

CHRISTIAN CARNEIRO

# Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica

Programa FAO/OAPN

Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los  
Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE MEDIO AMBIENTE  
Y MEDIO RURAL  
Y MARINO

ORGANISMO AUTÓNOMO  
PARQUES NACIONALES



FUNDACIÓN  
VIDA SILVESTRE  
ARGENTINA





Red Latinoamericana de Cooperación  
Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas  
Protegidas, Flora y Fauna Silvestres

# Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica

Programa FAO/OAPN

Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los  
Recursos Naturales en las Áreas Protegidas  
de América Latina



Organización de las Naciones Unidas para la  
Agricultura y la Alimentación



Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)

Ministerio de Medio Ambiente y  
Medio Rural y Marino de España

Documento técnico preparado por la Fundación Vida Silvestre Argentina en el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España) "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina", con la colaboración de María José Pacha.\*

\*María José Pacha es bióloga y desarrolló sus estudios de maestría y doctorado en la Universidad de Lancaster (Inglaterra). Allí se especializó en Conservación, Manejo de Hábitats y Ecología del paisaje. Desde el 2006, es responsable del Proyecto Financiamiento de Áreas Protegidas en la Fundación Vida Silvestre de Argentina.

## Responsable técnico

### Mario Mengarelli

Oficial Forestal de la FAO y

Secretario Técnico de la REDPARQUES

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, CHILE

Tel.: (56-2) 9232213

Fax: (56-2) 9232101

E-mail: [Mario.Mengarelli@fao.org](mailto:Mario.Mengarelli@fao.org)

<http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/parques/>

### Kyran Thelen

Coordinador del Programa FAO/OAPN

"Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina"

## Edición

### María Isabel Vergara

(Asistente Administrativa)

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Organismo Autónomo Parques Nacionales de España, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionen.

ISBN 978-92-5-306600-1

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta publicación para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia  
o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

## TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO .....	4
AGRADECIMIENTOS .....	5
1. INTRODUCCION.....	6
2. QUE ES LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	8
2.1. Elementos para la sostenibilidad financiera en las AP .....	9
3. COMO SE LLEGA A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	10
3.1. Análisis financiero.....	13
3.2. Brechas financieras .....	17
3.3. Mecanismos financieros y condiciones habilitantes .....	25
3.4. Estrategia financiera y planes de negocios .....	30
4. REFERENCIAS .....	44
ANEXOS.....	46
Anexo 1. Parte 1.2 de la Ficha de sustentabilidad financiera para sistemas de AP (PNUD).....	46
Anexo 2. Resumen de mecanismos financieros tradicionales e innovadores para la conservación de la biodiversidad.....	48
Anexo 3. Herramienta para evaluar las condiciones legales e institucionales del Sistema de AP .....	49

## PRÓLOGO

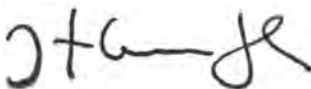
Las áreas protegidas de América Latina han aumentado notablemente en las últimas décadas, así como también la necesidad de los recursos financieros para su manejo adecuado. Asegurar el manejo efectivo y los recursos financieros suficientes son vitales para que las áreas protegidas continúen otorgando los beneficios y mantengan su rol en la conservación de la biodiversidad. No obstante, en la mayoría de los países de la Región el rápido crecimiento en el número y extensión de las áreas protegidas no ha sido acompañado por un igual crecimiento en la inversión y el financiamiento de las mismas y los recursos financieros son muchas veces un factor limitante en su manejo efectivo.

Aunque es necesario aumentar los recursos financieros disponibles para los sistemas nacionales de áreas protegidas, existe también un consenso que esto no es suficiente. Mientras un aumento en los presupuestos es por supuesto deseable, es también esencial que los fondos sean manejados correctamente. El foco debería ser entonces, el fortalecimiento de la efectividad de manejo financiero de las áreas protegidas.

El presente Manual Técnico sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica fue elaborado por encargo de la FAO, como Secretaría Técnica de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica de Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestre (REDPARQUES) con el propósito de poder indicar cuáles son los pasos principales que hay que tener en cuenta para lograr la sostenibilidad financiera en los sistemas de áreas protegidas de América Latina y el Caribe.

La sostenibilidad financiera es una condición deseada y esencial para poder cumplir con el manejo efectivo de las áreas protegidas. El Manual trata los diferentes temas indispensables para obtener esta meta, que incluyen, mecanismos financieros, estrategias financieras, planes de negocios y lecciones que han sido aprendidas en la Región sobre cómo llegar a la sostenibilidad financiera.

Se espera que este Manual sea de utilidad para todas las instituciones tanto en organismos públicos, como en organizaciones no gubernamentales, así como en el sector privado, y para los estudiantes interesados en el tema de financiamiento de las áreas protegidas. El Manual puede ser utilizado en cursos de capacitación y para ayudar a los administradores, funcionarios, guardaparques y personal que trabaja en las áreas protegidas a nivel nacional, subnacional y local, como referencia para la planificación y manejo de los sistemas de áreas protegidas de la Región.



**José Graziano Da Silva**  
Representante Regional de la FAO  
para América Latina y el Caribe



**José Antonio Prado Donoso**  
Director de la División de Evaluación,  
Ordenación y Conservación Forestales,  
Departamento Forestal de la FAO

## AGRADECIMIENTOS

**E**l presente Manual sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica es el resultado de un esfuerzo conjunto de diversos profesionales latinoamericanos que aportaron al documento con sus experiencias y conocimientos técnicos. La FAO, como Secretaría de la REDPARQUES, agradece su activa participación en la conferencia electrónica y en el Seminario/Taller, además de sus aportes personales que hicieron posible la consecución de este trabajo.

También se agradece a los Coordinadores Nacionales de la REDPARQUES en cada uno de los países de la región, al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Perú, que facilitó la organización del Seminario/Taller sobre el tema, y especialmente a la Sra. María José Pacha, de la Fundación Vida Silvestre, Argentina, con la que la FAO realizó un convenio de colaboración, y al Organismo Autónomo Parques Nacionales de España (OAPN) del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España, que con su compromiso técnico y recursos financieros hizo posible la ejecución del Programa.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las áreas protegidas (AP) son el elemento central para la conservación de la biodiversidad. A pesar de que las AP modernas no fueron creadas hasta la última parte del siglo XIX, la humanidad ha conservado importantes sitios naturales desde mucho antes. En los últimos 100 años la cantidad de AP ha crecido exponencialmente y en la actualidad existen 104.000 sitios que representan el 12% de la superficie mundial (UICN, 2006). Históricamente las AP fueron creadas para conservar ciertos paisajes o elementos naturales con un gran valor, por ejemplo el Parque Nacional Yellowstone en Estados Unidos o el Parque Nacional Nahuel Huapi en Argentina. También se han creado para proteger especies en peligro que dependían de un ambiente, en especial para su supervivencia.

En los últimos años ha cambiado este discurso y la conservación de la biodiversidad es un elemento importante pero no el único. Las AP proveen beneficios y servicios ambientales a la sociedad como un todo, este cambio de enfoque es más antropocéntrico, pero es importante que los seres humanos tengan una mayor apreciación de la relación directa que existe entre conservar la naturaleza y su bienestar. Así, las AP proveen una multitud de beneficios económicos, sociales y culturales al ser humano en forma directa e indirecta que están siendo cada vez más apreciados y valorados. Por un lado contribuyen al bienestar humano y al desarrollo sustentable a través de la provisión de calidad y cantidad de agua manteniendo los ciclos hidrológicos, así como también son parte esencial de la mitigación al cambio climático y proveen un reservorio genético para necesidades actuales y futuras en cuanto a medicina y alimentos. Los beneficios culturales y espirituales son muchas veces no tenidos en cuenta porque no representan un bien que se puede medir y cuantificar, pero muchas comunidades e individuos están identificados culturalmente con un ambiente natural determinado.

Asegurar el manejo efectivo y asegurar los recursos financieros suficientes son vitales para que las AP continúen otorgando los beneficios y mantengan su rol en la conservación de la biodiversidad. A pesar del rápido crecimiento en el número de las AP, su extensión y un reconocimiento de los servicios ambientales que proveen, esto no ha sido acompañado por un crecimiento en la inversión y el financiamiento de las mismas. Los recursos financieros son muchas veces un factor limitante en el manejo efectivo de las AP, siendo siempre insuficientes y no cubriendo las necesidades. Muchos países con los niveles más altos de biodiversidad encuentran particularmente difícil asegurar los fondos necesarios para las AP y deben priorizar el destino de fondos a programas sociales y económicos.

Las AP públicas que dependen del estado deben competir con las demandas de otros sectores, como educación, defensa y salud. Por diversas razones, estos sectores han sido más efectivos que las AP en capturar los fondos gubernamentales a pesar de los beneficios que las AP aportan a la población. El resultado es que la proporción del financiamiento público que se invierte en AP está en disminución en muchos países.

El término sostenibilidad financiera (SF) para los sistemas de AP se viene utilizando recientemente y recibió un énfasis especial en la agenda del Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas (GTAP) de la Convención Mundial de Biodiversidad que se formó en 2004 con objetivos y metas precisas para lograr que los sistemas de AP tengan recursos financieros estables y suficientes al largo plazo para cubrir los costos totales de las AP y asegurar que las mismas sean manejadas efectivamente y eficientemente para lograr sus objetivos de conservación.

Muchas veces existe la confusión de que es necesario aumentar los recursos financieros disponibles para los sistemas de AP, pero cada vez existe más consenso que esto no es suficiente. A pesar de que un aumento en el presupuesto es deseable porque es una medida de la prioridad relativa que el gobierno tiene en las AP, no es necesariamente la única solución o la más apropiada. Especialmente cuando existen debilidades institucionales y gubernamentales para que esos fondos sean manejados efectiva y eficientemente. El foco debería ser entonces, el fortalecimiento de la efectividad de manejo financiero de las AP.

Dentro de los caminos posibles que existen para lograr la sostenibilidad financiera, Flores et al. (2008 ) sugiere que se deben completar tres pasos: (1) análisis financiero y de brechas financieras para determinar la situación actual y las necesidades puntuales que tiene el sistema, (2) definición de mecanismos de financiamiento y condiciones legales e institucionales que son necesarias que habiliten estos nuevos mecanismos y (3) definición de una estrategia financiera utilizando principios de negocios y planes de negocios para llevar a cabo las iniciativas analizadas anteriormente. Estos mismos pasos serán explorados más en profundidad. Para el desarrollo de este manual utilizaremos como eje del desarrollo principal la publicación de Flores et al (2008) *Financial Planning for National Systems of Protected Areas: Guidelines and Early Lessons* publicado por The Nature Conservancy, elementos obtenidos de otras fuentes, estudio de caso de Costa Rica y resultados de los talleres que se llevaron a cabo en Noviembre 2007 en Lima dentro de la temática donde participaron representantes de los sistemas de AP de los países de América Latina.



## 2. QUÉ ES LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Aunque el incremento de fondos para cubrir los costos es una meta importante en sí misma, de ninguna manera es el único tema que debe ser considerado en el financiamiento de las AP. El financiamiento de las AP no debe ser juzgado en términos de su cantidad solamente, sino también de su calidad. A pesar de que el aumento en los presupuestos es deseable porque es una medida de la prioridad relativa que gobiernos asignan a las AP, no es necesariamente la única solución, ni siquiera la más adecuada. No es realista esperar que los países en vías de desarrollo con debilidades institucionales y de gobernanza puedan absorber los costos totales de manejar las AP al mediano y corto plazo (Castro, 2003). Para lograr cubrir los costos totales del manejo de las AP, debemos cambiar radicalmente nuestra aproximación de cómo se obtienen los fondos necesarios y considerar las palabras claves *diversificación y sostenibilidad*.

Como lo recalca Lockwood y Quintela (2006) debemos destruir la falsa dicotomía que existe entre desarrollo y conservación. La falta de manejo adecuado de los gobiernos y políticas económicas que han fracasado se esconde detrás de esta dicotomía. Los fondos aportados a las AP pueden y deben ser considerados una inversión para mejorar la calidad de vida de la gente que vive en y alrededor de las AP, en lugar de ser considerado un gasto. En segundo lugar, debemos encontrar formas en aumentar la eficiencia del manejo de las AP. Es necesario aprovechar al máximo los fondos disponibles adoptando la visión de planes de negocios y aproximaciones de manejo de vanguardia. Finalmente, se debe diversificar el financiamiento disponible tanto para aumentar la base financiera y evitar las oscilaciones presupuestarias. Como se puede observar existen una variedad de desafíos en el manejo de las AP, donde sólo uno de ellos es la cantidad de fondos recibidos.

La sostenibilidad financiera, entonces es una condición deseada y esencial para poder cumplir con el manejo efectivo de las AP. La misma ha sido definida por Emerton et al (2006) como *“la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes al largo plazo y distribuirlos en tiempo y forma apropiada, para cubrir los costos totales de las AP (tanto directos como indirectos) y asegurar que las AP sean manejadas efectivamente y eficientemente según sus objetivos de conservación y otros pertinentes”*. Lograr la sostenibilidad financiera para las AP es la mejor alternativa para poder manejar efectivamente las mismas. El foco debería ser entonces, el fortalecimiento de la efectividad de manejo financiero de las AP.

Dentro de la terminología utilizada para definir la sostenibilidad financiera, repetidamente se están utilizando términos asociados a negocios cuando hablamos de financiamiento sustentable de las AP, esto incluye incorporar términos como: productos, clientes, marketing, etc. La propuesta es fomentar que los administradores de las AP vean sus trabajos, en parte, como si fuera llevar adelante un negocio o una empresa y piensen en forma innovadora sobre las fuentes de ganancias para su AP. Lograr el financiamiento sostenible de las AP necesita que los administradores identifiquen fuentes financieras y oportunidades que puedan cubrir los requisitos de financiamiento de las AP o el sistema.

## 2.1 Elementos para la sostenibilidad financiera en las AP

Para lograr la sostenibilidad financiera es necesario considerar un rango de elementos que son necesarios. Como hemos dicho, la obtención de un mayor ingreso es uno de los elementos importantes a considerar a través de la generación de mecanismos financieros. Conjuntamente al incremento del ingreso, es necesario tener en cuenta aspectos como la calidad, forma, tiempo y duración, destino, origen y manejo de los recursos financieros. Para lograr la sostenibilidad financiera de las AP Emerton et al (2006) proponen considerar un rango de elementos y temas:

- ✓ Crear una cartera de financiamiento diverso, estable y seguro, para minimizar los riesgos financieros y las fluctuaciones. Un elemento clave para lograr la estabilidad financiera y la sostenibilidad es expandir la visión más allá de los mecanismos de financiamiento convencionales e incluir múltiples fuentes de financiamiento.
- ✓ Mejorar la administración y efectividad financiera, asegurando que los fondos sean manejados y administrados en una forma que promueva la eficiencia en los costos y el manejo, permitiendo planificación a largo plazo con incentivos y oportunidades para los administradores de generar y retener fondos al nivel de las AP.
- ✓ Realizar una revisión comprehensiva de costos y beneficios, cubriendo un rango completo de los costos de las AP, incluyendo costos directos y de oportunidad como así también los beneficios del desarrollo local, como elementos claves de la necesidad de financiamiento de las AP. Es crítico para la sustentabilidad financiera y económica reconocer y compensar adecuadamente a los grupos que soportan el costo de las AP y que aquellos que se benefician de las AP realicen una contribución adecuada para su mantenimiento.
- ✓ Crear un marco habilitante financiero y económico para sobrellevar las distorsiones del mercado, precios, políticas e institucionales que afectan negativamente las AP o que son obstáculos para el financiamiento de las AP.
- ✓ Crear capacidades para usar herramientas y mecanismos financieros, para realizar análisis financieros y poder determinar los mecanismos adecuados para el proceso de planificación financiera de las AP.

### 3. CÓMO SE LLEGA A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Como se ha explicado anteriormente, lograr la sostenibilidad financiera en los sistemas de AP de la región es una necesidad imperiosa para poder asegurar los fondos necesarios para conservar la biodiversidad. Sin embargo poder llevar adelante este proceso puede ser complicado y abrumador, para optimizar el proceso de planificación financiera de las áreas protegidas, Flores et al (2008) propone una “ruta para la sustentabilidad financiera” (Fig. 1) que incluye:

#### 1. Análisis de necesidades, brechas financieras y sistema administrativo-financiero.

El análisis de las brechas financieras consiste en la cuantificación de las necesidades de financiamiento de un AP individual o de un sistema de áreas. Para esto es necesario comparar los recursos disponibles actuales, que se toma como línea de base, con las necesidades de recursos, tanto en un escenario básico (programas de manejo esenciales que se enfocan en prevenir el deterioro de la biodiversidad) como en un escenario óptimo (compuesto por programas de manejo que se orientan a optimizar las iniciativas de conservación).

#### 2. Pre-selección y análisis de mecanismos financieros y marco legislativo y reglamentario:

La identificación y la selección de mecanismos de financieros representan un aspecto crucial para mantener e incrementar los ingresos provenientes de fuentes existentes y/o establecer nuevas alternativas de recursos con el fin de hacer frente a las brechas financieras y contribuir a la sostenibilidad financiera de las AP. De este modo, el logro de resultados favorables requiere de un enfoque sistemático que aclare los pasos a seguir, promueva la transparencia y permita alcanzar resultados eficaces en función de los costos. Es importante indicar que la identificación y la selección de mecanismos financieros no sólo se enfocan en opciones convencionales, generalmente poco diversificadas y sujetas a presiones políticas, sino también en alternativas innovadoras (como los que se han mencionado) que pueden aportar a la mejora de la situación financiera de las áreas protegidas.

Las brechas financieras existentes en la mayoría en las áreas y sistemas de áreas protegidas de América Latina y en el mundo entero se han generado, en gran parte, por la baja capacidad de concebir, administrar y distribuir los recursos de manera eficiente. Normalmente los marcos legales e institucionales de las entidades encargadas de gestionar los sistemas de áreas protegidas son excesivamente complejos, están desactualizadas; no responden a las demandas de las economías de mercado emergentes; no optimizan beneficios fiscales, sociales y ambientales; no son totalmente transparentes y su responsabilidad es limitada y están agobiados por una excesiva burocracia.

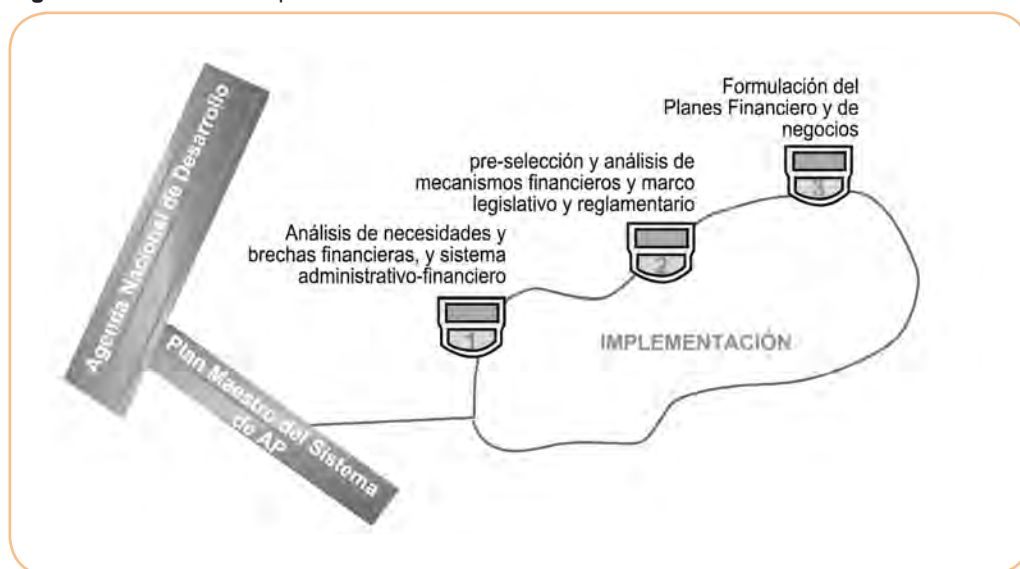
Uno de los mayores problemas en la consolidación de los sistemas de áreas protegidas es la falta de un marco legal-institucional representado por leyes, regulaciones y entidades que garanticen el financiamiento de las áreas protegidas. Así, más allá del discurso habitual sobre

la importancia de la naturaleza, se requieren eficientes marcos normativos a nivel nacional, regional y global, orientados hacia el fortalecimiento técnico y financiero.

**3. Formulación de planes financieros y de negocios.** Un plan financiero a nivel de sistema es una herramienta de carácter macro que establece las líneas de acción estratégica para el conjunto de áreas protegidas. En este sentido, evalúa financieramente las operaciones, entrega información sobre las necesidades actuales y futuras y define opciones de apalancamiento de recursos, tanto desde el sector público como del privado.

El producto principal a obtener luego de estos pasos es una estrategia financiera que permita potenciar los productos de cada paso (análisis de necesidades y brechas financieras, planes de negocios operativos y planes de implementación). Estos elementos se discutirán en detalle en la próxima sección.

**Figura 1.** Ruta hacia la planificación financiera con sus elementos claves.



Fuente: Modificado de Flores et al. (2008).

## Primeros pasos en la Estrategia Financiera para el Sistema de AP de Costa Rica

**Sandra Jiménez, SINAC**

### Marco legal e institucional

En 1998, con aprobación de la Ley de Biodiversidad N° 7788, se crea legalmente el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) con personería jurídica propia y un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrada y participativa. La legislación

vigente le permite contratar personal, bienes y servicios que le son indispensables para el cumplimiento de su función pública, y puede administrar directamente sus propios recursos sin la injerencia directa del Ministerio. No obstante, existe sola instancia administrativa financiera centralizada.

Dos problemas principales desencadenan el proceso para la definición de la estrategia financiera. El primero es la **expansión del sistema de APs**. La continua creación de APs en los últimos años, sin el correspondiente financiamiento para atenderlas, presionó fuertemente sobre los recursos financieros existentes, que de por sí ya eran insuficientes. En 1989 el país contaba con 67 APs que cubrían 1 millón de hectáreas y en 2007 existían 166 APs cubriendo 1.8 millones de has. El segundo es la **disminución de fondos de cooperación internacionales**. Debido a los índices sociales en materia de salud, educación y otros, alcanzados en los últimos años, en comparación con la comunidad internacional, Costa Rica se ha ubicado como un país en vías de desarrollo con un ingreso medio, como consecuencia, no se considera un país prioritario en el ámbito de la cooperación internacional, y desde los años 80, el aporte financiero internacional empezó a decrecer. Debido a esto Costa Rica tuvo que reorientar la gestión de búsqueda de recursos, hacia el fortalecimiento de mecanismos financieros internos. La cooperación internacional existente se visualiza con un complemento a la gestión interna.

### **Proceso de la Estrategia Financiera del SINAC**

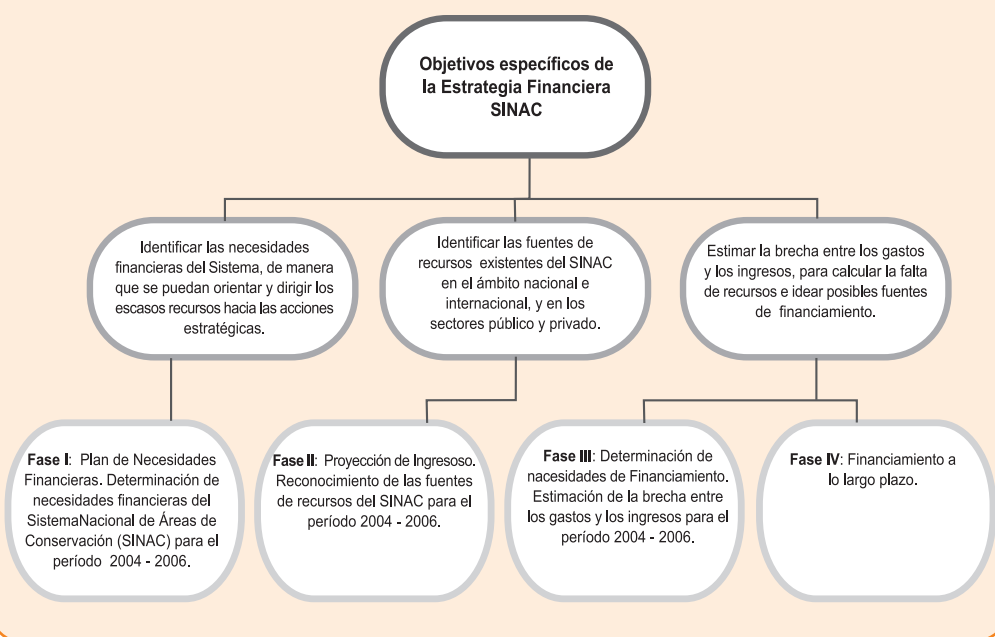
Desde un inicio la estrategia financiera contó con el apoyo total del Despacho Ministerial y con la colaboración y alianza de instituciones amigas interesadas en que se elaborara la estrategia financiera del SINAC, y que se le diera el seguimiento necesario para garantizar su continua actualización. The Nature Conservancy (TNC), Instituto de Biodiversidad (INBio), Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), Conservación Internacional (CI) han brindado valiosos aportes financieros y de experiencia técnica. A lo interno del SINAC, se creó una comisión central en la Dirección Ejecutiva liderada por el Departamento Desarrollo Financiero, es la responsable de darle seguimiento a la implementación de la estrategia financiera.

El **Objetivo General** fue que los ejercicios financieros sirvan como instrumentos para lograr la sostenibilidad financiera del Sistema en el mediano plazo, así como que los productos financieros sean de utilidad para:

- Estimar la ejecución y hacer proyecciones de gastos, ingresos y brechas financieras para el Sistema y para cada unidad operativa en forma comparable.
- Consolidar gastos e ingresos para el Sistema, clasificados por rubros específicos (i.e. personal, equipo, infraestructura, etc.) que puedan combinarse.
- Generar información para la toma de decisiones, partiendo de una sola fuente de datos.
- Complementar los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación con información cuantitativa confiable.
- Capacitar a los funcionarios del Sistema en temas administrativos y financieros.

- Contar con información adecuada y necesaria para iniciar un proceso de planificación financiera a largo plazo.

El desarrollo de la estrategia financiera tiene cuatro fases claramente diferenciadas y cada uno de ellos se relaciona con uno de los objetivos específicos. El proceso se diseñó en forma piramidal partiendo de lo local como la base del proyecto y compuesta por las APs y las oficinas subregionales. Se realizaron varios talleres participativos en las AC y se logró recopilar la información financiera de 70 APs, 32 oficinas subregionales y 11 direcciones regionales ya que cada una de estas instancias cuenta con su propia información financiera. Una vez que se obtuvo la información base, se consolidó por AC obteniendo la información financiera de las 11 AC. La parte alta de la pirámide la compone la información financiera de todo el Sistema, como producto de la sumatoria de la información de las AC y los datos suministrados por la Dirección Ejecutiva del Sistema y sus distintos departamentos. Es importante recalcar que la estrategia incluye el financiamiento de los gastos recurrentes y de funcionamiento.



### 3.1 Análisis financiero

El análisis financiero señala la discusión respecto de los avances de la cuantificación de los ingresos, egresos y las brechas de financiamiento que existen cuando se consideran escenarios de conservación básicos y óptimos. También examina la estructura administrativa y financiera que da coherencia al funcionamiento de los sistemas de las AP.

La ejecución de un análisis de necesidades de financiamiento incluye en general cuatro etapas:

**a) Planificación y preparación:** Consiste en la definición de los objetivos y del enfoque de trabajo. Se complementa con la selección, el diseño y la validación de herramientas para la recopilación y el procesamiento de la información. En esta etapa se define el enfoque y el alcance del estudio de análisis de brechas financieras. El producto crítico de esta etapa son los términos de referencia, que incluyen objetivos, actividades, productos esperados, método para el procesamiento de la información, etc. A su vez, se identifica dónde se encuentra la información requerida, se seleccionan los actores que aportarán insumos y asesoría técnica, se determina el universo de áreas protegidas o una muestra representativa de áreas (según el caso) y se diseñan formatos y otros instrumentos adicionales para la recopilación de la información. Sin

embargo, antes de proceder a la implementación del análisis de brechas financieras, es importante lograr un acuerdo común sobre los criterios generales de conservación tanto a un nivel básico como a un nivel óptimo. Tal acuerdo puede tener como insumos los diagnósticos sobre la biodiversidad, la política estatal y los estándares internacionales de conservación, entre otros.

**b) Recopilación de información:** Basada en un esquema participativo que incentiva a los actores del sector gubernamental, del sector financiero privado, de las agencias de cooperación y de las ONG entre otros, a compartir la información financiera necesaria y relevante para el análisis. Comprende la recopilación de información primaria y secundaria<sup>1</sup> correspondiente a necesidades, gastos e ingresos del Sistema Nacional de las AP o de las áreas protegidas seleccionadas. Requiere contar con un equipo capacitado en las técnicas apropiadas para la recopilación de información, disponibilidad de formatos (cuestionarios, listas de chequeo, encuestas, matrices, entre otros) y coordinaciones logísticas. Esta etapa representa una oportunidad para la motivación, el involucramiento y la participación de los actores relevantes.

#### Condiciones previas para un análisis financiero

Para realizar un estudio de análisis de brechas financieras es necesario considerar un conjunto de condiciones que favorecen la obtención ordenada de información financiera confiable. Las condiciones claves identificadas son:

1. Compromiso del gobierno y autoridades relevantes.
2. Existencia de políticas de gestión.
3. Contar con un equipo técnico multidisciplinario.
4. Identificar los actores claves.
5. Disponer de información centralizada y actualizada sobre la situación financiera.

<sup>1</sup> La información primaria está constituida por la información obtenida directamente en encuestas, entrevistas, grupos focales, etc. La información secundaria está basada en información existente y que es recopilada de estudios, investigaciones, reportes producidos, etc., por otras organizaciones y/o individuos.

## Ejemplos de categorías de información necesarias para un análisis financiero

Fuentes de ingresos	
Presupuesto del gobierno central	Presupuesto asignado por el gobierno central al sistema de áreas protegidas
Otros fondos del gobierno	Fondos especiales fiduciarios, ingresos por tasas o impuestos indirectos, etc.
Fuentes privadas	Donaciones privadas o de ONG para determinadas obras o proyectos
Fondos internacionales	Agencias de cooperación bilateral o multilaterales
Préstamos o donaciones privadas	Préstamos del Banco Mundial, BID para proyectos concretos.
Fondos autogenerados	Tarifas relacionadas al turismo como concesiones, entradas, permisos, licencias. También pagos por servicios ambientales y otras tasas no relacionadas al turismo
Fuentes de egresos	
Gastos por programas (según partidas contables como Salarios, capacitación, equipo y materiales, transporte y vehículos)	Algunos ejemplos: Control y vigilancia, Uso público y educación, etc.

**c) Procesamiento y análisis:** Menos participativo pero orientado a organizar y consolidar la información a fin de extraer conclusiones. En términos de procesamiento, esta etapa comprende la codificación, revisión, validación y organización de los datos de gastos operativos, inversiones, ejecución programática, mecanismos de financiamiento y fuentes de ingreso. Es crucial que los datos sean procesados de forma adecuada a fin de facilitar la comparación con los datos de otras áreas protegidas. En términos del análisis se examina la magnitud de la brecha financiera al comparar los ingresos y los gastos de la situación actual con las necesidades definidas en los escenarios básico y óptimo. En la etapa de análisis de debe reflexionar acerca de temas que van desde la estrategia programática hasta los gastos operativos e inversiones propuestas en los escenarios básico y óptimo.

**d) Validación de los resultados:** Ampliamente participativo y orientado a incorporar nuevas perspectivas, refinar las conclusiones y lograr consenso. En esta etapa se comparten los resultados con todos los actores participantes. Se pretende lograr un entendimiento común de los resultados financieros, revisar los contenidos de los escenarios básico y óptimo y lograr un acuerdo sobre la brecha financiera que enfrenta el área protegida y sobre las necesidades de recursos actuales y futuras. Cabe señalar que la validación de los resultados puede realizarse a través de varias rondas de interacción. Así, inicialmente se puede distribuir física o digitalmente los resultados a fin de generar reacciones; a continuación, se puede organizar una reunión para revisar participativamente los resultados y lograr consenso.



## Una herramienta para el diagnóstico y el monitoreo para la sostenibilidad financiera de los sistemas de las AP.

Con el objetivo puntual de fomentar el análisis financiero de los sistemas de APs para iniciar el camino hacia la sustentabilidad financiera en la región y fortalecer la conservación de los servicios ecosistémicos que proveen, PNUD/TNC se han asociado para catalizar el proceso desde el proyecto Estrategias Financieras para Los Sistemas de Áreas Protegidas (EFSAP) en América Latina. En Argentina cuentan con el apoyo de la Fundación Vida Silvestre Argentina.

Para asistir a los gobiernos de la región a poder enfrentar el desafío de la Sustentabilidad financiera, el PNUD ha desarrollado la “Ficha de puntaje para la sostenibilidad financiera para sistemas nacional de Áreas Protegidas” como un instrumento para asistir a los administradores y tomadores de decisiones para identificar las necesidades y vacíos en una forma sistemática y periódica. Esta ficha de puntaje proporciona una herramienta útil para fortalecer las capacidades de sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas en América Latina debido a que, entre otros, cumple con dos objetivos fundamentales:

- Facilita un diagnóstico estructurado y completo de los distintos elementos necesarios para la sostenibilidad financiera.
- Permite un diagnóstico estandarizado entre los países, lo que facilita la identificación de temas que pueden ser fortalecidos de manera eficiente con acciones regionales y cooperación entre países. Por tanto el proceso de aplicación, además de servir para la identificación de vacíos nacionales, sirve para identificar acciones prioritarias para el proyecto conjunto.

**Objetivo:** Asistir a gobiernos, donantes y ONG en la evaluación de diferentes aspectos del financiamiento de un sistema de áreas protegidas analizando el desempeño actual y el avance hacia una mejor situación financiera. La herramienta está diseñada para sistemas de áreas protegidas pero puede ser usada en otros niveles (por ejemplo: nivel departamental, regional, etc.).

**Estructura:** La herramienta consta de tres partes.

**Parte I:** Requiere información financiera para analizar costos, ingresos y brechas financieras actuales y proyectadas. De este modo, facilita el análisis cuantitativo y brinda información para determinar los objetivos financieros y la cuantía de fondos adicionales.

**Parte II:** Incluye tres componentes: a) estructura de gobernabilidad para el financiamiento sostenible (cubre temas legales, políticos y regulatorios, entre otros), b) planes de negocios y herramientas para analizar costos para una gestión efectiva (aborda aspectos como planificación financiera, contabilidad, planes de negocios, niveles de gasto, aumento de ingresos, control de costos, flujos de caja, etc.) y c) herramientas y sistemas para la generación y movilización de ingresos (se enfoca en maximizar los existentes o potenciales mecanismos de ingresos y la diversificación de fuentes de ingresos a fin de reducir la vulnerabilidad).

**Parte III:** Cubre el proceso de asignación de puntajes y la medición de progreso.

**Puntaje:** El sistema de puntaje permite realizar comparaciones interanuales de progreso en un país dado o en un grupo de países. Es importante considerar que ciertas variables pueden ser no aplicables a todos los países evaluados, a su vez, algunos aspectos pueden ser más relevantes en algunos casos. Debido a estos factores es posible modificar el peso relativo asignado a las variables para reflejar mejor las condiciones locales y/o de evaluación. La parte 1 de esta ficha que ayuda al análisis cuantitativo esta resumida en el Anexo 1.

### 3.2 Brechas financieras

Para poder comprender mejor la situación financiera de las AP, no sólo debemos analizar los ingresos y cómo los mismos han variado durante un período de tiempo, sino que también debemos estimar cuáles son las brechas financieras existentes. El análisis de las brechas financieras consiste en la cuantificación de las necesidades de financiamiento de un AP individual o de un sistema de áreas. Para esto es necesario comparar los recursos disponibles actuales con las necesidades de recursos, tanto en un escenario básico (programas de manejo esenciales que se enfocan en prevenir el deterioro de la biodiversidad) como en un escenario óptimo (compuesto por programas de manejo que se orientan a optimizar las iniciativas de conservación). Conocer las brechas de financiamiento facilita la identificación, el diseño y la implementación de estrategias apropiadas para financiar sosteniblemente el (las) AP y definir la asignación estratégica de recursos en áreas prioritarias.

Elementos de un análisis de brechas financieras:

- a. Determinación de los ingresos por fuentes.
- b. Clarificación de las asignaciones actuales y proyecciones presupuestarias por programas, subprogramas o actividades.
- c. Cuantificación del nivel de gasto efectivo por programa, subprogramas o actividades, refiriéndose especialmente niveles de ejecución y subejecución presupuestarias.
- d. Identificación de oportunidades para reducir costos, por ejemplo compras en volumen, extensión de la vida útil de bienes y equipos, balance entre personal a tiempo completo y consultores, análisis de ahorros en principales partidas de gastos, etc.
- e. Determinación del nivel de necesidades por programas, subprogramas o actividades. Las necesidades pueden definirse a dos niveles: básico y óptimo. Es necesario definir en cada contexto qué es lo que se denomina básico, por ejemplo programas de manejo esenciales que se enfocan en prevenir el deterioro de la biodiversidad, como ser control y vigilancia. Dentro de lo óptimo puede estar incluido poder ejecutar los

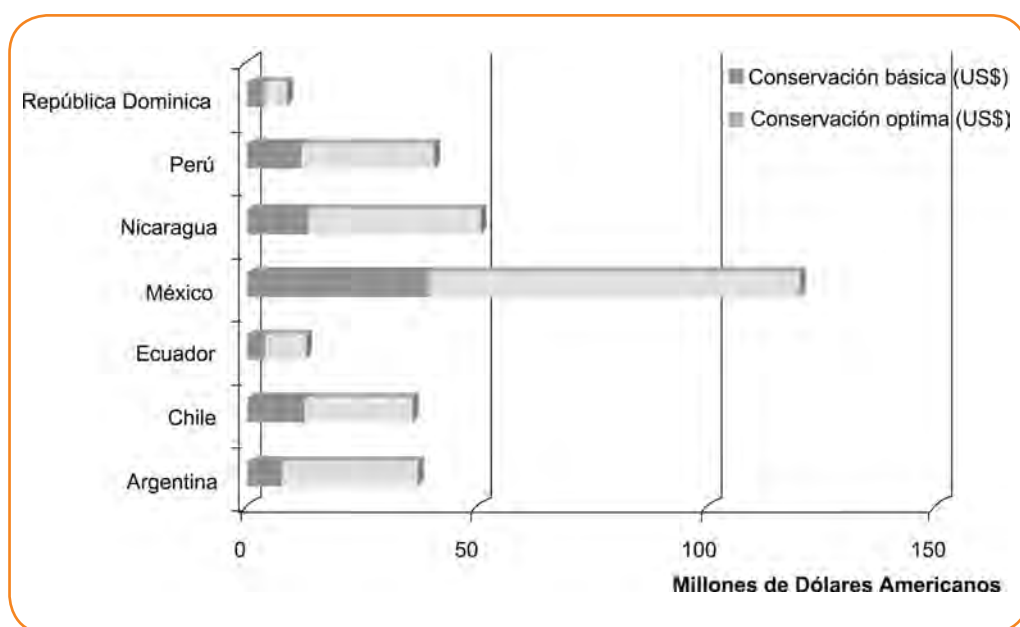
**Un análisis de brechas financieras es una valiosa herramienta de diagnóstico, proyección y toma de decisiones ya que:**

1. Se basa en las prioridades de conservación
2. Formula un escenario de manejo básico.
3. Define un escenario de manejo óptimo.
4. Determina una línea de base
5. Establece criterios y estándares
6. Incluye la gestión de fondos del sistema y de cada AP.
7. Permite monitoreo.

programas de manejo que se orientan a optimizar las iniciativas de conservación y cumplen con el plan de manejo integral de las AP. A modo de ejemplo se muestran brechas calculadas para algunos países de la región.

- f. Determinación de las brechas financieras existentes según programas, subprogramas o actividades mediante la comparación de ingresos versus gastos y necesidades versus ingresos. La brecha financiera, es entonces, la diferencia entre los fondos disponibles y los fondos necesarios para los niveles de conservación básica u óptimo (Fig. 2).

**Figura 2.** Brechas financieras en un escenario básico y óptimo para algunos países de América Latina y el Caribe.



### Distintos enfoques para realizar un análisis de brechas financieras

Es interesante poder reflejar las experiencias de los países que han realizado un análisis de brechas financieras para intercambiar mejores prácticas y lecciones aprendidas.

En *Costa Rica* el análisis de brechas financieras fue un proceso que comenzó en 2003 y nació internamente dentro del SINAC como parte de una estrategia interna y debido a la presión de recursos operativos. No existieron consultores y el trabajo fue realizado por los mismos funcionarios con el apoyo financiero de TNC que brindaron la plataforma, los talleres y las guías. Al ser un proceso dinámico la información se ha desactualizado, por ejemplo en la estrategia no se consideró el pago de compra de tierras porque sino la brecha jamás se cerraría y ese rubro debería tener una estrategia diferente. El contexto ha variado en los últimos años, y en ese entonces apenas se comenzaba a hablar de las AP marinas y costeras y se presupuestó

lo mínimo de esos costos. Ahora las prioridades han cambiado y es necesario incorporar a las mismas dentro del análisis.

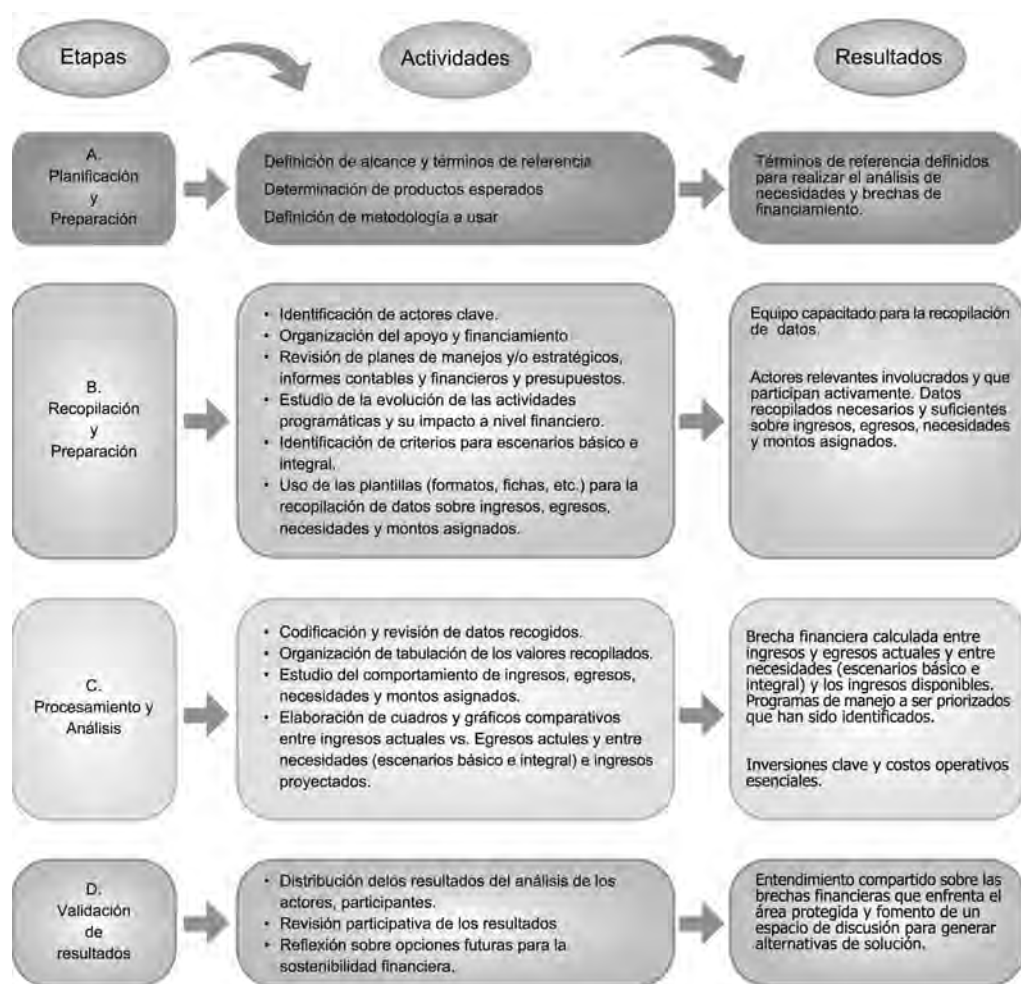
En *Ecuador* también se realizó el análisis de brechas financieras y la mayor dificultad existió en tener la línea de base, por lo que se tomaron datos de los años 2003 y 2004. Los escenarios se obtuvieron a partir de los planes de manejo, identificando para el nivel básico 7 categorías de gastos priorizados. En *Honduras* el análisis fue en base a una racionalización de las AP y con la herramienta MICROSYS que incorpora criterios socioeconómicos, socioculturales y ecológicos para determinar prioridades. Para determinar escenarios básicos y óptimos se utilizaron herramientas para efectividad de manejo de áreas protegidas y una herramienta para determinar la integridad ecológica de las AP, que permiten adicionalmente medir los niveles de conservación desde el año 2006. El escenario básico se determinó en base a las AP priorizadas, y el nivel óptimo para todas las AP.

En *Perú*, el análisis se realizó en base a escenarios óptimos y básicos con ejercicios a nivel de áreas y a nivel de sistema. El proceso fue liderado a través de un estudio de consultoría que hizo el análisis del sistema. Como el proceso no fue participativo puede existir diferencia de criterios para los administradores de las AP y el personal en la institución central.

En *Colombia* el ejercicio del cálculo de las brechas financieras es a nivel interno, no es un ejercicio costoso ya que se basa en la capacidad técnica del personal del sistema de AP. Hay 6 regiones dentro de la administración de las AP y es necesario realizar 6 ejercicios de análisis financieros separados, desplazando el equipo financiero y organizando la información previamente. El ejercicio es en función del presupuesto y se puede ir construyendo entre todos año a año utilizando las mismas definiciones que se utilizan para el presupuesto general de la nación. Los primeros años son los más difíciles ya que el personal no estaba acostumbrado a hacer un ejercicio presupuestario detallado pero el proceso se va depurando en el transcurso del tiempo. Pero en general es útil porque aumenta la conciencia para el mejor manejo financiero.

En *Cuba* se ha desarrollado un proyecto donde se determinaron necesidades financieras, de presupuesto y por tipo de programa de diferentes instituciones y se obtuvieron cifras estimativas. El proceso tomó algo más de medio año.

**Figura 3.** Esquema general del proceso de elaboración de un análisis de las necesidades y brechas de financiamiento de un sistema de áreas protegidas.



Fuente: Basado en INRENA (2005) en Flores et al. (2008).

## Lecciones aprendidas

Dentro de las lecciones aprendidas se pueden mencionar:

Costa Rica	<p>En las AP individuales se percibió al ejercicio como una recarga de trabajo. Se determinó la necesidad imperiosa de fortalecer los sistemas de información.</p> <p>Se diseñaron dos herramientas en funcionamiento para la formulación de plan de compras (listado de compras requeridas y formulación de orden de pedido ya diseñado) para facilitar el trabajo a las AP que se transfieren a oficinas centrales que lo ejecutan y consolidan para todo el sistema.</p>
Ecuador	<p>Existe un cuello de botella importante en el proceso de recopilación y sistematización de la información en forma continua y se han experimentado problemas de seguimiento y de adopción de la herramienta.</p>
Perú	<p>Debería ser un ejercicio integrado que encadene dentro del sistema.</p> <p>La contratación de consultorías es beneficio a corto plazo, en los jefes de AP hay una resistencia ya que no empodera al sistema ya que ganan mucho más que los empleados del área.</p> <p>Sirve en los casos donde la capacidad institucional es muy baja.</p>
Colombia	<p>Escenario óptimo no es viable el cálculo, sería útil contar con una metodología con datos sólidos que no se enfoque en cosas irreales que mejore la gestión. No solo la opinión de un consultor o economista.</p> <p>Demanda tiempo y disciplina para los jefes de áreas ha sido un aprendizaje, los presupuestos que se asignan centralmente vayan más ligados a las necesidades reales de los parques.</p>
Cuba	<p>Requerimiento de tener un mecanismo de accesibilidad de información, oportuna y periódica, debido a que actualmente se obtienen por requerimientos especiales.</p> <p>Los requerimientos de información financiera no es sentida como importante en el caso de los especialistas de campo.</p>

Los factores de éxito fueron:

- ❖ Establecer relación directa en necesidad y compra apropiada.
- ❖ Facilitar el trabajo, esto es una herramienta que permite tener mejor información y expedita.

- ❖ Compromiso institucional de la Dirección y funcionarios, creer que es necesario y útil y se tenga el apoyo.
- ❖ Se puedan utilizar esos datos para la gestión efectiva de la entidad.
- ❖ Si se parte de bases sólidas y la demanda interna de la administración de las AP, es posible crear capacidad interna permanente.

### **Fase I: Determinación de las Necesidades Financieras en Costa Rica**

En la primera fase del desarrollo de la Estrategia Financiera se realizó un Plan de Necesidades Financiera, determinando las necesidades financieras del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para el período 2004-2006.

En esta fase se conformó un equipo de trabajo con funcionarios del SINAC, TNC y del INBio. Se diseñó y adecuó la metodología y los formularios a aplicar en la recopilación de la información, consultar la viabilidad del ejercicio con otros funcionarios del SINAC, asegurar el financiamiento, y diseñar el Plan de Trabajo para esta fase.

El formulario de proyección de gastos se desagregó en los siguientes rubros: necesidades de personal, capacitación, gastos operativos, equipo, infraestructura, mantenimiento de equipo e infraestructura, y planificación del uso de la tierra. Y se clasificaron en tres grandes categorías: capacidad operativa esencial, gestión institucional y ordenamiento territorial

Posteriormente, se hizo una presentación del Plan de Trabajo, de la metodología y de los formularios que la acompañan, a los funcionarios administrativos de las Áreas de Conservación, para su análisis, comentario y ajuste.

Para la recopilación de la información, el equipo de trabajo visitó cada Área de Conservación según el calendario pre-establecido, donde el Director del Área reunió a los funcionarios responsables de las unidades operativas. Normalmente incluyó: el Director/a del AC, los jefes subregionales, los administradores de las ASP, los funcionarios y otros que se consideraron pertinentes para la toma de decisiones. La cantidad de participantes varió de 6 a 25 funcionarios, según la estructura del Área de Conservación. La información producida por cada AC fue consolidada, revisada y analizada en el documento que se produjo para esta fase.

El resultado principal fue la determinación de las necesidades financieras del Sistema que fue de alrededor de los 19 mil millones anuales (US\$44 millones al tipo de cambio de abril de 2004) para el período 2004-2006.

**Plan de Necesidades Financieras 2004 – 2006 SINAC.** En miles de colones y estructura porcentual. SINAC Consolidado

TIPO DE GASTO	2004	%	2005	%	2006	%
Personal	7,478,329	39.5	9,162,955	47.2	10,359,846	57.5
Capacitación	1,024,824	5.4	574,637	3	605,914	3.4
Gastos operativos	2,281,806	12.1	2,506,630	12.9	2,639,312	14.7
Equipo	3,570,864	18.9	2,978,400	15.3	1,225,577	6.8
Infraestructura	3,274,267	17.3	2,941,341	15.1	1,781,159	9.9
Mantenimiento	1,301,443	6.9	1,253,793	6.5	1,401,021	7.8
<b>TOTAL</b>	<b>18,931,533</b>	<b>100</b>	<b>19,417,756</b>	<b>100</b>	<b>18,012,829</b>	<b>100</b>

**Fase II: Proyección de Ingresos. Reconocimiento de las fuentes de recursos del SINAC para el período 2004-2006.**

El equipo de trabajo estableció la misma metodología para la Cuantificación y Proyección de Ingresos 2004 – 2006, con el propósito de hacer comparativa la información generada en la Fase I. Se trabajó con el mismo nivel de detalle, por unidad operativa, por Área de Conservación y a nivel consolidado; se cuantificaron las fuentes de financiamiento ya conocidas e identificaron aquellas que por diversos motivos no se incorporan en el flujo de ingresos del Sistema.

En reuniones con los funcionarios administrativos y personal técnico de cada AC; el Director, Administrativo, Contador y aquellos otros funcionarios que administran recursos de proyectos específicos del AC se recopiló la información sobre los ingresos y sus fuentes de financiamiento.

Para cada unidad operativa se llenaron formularios, se clasificaron las fuentes de financiamiento por origen y uso de los recursos, específicamente en las tres grandes categorías y los rubros de gasto por financiar utilizadas en Fase I, es decir: la capacidad operativa esencial la gestión institucional y el ordenamiento territorial y, por otra parte, las necesidades de personal, capacitación, gastos operativos, equipo, infraestructura y mantenimiento. Posteriormente, se realizó un proceso de depuración y consolidación de la información y, se invitó a los participantes del llenado de los formularios a una reunión en la cual se hizo una presentación de los resultados y se les entregó un documento y un CD de la misma. Como resultados de la Fase II tenemos que existe una gran diferencia entre los ingresos públicos aprobados para el SINAC y sus ingresos reales.

**Los Ingresos Aprobados:** Son los recursos aprobados mediante el proceso de presupuesto por las distintas dependencias gubernamentales, luego de dicha aprobación, son asignados a las áreas de conservación para su ejecución. En el proceso de aprobación no se incorpora el 100% de los recursos generados o reales.



**Los Ingresos Reales:** Son los ingresos que el SINAC recauda y están sujetos a los procesos de aprobación de presupuesto; es decir, son los ingresos totales o brutos, que no necesariamente se incorporan en la formulación y aprobación de fondos públicos por parte de las autoridades competentes. Los ingresos reales están compuestos por los ingresos recaudados mediante los cuatro fondos del SINAC. En el cuadro se presenta las diferencias cuantitativas entre ambos ingresos

#### Comparación de ingresos reales vs aprobados en miles de colones

Ingresos	2004	2005	2006
Reales	8,980,700	12,597,024	13,881,576
Aprobados	7,114,996	11,860,398	13,950,699
Diferencia	1,865,704	736,626	69,123

La diferencia entre los ingresos reales y aprobados se presenta por dos razones principales;

- las proyecciones de ingresos que sirven de base para la formulación de los presupuestos no son elaboradas con una base técnica que permita aproximar los ingresos proyectados con los reales, generando un superávit de ingresos; y
- los límites de gastos establecidos por el Ministerio de Hacienda son normalmente bastante inferiores a los ingresos generados cada año. Los ingresos van incrementándose y el límite de gastos prácticamente se mantiene estático, la negociación del levantamiento de los límites de gasto no permite contar con los recursos requeridos en forma oportuna.

Una de las mayores debilidades del SINAC en la ejecución presupuestaria y que genera un gran superávit de ingresos producto de la **no ejecución del gasto**, corresponde a los procedimientos de contratación administrativa a los cuales son sometidos los tres fondos especiales. El mayor problema de ejecución presupuestaria se presenta en la contratación de infraestructura y adquisición de equipos, en los cuales los plazos son más largos y engorrosos.

En relación con los **recursos privados**, a pesar de ser considerado un monto conservador, los ingresos privados que se reportaron en el momento de obtener la información, representaron aproximadamente el 20% de los recursos financieros del SINAC. Esta cifra podría aumentar si todas las AC informan de manera obligatoria la totalidad de los aportes privados recibidos. Con el ejercicio de la Fase II se logró cuantificar la relación existente en materia financiera con el sector privado; como resultado se obtuvo que todas las áreas de conservación administran aproximadamente 116 convenios y se clasificaron por el tipo de contrato o relación, al momento de la consulta. Además, es importante señalar que el grado de inestabilidad de los aportes provenientes de esa cooperación privada es muy alta, pues algunos de estos convenios únicamente tenían un año de duración.

### 3.3. Mecanismos financieros y condiciones habilitantes

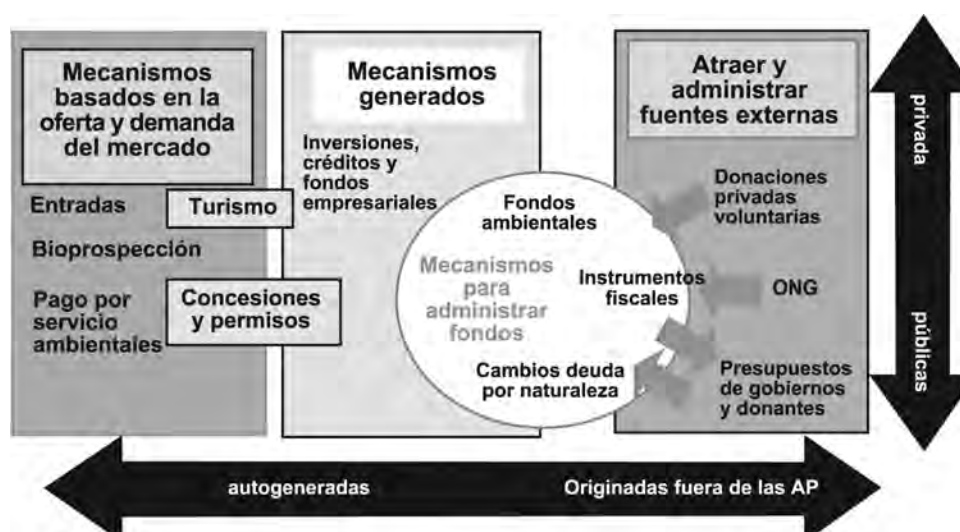
#### Mecanismos de Financiamiento

Los mecanismos de financiamiento son herramientas diseñadas para captar, generar, movilizar y/o transferir recursos que financian la conservación de la biodiversidad a través de diferentes programas. Además son instrumentos que permiten la transferencia de tecnología y la generación de capacidad para la gestión financiera. La identificación y la selección de mecanismos de financiamiento representan un aspecto crucial para mantener e incrementar los ingresos provenientes de fuentes existentes y/o establecer nuevas alternativas de recursos con el fin de hacer frente a las brechas financieras y contribuir a la sostenibilidad financiera de las AP (Flores *et. al* 2008).

Emerton *et al* (2006) propone dividirlos en tres categorías dependiendo de cómo los fondos son obtenidos y usados (Fig. 4):

- ❖ Mecanismos que se concentran en *atraer y administrar fondos externos* incluyendo presupuestos gubernamentales y de donantes comprendiendo ONG y agencias de cooperación nacionales e internacionales.
- ❖ Mecanismos para *generar fondos* que promuevan actividades de conservación, incluyendo instrumentos fiscales, inversiones, crédito, fondos empresariales, etc.
- ❖ Mecanismos que son basados en mercados y la *provisión de productos y servicios*, incluyendo tasas por los usos de los recursos, cargos por turismo y pagos por servicios ambientales

**Figura 4.** Mecanismos de financiamiento en base a como los fondos son obtenidos y manejados



Fuente: Modificado de Emerton *et al.* (2006)

Es importante recalcar que uno de los factores de éxito para lograr la sostenibilidad financiera es diversificar los mecanismos financieros y se puede definir también como la posibilidad de tener una amplia variedad de alternativas financieras con el fin de minimizar los riesgos. Esto ayudaría a evitar o reducir principalmente la dependencia de fuentes internacionales y las fluctuaciones del presupuesto central del gobierno. Principalmente estas dos fuentes junto con los fideicomisos están sujetas a variaciones determinadas por prioridades en los países de origen de los fondos, necesidades de otros programas del gobierno y fluctuaciones del mercado respectivamente. Diversificar los mecanismos de financiamiento implica crear un portafolio diverso y balanceado que combine diversos mecanismos, ya sea fondos nacionales, internacionales y otros basados en el mercado. Es indispensable la diversificación interna de los mecanismos de financiamiento, por ejemplo venta y cobro de servicios turísticos que pueden estar representados por licencias, permisos, concesiones, cobros de entradas, etc. Según Lockwood y Quintela (2006), una base financiera estable debería incluir:

- ❖ Fondos gubernamentales.
- ❖ Fondos del sector privado, como pago para acceso y uso de las AP.
- ❖ Contribuciones no monetarias de comunidades locales.
- ❖ Aportes de ONG y agencias de desarrollo.
- ❖ Cambios de deuda por naturaleza.
- ❖ Fondos fiduciarios y otros.
- ❖ Empresas privadas que tienen el potencial para generar flujos de ingresos más estables, empleos y otros beneficios para actores claves.

La creatividad en los contextos nacionales es de suma importancia para diversificar los mecanismos de financiamiento. Lo que se aplica en un país, quizás no en otro debido a restricciones legales e institucionales. Por ejemplo el cobro de entradas es un importante mecanismo de financiamiento en Argentina, donde casi 3 millones de personas visitan los Parques Nacionales<sup>2</sup>, contrariamente en Paraguay no se puede cobrar entradas ya que la ley de creación de las AP lo prohíbe. Debido a esta gran diversidad posible de mecanismos de financiamiento para poder realizar un análisis más detallado de los mismos, se tomó como modelo el ejercicio de identificación, priorización y selección de mecanismos de financiamiento para el Sistema de AP de Ecuador<sup>3</sup>. El mismo se basó en la recopilación de información proveniente de fuentes primarias y secundarias, en la generación de criterios de priorización, en un análisis de factibilidad de implementación de los mecanismos seleccionados y, por último, en la identificación de líneas estratégicas macro que permitan identificar los mecanismos identificados.

Los criterios que se utilizaron para la priorización fueron:

- ❖ Capacidad de gestión.
- ❖ Aspectos financieros.
- ❖ Congruencia de la alternativa con el medio ambiente y riesgo de fuentes externas.
- ❖ Factibilidad de implementación legal y política.

2 APN 2007

3 Mentefactura 2007. Plan de sostenibilidad financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy. Quito.

En base a estos criterios, se seleccionaron 11 mecanismos de financiamiento como prioritarios, de un total de 59. Estos fueron utilizados como modelo dentro de un taller para evaluar su aplicabilidad en otros países de la región y también para que los participantes expandan su visión sobre los posibles mecanismos de financiamiento existentes para las AP (Tabla 1).

**Tabla 1.** Mecanismos de financiamiento prioritarios para el SAPs de Ecuador.

	Mecanismo de Financiamiento	Características
1	Sello SNAP	Creación de un Sello que permita el aporte de privados al financiamiento de las Áreas Protegidas del Sistema a cambio de poder usarlo para promover sus productos y/o servicios.
2	Concesiones de servicios	Consiste en la concesión de servicios e infraestructura dentro de las Áreas Protegidas, a través de un proceso definido, que no debe tomar más de 17 meses.
3	Tasa instalación de antenas	Pago por la ubicación de antenas –telefonía celular y televisión– dentro de las Áreas Protegidas.
4	Venta de carbono	Consiste en la generación de ingresos para el Sistema a partir de la captura de carbono generada por nuevas plantaciones y por proyectos para la reducción de la deforestación.
5	Pasaporte SNAP (turistas y/o operadores)	Es el pago anual por un Pasaporte para el ingreso a las Áreas Protegidas del Sistema, cuantas veces desee por año.
6	Fuentes públicas	Este mecanismo se orienta a que el Sistema “capture” recursos disponibles de diversas fuentes públicas, y que pueden contribuir a su conservación. Por ejemplo: el CEREPS.
7	Donaciones personales y/o corporativas	Es un mecanismo que permite capturar las donaciones de los segmentos mencionados, y puede implementarse a través de esquemas del tipo “adopte una hectárea conservada o animal del Sistema”.
8	Donación del 25% del Impuesto a la Renta	Considera la donación de parte del impuesto a la renta para el desarrollo de actividades de conservación dentro del Sistema.
9	Tasa por uso de agua y/o protección de cuencas	Este mecanismo se basa en los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales y considera el pago de los demandantes del servicio hacia quienes lo ofrecen, de manera que estos

	Mecanismo de Financiamiento	Características
		puedan asegurar su provisión en el futuro mediante el desarrollo de actividades de conservación.
10	Fondo SNAP	Creación de un Fondo destinado al financiamiento de la conservación del Sistema. Este fondo podría canalizar aportes de cooperantes y del sector privado.
11	Trabajo voluntario	Consiste en capitalizar la conciencia ambiental de la población hacia el desarrollo de actividades de voluntariado en las Áreas Protegidas.

Fuente: Mentefactura (2007)

### Condiciones habilitantes

La sostenibilidad financiera de las áreas protegidas está directamente condicionada por el marco legal-institucional existente. Así, por ejemplo, dependiendo del tipo de regulaciones será factible o no instaurar un sistema descentralizado de pagos por ingresos de turistas, otorgar concesiones de servicios, extraer en forma sostenible recursos naturales, etc. Estos aspectos pueden contribuir a enfrentar la brecha financiera existente y a apoyar el logro de los objetivos de conservación.

Normalmente los marcos legales e institucionales de las entidades encargadas de gestionar los sistemas de AP son excesivamente complejos; están desactualizados; no responden a las demandas de las economías de mercado emergentes; no optimizan beneficios fiscales, sociales y ambientales; no son totalmente transparentes y están agobiados por una excesiva burocracia. La eficiencia del marco jurídico e institucional depende mucho de la importancia que cada gobierno otorga a la conservación de sus recursos naturales, aspecto que se refleja claramente en sus políticas ambientales, sociales y fiscales. Contar con un marco legal e institucional moderno y promotor es un aspecto clave para el desarrollo programático y la sostenibilidad financiera (Flores et al, 2008).

La evaluación del marco legal-institucional permite identificar los temas críticos y de mayor impacto que limitan la gestión financiera y la dinámica institucional. El objetivo central de una evaluación legal-institucional consiste en determinar el nivel de consolidación e independencia de las leyes del marco regulatorio, así como el grado promoción de la sostenibilidad financiera dentro del sistema de áreas protegidas.

### Herramientas para evaluar los marcos legales e institucionales

La herramienta propuesta para evaluar la situación legal e institucional fue desarrollada para el SINAC de Costa Rica y permite identificar una línea de base del marco legal institucional del sistema de las AP. A través de su aplicación se puede lograr una aproximación básica a la

eficiencia del marco legal-institucional del sistema de áreas protegidas (para más detalle ver Anexo 2). Esta información es muy útil para quienes están encargados de la política pública y para tomar decisiones. Esta herramienta divide el análisis en dos categorías:

**1. Marco legal e institucional actual.** Esta sección presenta un conjunto de preguntas que facilitan la identificación y el análisis de los temas más relevantes de la situación actual. Asimismo brinda la oportunidad para proponer cambios específicos en cada uno de los temas tratados. Dentro de esta categoría se plantearon las siguientes preguntas.

- a. ¿El marco legal e institucional del Estado permite crear instituciones autónomas capaces de ajustar su estructura a los cambios requeridos para lograr la sostenibilidad financiera del Sistema de las AP?
- b. ¿La estructura legal del estado permite la creación y retención de ingresos propios: impuestos o recursos autogenerados (por ejemplo la venta de bienes y servicios)?
- c. ¿Existe un proceso de formulación y aprobación del presupuesto para las AP?
- d. ¿El marco legal e institucional del SAP actual contiene todos los elementos requeridos para garantizar la generación de ingresos y para promover la sostenibilidad financiera a largo plazo?
- e. ¿Existen mecanismos adecuados para la participación de la sociedad civil (ONG, asociaciones, clubes, otros) en la generación de ingresos en las AP?
- f. ¿La administración de los ingresos se realiza en forma centralizada o se permite la administración descentralizada de los ingresos de las AP?
- g. ¿Cómo se realiza la asignación presupuestaria para las AP y para el sistema de las AP?
- h. ¿Es la estructura financiera adecuada para el manejo de recursos?

**2. Estructura institucional actual.** En esta sección se plantean un conjunto de preguntas enfocadas en el mejoramiento del sistema de AP en su totalidad. Los insumos generados en la sección anterior son claves para proponer un diseño consistente que promueva la sostenibilidad del SAP.

Otra de las herramientas posibles para generar una línea de base y luego seguir monitoreando el avance es la Ficha de Puntaje para la sostenibilidad financiera de los sistemas de las AP diseñada por el PNUD que fue mencionada anteriormente. La ficha está proyectada para verificar el progreso del sistema completo de financiamiento de las AP y sus bases, lo que llevará a la viabilidad financiera futura del sistema de las AP. Al considerar los elementos de un sistema financiero provee una guía respecto a lo que un marco para un sistema de financiamiento de las AP debe contener. Evaluar cada uno de estos elementos puede ayudar a un país a identificar aquellas áreas que requieren ser fortalecidas para mejorar su sistema de financiamiento de las AP. La parte I de la ficha contiene información cuantitativa, pero la parte II es la que nos ayudara a determinar los elementos que aseguren los elementos claves institucionales y legales para lograr la sostenibilidad financiera.

**La Parte II** está dividida en tres componentes clave para la funcionalidad total de un sistema financiero a nivel de las AP individual y del sistema:

- a. Marco de gobernabilidad que permite el Financiamiento Sostenible de las AP.** Los marcos legales, políticos e institucionales que afectan los sistemas de financiamiento de AP necesitan estar claramente definidos y deben dar apoyo a la planificación financiera efectiva, a la generación de ingresos y a la retención y gestión de ingresos. Las responsabilidades institucionales deben estar claramente definidas y concertadas y debe existir una política de respaldo y un contexto legal establecido. Las estructuras de gobernabilidad institucional deben permitir y requieren usar mecanismos efectivos y transparentes para la asignación, manejo y contabilidad de ingresos y gastos.
- b. Planificación de Negocios y otras Herramientas para el Manejo costo-efectivo.** La planificación financiera, la contabilidad y los planes de negocio son herramientas importantes para el manejo costo-efectivo cuando se llevan a cabo de una manera regular y sistemática. La planificación financiera efectiva requiere de información precisa, no sólo sobre ingresos, sino también de los niveles de gastos, patrones y requisitos. Las opciones para equilibrar la ecuación costo/ingreso deben dar igual importancia al incremento de los ingresos y al control de costos. La buena planificación financiera permite a los administradores de las AP tomar decisiones financieras estratégicas tales como la reubicación del gasto de acuerdo a las prioridades de manejo y la identificación de oportunidades de reducción de costo y potenciales problemas de flujo de caja. Un efecto positivo de la aplicación de los marcos para el manejo efectivo en las AP es el incremento en la confianza de los donantes y gobiernos, quienes están más seguros de que los fondos invertidos en un área protegida están siendo usados de manera efectiva.
- c. Herramientas y Sistemas para Generación y Movilización de ingresos.** Los sistemas de AP deben ser capaces de atraer y aprovechar todos los mecanismos de ingreso existentes y potenciales, dentro del contexto de sus prioridades generales de manejo. La diversificación de las fuentes de ingreso es una poderosa estrategia para reducir la vulnerabilidad a impactos externos y la dependencia del limitado presupuesto gubernamental. Las fuentes de ingreso para sistemas de las AP pueden incluir fuentes tradicionales de financiamiento – tales como tarifas de entrada de visitantes - y las innovadoras – como canje de deuda, convenios de concesiones turísticas, pagos por servicios de ecosistemas (agua y carbono) y, en algunos casos, niveles cuidadosamente controlados de extracción de recursos.

### 3.4 Estrategia financiera y planes de negocios

Los administradores del sector privado deben comprender términos financieros y herramientas y esto también es requerido de los administradores de las AP. Ningún administrador del sector

privado puede esperar que su empresa crezca sin una buena información en costos, flujos financieros, estrategias de inversiones y fuentes potenciales de fondos. Los administradores de AP necesitan comprender en forma similar y detalladamente las implicancias financieras de manejar su propio sitio o sistema.

Una herramienta importante para el manejo de las AP es el desarrollo de planes financieros y de negocios. Esto es diferente a un proceso de presupuesto y contabilidad en que no solo identifica cuánto dinero es necesario para las diferentes actividades sino que también localiza los fondos de financiamiento más apropiados para las necesidades a corto, mediano y largo plazo. Un plan de negocios puede también ser la base para priorizar las ganancias y como se gastan. Es una herramienta importante de comunicación ya que puede iniciar las necesidades de financiamiento a las AP a agencias del gobierno y otros donantes. También ayuda a definir un plan de implementación y explicar los roles de los empleados en el mismo (Emerton et al. 2006).

En esta publicación los términos plan financiero y estrategia financiera se consideran sinónimos para definir al mismo proceso. Para poder comprender los conceptos relacionados con planes financieros, de negocios y la relación de ambos con los planes de manejo, se explicará cada concepto en forma separada y se muestra su relación en la Fig. 5.

**Figura 5.** Componentes de un plan financiero para un sistema de Áreas Protegidas y su relación con planes de manejo, de negocios y de implementación.



Fuente: Flores *et al.* 2008

Es necesario promocionar que la sostenibilidad financiera esté relacionada con los **planes de manejo** de las AP individuales o un sistema de las AP ya que los mismos aportan el marco político



esencial para los planes financieros y de negocios, clarificando los objetivos de manejo de las AP, los usuarios relevantes, las necesidades financieras de las AP y los recursos disponibles. La conexión apropiada entre el plan financiero y el plan de manejo es crítica y estas conexiones pueden ser desde una perspectiva financiera o con un enfoque que maximice la eficiencia de manejo. Desde el punto de vista financiero los planes financieros y de negocios son una forma de movilizar fondos para cubrir los costos de la implementación de programas críticos y actividades del plan de manejo, además de elementos de soporte mencionados anteriormente. Desde el punto de vista de la eficiencia de manejo, permiten la introducción de un manejo financiero sólido, principios de negocios e información financiera como apoyo a la toma de decisiones para así mejorar la eficiencia de manejo de las AP.

Un **plan financiero** es una herramienta que ayuda a determinar los requisitos financieros de las AP (incluyendo la cantidad y el marco temporal de ese financiamiento) y de balancear las fuentes de ingreso con las necesidades. La planificación financiera difiere del presupuesto financiero en que no sólo identifica cuánto dinero es necesario para distintos tipos de actividades, sino que además localiza las fuentes más apropiadas de financiamiento para necesidades a corto, mediano y largo plazo. Distintas fuentes de financiamiento tienen diferentes características. Algunas son más confiables que otras, algunas son más fáciles de conseguir y algunas pueden ser usadas más libremente de acuerdo a las prioridades de manejo. Algunos mecanismos financieros toman más tiempo y esfuerzo para su implementación, por lo tanto no ofrecen un retorno a corto plazo, pero al largo plazo ofrecen posibilidades de financiamiento constante y confiable para cubrir los costos recurrentes. Un buen plan financiero identifica estas características, y construye un flujo de ingresos que coinciden con los requisitos a corto y largo plazo de las AP o el sistema de AP (UICN, 2000).

### Beneficios de la realización de la Estrategia Financiera del SINAC

1. Los resultados obtenidos en la estrategia financiera pueden utilizarse como una **herramienta para valorar la situación financiera** y también para la elaboración de propuestas de cooperación y otros análisis relacionados con la eficiencia de la administración de los recursos.
2. **Se logró integrar la mayoría de los datos financieros del SINAC.** Esta herramienta permitió conocer la situación real del Sistema, y sería muy útil para valorar la evolución financiera, si se actualiza anualmente.
3. Las AP que tenían plan de manejo reciente pudieron **profundizar un poco más en el análisis financiero**, debido a que tenían más claras sus prioridades.
4. El ejercicio permitió **capacitar a algunos funcionarios en temas financieros y administrativos**, quienes por primera vez aplicaron una metodología de este tipo.
5. La herramienta ayudó a tener un **mejor conocimiento de las limitaciones técnicas y de información financiera** con la que trabaja el Sistema.
6. El ejercicio permitió recopilar **información detallada sobre los ingresos provenientes de recursos privados** en las AC, lo cual añade valiosos datos para la toma de decisiones.
7. Permitted la **transferencia de información**, al identificar mejores prácticas en la administración de recursos en las AC y compartirlas con otras AC.

Flores *et al.* (2008) indica que los planes financieros no son nuevos en el mundo de la planificación de áreas protegidas. De hecho existen en la mayoría de los sistemas de áreas protegidas; sin embargo, siguen un patrón tradicional (Tabla 2). Su efectividad, en general, no ha logrado satisfacer las necesidades financieras y consecuentemente las metas de conservación. La elaboración de planes financieros a nivel de sistema basados en principios de negocios facilita la transición de un enfoque tradicional altamente dependiente del apoyo internacional (proyectos y fondos fiduciarios) y de transferencias fiscales incipientes hacia un modelo más operativo basado en un enfoque de mercado y autogestión que prioriza el análisis de vacíos financieros, la diversificación de fuentes, la generación de ingresos propios, la optimización de costos y la asignación estratégica de recursos, entre otros. La creciente reducción de recursos externos y la inestabilidad en los recursos gubernamentales ha generado, aunque no de manera generalizada, la elaboración de planes financieros con una mayor visión de negocios. Es decir, planes que buscan conectar mejor los recursos y activos de biodiversidad con las demandas y prioridades tanto de la ciudadanía como del sector empresarial a fin de generar recursos financieros sostenibles que apoyen el logro de los objetivos de conservación.

Uno de los grandes retos para lograr la sostenibilidad financiera en las AP es la formulación de planes financieros viables, innovadores y de impacto. La disponibilidad de tales planes es crítica para el logro efectivo y sostenible de los objetivos de conservación. Sin embargo, en general, la realidad presenta planes financieros caracterizados por largas listas de actividades, muy poca diversificación, la ausencia de principios de negocios, insuficientes estudios de necesidades, limitada atención a la eficiencia de costos, falta de vínculos con el sector privado entre otras.

**Tabla 2.** Enfoque de los planes financieros.

Enfoque tradicional	Basado en principios de negocios
Enfoque más a largo plazo.	Enfoque a corto, mediano y largo plazo
Necesidades financieras indefinidas	Basado en priorización de necesidades, diversificación de ingresos, reducción de costos, asignación estratégica
Basado en donaciones internacionales fondos fiduciarios y transferencias centrales	
Se enfoca en “qué se debe hacer”, más que en el “cómo”.	Se concentra en el “cómo”. Establece metas financieras claras
Carece de metas financieras consistentes	Promueve la autogestión y el uso del análisis de oferta anda para la atracción de recursos
No incentiva la autogeneración de recursos	
Principalmente se enfoca en los objetivos de conservación	
No ayuda a resolver problemas de capacidad institucional	Busca vincular la conservación con objetivos fiscales y sociales.
	Ayuda a resolver problemas de capacidad financiera
Desmotiva la elaboración de leyes para la creación y retención de recursos	Promueve reformas en el marco legal institucional y busca modernizar la estructura y manejo financiero
Promueve la dependencia de la cooperación internacional y del sector público	Basado en principios generales de autogestión de negocios

Fuente: Flores *et al.* (2008).

Por otra parte, un **plan de negocios** es un instrumento que debe ser elaborado únicamente cuando el o los mecanismos financieros seleccionados dentro de la planificación financiera han sido considerados viables a través de un estudio de factibilidad<sup>4</sup>. Un plan de negocios es una herramienta de gestión que delinea las acciones necesarias para hacer realidad un mecanismo financiero y para maximizar su rendimiento económico. Así, se parte del mejor modelo operativo definido en el estudio de factibilidad y se detallan los pasos, acciones y actividades necesarias para la implementación más eficiente del mecanismo financiero seleccionado. En resumen, un plan de negocios provee la “hoja de ruta” de la estrategia que se utilizará para implementar el mecanismo financiero. Por lo tanto, los planes de negocios son considerados como un elemento integral en un proceso más general de la planificación financiera y un plan de negocios es un elemento subordinado desde este punto de vista (Fig. 5).

### ❖ Elementos de un plan financiero

Los componentes que constituyen un plan financiero pueden variar en los distintos países por las características institucionales, legales y administrativas. Sin embargo, Flores *et al.* (2008) recomiendan que tenga por lo menos:

**a) Marco general del sistema de áreas protegidas.** Esta sección brinda un panorama resumido del sistema de áreas protegidas. Los temas centrales que deben incluirse son:

- ❖ descripción de las áreas que componen el sistema (extensión geográfica, recursos naturales, culturales e infraestructura),
- ❖ legislación vigente (resumen del marco legal y los retos legales),
- ❖ evolución histórica (crecimiento y/o reducción del número y extensión de las áreas),
- ❖ misión del ente encargado de la gestión de las áreas protegidas (funciones y estructura operativa),
- ❖ descripción de las áreas programáticas del plan de manejo,
- ❖ contribución del sistema de áreas al desarrollo del país,
- ❖ mapas del sistema de áreas protegidas y
- ❖ otra información que facilite conocer las características, retos y oportunidades del sistema de áreas protegidas.

**b) Antecedentes financieros.** Presenta la evolución histórica de los ingresos, egresos e inversiones (consolidada por todas las áreas del sistema). A nivel de ingresos, se deben detallar:

- ❖ las fuentes (nacionales, internacionales, privadas, públicas, etc.) y el tipo (transferencias, ingresos propios, donaciones, etc.).
- ❖ Los egresos deben precisar la estructura de gastos (por ejemplo, personal, materiales, servicios, etc.) y los costos por área funcional (de acuerdo a las categorías del plan de manejo).

<sup>4</sup> Los estudios de factibilidad son elementos instrumentales dentro de un plan financiero. Tales estudios permiten reducir la incertidumbre asociada a los mecanismos de financiamiento y facilitan la mejor selección de alternativas de financiamiento para un sistema de áreas protegidas.

- ❖ A nivel de inversión, se deben incluir los tipos de bienes de capital y/o estudios que se han financiado y su relación con la mejora de la biodiversidad y la captación de ingresos.

La sección de antecedentes financieros también debe incorporar una breve descripción del impacto de la falta de recursos financieros sobre los recursos naturales del sistema de áreas protegidas.

**c) Objetivos.** El plan financiero debe precisar los objetivos a nivel macro que orientarán todas las actividades dentro del sistema de áreas protegidas. Tales objetivos deben apoyar el cumplimiento de las prioridades del plan estratégico del sistema de áreas protegidas y deben procurar generar cambios concretos y duraderos en el marco financiero, por ejemplo:

- ❖ atraer financiamiento internacional, nacional y local, e
- ❖ impulsar el desarrollo de iniciativas de autogeneración y diversificación de recursos.

### Ejemplos de Objetivos de un plan o estrategia financiera

En **Ecuador**, la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema de Áreas Protegidas de Ecuador (2007–2016) ha establecido un objetivo general y cinco objetivos específicos a fin de orientar actividades y priorizar inversiones.

**Objetivo general:** Alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo para el PANE a través de la implementación de estrategias de generación de fondos, efectividad del gasto, establecimiento de estructuras de participación en el manejo de las áreas, estrategias de comunicación e incidencia política del SNAP en la gestión pública.

#### **Objetivos específicos:**

1. Incrementar el aporte estatal al financiamiento del SNAP, aumentar la contribución de actores públicos y privados (nacionales e internacionales) y de autogestión.
2. Generar un marco normativo e institucional claro que fomente la participación de actores privados y comunitarios en los mecanismos de financiamiento del SNAP.
3. Posicionar al SNAP como un sector estratégico para el desarrollo económico del país, dentro de la opinión pública y tomadores de decisión.
4. Fortalecer las capacidades en la gestión y administración de la Autoridad Nacional para la administración y manejo de las Áreas Naturales del Estado y consolidación de los otros subsistemas del SNAP.
5. Garantizar que actores públicos, privados y comunitarios participen activamente en la implementación de la estrategia de sostenibilidad financiera.

#### **En Costa Rica la Estrategia Financiera del SINAC:**

**Objetivo general:** que los ejercicios financieros sirvan como instrumentos para lograr la sostenibilidad financiera del Sistema en el mediano plazo, así como que los productos

financieros sean de utilidad para:

1. Estimar la ejecución y hacer proyecciones de gastos, ingresos y brechas financieras para el Sistema y para cada unidad operativa en forma comparable.
2. Consolidar gastos e ingresos para el Sistema, clasificados por rubros específicos (i.e. personal, equipo, infraestructura, etc.) que puedan combinarse.
3. Generar información para la toma de decisiones, partiendo de una sola fuente de datos.
4. Complementar los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación con información cuantitativa confiable.
5. Capacitar a los funcionarios del Sistema en temas administrativos y financieros.
6. Contar con información adecuada y necesaria para iniciar un proceso de planificación financiera a largo plazo.

**d) Resumen de brechas financieras.** Desde una perspectiva financiera, esta sección debe presentar el sumario de la evolución, el estado actual y la proyección del sistema de áreas protegidas a través de un análisis de ingresos totales, necesidades de conservación (nivel básico y óptimo), costos asociados (operativos y de inversión) y brechas financieras.

El análisis de la situación financiera permite dimensionar los recursos financieros necesarios y establece el marco para la selección de los mecanismos financieros que ayudarán a cubrir las necesidades y prioridades del sistema. El sumario del análisis de las brechas financieras a nivel de las áreas programáticas provee una visión completa del costo de las operaciones actuales y de los recursos utilizados (materiales, financieros, y personales). Por ejemplo, el sumario por el área programática Turismo y Recreación puede incluir los subprogramas Colección de tarifas de entrada, Centros de interpretación, Seguridad y Protección de Visitantes.

**e) Prioridades para inversiones.** En esta sección se precisan las áreas programáticas que deben recibir mayor atención y consecuentemente mayores recursos financieros. Tal priorización debe considerar dos niveles de análisis:

- ❖ revisión de los resultados del análisis de brechas financieras que presentan la situación de financiamiento y necesidades de cada área programática y,
- ❖ determinación de las áreas programáticas clave, existentes en el plan de manejo, indispensables para la conservación.

Los resultados de los análisis anteriores fundamentan la selección de las áreas programáticas hacia donde deben dirigirse los recursos logrados con el plan financiero. Una buena priorización de áreas programáticas permitirá una asignación estratégica de recursos y la atracción de recursos complementarios.

**f) Resumen de estrategias de financiamiento.** En base a las necesidades y prioridades de financiamiento, en esta sección se presenta el resumen de mecanismos disponibles y viables. Es importante incluir un resumen del proceso de selección y de las alternativas elegidas con los modelos operativos respectivos. La descripción de los mecanismos financieros elegidos debe estar asociada a las áreas programáticas hacia donde aportan recursos. De esta manera, si el plan financiero contempla el uso de mecanismos de canje de deuda, fondos fiduciarios, o iniciativas turísticas, es importante clarificar el destino de los fondos generados. Es decir, se debe precisar qué programas o subprogramas de manejo van a ser apoyados con estos recursos, el nivel de reducción de las brechas financieras, el alcance del financiamiento (a todo el sistema de áreas protegidas o alguna(s) área(s) en particular), si existe o no vinculación con otros mecanismos financieros, reformas legales y/o desarrollo de capacidades, entre otros. En la medida en que la selección de mecanismos financieros está basada en estudios e investigaciones, es relevante adjuntar, de forma resumida, los estudios de factibilidad y planes de negocios que fundamentan la viabilidad financiera de cada uno de los mecanismos seleccionados.

**g) Plan de implementación.** Se refiere a todas las acciones que es necesario poner en marcha para cumplir el plan financiero. Los temas clave que debe cubrir un plan de implementación son:

- ❖ Programa de actividades: Incluye todas las acciones relacionadas con mecanismos financieros de mercado y no basados en el mercado, incluyendo aspectos institucionales, legales, reglamentarios y planes de negocios.
- ❖ Presupuesto: Clara determinación de los recursos para implementar el plan y su financiamiento.
- ❖ Estructura de toma de decisiones: Determinación de los niveles de decisión y su funcionamiento.
- ❖ Personal dedicado: Identificación del personal necesario (en cantidad y calidad) y determinación de los roles y responsabilidades.
- ❖ Plan de comunicaciones: Definición de acciones orientadas a diseminar información financiera hacia actores internos y externos del sistema de áreas protegidas.

### **Algunos ejemplos de Estrategias Financieras a consultar:**

#### **Ecuador**

- Análisis de Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Ministerio del Ambiente del Ecuador. Ecuador. 2005.
- Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Ministerio del Ambiente del Ecuador. Ecuador. 2007.
- Memoria: Taller metodológico para el establecimiento de lineamientos para la construcción de procesos de Sostenibilidad financiera para áreas protegidas en el Ecuador. Ministerio del Ambiente del Ecuador. Ecuador. 2006.

#### **Costa Rica**

- Estrategia Financiera del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 1: Plan de Necesidades Financieras 2004–2006. Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica. 2005.
- Estrategia Financiera del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 3: Informe de las Brechas Financieras 2004–2006. Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Costa Rica. 2006.

### **Lecciones aprendidas**

En los países que ya han desarrollado una estrategia financiera las lecciones aprendidas indican que:

- ❖ La necesidad de definir tal estrategia ha sido influenciada por la falta de fondos o un cambio en la visión hacia las áreas de desarrollo o tener un mínimo de control.
- ❖ La estrategia tiene que ser considerada además una herramienta política e institucional. Sirve para lograr apoyo político. Para el desarrollo de la estrategia fue básico tener un cambio en la visión hacia las áreas de desarrollo.
- ❖ Es vital la planificación articulada. Evitar la planificación solo de los niveles gerenciales de los SAP hacia niveles más operativos (de arriba hacia abajo). Vale la opinión de todos y debe considerar procesos inversos, de abajo hacia arriba. Esto permite que todos puedan identificar como están relacionados con el proceso.

A continuación se detalla las lecciones aprendidas en el SINAC de Costa Rica.

### **Obstáculos en el diseño y funcionamiento de la EF en SINAC**

Uno de los obstáculos más importantes en el funcionamiento de la Estrategia Financiera, es la relevancia con que se atiende el tema administrativo y financiero, en la mayoría de los casos los funcionarios lo han considerado un recargo de funciones, por lo tanto, no es atendido como corresponde. Los funcionarios de las ASP en su mayoría son guardaparques con bajos o medios niveles académicos y sus labores están relacionados más con trabajos de campo. Los administradores de las ASP, si son profesionales o tiene un nivel medio, normalmente, tienen una especialidad más relacionada con las ciencias ambientales, que con la administración financiera, de ahí, la atención que le pueda brindar a este tema, la capacitación tiene que ser inducida institucionalmente, para que pueda cumplir con su labor de una manera integral. Adicionalmente, a pesar de que el Sistema tiene suficientes funcionarios en la gestión financiera administrativa, los métodos de trabajo son obsoletos y lentos. Además existe poca apertura a la innovación y a la mejora en la prestación de los servicios que se brinda.

### **Indicadores de riesgos identificados en el proyecto**

Una de las conclusiones más importantes en todo este proceso es que el Sistema, en general, no tiene una cultura de establecimiento de indicadores, e igualmente, representa una debilidad para este proyecto.

### **Condiciones para la replicación de la experiencia en otros sistemas de APs.**

Tres factores son fundamentales para que la experiencia pueda ser replicable, la necesidad de realizar una Estrategia Financiera identificada en el Sistema de Áreas Protegidas, el apoyo político, el soporte de una organización amiga que colabore con el financiamiento del proceso.

La voluntad política es muy importante, en el caso de Costa Rica ha ido elevando el nivel jerárquico, los primeros esfuerzos se realizaron por iniciativa del Director Ejecutivo, posteriormente, fue el Ministro de turno el que asumió el liderazgo, y en la actualidad con la Iniciativa Paz con la Naturaleza es el Sr. Presidente el que impulsa este proceso.

Desde la creación del SINAC, la estrategia financiera se visualizó como un proceso de planificación financiera a largo plazo, por lo tanto, es importante que dentro del Sistema se designe, mínimo una persona o un equipo de trabajo permanente, responsable de impulsar este proceso en forma constante.

El financiamiento para iniciar el proceso es fundamental; en el transcurso de los años, SINAC ha tenido varios aliados importantes, primero la Fundación de Parques Nacionales fue su socio en esta materia, se dieron los primeros pasos en el fortalecimiento financiero del SINAC, después el INBIO asumió este rol y por último el TNC, cuya alianza es la que ha tenido el mayor impacto, por los resultados obtenidos, la constancia y los aportes financieros nos han permitido fortalecer el proceso paulatinamente.



#### Fase IV: Financiamiento a largo plazo del SINAC

En esta fase se han ejecutado algunas actividades encaminadas a la obtención del financiamiento a largo plazo. Dentro de los esfuerzos realizados con los mecanismos financieros públicos se pueden mencionar:

1. En relación con los ingresos recaudados por el SINAC se elaboró un documento "**Análisis de la administración y composición de los ingresos recaudados por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación**". En este documento se analizó en detalle los problemas relacionados con la recaudación de los ingresos, a partir de las diferencias que se presentan entre los ingresos reales y los ingresos aprobados presupuestariamente, se incorporan temas tales como: análisis de la recaudación de cada uno de los ingresos, propuestas de mejora en los procedimientos necesarios para el cobro efectivo, la administración propia de los recursos y aspectos que afectan su eficiente incorporación en los respectivos presupuestos, el papel de los límites de gastos o topes presupuestarios, el funcionamiento de los fondos especiales bajo el mecanismo de Caja Única y los procedimientos de contratación administrativa que afectan la ejecución presupuestaria.
2. Se realizó la identificación y análisis de los ingresos establecidos por Ley y que no se están recaudando, con el propósito de iniciar un proceso de depuración de los mismos, definir cuáles de estos ingresos podrían representar un potencial para su reactivación y proponer las modificaciones legales o de otra índole para reactivarlos y eliminarlos. Este análisis sirvió de base para la propuesta de **modificación a la Ley de Biodiversidad** en materia financiera, en estos momentos, dicha propuesta se encuentra en su fase final de consulta y futura presentación ante la Asamblea Legislativa.
3. **Nuevas iniciativas de generación de fondos** encaminadas al fortalecimiento financiero de todo Sistema, en este caso específico la implementación del cobro del canon de agua modificado mediante Decreto Ejecutivo N° 32868-MINAE. Este canon se cobra al aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas según sus distintos usos: consumo humano, industrial, comercial, agroindustrial, turismo, agropecuario, acuicultura y fuerza hidráulica. El 25% del monto recaudado por este concepto corresponde al SINAC y se destinará a financiar acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas, PN y RB. A la operación y mantenimiento de ÁSP, en razón del servicio ambiental protección del recurso hídrico. Y, al pago de tierras privadas en ÁSP estatales (PN y RB), en razón de consolidar el servicio ambiental de protección del recurso hídrico que prestan.
4. A partir de enero 2008, empezó la **aplicación del cobro de las nuevas tarifas** establecidas a los derechos de entrada por visitación a las áreas silvestres protegidas. En el Decreto Ejecutivo elaborado se incluyó, además, nuevos Parques Nacionales y puestos de cobro, en los cuales, no se cobraba por no estar autorizados legalmente. En términos generales, las tarifas se incrementaron de \$6 a \$10 para extranjeros y de ¢600 a ¢1000 a nacionales.

5. Con el propósito de **impulsar el proceso de concesión**, se elaboró un diagnóstico de los servicios no esenciales en las APs, según los servicios priorizados y se contrató una consultoría para desarrollar los procedimientos de otorgamiento de las concesiones. La puesta en operación del otorgamiento de concesiones de servicios no esenciales en las ASP, no ha sido fácil, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el mismo Poder Ejecutivo, al artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, mantuvo en suspenso este proceso hasta el año 2006, cuando la Sala Constitucional se pronunció a favor del SINAC. Las únicas concesiones que han venido funcionando operan en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCV) que tiene bajo su administración los Parques Nacionales Volcán Poás, Irazú y Turrialba. Por medio de FUNDECOR, en estos Parques operan las concesiones de las tiendas de artesanías, las cafeterías, el área de parqueo y los servicios sanitarios; en la actualidad, están diseñando nuevos servicios para su concesión. Los recursos generados son administrados directamente por FUNDECOR, por lo tanto, no forman parte de los ingresos públicos.
6. Adicionalmente, en complemento al Proyecto “Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas” financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con recursos de cooperación internacional se están **elaborando los planes de turismo para tres APs piloto**, su conclusión se espera para este noviembre y brindarán la información base para el establecimiento de las concesiones a partir del año entrante. Las tres áreas piloto son los Parques Nacionales Corcovado, Manuel Antonio y Braulio Carrillo.
7. En la propuesta de financiamiento a largo plazo, también se están realizando enormes esfuerzos en el ámbito de la **cooperación internacional y privada**.

### Limitaciones de la realización de la Estrategia Financiera del SINAC

1. La **base técnica de planificación es muy limitada**. La elaboración de la estrategia financiera debe tener como antecedentes un plan estratégico y un establecimiento de prioridades resumidos en un plan de acciones estratégicas. Es difícil hacer proyecciones sin estos elementos guía. Debido a la carencia de estos elementos, se recurrió al criterio experto de cada uno de los funcionarios que labora en las distintas unidades operativas y se supone es especialista en su campo.
2. En general, durante la formulación de la estrategia financiera, se notó que las anteriores experiencias de planificación han desacreditado estos procesos ante muchos de los funcionarios, resultando en una **renuencia inicial a participar**.
3. Hubo problemas con el **suministro y la calidad de algunos datos solicitados** previamente a las AC, como en el caso de las planillas para los cálculos de salarios. En algunas ocasiones esto dificultó la realización de los talleres, pues hubo que solventar ese faltante simultáneamente con los talleres. Además, los datos suministrados por las AC, no coincidieron con los suministrados por la Dirección Ejecutiva.
4. En algunas Áreas de Conservación **no se depuró la información**, ni se consultaron otros funcionarios que podían aportar información relevante.

5. **Faltó una lista de precios uniforme para bienes y servicios** adquiridos por las unidades operativas, lo que hubiera ahorrado trabajo y algunas distorsiones en los datos.
6. La descentralización y desconcentración, aunque muy positivas desde algunos ángulos, **dificulta la unificación de información**, pues cada AC se maneja de distinta manera. Además, las formas de trabajo y las estructuras organizativas y administrativas son diferentes, lo cual dificulta la homogenización de los servicios y procesos que allí se ejecutan.
7. La **carencia de sistemas homogéneos para el registro y control de los ingresos** dificulta la estandarización de datos y no permite analizar la información financiera en el nivel de detalle necesario. Además, faltan sistemas de información que garanticen confiabilidad y oportunidad de los datos a nivel consolidado.
8. Los resultados en términos de **calidad y cantidad de información** suministrada varió de un AC a otra, debido a los distintos grados de participación de los directores con el resto del equipo de trabajo.
9. La **información sobre convenios de cooperación debe ser considerada parcial**, en algunas AC se mostró resistencia o temor de presentar la información de los ingresos privados, pues consideran que este tipo de ingresos son propios del AC, y que podrían ponerse en peligro en el momento en que sean conocidos por SINAC Central o afectar la asignación presupuestaria de los recursos públicos.
10. A nivel general, existen ingresos propios de los fondos especiales que no se están recaudando por falta de seguimiento y de mecanismos de control adecuado y eficiente, lo cual limita los montos reportados.

## Recomendaciones para realizar una Estrategia Financiera:

1. Para facilitar la formulación de una estrategia financiera es necesario desarrollar previa o simultáneamente un proceso de planificación estratégica y priorización institucional del Sistema. También es importante contar con instrumentos de planificación de manejo para la mayoría de las Áreas Silvestres Protegidas. De no tener disponibles estos instrumentos de planificación, se puede obtener la información utilizando el criterio de experto y realizar los ajustes requeridos periódicamente.
2. El proceso debe permitir la construcción de una visión conjunta de desarrollo financiero del Sistema, aspecto muy importante dada la ausencia de otros instrumentos de planificación de mediano plazo.
3. La estrategia financiera del Sistema, es un ejercicio financiero, de gran importancia debido a que permite contar con la información de forma normalizada y estandarizada para todo el Sistema y facilita la toma de decisiones estratégicas en esta materia.
4. La carencia de un sistema de indicadores o estándares de calidad, no permite la utilización de métodos y procedimientos de trabajo homogéneos y de mejora continua, en la prestación de los servicios que brinda el Sistema.
5. La estrategia financiera puede generar muchos datos, los cuales pueden estar disponibles para el análisis y aprovechamiento futuro de acuerdo a las diferentes iniciativas y los esfuerzos en el tema.
6. El proceso de planificación financiera debe incorporarse como eje estratégico de cualquier institución, debido en gran medida a que la continuidad y éxito de las acciones y metas institucionales dependen de la disponibilidad de recursos económicos para lograrlas, considerando la amenaza que significan la reducción en las asignaciones presupuestarias a los programas e iniciativas de conservación a nivel local y nacional.
7. Cuando las administraciones de las AP carecen de recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para la formulación de la Estrategia Financiera, por lo que el apoyo técnico y financiero de organizaciones y ONGs puede ser fundamental; sin embargo, los sistemas de las AP debe conseguir el recurso humano necesario para garantizar el seguimiento a las conclusiones y recomendaciones planteadas por esta Estrategia.

## 4. REFERENCIAS

Administración de Parques Nacionales (2007). Las Áreas Protegidas de Argentina: herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Buenos Aires.

Castaño-Uribe, C (Ed.) (2007) Informe regional: Diagnóstico y situación actual de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe. UICN – FAO – PNUMA – REDPARQUES – CMAP

CBD (2008). Implementation of the CBD Programme of Work on Protected Areas: Progress and Perspectives. Abstracts of Poster Presentations at the Second Meeting of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Protected Areas, 11-15 February, 2008. Rome, Italy. Technical Series no. 35, 106 pages.

Emerton, L., Bishop J., y Lee T. (2006) Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options. Technical Series No. 13. IUCN, Gland + 97pp.

Figueroa (2008). Pago por servicios ambientales en áreas protegidas. Programa FAO/OAPN Flores, M., Rivero, G., León, F. Chan, G., *et al.* (2008) Financial Planning for National Systems of Protected Areas: Guidelines and Early Lessons. The Nature Conservancy, Arlington, Virginia. US.

Gutman. P. and Davidson, S. (2008) A review of innovative International financial mechanisms for biodiversity conservation with a special focus on the international financing of developing countries' protected areas. WWF- MPO.

Instituto Nacional de Recursos Naturales. Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. Proceso de Construcción del Plan Financiero a largo plazo para el SINANPE. Primera Fase: Análisis de las Necesidades de Financiamiento del SINANPE 2005-2014. Informe Técnico. Lima. Agosto 2005.

IUCN (2000) Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers. No. 5. Gland, Switzerland. 58pp

Jiménez, Sandra. Caso de Estudio sobre la Estrategia de Financiamiento del SINAC en Costa Rica. Documento inédito. FAO/Redparques.

Leon Morales, L. (2007) El aporte de ANP a la economía nacional. INRENA.

Mentefactura (2006). Plan de Sostenibilidad Financiera para Sistemas Nacionales de Areas Protegidas de Ecuador. Ministerio de Ambiente. The Nature Conservancy. Quito.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. Análisis de Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Ecuador. 2005.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Ecuador. 2007.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. Memoria: Taller metodológico para el establecimiento de lineamientos para la construcción de procesos de Sostenibilidad financiera para áreas protegidas en el Ecuador. Ecuador. 2006.

Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Estrategia Financiera del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 1: Plan de Necesidades Financieras 2004–2006. Costa Rica. 2005.

Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Estrategia Financiera del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 3: Informe de las Brechas Financieras 2004–2006. Costa Rica. 2006.

Ministerio del Ambiente. Análisis de necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador. Quito. Agosto 2005.

## ANEXOS

### Anexo 1. Parte 1.2 de la Ficha de sustentabilidad financiera para sistemas de AP (PNUD)

Análisis Financiero del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Año de Línea base (US\$)	Año X (US\$)	Comentarios
<b>Recursos Financieros Disponibles</b>			
(1) Presupuesto anual total del Gobierno central asignado para el manejo de las AP (excluyendo los fondos de donantes e ingresos generados para el sistema de las AP)			
(2) Presupuesto anual total de Gobierno para el manejo de las AP (incluye impuestos dedicados de las AP, Fondos en Fideicomiso, fondos de donantes, préstamos, donaciones, canje de deuda por naturaleza y otros mecanismos financieros)			
(3) Total anual de ingresos generados en el AP individual en todas las AP, detallado por fuente			
A. Tarifas de entrada a sitios de Turismo			
B. Concesiones			
C. Pago por servicios de ecosistemas (PSE)			
D. Otros (especificar cada tipo de mecanismo de generación de ingresos)			
(4) Ingreso anual total generado por las AP (total de (3))			
(5) Porcentaje de ingresos generados por el AP retenidos en el sistema central de las AP para su re-inversión			
(6) Recursos financieros totales disponibles para el sistema de las AP [punto 2] más (+) [punto 4 multiplicado (*) por punto 5]			

Análisis Financiero del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Año de Línea base (US\$)	Año X (US\$)	Comentarios
<b>Costos y Necesidades Financieras</b>			
(7) Gasto anual total de las AP (costos de operación e inversión de todas las AP y gastos a nivel del sistema)			
(8) Estimación de las necesidades financieras			
A. Estimación de las necesidades financieras para cubrir los costos del manejo básico (operativos e inversiones).			
B. Estimación de las necesidades financieras para cubrir los costos del manejo óptimo (operativos e inversiones)			
(9) Brecha financiera anual (necesidades financieras – fondos disponibles)			
A. Superávit/déficit anual neto actual.			
B. Brecha financiera anual para escenarios de gastos básicos.			
C. Brecha financiera anual para escenarios de gastos óptimos.			
D. Brecha financiera anual proyectada para escenarios de gasto básico en el año X+5 <sup>5,6</sup>			
(10) Necesidades para la recopilación de data financiera			

5 Estos datos es útil para mostrar la dirección y ritmo del sistema de AP para lograr cerrar la brecha financiera. Este punto solamente se puede completar si se ha llevado a cabo un análisis financiero a largo plazo del sistema de AP para el país.

6 A medida que se proyectan los costos futuros, inicialmente se debe considerar las necesidades de los sistemas de AP para adaptarse al cambio climático, lo que puede incluir incorporar nuevas áreas al sistema de AP para facilitar cambios de hábitat y migración.



## Anexo 2. Resumen de mecanismos financieros tradicionales e innovadores para la conservación de la biodiversidad. (Gutman y Davidson, 2008)

<b>Mecanismos financieros locales</b>	
<b>Más tradicionales</b>	<b>Más innovadores</b>
Tarifas y cobro de entradas	Fondos públicos marcados
Ingresos relacionados con el turismo	Mercados locales verdes
Mercados locales para productos rurales sustentables	Mercados locales para todo tipo de servicios ecosistémicos (PSA)
ONG locales y organizaciones de caridad	
Inversiones de negocios	
<b>Mecanismos financieros nacionales</b>	
<b>Más tradicionales</b>	<b>Más innovadores</b>
Presupuestos gubernamentales	Fondos públicos marcados
Turismo nacional	Reformas fiscales ambientales
ONG nacionales	Reformas de subsidios de producción rurales
Inversiones de negocios	PSA a nivel nacional
	Loterías verdes
	Instrumentos de búsqueda de fondos innovadores (internet, etc)
	Asociaciones privadas-públicas y ONG
	Estándares voluntarios de negocios
	Mercados nacionales verdes
<b>Mecanismos financieros internacionales</b>	
<b>Más tradicionales</b>	<b>Más innovadores</b>
Asistencia bilateral y multilateral	Acuedosa largo plazo de asistencia internacional
Canje de deuda por naturaleza	Subasta o venta de permisos de emisiones de carbono
Agencias y bancos de desarrollo	Impuestos ambientales
FMAM o GEF	Otros impuestos internacionales
ONG internacionales	Reforma del sistema monetario internacional
Fundaciones internacionales	Loterías Verdes
Inversiones de negocios	Instrumentos de búsqueda de fondos innovadores (internet, etc)
	Asociaciones privadas-públicas y ONG
	Estándares voluntarios de negocios
	Mercados internacionales verdes
	PSA a nivel nacional

## Anexo 3. Herramienta para evaluar las condiciones legales e institucionales del Sistema de las AP

### Parte 1. Marco Legal e institucional del Estado

1. ¿El marco legal e institucional del Estado permite crear instituciones autónomas capaces de ajustar su estructura a los cambios requeridos para lograr la sustentabilidad financiera del Sistema de las AP?

La legislación del Estado establece que todas las direcciones, organizaciones e instituciones deben administrar sus recursos bajo el concepto de Caja Única del Estado, y el Ministerio de Hacienda o Finanzas definen el presupuesto que le corresponde a cada dependencia.

El marco legal e institucional permite que, bajo el funcionamiento de Caja Única del Estado, **algunas instituciones** puedan usar sus recursos respetando destinos/asignaciones específicas.

Existen algunas instituciones estatales que funcionan administrativa y **financieramente separadas** de los lineamientos de Caja Única pero no de las directrices que emiten las instituciones reguladoras de los recursos públicos.

Existen instituciones públicas **con independencia administrativa y financiera** que les permite establecer internamente sus propios mecanismos regulatorios y de control administrativo, así como de ejecución de sus recursos.

Analice la mejor opción para el Sistema de Áreas Protegidas:

2. ¿La estructura legal del estado permite la creación y retención de ingresos propios: impuestos o recursos autogenerados (por ejemplo la venta de bienes y servicios)?

La estructura legal del Estado permite la creación, aprobación y retención de ingresos específicos que no sean únicamente impuestos y que los puedan recaudar las instituciones interesadas en su administración.

Existen **instancias intermedias** que gestionen o aprueben los nuevos conceptos de ingreso que las instituciones necesiten incorporar.

La estructura legal del estado mantiene la potestad de probar cualquier rubro de ingreso para las instituciones

3. ¿Existe un proceso de formulación y aprobación del presupuesto para las AP?

La estructura legal del Estado permite incorporar en el presupuesto institucional todos los recursos autogenerados.

El Ministerio de Hacienda o Finanzas define los límites de gasto de las instituciones y únicamente con esta institución se puede negociar la incorporación de recursos adicionales.

La estructura legal del Estado permite que las propias instituciones formulen y aprueben sus propios presupuestos.

Existe en la estructura del Estado legislación que indique que el manejo presupuestario de los recursos financieros se tiene que realizar únicamente por Ley de Presupuestos de la República.

¿Cómo se puede mejorar el proceso de formulación y aprobación de presupuestos?

4. ¿El marco legal e institucional del SAP actual contiene todos los elementos requeridos para garantizar la generación de ingresos y para promover la sostenibilidad financiera a largo plazo?

La legislación actual permite la creación y administración de ingresos por medio de organizaciones no gubernamentales.

La legislación considera la posibilidad de crear mecanismos de generación de ingresos alternativos.

La legislación del SAP contempla la creación de ingresos por medio de impuestos.

Los ingresos del SAP provienen directamente de los aportes/financiamiento del Estado.

Analice las posibilidades de mejorar la legislación relacionada a la generación de ingresos para el SAP de su país. ¿Qué sería necesario?

.....  
.....

5. ¿Existen mecanismos adecuados para la participación de la sociedad civil (ONGs, asociaciones, clubes, otros) en la generación de ingresos en las AP?

El marco legal e institucional del Estado permite la total participación de la sociedad civil mediante la concesión, creación de alianzas y otros mecanismos para la administración de un área protegida.

El marco legal e institucional del Estado permite la participación de la sociedad civil, *mediante la concesión de los servicios considerados no esenciales*, creación de alianzas estratégicas y otros mecanismos para la administración de **algunos servicios** de las áreas protegidas.

El marco legal e institucional del Sistema de las AP permite la participación de la sociedad civil, *únicamente* mediante los mecanismos de contratación administrativa establecidos por el Estado (licitaciones, contrataciones directas u otros)

El marco legal e institucional no permite la participación de la sociedad civil en los asuntos de índole financiera del SAP.

Analice las posibilidades de mejorar la administración de los ingresos con participación de la sociedad civil. ¿Qué sería necesario?

.....  
.....

6. ¿La administración de los ingresos se realiza en forma centralizada o se permite la administración descentralizada de los ingresos de las AP?

Cada AP tiene su propia cuenta y debe administrar sus propios recursos.

Los ingresos de las AP pueden ser depositados directamente en una cuenta o fondo administrado por el SAP.

Los ingresos por venta de bienes y servicios pueden ser depositados en una cuenta o fondo específico dentro de la Caja Única del Estado.

No todos los ingresos generados, sino únicamente los impuestos tienen que ser depositados en el Fondo General de la Caja Única del Estado.

Todos los ingresos generados por el Sistema de AP tienen que ser depositados en las cuenta del Fondo General de la Caja Única del Estado.

Analice las posibilidades de mejorar esta situación y los pasos que considera necesarios.

.....  
.....

7. ¿Cómo se realiza la asignación presupuestaria para las AP y para el sistema de AP?

El sistema de AP asigna el presupuesto en función de los costos de operación de cada área protegida.

El Sistema de AP ha diseñado alguna metodología de distribución de presupuesto con variables aplicables para todas las AP.

El Sistema de AP asigna un presupuesto igual a lo que genera cada una de las AP.

El Sistema de AP asigna un presupuesto porcentual para cada una de las AP.

El Sistema de AP asigna un presupuesto fijo igual para cada una de las AP.

Analice las posibilidades de mejorar la asignación del presupuesto de las AP y los pasos que considera necesarios.

.....  
.....

8. ¿Es la estructura financiera adecuada para el manejo de recursos?

Existe una estructura financiera sólida que permite la administración de los ingresos, egresos e inversiones en forma transparente, oportuna y responsable que cubre la generación, gestión, ejecución y control de recursos.

La estructura financiera permite una administración de los ingresos y gastos en las AP.

En las AP existe una estructura financiera mínima requerida.

La estructura financiera existente no es suficiente para la administración de los ingresos (generación, gestión, ejecución y control de recursos)

## Parte 2. Estructura financiera ideal para el Sistema de Áreas Protegidas

Áreas	Descripción	Existe	
		Sí	No
Financiero- Contable- Presupuesto	Encargada de la gestión financiera en forma eficiente, incluye labores como: registros contables, informes financieros, desarrollo y seguimiento a los sistemas de cobro, sistemas de gestión de recursos, entre otros.		
Sustentabilidad financiera al largo plazo	Encargada de formular, implementar, actualizar y evaluar la estrategia financiera a largo plazo y planes de negocios del sistema de las AP.		
Servicios generales	Encargada de brindar a los servicios de mantenimiento de vehículos, infraestructura, equipo en general y otros.		
Contratación administrativa y control de inventarios	Ejecuta los procesos de contratación de los bienes y servicios, adquisiciones varias, así como el control de los inventarios.		
Administración de recursos humanos	Está relacionado con los procesos de contratación, inducción, capacitación y desarrollo de los recursos humanos en general.		
Sistemas de información y soporte tecnológico	Consiste en el desarrollo de sistemas y bases de datos en materia financiera, contable y administrativa.		

¿Cuáles son los grandes retos en términos de eficiencia en las existentes?

.....

.....

**¿Cuáles son las acciones prioritarias que se requieren para lograr los cambios en el marco legal e institucional? Considere los siguientes niveles:**

Comisiones interinstitucionales	
Negociación gubernamental	
Participación de otros actores (privado, academia, sociedad)	



Las Áreas Protegidas son elementos centrales en las políticas de conservación mundial. A pesar de su rápido crecimiento en las últimas décadas, este incremento no ha sido acompañado por una asignación de fondos adecuados para enfrentar los desafíos actuales para lograr un apropiado manejo de las Áreas Protegidas. Lograr la sostenibilidad financiera para las sistemas de áreas protegidas es la mejor alternativa para asegurar su conservación.

En vista de la necesidad de progresar en la sostenibilidad financiera, los responsables de los sistemas nacionales de áreas protegidas de los países de la Región recomendaron a la FAO, como Secretaría Técnica de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES), de incluir el tema de financiamiento en el programa "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina" de la FAO y el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España.

El presente Manual está basado en información de un estudio del programa que analizó las experiencias financieras de las áreas protegidas de América Latina, y el estado de avance de los países para lograr la sostenibilidad financiera. El estudio concluyó que existen en la región distintos grados de avance sobre la temática, con algunos países que cuentan con estrategias financieras a largo plazo y otros que necesitan comenzar desde un análisis financiero para proyectar sus necesidades. Existen varias barreras políticas, institucionales, legales y de información, que impiden lograr la sostenibilidad financiera incluyendo. El Manual puede ser utilizado como una herramienta para ayudar a los países de la Región a lograr el financiamiento sostenible de las áreas protegidas.

ISBN 978-92-5-306600-1



9 789253 066001

11669S/1/07.10/1000



Red Latinoamericana de Cooperación  
Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas  
Protegidas, Flora y Fauna Silvestres



Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)  
Ministerio de Medio Ambiente y  
Medio Rural y Marino de España



Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación