo tiene dependencia funcional de las unidades, a nivel regional y central correspondientes al área específica en que se desempeña. La estructura organizacional es absolutamente jerárquica y las funciones operativas dependen exclusivamente de las Direcciones Regionales, siendo las funciones del nivel Central la planificación, supervisión y coordinación.

La Administración de las ASP es coordinada regionalmente por cada Unidad de Gestión de Patrimonio Silvestre regional, las que dependen jerárquicamente de las Direcciones Regionales de CONAF, pero funcionalmente del Departamento de Patrimonio Silvestre. La asignación de responsabilidades y funciones del personal en cada ASP se definen en sus documentos de planificación, tales como los Planes de Manejo, las Guías de Manejo, y los Planes Operativos Anuales.

## **1.6. Antecedentes Financieros**

El presupuesto del Programa ha aumentado en el período 2001 – 2004 en un 14,5%, alcanzando M\$ 4.922.969 este último año (16% del presupuesto de la institución, CONAF). La única fuente de financiamiento distinta del aporte institucional, correspondió a un convenio específico con el gobierno de Holanda, que finalizó en 2003 y que aportó entre un 5% y un 7% del financiamiento del SNASPE en el período de evaluación (2001-2004).

La institución (CONAF) se financia con aporte fiscal e ingresos propios. En el año 2001 el aporte fiscal representó el 88% del total del presupuesto disminuyendo levemente su participación en el año 2004. En este último año el programa contribuyó con MM\$ 1.541, lo que representa un 33% del total de éstos ingresos.

El presupuesto inicial del programa para 2005 es de M\$ 3.038.586, cifra que no considera los gastos de soporte asociados a la función de dirección y de administración y finanzas.

El gasto efectivo total del Programa alcanzó su máximo el año 2003 con MM\$ 4.972, lo que representa un incremento del 16% respecto del 2001 y posteriormente disminuyó levemente a MM\$ 4.905 el 2004.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1 Diseño**

La evaluación considera que la necesidad sobre la cual se basa el Programa de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, está bien identificada y establecida. Asimismo, la producción de los componentes es considerada suficiente para lograr el propósito en un grado aceptable.

La evaluación señala que los indicadores diseñados son adecuados y factibles de medir y evaluar. No obstante lo anterior, es importante destacar que tanto para el segundo, como tercer componente, la posibilidad de medición de los niveles de producción es compleja dado que se relaciona tanto con acciones de conservación, como con la vinculación con la comunidad. Por lo anterior, para estos dos componentes los indicadores que se lograron establecer son indicadores de proceso.

Las dos reformulaciones del Programa en el período que comprende la evaluación, se han realizado en el marco del desarrollo de un plan estratégico; uno en el año 2001 y el segundo en el 2003. En el plan estratégico del año 2001 se establece la reformulación más significativa del Programa, que ha sido la reorientación de éste respecto a la participación de la comunidad. Esta reorientación representa una mejora significativa en el diseño del Programa, dado que los esfuerzos por conservar biodiversidad carecen de sentido si la ciudadanía no está consciente ni de los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, ni de los beneficios que se derivan de la biodiversidad.

## **2.2 Organización y Gestión**

Si bien la estructura matricial del Programa no ha presentado las ineficiencias que pueden darse en estas estructuras, gracias a la preponderancia de la línea jerárquica; las debilidades institucionales presentes en la inserción del Programa dentro de CONAF, donde compite con las diversas responsabilidades institucionales, permiten concluir que esta estructura no es del todo adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito. Esta competencia genera una precariedad presupuestaria del Programa, lo que es evidente en situaciones de excepción que requieren de reasignaciones presupuestarias, tales como emergencias debido a incendios forestales, las que reducen las asignaciones iniciales del Programa.

La asignación de recursos para el Programa a nivel regional, la efectúa el Nivel Central de CONAF al final del año anterior a la ejecución, asignando a cada Dirección Regional valores por ítem en forma global, en base a una solicitud que se fundamenta en el plan de acción anual regional. Es importante destacar que las asignaciones presupuestarias entre regiones poseen en su estructura un fuerte componente histórico, ya que la asignación y distribución no ha tenido grandes variaciones en los últimos años, asignación que no necesariamente refleja las necesidades ni el dinamismo que se establece en los lineamientos estratégicos del Programa.

El Programa no cuenta con un sistema de registros contables que permita determinar anualmente las asignaciones presupuestarias entre componentes y al interior de estos, lo cual dificulta una toma de decisiones informada.

## **2.3 Eficacia y Calidad**

La producción de los componentes es considerada suficiente para lograr el propósito en un grado aceptable. Sólo la producción del primer componente es posible de medir (1.378.076 visitantes en 2004, habiendo incrementado en un 29,6% desde 2001; en el 2004 representa cerca de un 7% de la población objetivo), y se la evalúa positivamente.

La producción del segundo componente se aprecia baja en el período evaluado (2001-2004), ya que la superficie del SNASPE que se encuentra bajo plan de manejo representar sólo un 19% (en 2004) de la superficie total del SNASPE. De un total de 94

ASP, existen 21 (42% de la superficie del SNASPE) sin manejo ni presencia permanente del Programa, aunque su difícil accesibilidad les otorga un cierto grado de protección, y además hay 20 ASP (39% de la superficie del SNASPE) que son administradas pero no cuentan con un plan de manejo.

La producción del tercer componente se percibe aún baja con un 29% del total de ASP que cuentan con Consejo Consultivo.

El SNASPE abarca casi el 19% de la superficie nacional, cifra algo mayor que otros países latinoamericanos con los que se pudo comparar. Sin embargo, subsiste el problema de si la cobertura geográfica de las ASP corresponde con las especies y ecosistemas prioritarios de proteger. El SNASPE incluye muestras de 67 de las formaciones vegetacionales existentes, de manera que presenta un déficit de 18 formaciones, principalmente en la zona norte y central.

En cuanto a la fauna, salvo unas pocas especies muy circunscritas a ASP específicas, la protección localizada en las áreas protegidas parece ser insuficiente. Se puede concluir que con la misma superficie total bajo protección, pero con una distinta distribución geográfica, se podría proteger en un grado mayor las principales especies y ecosistemas en peligro.

La participación del Programa en la definición de nuevas ASP es bastante limitada, ya que su creación requiere, además de la destinación de los terrenos correspondientes, de un Decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales o del de Agricultura<sup>4</sup>.

La evaluación de los usuarios del primer componente – visitantes de las ASP – realizada mediante una encuesta en 2002<sup>5</sup>, es positiva. Pero al mismo tiempo resalta insuficiencias en la implementación e infraestructura turística, que delatan una inversión menor que la deseable. Alrededor del 95% de los encuestados se declararon satisfechos con la visita, y también alrededor de un 95% recomendaría esta visita a otras personas. Más de un 75% evalúa como buena la disposición de los guardaparques, aunque algo menos del 50% evalúa bien el conocimiento técnico de éstos. Alrededor de un 70% evalúa como buenas las actividades recreativas realizadas, pero sólo entre 25 y 30% evalúan bien elementos como los senderos explicativos y los letreros y paneles educativos. Entre un 50% y un 60% evalúan como buena la implementación del lugar de estadía, y algo menos del 60% evalúa bien los servicios básicos.

Una evaluación de distinto origen, es la percepción del mundo académico y social, en que se ha expresado<sup>6</sup> preocupación por la carencia de recursos y falta de jerarquía del tema de conservación ambiental dentro de las políticas públicas de nuestro país.

La evaluación concluye que el Programa ha contribuido efectivamente al logro del Fin, a través de la producción de sus componentes recreacional, conservacionista y de vinculación al medio. No obstante, una evaluación más comprehensiva del logro del Fin

---

<sup>4</sup> La incorporación de nuevas áreas protegidas es decidida por el Ministerio de Bienes Nacionales con el acuerdo del Ministerio de Agricultura si corresponde a terrenos fiscales, o bien por el Ministerio de Agricultura si el predio pertenece a CONAF, o le está entregado en comodato, o corresponde a bienes nacionales de uso público. En ambos casos, el Programa propone la creación de la ASP y realiza los estudios correspondientes. La decisión se perfecciona mediante un Decreto Supremo del ministerio correspondiente.

<sup>5</sup> Cuantitativa Estudios Ambientales (2002).

<sup>6</sup> En el taller de evaluación de la gestión ambiental del período 1990 - 2004, realizado en 2004 bajo la coordinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

del Programa (conservación del patrimonio natural), debería considerar como uno de sus puntos centrales el análisis de la conformación de las ASP (y por lo tanto de una eventual readecuación de la superficie afecta) y de los criterios y procedimientos para la definición de las nuevas ASP.

Por otro lado, la representación incompleta dentro del SNASPE de la biodiversidad que se busca proteger debería enfrentarse con acciones públicas y privadas adecuadamente integradas.

## **2.4 Recursos Financieros**

### **2.4.1 Uso de Recursos**

El sistema contable de la institución no está orientado a la gestión, lo que hace que no entregue cifras correspondientes a los gastos del SNASPE. Ello obliga a reprocesar la información que le entrega el sistema contable.

El sistema contable distingue diversos programas de la institución, uno de ellos es el SNASPE, pero al interior de éste la contabilidad no distingue entre los componentes definidos, ni entre los gastos de administración y los directamente productivos, por lo que la asignación de los costos entre componentes, y entre administración y producción, se hizo en base a la opinión experta de funcionarios de CONAF.

Estas situaciones hacen que el análisis de este capítulo (con la excepción de lo referente a los ingresos propios) deba ser considerado como una estimación que entrega juicios gruesos respecto de la eficiencia y economía del Programa.

En el análisis de los antecedentes económico-financieros destaca que el gasto efectivo del Programa crece en un 15%, entre 2001 y 2004 (de MM\$ 4.271 a 4.905). Sin embargo, aún este financiamiento se considera insuficiente para manejar la totalidad de las áreas silvestres que el Programa tiene asignadas.

La inversión se aprecia baja<sup>7</sup> (menos del 1% del gasto efectivo del presupuesto asignado), en tanto el gasto en personal fluctúa entre un 56% y un 63% del total del gasto del programa, pero al incorporar un prorrateo estimado del personal involucrado en los servicios centrales de Dirección y de Administración, se llega a un 73,7% del gasto total.

### **2.4.2 Eficiencia y Economía**

El costo del componente 1 en el período de evaluación (2001-2004) fluctúa en un rango de \$256 y \$361 para producir una permanencia de un día por persona en una ASP. Respecto del componente 2 para el mismo período, la fluctuación es entre \$622 y \$668 pesos por hectáreas bajo plan de manejo al año. Los valores de ambos componentes son considerados razonables por la evaluación, no obstante no contar con referentes contra los cuales comparar dichos montos.

Por su parte, respecto del costo del componente 3, el mantener una ASP vinculada a través de un Consejo Consultivo, éste disminuye desde alrededor de 55 millones de pesos el año 2002 a 11 millones el año 2004, lo que se considera alto. Sin embargo, esto

---

<sup>7</sup> La inversión es la asignación que se ajusta cuando la institución no logra el nivel de ingresos propios programados.

puede deberse a que el componente está en su etapa inicial, siendo posible que a medida que se integren todas las ASP en las cuales el Programa mantiene presencia, se alcance un valor "en régimen" de aproximadamente de 5 millones anuales por ASP vinculada; valor que aún en ausencia de un estándar de comparación, es considerado razonable por la evaluación.

Debe destacarse sin embargo que todos estos valores se derivan de una distribución estimativa del gasto total entre los tres componentes

Si se considera el gasto en administración realizado directamente al interior del Programa, se tiene valores entre un 4% y un 4,8% del total. Al agregar el monto estimado por prorratio de los gastos (20% del total de los gastos en personal y en bienes y servicios de consumo) de las unidades de Dirección y Administración, que perteneciendo a la estructura central de la institución prestan servicios al Programa, el gasto en administración sube significativamente a un 27,3% promedio durante el período.

El Programa muestra una ejecución de su presupuesto de 99% promedio para el período de evaluación (2001-2004).

Entre 1998 y 2003, se obtuvieron ingresos originados en un convenio con el gobierno de Holanda, que significaron en promedio para el período de evaluación (2001-2004) un 6% del gasto total del Programa, lo que es evaluado positivamente.

El Programa no tiene una política explícita de recuperación de costos, pero se realizan cobros por los servicios del componente 1, en la forma de una tarifa por la entrada a gran parte de las ASP; la recaudación por este concepto fluctuó entre un 56% (2001) y un 108% (2004) de los costos estimados del componente 1. Adicionalmente, se obtienen otros ingresos por el otorgamiento de concesiones de servicios turísticos, y por la venta de algunos bienes y servicios (tales como talaje, madera, etc.), producidos en Reservas Nacionales, que representaron en 2003 un 2,8%<sup>8</sup> del total de ingresos propios. La recaudación total no queda en el Programa, sino en la institución (CONAF), formando parte de su presupuesto. Debe destacarse que el total de ingresos propios han mostrado una evolución creciente desde un 19% del gasto total del programa el año 2001 a un 31% el año 2004, lo que se evalúa positivamente.

## **2.5 Justificación de la Continuidad del Programa**

El SNASPE se ha constituido en un pilar fundamental no sólo para salvaguardar parte importante del patrimonio natural que caracteriza a Chile, sino también para proteger y valorizar nuestro acervo cultural, particularmente el que se encuentra inserto en las áreas que conforman dicho Sistema.

La evaluación concluye que la necesidad que dio origen al problema sigue existiendo, y que el Programa aporta significativamente a su solución, lo cual justifica la continuidad del Programa aunque con reformulaciones que aborden las deficiencias, particularmente las relacionadas con la representatividad biológica, estructura organizacional y de gestión.

---

<sup>8</sup> Este valor fue calculado en el marco de esta evaluación exclusivamente para el año 2003, dado que sólo para ese año la CONAF contaba con los antecedentes sistematizados.



## 2.6 Principales Recomendaciones

1. Buscar la optimización del diseño territorial del SNASPE (en el sentido de la superficie específica protegida), considerando aspectos como la posibilidad de intercambio de terrenos y la definición de nuevas ASP.
2. Diseñar un sistema de cooperación y complementación entre el Programa y las iniciativas privadas que se materializan en áreas silvestres protegidas privadas, incluyendo un Reglamento de Áreas Silvestres Protegidas Privadas.
3. Ampliar la función de conservación biológica más allá de las áreas protegidas, incorporando superficies que permitan la conexión entre ellas a través de corredores biológicos.
4. Inscribir las acciones anteriores en el marco de una evaluación más comprehensiva sobre el aporte de diversos programas al fin de conservación (CONAMA, SAG ), y del consecuente diseño de una política integrada al respecto, uno de cuyos componentes sea el SNASPE.
5. Fortalecer la inserción del Programa dentro de CONAF de manera de reducir su precariedad presupuestaria, debido a que éste compite con diversas responsabilidades institucionales.
6. Dedicar un esfuerzo sostenido a incrementar los ingresos del Programa, considerando: a) La búsqueda de financiamiento internacional para proyectos específicos; b) La generación de un sistema de distribución institucional de los ingresos propios, que incentive su generación por el Programa; y c) el manejo de los servicios turísticos tendiente a optimizar su aporte al financiamiento del Programa en la medida que ello no comprometa los aspectos de conservación; esto incluye la formulación de una política de tarifas.
7. Modificar el sistema de registros contables, los que deben ser capaces de dar cuenta inequívoca de los costos del Programa y de sus componentes, y de la descomposición de estos costos necesaria para una adecuada gestión y control. Ello no debe en principio obtenerse a partir de un reprocesamiento de datos originados por la actual estructura presupuestaria de la institución, sino de un nuevo sistema contable. En particular evaluar la estructura de gastos del Programa en relación con las unidades de CONAF que le dan apoyo directivo y administrativo, ya que el alto gasto en personal puede esconder un excesivo gasto en administración.
8. Formalizar e institucionalizar los mecanismos de coordinación entre el Departamento de Patrimonio Silvestre y las unidades de Gestión de Patrimonio Silvestre regionales.
9. El Sistema de Planificación y Control de Gestión (SIG) de la institución debe incorporar los indicadores más relevantes diseñados en el marco de la evaluación y contenidos en la Matriz de Marco Lógico del Programa.

10. Lograr presencia y manejo en las 21 ASP en que actualmente el Programa no lo tiene, y mejorar su nivel de manejo en las 20 ASP que no tienen plan de manejo vigente.
11. Privilegiar la inversión, tanto relacionada con la conservación como la de carácter turístico y profundizar la capacitación realizada a los guardaparques.
12. Implementar un sistema de seguimiento en el tiempo de la distribución geográfica de formaciones vegetales, utilizando sistemas de información geográfica y de interpretación de imágenes satelitales; los resultados de este seguimiento pueden llevar a la implementación de estrategias específicas de conservación y a la generación de cambios en la definición territorial óptima de las ASP.