



Sustento del uso justo
de **Materiales Protegidos**
derechos de autor para
fines educativos



UCI

Universidad para la
Cooperación Internacional

UCI

Sustento del uso justo de materiales protegidos por Derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI - para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes en el curso “Generación y Manejo de Recursos para la Gestión Eficiente de las Áreas Protegidas” perteneciente al programa académico.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado

editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.



Planificación Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas:

Lineamientos y Lecciones Preliminares

Marlon Flores
Guillermo Rivero
Fernando León
Guillermo Chan

The Nature
Conservancy 

Conservando la naturaleza.
Protegiendo la vida.

Planificación Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas: Lineamientos y Lecciones Preliminares

Marlon Flores
Guillermo Rivero
Fernando León
Guillermo Chan



© 2010 The Nature Conservancy - Todos los derechos reservados

La reproducción de esta publicación para propósitos educativos y no comerciales es autorizada sin previo permiso escrito de los autores.

Cita:

Flores, M.; Rivero, G.; León, F.; Chan, G. (2008). Planificación financiera para sistemas nacionales de aéreas protegidas: lineamientos y lecciones preliminares. The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, US.

Diseño de carátula: Chanda Carpenter / Alejandra Chávez

Diseño gráfico: Jonathan Kerr / Alejandra Chávez

Edición y Producción: Eva Vilarrubi (Fastlines), Juan José Rodríguez (TNC)

Traducciones: María E. Zuñiga, Guillermo Chang, Juan José Rodríguez

Ilustraciones: Eric Reece (www.bigbluerobots.com)

Fotografías Carátula: ©Juan José Rodríguez

Impresión

Nanuk E.I.R.L.

(511) 99-833-8414

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2010-04913

Envíe comentarios sobre esta publicación a:

Marlon Flores

Senior Biodiversity Finance and Policy Advisor

Ecologic Institute

1630 Connecticut Ave., NW

Washington, DC 20009, USA

marlon.flores@ecologic-institute.us

www.ecologic-institute.us

Esta publicación ha sido posible, en parte, gracias al generoso apoyo del Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) de acuerdo a los términos de la Donación N° EDG-A-00-01-00023-00 del Programa Parques en Peligro, y con el apoyo de otras instituciones. El contenido es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos, The Nature Conservancy, PACT, la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), el Ministerio del Ambiente de Perú (MINAM), Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica (MINAE), National Environment & Planning Agency de Jamaica (NEPA), Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC) y Mentefactura.

Contenido

Prólogo	5
Abreviaturas	6
Agradecimientos	7
Autores	8
Colaboradores.....	10
Introducción	12
Capítulo I: Análisis financiero: Definiendo los vacíos y necesidades financieras	15
1.1. Definiciones y elementos	15
1.2. Condiciones previas	20
1.3. Etapas del proceso	22
1.4. Uso de los resultados	26
1.5. Lecciones aprendidas	27
Capítulo II: Mecanismos financieros: Preselección, selección y diversificación	28
2.1. Mecanismos financieros	28
2.2. Preselección de mecanismos financieros	30
2.3. Selección de mecanismos financieros	34
2.4. Lecciones aprendidas	37
Capítulo III: Condiciones habilitadoras: El marco legal e institucional	38
3.1. Estructura legal e institucional	39
3.2. Evaluación de la estructura legal e institucional	39
3.3. Lineamientos para la reforma legal	42
3.4. Lecciones aprendidas	43
Capítulo IV: El plan financiero: Basado en principios negocios	45
4.1. Plan financiero	45
4.2. Principios de gestión de negocios y conservación	46
4.3. Componentes de un plan financiero de sistemas de áreas protegidas	48
4.4. Medición del avance	53
4.5. Lecciones aprendidas	55
Anexos	56
Bibliografía	104
Sitios web de interés	106

Prólogo

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos y las organizaciones vinculadas a la conservación, es la necesidad de desarrollar sistemas de áreas protegidas financieramente sostenibles y organizaciones sólidas capaces de manejar eficientemente estos bienes naturales. Aunque algunos progresos han sido logrados en las últimas décadas, hasta la fecha la mayoría de los sistemas de áreas protegidas en todo el mundo presentan déficits de financiamiento. En la mayoría de los casos, las áreas protegidas siguen dependiendo de limitadas asignaciones presupuestarias nacionales, del apoyo de organizaciones internacionales de conservación y del financiamiento internacional de corto plazo a través de proyectos.

Durante la 7ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en febrero de 2004, 188 gobiernos adoptaron el Programa de Acción Mundial sobre Áreas Protegidas para apoyar el establecimiento de sistemas de áreas protegidas regionales y nacionales, ecológicamente representativos y eficazmente financiados y gestionados. Esto contribuiría a la meta fijada para el 2010 de reducir significativamente la tasa de pérdida de biodiversidad.

Aunque a nivel global no ha habido un aumento significativo en el financiamiento para los sistemas nacionales de áreas naturales protegidas, en el caso del Perú, los fondos públicos al 2010, respecto del 2004 se han incrementado en 500%, lo que constituye una señal positiva del Estado Peruano de cara a sus compromisos internacionales.

Los presupuestos de los sistemas nacionales de áreas protegidas se componen de las contribuciones de los gobiernos centrales, la cooperación internacional y de

los ingresos generados de la propia área protegida. Al comparar los presupuestos actuales de los sistemas nacionales de áreas protegidas con sus necesidades de financiamiento, hay evidencia de un gran déficit. Por ejemplo, el análisis financiero de los sistemas nacionales de áreas protegidas de Ecuador y Costa Rica, estiman en promedio déficits anuales de 6 y 17 millones de dólares, respectivamente. Se ha documentado, por reconocidos expertos, que el déficit acumulado a nivel mundial y nacional es alarmante, y particularmente crítico en países en desarrollo.

Con el fin de lograr la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de áreas protegidas, es fundamental tener en cuenta la necesidad de aumentar la capacidad de auto generar ingresos adicionales a nivel nacional, incluyendo el valor de mercado de pagos por servicios ecosistémicos tales como la provisión de agua, el secuestro de carbono y la belleza escénica. Por otra parte, es igualmente importante mejorar la capacidad institucional para gestionar adecuadamente los recursos financieros y llevar a cabo una reforma legal y reglamentaria necesaria para permitir financiamiento fiable a largo plazo.

Con el apoyo de The Nature Conservancy y otros miembros de Conservation Finance Alliance, me complace presentar esta nueva publicación, que incluye métodos prácticos, accesibles y de fácil uso, para mejorar la planificación financiera así como una hoja de ruta para la implementación de planes de negocio para los sistemas nacionales de áreas protegidas.

Antonio Brack
Ministro del Ambiente - Perú
Marzo, 2010

Abreviaturas

CATI	Computer Assisted Telephone Interviewing
CBD	Convention on Biological Diversity
CEREPS	Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (Ecuador)
CFA	Conservation Finance Alliance
CI	Conservation International
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CPM	Center for Park Management
DASI	Dirección de Asuntos Internacionales (Ecuador)
DGF	Dirección General Forestal (Costa Rica)
DGVS	Dirección General de Vida Silvestre (Costa Rica)
ESF-SNAP	Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
FAN	Fondo Ambiental Nacional (Ecuador)
GEF	Global Environmental Facility
GPAN	Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales (Perú)
IANP	Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (Perú)
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales (Perú)
IUCN	International Union for Conservation of Nature
KfW	Banco del Gobierno Alemán (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MAE	Ministerio del Ambiente de Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Costa Rica)
MARFUND	Fondo Arrecifal Mesoamericano
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica)
MINAM	Ministerio del Ambiente (Perú)
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (Costa Rica)
MoU	Memorandum of Understanding
NEPA	National Environment and Planning Agency (Jamaica)
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NPCA	National Parks Conservation Association
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (Ecuador)
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)
SNAP	National System of Protected Areas
SINANPE II	Proyecto de desarrollo de las capacidades institucionales para la gestión sostenible de los recursos naturales del sistema de áreas protegidas del Perú
SPN	Servicio de Parques Nacionales (Costa Rica)
TNC	The Nature Conservancy
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WWF	World Wildlife Fund

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a todas las personas e instituciones que hicieron contribuciones valiosas en las diversas etapas de la elaboración de este documento. Por lo tanto, agradecemos los esfuerzos y el compromiso de los guardaparques, técnicos, administradores y directivos de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, que se enfrentan a la realidad de los retos de la sostenibilidad financiera y la conservación en su día a día. Este documento no habría sido posible sin su contribución.

También agradecemos el valioso apoyo brindado por nuestros colegas actuales y pasados de TNC Sheldon Cohen, Jim Rieger, Terry Williams, Eduardo Durand, Zdenka Piskulich, María Elena Zúñiga, Elías Epstein, Sandra Isola, Angela Martín, Sara Hamberg, Jessie Rountree, Tarsicio Granizo, Juan José Rodríguez, Paulina Arroyo y Lila Gil. Asimismo, a Sarat Babu Gidda (CDB), Douglas Mason (USAID), Scott Edwards (Defensa Ambiental), Marc Patry (UNESCO), Chas Cartwright (National Park Service, EE.UU.) y María José Pacha (Fundación Vida Silvestre, Argentina).

Por sus comentarios y contribuciones agradecemos a Luis Pabón, Andy Drumm, John Terborgh, Andrew Soles, Rob Weary, Juan José Rodríguez y Jamie Ervin de TNC, Andrew Bovarnick (PNUD) y Jonathan Kerr. Agradecemos también a Brenda Bucheli y Marlene Salas de PACT.

Queremos agradecer a Raúl Solórzano Soto del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica, al personal del actual Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú (ex IANP), al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP) y a Winsome Townsend del National Environment and Planning Agency (NEPA) de Jamaica.

Finalmente, nuestro agradecimiento a Magali Martínez, María Fernanda Aillon, Sandra Vela, y Esteban Vega, cuya valiosa labor en la recopilación de información y procesamiento de datos ha contribuido al desarrollo de los diferentes capítulos de este documento.

Los Autores

Autores

- **Marlon Flores**, tiene una Maestría en Economía de la Universidad de Manchester, Reino Unido, y un grado equivalente de Derecho Público de la Universidad Central del Ecuador. Tiene amplia experiencia en la planificación financiera, planificación de negocios para las áreas protegidas, reforma fiscal, mecanismos financieros de mercado, proyectos GEF de sostenibilidad financiera y la creación de capacidad institucional. Esta experiencia ha sido desarrollada en numerosos países de Norte, Centro y Sudamérica, el Caribe, África, Europa Central y del Este, Asia Central y Sudeste y el Pacífico. Desde marzo de 2009, se incorporó al Ecologic Institute, Washington DC, como Asesor Principal en Financiamiento de Biodiversidad y Política Fiscal. Anteriormente, trabajó 8 años en la Oficina Global de The Nature Conservancy en Arlington, Virginia, USA, División de Asuntos Externos, como Asesor en Financiamiento para la Conservación y Política. Además, ha trabajado con proyectos GEF del Banco Mundial en América Latina, CARE Dinamarca, COWI-Consultores en Ingeniería y Planificación de Dinamarca (División de Medio Ambiente y Planificación), ONG nacionales y la Contraloría General del Estado en Ecuador. Contacto: www.ecologic-institute.us, marlon.flores@ecologic-institute.us
- **Guillermo G. Rivero Figueroa**, es Economista y cuenta con una Maestría en Administración de Empresas y una especialización en Gerencia de Proyectos. Tiene más de 15 años de experiencia de trabajo gerencial y de consultoría con organizaciones de desarrollo internacional, entidades sin fines de lucro y empresas privadas que operan en 20 países de África, Asia y América Latina. Sus áreas de concentración incluyen: Desarrollo Organizacional, Gestión Financiera, Dirección Estratégica, Sostenibilidad Financiera y Evaluación del Desempeño. Como resultado de su labor profesional, cuenta con amplio conocimiento y experticia en los sectores de pequeña y micro empresa, microfinanzas, conservación y desarrollo local. Es autor de seis libros y participa como profesor y conferencista en diversos foros y universidades. Luego de trabajar para DHL International y Telefónica y de proveer consultoría a pequeñas y medianas empresas, trabajó en Pact, Inc. donde dirigió la entrega de servicios financieros, proveyó asesoría estratégica e implementó iniciativas de desarrollo organizacional. En la actualidad es Director Socio en Root Change, USA. Contacto: grivero@rootchange.org, www.rootchange.org
- **Fernando León Morales**, tiene estudios de Doctorado en Gestión de la Biodiversidad en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), España, una Maestría en Administración de Empresas en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) de Costa Rica donde estudió becado por la Fundación MacArthur, es Ingeniero Forestal de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) de Lima, Perú. Por más de 10 años ha ejercido la docencia universitaria y una activa labor de consultoría para organismos nacionales en el Perú y para organismos internacionales. Tiene una amplia experiencia en valoración económica ambiental y de los recursos naturales, en financiamiento ambiental y en políticas públicas para la conservación. Es miembro del Consejo Directivo del Fondo de las Américas y miembro del Consejo Directivo de Certificación Forestal Perú. Actualmente es Director General de Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente del Perú. Contacto: fleon@minam.gob.pe

- **Guillermo Chan**, es Administrador de Empresas con énfasis en Banca y Finanzas y un Grado Asociado en Administración Bancaria de la Universidad de Costa Rica, posee estudios complementarios en Administración de Recursos Naturales, Economía Ambiental y Administración de Proyectos. Trabajó como Coordinador de Finanzas para The Nature Conservancy durante 5 años donde colaboró en el desarrollo e implementación de la Estrategia de

Financiamiento para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica dentro del marco del Plan de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención sobre Diversidad Biológica. Cuenta con más de 15 años de experiencia en áreas de banca, finanzas e instituciones sin fines de lucro en varios países de Latinoamérica. En la actualidad es Gerente Regional de Finanzas para Jones Lang LaSalle. Contacto: chan.g.3@pg.com

Colaboradores

- **Sandra Jiménez**, es licenciada en Economía con especialización en Banca y Finanzas de la Universidad Nacional de Costa Rica y una Maestría en Administración de Empresas del Instituto Tecnológico Nacional de Costa Rica. Durante 23 años ha ocupado cargos de creciente responsabilidad en gestión y en el ámbito de las finanzas, ejecución de proyectos y planificación estratégica y operativa en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica.
- **Irene Suárez**, economista especializada en Desarrollo Económico Local en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con una Maestría en Estudios del Desarrollo y política ambiental del Instituto de Estudios Sociales (La Haya, Países Bajos). Actualmente es Asesora Política para Cambio Climático ante el equipo de política internacional de The Nature Conservancy y para la región Latino Americana donde también ha sido negociadora ante la CMNUCC. Irene ha trabajado durante más de 10 años en desarrollo comunitario, economía aplicada, manejo sostenible de recursos naturales y en diseño y ejecución de políticas y proyectos ambientales. También ha estado involucrada en el fortalecimiento de capacidades en la Universidad EARTH y ha enseñado en la Organización para Estudios Tropicales (OET).
- **Jaime Fernández-Baca**, tiene un título en Agronomía de la Universidad de California en Davis, una Maestría en Economía Agrícola de la Universidad Nacional Agraria La Molina (Perú) y una Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad de Stirling (Escocia). Trabajó como coordinador del Proyecto Yungas y Selva Central para el Programa de Conservación Andes del Sur de The Nature Conservancy (Perú), siendo responsable de la gestión de los proyectos de conservación financiados por USAID. Anteriormente, se desempeñó como consultor ambiental para proyectos energéticos, mineros y de la industria manufacturera. Actualmente se desempeña como consultor en diversos temas de gestión ambiental en el Perú y otros países de Latinoamérica, uno de los cuales es el diseño de estrategias de sostenibilidad financiera de áreas protegidas tanto a nivel de sitio como de sistema. Recientemente se desempeñó como consultor principal encargado de evaluar el estatus financiero de los sistemas de áreas protegidas en Centroamérica y El Caribe, como parte de la Iniciativa Regional de de PNUD y TNC para la Sostenibilidad Financiera de los Sistemas de Áreas Protegidas.
- **L. Andrea Vergara**, tiene un título en Ingeniería Comercial, con especialización en Ciencias Económicas y Empresariales, así como una Maestría en Recursos Naturales y Economía Ambiental de la Universidad de Concepción, Chile. Sus áreas de experiencia profesional incluyen financiamiento de la conservación, valoración económica, desarrollo de sistemas de pago por servicios ambientales y desarrollo de criterios de evaluación de proyectos de bio-comercio, así como la aplicación del enfoque de cadena productiva para el turismo rural en Ecuador. Ha sido profesora en la Universidad de Concepción y en el Instituto Tecnológico de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile.
- **José Galindo**, es Magíster en Gestión y Planificación Ambiental y Licenciado en Administración de Empresas. Posee una experiencia profesional de doce años en diversas

áreas del desarrollo sostenible, destacándose la gestión y planificación financiera para la conservación de la biodiversidad, diseño de políticas públicas y procesos globales de negociación y gobernabilidad ambiental. Se especializa como consultor y coordinador de procesos de sostenibilidad financiera para la conservación, con proyectos desarrollados a nivel regional en América Latina y África y a nivel nacional en Argentina, Brasil, Camerún, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Gabón, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Venezuela. En la actualidad es el Gerente General de Mentefactura Cia. Ltda., empresa líder a nivel regional en los campos de economía ambiental y sostenibilidad financiera para el desarrollo sustentable. Adicionalmente colabora como docente para los programas de maestría de Washington State

University, Universidad San Francisco de Quito y Universidad del Azuay.

- **Tatiana Egüez**, tiene una Licenciatura en Biología de la Universidad Central del Ecuador, un equivalente de la Universidad de Sao Paulo, Brasil, una Maestría en Auditoría del Medio Ambiente y otra en Derecho Ambiental. Cuenta con amplia experiencia en gestión de áreas protegidas y durante varios años estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente de Ecuador. Tatiana trabajó en The Nature Conservancy como Especialista en Áreas Protegidas para el Programa de Conservación Andes Tropicales del Norte y fue Coordinadora del Programa Parques en Peligro en Ecuador. Participó en el desarrollo financiero de la Estrategia de sostenibilidad del SNAP, Plan Financiero y Planes de Negocios desde el año 2005.

Introducción

La sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de áreas protegidas (AP) continúa siendo el gran reto para el cumplimiento de los objetivos de conservación a nivel global. Existe una gran variedad de amenazas relacionadas con el financiamiento de AP que permanentemente socavan los esfuerzos nacionales e internacionales para conservar la biodiversidad del planeta. Por ejemplo, estas amenazas incluyen inversiones inadecuadas, dependencia excesiva de fuentes internacionales de financiamiento, falta de participación de actores locales clave en la movilización de recursos financieros (Ministerios de Finanzas, sector privado), limitada capacidad local, carencia de herramientas para una adecuada planificación financiera y, consecuentemente, ausencia de planes financieros a nivel de sistema basados en necesidades financieras precisas, mecanismos financieros económicamente viables, paquetes de financiamiento diversificados y planes de negocio operativos para apoyar la implementación de las diferentes estrategias financieras. Como resultado de esto, en la actualidad solamente unas pocas áreas protegidas pueden considerarse financieramente sostenibles, mientras que la gran mayoría de las áreas protegidas y de los sistemas de AP continúan enfrentando déficits anuales dramáticamente altos. Ya se ha documentado cómo el financiamiento (mayormente internacional) destinado a las áreas protegidas no ha logrado empatar su rápido crecimiento y los costos asociados de manejo. De acuerdo con la UICN (2006), el número de áreas protegidas listado por las Naciones Unidas se ha incrementado diez veces en las últimas décadas. Para el 2004, ya existían más de 104.000 áreas protegidas, y el área bajo conservación se ha expandido de 2,4 millones de km² en 1962 a más de 20 millones de km² en 2004. Aproximadamente el 12% de la superficie terrestre del

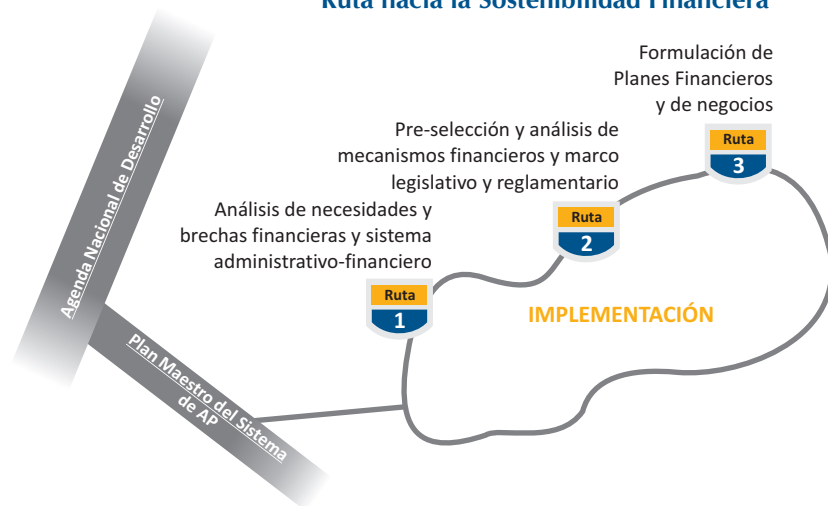
planeta está ahora bajo alguna categoría de AP. Análisis financieros recientes de los sistemas nacionales de áreas protegidas de Ecuador, Perú y Costa Rica, por ejemplo, indican que existen déficits financieros anuales de US\$6, US\$9 y US\$17 millones respectivamente. A nivel global, la brecha financiera es extrema y muy visible en los países en vías de desarrollo. Recientes estimaciones indican que se requieren entre US\$1.100 y US\$2.500 millones de inversiones adicionales sólo para cubrir los costos de las áreas protegidas existentes¹.

Cuando analizamos la sostenibilidad financiera de las AP y las barreras para llenar estas grandes brechas financieras, es necesario tomar en cuenta los diferentes aspectos de esta gran ecuación. Por un lado, la “oferta” que implica la generación de mayores recursos financieros (ingresos), y por otro lado, la “demanda” de la gestión adecuada de las necesidades financieras a nivel de AP individual y a nivel de sistema de AP (UNDP, 2007). Asimismo, debemos tomar en cuenta los aspectos legislativos, reglamentarios y la capacidad institucional e individual de las personas para una gestión financiera adecuada. La efectiva interacción de todos estos aspectos es indispensable para que un país pueda reducir o eliminar las brechas financieras asociadas con el manejo de sus áreas protegidas.

El presente documento tiene por objetivo proveer conceptos y enfoques para optimizar tanto los procesos de planificación financiera de las áreas protegidas como los productos que resultan de estos procesos: análisis de necesidades y brechas financieras y planes financieros operativos, basados en principios de negocios definidos y con metas financieras alcanzables en el mediano y largo plazo. A su vez, se persigue también fomentar el mejoramiento de la capacidad institucional e individual de quienes están trabajando

1. Bruner, “How much will effective protected areas cost?”

Ruta hacia la Sostenibilidad Financiera



en el desarrollo e implementación de planes financieros de AP.

Paralelamente, este documento ha sido diseñado para apoyar y acelerar el cumplimiento de los compromisos gubernamentales adquiridos en la 7ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de febrero de 2004, donde los gobiernos de 188 países adoptaron el “Programa de Trabajo en Áreas Protegidas”, que incluye específicamente aspectos relacionados con la sostenibilidad financiera de áreas protegidas. Los gobiernos se comprometieron a “establecer e iniciar la implementación, en el año 2008, de planes de sostenibilidad financiera a nivel nacional para apoyar a los sistemas de áreas protegidas, incluyendo las reformas reglamentarias, legislativas, políticas, institucionales y otras que fuesen necesarias”. Cabe mencionar que actualmente sólo un pequeño grupo de países está cumpliendo esta meta dentro del plazo estipulado.

Este documento está sistematizado en tres grandes aspectos del proceso de planificación financiera: a) análisis de necesidades y brechas financieras y sistema financiero administrativo; b) preselección y análisis de mecanismos financieros y marco legislativo y reglamentario, y c) formulación del plan financiero y de negocios. Adicionalmente, el documento incluye el análisis de aspectos relacionados con la medición de avance e impacto. El documento usa como marco referencial “la ruta hacia la sostenibilidad financiera” (véase el gráfico). Esta ruta plantea los tres aspectos indicados en conexión con el plan maestro del sistema de áreas protegidas, que debe estar vinculado con la estrategia nacional de desarrollo. El uso de esta ruta nos ayuda a definir el curso de las acciones, establecer un marco institucional de apoyo, enfrentar vacíos de capacidad institucional durante el proceso, incrementar la eficacia en función de los costos, acelerar el

cumplimiento de acciones y metas y crear propiedad del proceso, transparencia y responsabilidad.

El capítulo 1 revisa los diferentes aspectos del análisis de necesidades y brechas financieras de las áreas protegidas. Incluye la revisión de las diferentes fuentes de ingresos, el nivel de uso de recursos actuales y potenciales y la identificación de oportunidades para la reducción de costos. Estos aspectos facilitan la determinación del monto de las brechas de financiamiento existentes para cubrir las prioridades de conservación facilitando la identificación, el diseño y la implementación de estrategias apropiadas para financiar sosteniblemente las áreas protegidas y definir la asignación estratégica de recursos en áreas prioritarias. Es importante señalar que un análisis de necesidades y brechas financieras no podría efectuarse si no se cuenta con un sistema administrativo-financiero apropiado que permita verificar la eficiencia de los sistemas de apoyo: contabilidad (ingresos y egresos), sueldos y beneficios, clasificación de gastos (estandarización), flujo de fondos, capacidad administrativa, transparencia (disponibilidad y acceso de información), responsabilidades y toma de decisiones y auditoría (interna y externa).

El capítulo 2 parte del marco conceptual de mecanismos financieros y luego se enfoca en la preselección, análisis de factibilidad y selección de mecanismos financieros. También revisa aspectos conceptuales y prácticos de la diversificación de fuentes de financiamiento. Tales aspectos son cruciales para mantener e incrementar los ingresos provenientes de fuentes financieras convencionales (gobierno, donantes y fondos fiduciarios) como de alternativas innovadoras (por ejemplo, fondos de compensación ambiental, mecanismos de mercado, etc.). La diversificación de mecanismos financieros considerando criterios de mercado, complejidad de implementación e impacto

también son tratados en este capítulo. A su vez, en lugar de brindar una descripción detallada de las alternativas de generación de ingresos, en este capítulo se indican los elementos y pasos que llevan a una selección más adecuada y promueven la diversificación de mecanismos financieros.

El capítulo 3 analiza las condiciones que habilitan el desarrollo de estrategias financieras, partiendo de la premisa de que las brechas financieras y el bajo rendimiento de muchos mecanismos financieros (como las tarifas de ingreso a parques nacionales) se produce, en gran parte, por la baja capacidad de generar, administrar y distribuir los recursos de manera eficiente y por la existencia de marcos legales e institucionales excesivamente complejos y anticuados. Comúnmente, los marcos legales se enfocan sólo en la regulación de aspectos operativos relacionados con la ejecución presupuestaria y descuidan los aspectos estratégicos que crean condiciones para la captación de fondos, la gestión de negocios, la gestión financiera autónoma, la buena gobernabilidad y la incorporación de personal dedicado a la movilización de recursos financieros, entre otros.

Este capítulo no sólo revisa los diferentes aspectos relacionados con el establecimiento de una estructura institucional promotora, sino que además da las pautas para la evaluación de la estructura legal e institucional y provee una interesante herramienta para la evaluación del marco legal e institucional de sistemas de áreas protegidas que facilite la realización de una reforma legal eficaz.

Finalmente, en el capítulo 4 se tratan los diferentes aspectos relacionados con la formulación de un plan financiero y de negocios, temas que representan grandes retos a la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas. Comúnmente, los planes financieros se han caracterizado por largas listas de donantes, muy poca diversificación, ausencia de visión de negocios, insuficiente información de base, limitada atención a la eficiencia de costos y falta de vínculos con el sector privado. Así, este capítulo presenta los diferentes pasos para salir de este esquema tradicional y lograr planes financieros que respondan a las cambiantes condiciones y que estén basados en la determinación precisa de necesidades financieras, mecanismos

financieros económicamente viables, paquetes de financiamiento diversificados y planes de negocio operativos para apoyar la implementación de las diferentes estrategias financieras.

Este capítulo parte de conceptos y definiciones sobre planes financieros a nivel de sistema de áreas protegidas y continúa con la revisión de principios de gestión de negocios que se aplican a los planes financieros, sus componentes y su implementación, y presenta, además, mecanismos para la medición del avance, incluida la novedosa “Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas” elaborada por UNDP. El capítulo concluye con un estudio de caso sobre la formulación del “Plan Financiero del Sistema de Áreas Protegidas de Ecuador” (2007) y una serie de lecciones aprendidas concisas sobre este proceso.

Finalmente es importante señalar que este documento ha sido desarrollado dentro del marco del “Programa Parques en Peligro”, financiado por USAID y del proyecto “Alianza para el Financiamiento de la Conservación”² (CFA, por sus siglas en inglés). El Programa Parques en Peligro apoyó a una comunidad de aprendizaje en temas sobre planificación financiera. Los anexos incluyen detalles sobre el diseño y la operación de esta comunidad de aprendizaje. Las organizaciones participantes del proyecto incluyen miembros de CFA que operan en América Latina y el Caribe, las entidades administradoras de los sistemas de áreas protegidas³ de Costa Rica, Ecuador, Perú y Jamaica, los programas de TNC en los países indicados y otros actores locales no gubernamentales y privados.

La caricatura de la Guía de Planificación Financiera para Áreas Protegidas



2. CFA fue creada en el año 2002 para ayudar a enfrentar los retos relacionados con la falta de financiamiento para áreas protegidas. Para esto, CFA promueve la colaboración entre organizaciones que están activas en el área de finanzas de conservación y desarrolla herramientas para optimizar la capacidad local en el ámbito mundial. Los miembros de CFA a junio del 2007 son: The Nature Conservancy (TNC), Wildlife Conservation Society (WCS), Conservation International (CI), World Wildlife Fund for Nature (WWF), USAID (Iniciativa de las Américas/Ley de Conservación de Bosques Tropicales), UICN, PNUD, PNUMA, National Park Conservation Association (PCA-Estados Unidos), RedLAC (Red de fondos ambientales de Latinoamérica y el Caribe), FUNBIO, The Royal Society for the Protection of Birds, PricewaterhouseCoopers, Kreditanstalt Für Wiederaufbau KfW-Germany y GTZ (Alemania).
3. SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación) de Costa Rica, SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) de Ecuador, SINANPE (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado) de Perú y NEPA (Agencia Nacional de Planificación Ambiental) de Jamaica.

Capítulo 1

Análisis financiero: Definiendo los vacíos y necesidades financieras

El primer paso en el proceso de planificación financiera es el análisis financiero. Cubre varios aspectos, el más importante de ellos es el análisis de los costos de áreas protegidas, la revisión de las distintas fuentes de ingreso, la definición del uso actual y potencial de los recursos, y la identificación de oportunidades de reducción de costos y la definición de la brecha financiera. Estos elementos financieros hacen posible establecer el tamaño de la brecha financiera existente que debe ser cubierta para alcanzar las prioridades de conservación; más aún, estos elementos financieros facilitan la identificación, diseño e implementación de estrategias apropiadas para la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas.

Basada en experiencias desarrolladas en Perú, Ecuador, Costa Rica y Jamaica, las páginas siguientes presentan una serie de guías sobre cómo llevar a cabo un análisis financiero en los dos niveles: áreas protegidas individuales y sistemas de áreas protegidas. Esta guía aspira a responder a las siguientes preguntas:

- ¿Porqué el análisis financiero es necesario?
- ¿Cuáles son las condiciones previas necesarias para un análisis financiero sólido?
- ¿Qué pasos debe seguirse para desarrollar un análisis financiero?
- ¿Qué herramientas de apoyo son necesarias para desarrollar un análisis financiero?
- ¿Cómo pueden ser usados los resultados de un análisis financiero?

1.1. Definiciones y elementos

Muchos especialistas en el sector de negocios se refieren al análisis financiero como un set de técnicas

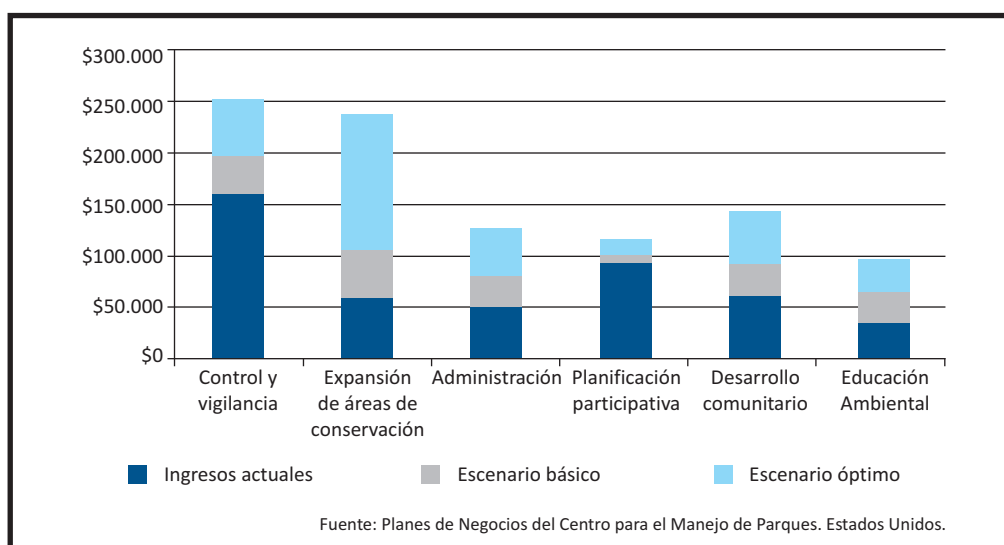
usadas para evaluar la viabilidad, estabilidad y efectividad, eficiencia y rentabilidad de las operaciones. Utilizan técnicas tales como el análisis de flujos financieros y tasas financieras para entender las oportunidades y desafíos financieros, y mejorar la toma de decisiones. A pesar de ser esta una perspectiva del sector privado hay mucho que podemos aprender de ella. Aplicar estas técnicas a los sistemas de áreas protegidas nos permite presentar datos financieros de manera tal que pueden ser usados



para evaluar la situación financiera de las áreas protegidas y planificar su crecimiento. Para el propósito de este documento, análisis financiero se refiere a cuantificar tanto las necesidades como vacíos financieros de un área protegida individual así como de un sistema de áreas protegidas. Desarrollar este análisis financiero requiere comparar los recursos existentes¹ con los recursos requeridos para ambos escenarios: el básico (programas de gestión básicos que permiten asegurar la protección de funciones ecosistémicas elementales) y el óptimo (un conjunto de programas de gestión que permiten un funcionamiento óptimo del ecosistema).

1. En el análisis financiero, la situación actual es descrita en una línea de base que captura el estado de las necesidades, costos e ingresos al comienzo del proyecto o intervención.

Gráfico 1. Análisis de Brecha Financiera por Programa (en US\$)



El Gráfico 1 muestra un ejemplo del nivel de ingresos por área de programa y las necesidades a ser cubiertas en ambos escenarios, básico y óptimo. El Gráfico 2 muestra los vacíos financieros, desagregados por áreas de programas y tipo de gasto, identificados en Costa Rica, Perú y Ecuador.

Un análisis financiero entrega la siguiente información clave:

1. Ingresos por fuentes: nacional o internacional;
2. Revisión histórica de ingresos por programa, subprograma o actividad;
3. Nivel del gasto actual por programa, subprograma o actividad²;
4. Identificación de oportunidades de reducción de gasto³;
5. Nivel de las necesidades por programa, subprograma o actividad, definidos a ambos niveles el básico y el óptimo; y,
6. Vacíos financieros existentes por programa, subprograma o actividad a través de la comparación de ingresos v/s gastos, y de necesidades v/s ingresos. La brecha financiera es la diferencia entre los recursos existentes y recursos requeridos para un nivel de conservación básico u óptimo.

Los elementos aquí definidos son utilizados para cuantificar la inversión requerida y para optimizar la

asignación estratégica de recursos para cerrar los vacíos financieros. De esta forma, un análisis financiero es esencial para permitir que los actores implicados puedan seleccionar mecanismos financieros y definir las prioridades de inversión.

Existen varios métodos para desarrollar un análisis financiero. El método debe ser seleccionado en función de objetivos claros y debe ser diseñado para el contexto de cada sistema de áreas protegidas. Resulta crítico que cada método usado colabore en vincular las metas de conservación con los costos actuales.

El costeo por actividades, ABC (siglas en inglés de activity-based cost accounting), es un método amigable que sirve para este propósito. Se basa en la organización de actividades desarrolladas en las áreas protegidas a través de áreas funcionales y programas. Las áreas funcionales consisten en las diferentes categorías de actividades operacionales requeridas para gestionar las áreas protegidas (incluyendo el costo de la agencia central de áreas protegidas), la cual incluye programas y subprogramas, con los programas siendo la parte de las operaciones que requieren una gestión separada. Usando métrica, valores de costos son asignados a cada programa y subprograma para los niveles de conservación básico y óptimo; las brechas financieras son determinadas comparando los recursos existentes con las necesidades (básicas y óptimas).

2. Se refiere a niveles de ejecución y sub ejecución presupuestaria.

3. Algunas estrategias de reducción de costos incluyen: volumen de las adquisiciones, extender la vida útil de los bienes y equipamientos (enfazando en mantención preventiva).

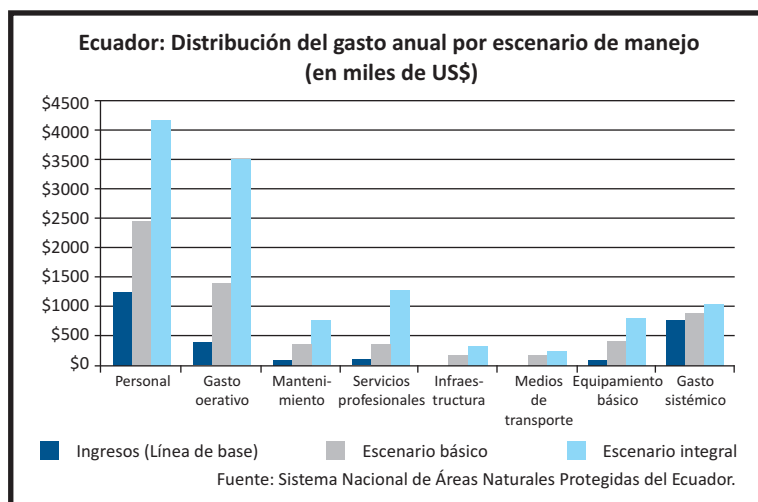
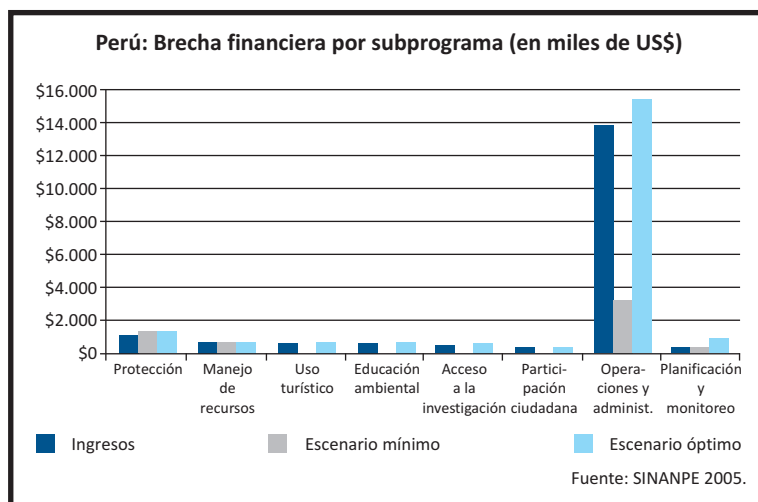
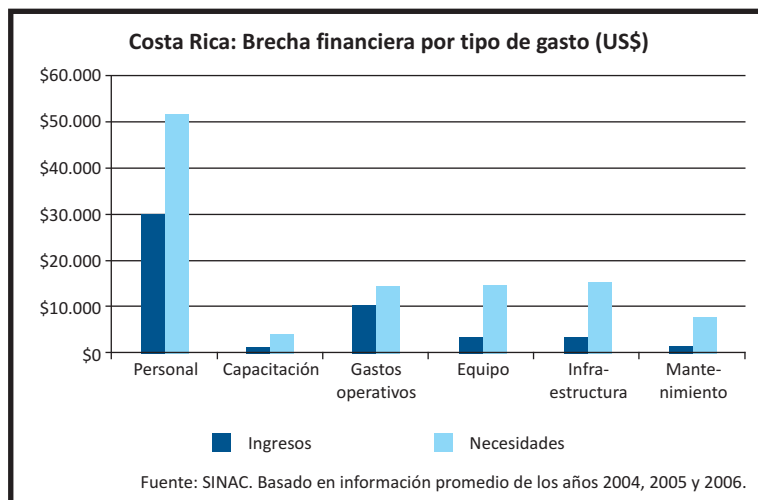
Este método transparente hace posible llegar a costos confiables ya que los costos asignados están directamente vinculados a las metas (resultados) de los programas de conservación de cada área protegida. Un proceso similar está siendo utilizado en la gestión turística de áreas protegidas, conocido como “umbral de sostenibilidad”. Este proceso determina el mínimo nivel de inversión requerido para prevenir el deterioro del capital natural del área protegida. Para mayor información sobre métodos de análisis financiero, ver Anexo 1.

Generalmente, el desarrollo de un análisis financiero implica cuatro pasos⁴: planificación y preparación⁵, recolección de datos, procesamiento y análisis, y validación de resultados.

Durante el análisis financiero, los actores implicados deben alcanzar acuerdo mutuo respecto del criterio de conservación para ambos escenarios básico y óptimo. Algunos factores que contribuyen a estos acuerdos pueden incluir estudios de diagnósticos sobre las amenazas a la biodiversidad, funciones de los ecosistemas, políticas de gobierno vigentes, y estándares de conservación internacionales, entre otros.

Generalmente, las prioridades de conservación de las áreas protegidas se reflejan en los programas de gestión de áreas protegidas, los que pueden ser evaluados – considerando los análisis de necesidades y brechas financieras – usando escenarios lógicos (para escenarios básicos y óptimos) para facilitar la identificación de recursos necesarios. El Cuadro 1 presenta la distribución de brechas financieras existentes basado en programas y subprogramas del Sistema Nacional de Áreas Naturales del Perú (SINANPE). Este Cuadro claramente muestra que los recursos existentes no cubren el nivel básico. Existe una brecha de US\$3.7 millones para el escenario básico y de US\$20.6 millones para el nivel óptimo.

Gráfico 2. Análisis de Brecha Financiera: Casos de Costa Rica, Perú y Ecuador



4. La sección 1.3 contiene una detallada descripción de cada paso.

5. Es importante tener en cuenta que abriendo un proceso participativo no garantiza necesariamente el acceso a toda la información disponible ya que cada organización se maneja con políticas diferentes para la gestión y distribución de la información (en lo que se refiere a sus ingresos, costos, donantes, etc.). En muchos casos, el modo en que la gestión de la información es administrada queda a discreción de los diferentes actores implicados.

Cuadro 1. Recursos Disponibles v/s Escenarios Básico y Óptimo, SINANPE Perú (en miles de US\$)

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS	Recursos Disponibles	Escenarios	
		Básico	Óptimo
CONSERVACIÓN DE RECURSOS			
Protección y vigilancia	1.153	2.474	2.470
Manejo de recursos	614	1.276	1.316
USO PÚBLICO			
Uso turístico y recreativo	568	-	1.219
Educación ambiental	595	-	1.278
Investigación	455	-	975
APOYO A LA GESTIÓN			
Operaciones y administración	13.847	17.108	29.661
Planificación y monitoreo	473	921	1.012
Participación ciudadana	350	-	749
Total	18.058	21.781	38.683

Fuente: J. Villanueva (2005).



El análisis identifica y cuantifica fuentes financieras y su contribución específica a la gestión de los diferentes programas. El análisis también identifica tanto los gastos como las inversiones actuales⁶.

Las características de un análisis financiero sólido se encuentran en el Recuadro 1.

Recuadro 1. Ventajas de Desarrollar un Análisis de Brecha Financiera

- Permite presentar resultados en forma estática (para un año en particular) y en forma dinámica (para varios años), conforme a requerimientos de información específicos.
- Facilita la generación de información comparativa en diferentes áreas, debido a que esta herramienta utiliza una estructura de programas de gestión y actividades que ha sido validada por las autoridades de áreas protegidas.
- Facilita el financiamiento de actividades y la reducción de costos.
- Provee información valiosa para medir el progreso por medio de la definición de la situación actual (línea de base).
- Identifica fuentes financieras y define necesidades de financiamiento de corto, mediano y largo plazo.
- Revela información esencial para el plan financiero.
- Permite la preparación de argumentos económicos para apalancar recursos financieros desde el gobierno central, organizaciones internacionales y donantes privados.
- Los resultados pueden ser usados para elevar la conciencia pública
- Guía la toma de decisiones en el desarrollo del presupuesto.
- Promueve la reflexión y la postura autocrítica dentro del sistema a la vez que permite retroalimentación por parte de actores externos implicados.
- Genera una dinámica de “aprendizaje” para los actores implicados a través del proceso de desarrollo de análisis de necesidades, ingresos y brechas.

6. Análisis de las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador (Ministerio del Ambiente, 2005), identifica siete categorías de gasto: 1. Personal, 2. Gastos Operacionales, 3. Mantención, 4. Servicios profesionales, 5. Infraestructura, 6. Transporte y 7. Equipamiento. De estos 1, 2, 3, 5 y 7 son directamente gastos, los otros son inversión.

Cuadro 2. Resultados del análisis de brechas financieras (en millones de US\$)

Región / país	Necesidades estimadas anuales del sistema de áreas protegidas	Ingreso estimado anual de áreas protegidas de fuentes nacionales e internacionales	Composición de los ingresos existentes (en %)		Brecha financiera actual del sistema de áreas protegidas	
			Nacional	Internacional	Básico	óptimo
Costa Rica	36	17	80%	20%	14	19
Grenada	2,2	1,4	80%	20%	0,8	N/D
San Vicente	2,5	1,5	80%	20%	1	N/D
Ecuador	6,2	2,7	70%	30%	3,5	9,2
Perú	41,8	10	20%	80%	14	31,8
Indonesia	160,3	23,3	71%	29%	106,9	N/D

N/D: No disponible

- El análisis se basa en prioridades de conservación:** El análisis reconoce objetivos de conservación como aporte clave para el desarrollo de estimaciones financieras. Las prioridades de conservación incluyen criterios vinculados a biodiversidad, equilibrio ecológico, brechas ecológicas y preservación. Estas prioridades son traducidas en programas de gestión (por ejemplo, administración, control y vigilancia, extensión de áreas de conservación, planificación participativa, desarrollo comunitario y educación ambiental), los cuales son elementos claves de otras herramientas importantes de gestión de áreas protegidas tales como planes maestros y planes estratégicos.
- El análisis define un escenario de gestión básico (nivel básico):** Describe el nivel mínimo de financiamiento requerido para operar programas de conservación claves al mismo tiempo que permite alcanzar requisitos básicos de programas para sustentar las funciones de los ecosistemas en áreas protegidas.
- El análisis define un escenario de gestión óptimo (nivel óptimo):** Describe el nivel adecuado de financiamiento requerido para operar todos los programas de manera de alcanzar y sostener funciones óptimas de los ecosistemas en áreas protegidas. Describe el estado ideal del programa si todo el financiamiento necesario, personal, equipamiento y otros recursos estuvieran disponibles para alcanzar aquel estado (CPM, 2002). Esto asegura el logro de metas para áreas protegidas de corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con estándares ambientales, sociales y económicos más elevados. El Cuadro 2 muestra los resultados iniciales de análisis de necesidades y brechas financieras desarrollados en seis países.
- El análisis establece una línea de base (situación actual o punto de partida):** El análisis determina la situación actual considerando necesidades financieras y la disponibilidad de recursos financieros. La línea de base es establecida examinando los programas de gestión seleccionados para ambos escenarios el básico y el óptimo. Debido a que los niveles de ingresos son revisados, la línea base también provee un mapeo inicial de de fuentes financieras y es una referencia concreta para medir progreso en términos financieros.
- El análisis ayuda a establecer estándares de gestión de áreas protegidas:** Basados en las distintas categorías de gasto e inversiones, el análisis financiero colabora en definir estándares⁷ para la gestión eficiente de programas de conservación. Por ejemplo, esta herramienta puede ser usada para determinar el número de guardaparques requeridos para el patrullaje básico y óptimo, considerando tanto las amenazas existentes como la necesidad de mayor costo - efectividad en términos de kilómetros recorridos.

7. La adopción de estándares basados en investigación, lecciones aprendidas y mejores prácticas proveen un excelente marco de referencia para incrementar el costo efectividad de los programas de gestión.

- **El análisis colabora en mejorar la gestión de fondos a los niveles de sistema⁸ y de sitios de áreas protegidas:** Dada la existencia de leyes y mecanismos financieros que afectan a las áreas protegidas, el análisis financiero da detalles sobre la desagregación de ingresos y gastos. De este modo, los gastos cubiertos a nivel central o regional (salarios, por ejemplo) también son incluidos facilitando el cálculo integral de las inversiones requeridas por las áreas protegidas. Por otro lado el análisis considera también la gestión de ingresos a fin de aclarar si los recursos generados son remitidos al nivel central desde las áreas protegidas, si se mantienen en las áreas de origen y/o si se destinan a financiar directamente otras áreas.
- **El análisis incluye un componente permanente de monitoreo:** Un proceso permanente de monitoreo que compara proyecciones de ingresos, gastos y brechas financieras con montos ejecutados (anual a semi anualmente, etc.) es esencial para asegurar una planificación adaptativa a lo largo del tiempo. Este proceso puede ser apoyado usando herramientas y programas computacionales. La ficha de puntaje de sostenibilidad financiera de PNUD es una herramienta interactiva atractiva que puede ser usada para monitorear las finanzas de las áreas protegidas en el tiempo. Ver sección 4.2.
- **El compromiso del gobierno y autoridades relevantes** (por ejemplo, Ministros de Ambiente, Finanzas y Turismo). Para construir una voluntad política favorable, este compromiso debe basarse en un sólido entendimiento de la racionalidad y objetivos del análisis financiero. Los planificadores deben tener presente que cada parte del proceso puede requerir el compromiso de diferentes actores.
- **Información sobre las políticas de gestión** (por ejemplo, en el plan maestro, plan estratégico o plan de gestión) resulta ser un insumo crítico para cuantificar las necesidades financieras por actividades y programas específicos. Desarrollar este análisis sin estos insumos programáticos indicados no es ideal. Información sobre efectividad de manejo (fortalezas y debilidades) y necesidades de capacitación resultan también importantes para asegurar que el análisis financiero cubre las mejoras requeridas para el logro de los objetivos de las áreas protegidas. Sin embargo, en ausencia de planes actualizados, las prioridades programáticas pueden ser esclarecidas llevando a cabo entrevistas estructuradas y semi-estructuradas complementadas con encuestas de información cuantitativas.
- **Información sobre brechas ecológicas en la red de áreas protegidas.** Esta información es un elemento crítico cuando se está determinando escenarios financieros futuros, y deben incluir el incremento proyectado en el tamaño y cobertura de las áreas protegidas, o información sobre nuevas áreas protegidas.

1.2. Condiciones previas

Las condiciones básicas para desarrollar un análisis financiero incluyen:

Recuadro 2. La participación de una persona en comisión de servicios dentro de la estrategia financiera del SINAC, Costa Rica

Gran parte del éxito en la elaboración de planes financieros a nivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha radicado en el apoyo proporcionado por un asistente técnico o “secondment” al equipo de trabajo durante el desarrollo del proceso de planificación financiera (estudio de necesidades y brechas financieras).

A diferencia de las consultorías comunes, el “funcionario en comisión de servicios” logra amalgamar distintas culturas organizacionales y obtiene lo mejor de ellas para lograr las metas y objetivos del trabajo encomendado, por ejemplo:

- Dedicación a tiempo completo para el proceso.
- Compenetración total con los lineamientos y necesidades del proyecto.
- Mayor conocimiento e interacción con los funcionarios

clave en el proceso.

- Énfasis en el análisis de los resultados obtenidos.
- Identificación de factores conexos que afectan la planificación financiera.
- Seguimiento y realimentación constante del proceso.
- Alto grado de autonomía operacional.

No obstante, es importante recalcar que el “funcionario en comisión de servicios” debe contar con el respaldo adecuado de un funcionario(s) clave en el proceso. En el caso del SINAC, se designó al especialista institucional en materia financiera, a fin de supervisar y apoyar la labor del “funcionario en comisión de servicios”.

Fuente: SINAC / TNC. 2007

8. Los gastos del sistema pueden incluir actividades vinculadas a coordinación, formulación de políticas y el mantenimiento y control del conjunto de áreas protegidas desde la perspectiva institucional ambiental nacional. Los gastos del sistema pueden incluir líneas de ítemes tales como personal (por ejemplo, empleados de la planilla central y empleados de oficinas descentralizadas).

- **Establecer un equipo técnico especializado multidisciplinario dirigido por un profesional con experiencia relevante.** El equipo técnico debe estar compuesto por individuos con conocimiento amplio sobre el sistema nacional de áreas protegidas, pericia en planificación financiera y experiencia de trabajar con funcionarios de los Ministerios de Finanzas involucrados en la formulación del presupuesto

nacional. Puede ser necesario contar con un profesional dedicado (comisión de servicio) que sea responsable por facilitar el proceso de planificación financiero dentro del Ministerio de Ambiente o el sistema nacional de parques (ver Recuadro 2). Tener a este profesional dentro del sistema nacional de áreas protegidas facilita la fluidez del proceso y fortalece las capacidades del sistema.

Cuadro 3. La participación de actores clave en el análisis de brechas de financiamiento

Actor	Agencia	Participación
Gobierno	Ministerio de Ambiente	Media
	Ministerio de Finanzas	Alta
	Municipalidades	Baja
	Auditores	Baja
Sector Privado	Consultores	Alta
	Industria	Baja
	ONG Internacionales	Media
	ONG locales	Media
Investigación y Desarrollo	Universidades	Alta
	Centros de Investigación	Alta

Nivel de contribución al análisis de la brecha financiera: Baja, Media, Alta

- **Identificación de socios involucrados claves, especialmente aquellos con acceso a información financiera⁹.** Estos incluyen tanto actores internos del sistema nacional de áreas protegidas (oficiales, personal técnico, planificadores, etc.) y organizaciones externas afuera del sector ambiental (organismos internacionales de desarrollo, Ministerios de Finanzas, Turismo, ONG, etc., ver Cuadro 3).
- **Información centralizada y actualizada sobre la situación financiera es crítica para el análisis de gastos, ingresos y brechas.** Si solo datos parciales están disponibles al nivel central, los resultados obtenidos no tendrán la precisión suficiente para influenciar la toma de decisiones. En este caso, para llenar el vacío de información se hace necesario reunir información adicional de fuentes primarias a través de encuestas, entrevistas y grupos focales. El Cuadro 4 muestra ejemplos de distintas categorías de información reunidas al desarrollar análisis financieros.

A menudo, la información no está disponible o se encuentra desactualizada, y la estructura institucional puede estar poco definida y estar bajo reestructuración. Ya que estas situaciones son muy comunes en los sistemas de áreas protegidas, los participantes deben reunir la información básica

previo a proceder con el análisis financiero. En el caso de Jamaica, por ejemplo, el análisis se basó en una extensa revisión de estudios y entrevistas con actores claves de áreas protegidas y de grupos focales. Este trabajo preparatorio se enfocó en tres áreas: un análisis del plan de gestión para el sistema de áreas protegidas, del marco institucional y regulatorio y en prioridades de gobierno. Basado en un “análisis situacional”, un plan de acción de corto plazo se desarrolló para fortalecer el liderazgo y crear capacidades para enfrentar los retos relacionados con el manejo y financiamiento del sistema de áreas protegidas. El documento de análisis situacional se encuentra en el sitio Web del Fondo de Áreas Protegidas de Jamaica: www.jpatjm.net/backgrnd.html. Esta labor fue fundamental para elaborar los términos de referencia¹⁰ para el desarrollo de la estrategia financiera del sistema de áreas protegidas de Jamaica (véase el Anexo 2).

- **Acceso a fondos para solventar las diversas actividades del proceso.** Los planificadores deben estimar el costo del proceso y su duración a fin de determinar las potenciales fuentes de financiamiento y las posibles alianzas que permitan lograr los resultados esperados.

9. Generalmente, se establece un memorándum de entendimiento entre los actores involucrados para proveer una plataforma consensuada para el desempeño de actividades conjuntas.

10. Preparado por el Centro para el Manejo de Parques en colaboración con el gobierno de Jamaica y TNC, diciembre 2006.

Cuadro 4. Ejemplos de categorías de información requeridas para el análisis de brechas financieras de un área protegida (en miles US\$)

Categorías	2004	2005	2006
Fuentes de Ingreso Nacional			
Municipal	26	30	42
Gobierno Central	233	273	376
Privadas	25	29	40
Fondos auto generados	14	16	22
Total Fuentes Nacionales	297	349	480
Fuentes Internacionales			
Agencias Bilaterales y Multilaterales	222	299	343
Fuentes Privadas	1005	1351	1547
Total Fuentes Internacionales	1227	1650	2164
Total Fuentes de Ingreso	1524	1999	2644
Gastos por Programas			
Manejo e Investigación	588	738	1027
Uso Público y Educación	555	722	951
Administración y Desarrollo	376	536	657
Total Gastos	1519	1996	2636
RESULTADO ANUAL	5	3	8
Desagregación del Gasto			
Categorías según Partidas Contables	2004	2005	2006
Salarios	137	170	264
Capacitación	76	90	145
Equipo y materiales	106	120	190
Transporte y vehículos	91	100	184
Construcción	197	240	356
Operaciones de campo	258	319	435
estudios especiales	122	190	179
Adquisición & conservación de tierras	304	419	501
Apoyo administrativo institucional	94	150	158
Servicios profesionales	103	140	184
Auditorías	30	60	40
Total Gastos	1519	1996	2636

Fuente: Categorías de gasto tomadas de Planificación financiera a largo plazo para parques y áreas protegidas. The Nature Conservancy, USAID y World Commission on Protected Areas. 2001. USA.

1.3. Etapas del proceso

Un análisis financiero está compuesto por cuatro etapas: preparación y planeación, recopilación de información, análisis y procesamiento y validación de los resultados. Los detalles de estas etapas se discuten a continuación. El gráfico 3 ilustra las actividades y resultados de cada etapa del proceso en Perú.

1. Preparación y planificación: La primera etapa consiste en definir los objetivos y alcance del trabajo. Elemento clave en esta etapa para el éxito del análisis es definir quienes son los clientes del análisis. Típicamente el análisis financiero tendrá múltiples clientes, por ejemplo: las agencias de gobierno tales

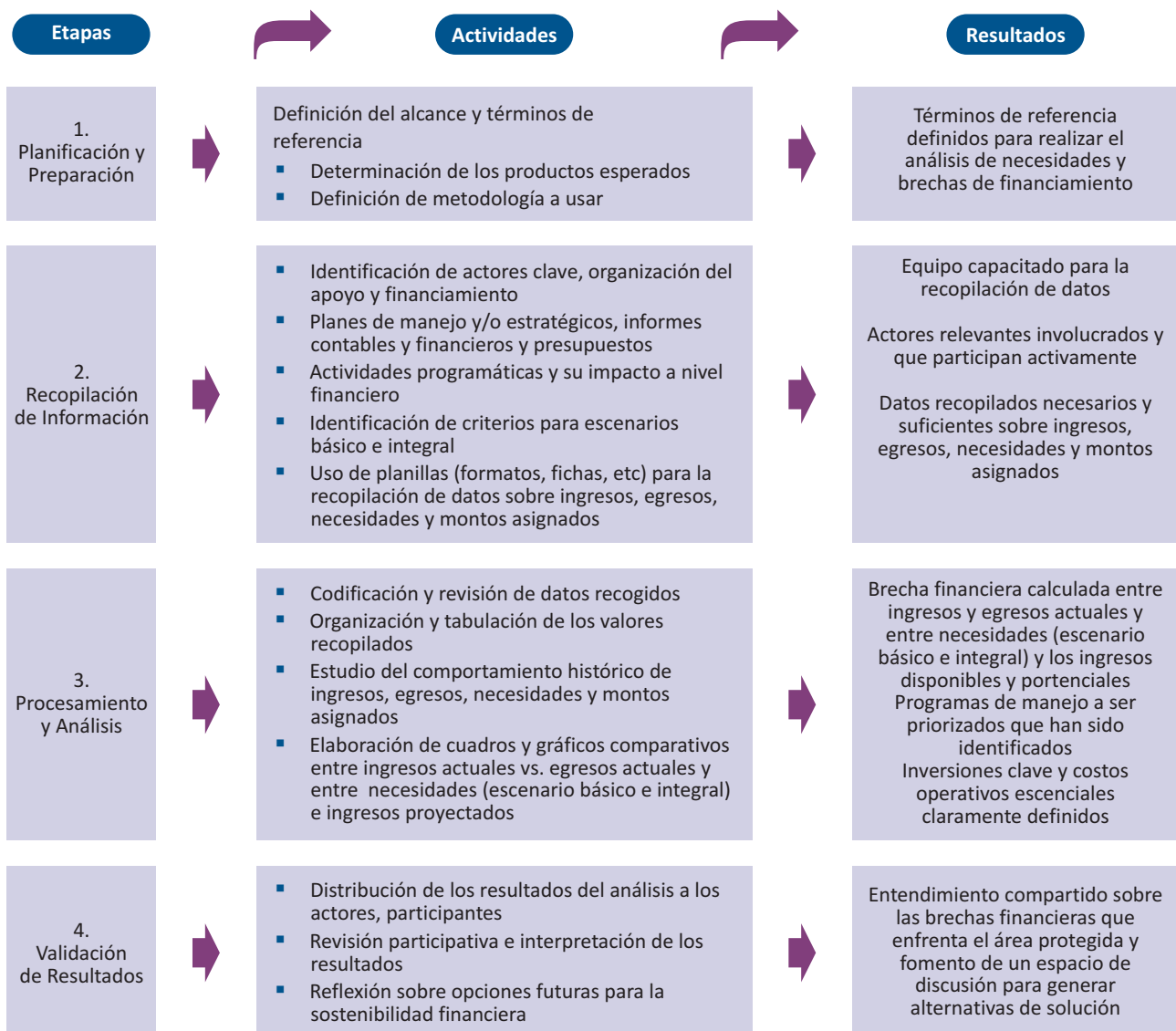
como el Ministerio de Ambiente, la autoridad nacional de Parques y Áreas Protegidas, el Ministerio de Finanzas y Economía, el Ministerio de Turismo, empresas del sector privado, organizaciones de cooperación internacional (bilaterales y multilaterales), ONG nacionales e internacionales. Por lo tanto el análisis financiero puede tener múltiples objetivos de manera de hacerse cargo de las necesidades de los múltiples clientes. Esta etapa es complementada por la selección y validación de la metodología (estándares basados en las necesidades de los clientes, objetivos y envergadura del trabajo) y de las herramientas de apoyo para reunir y procesar información. Especial atención debe prestarse a la definición de estándares, por ejemplo:

- Los vínculos entre metas de conservación y costos usando funciones, programas, indicadores y métrica para medir resultados (Contabilidad Basada en Costos de Actividades).
- Personal responsable (central y basado en sitios) es asignado a cada función y programa.
- Información financiera está disponible para al menos un año fiscal.
- Define prioridades de inversión y oportunidades de reducción de costos.
- Define necesidades y brechas financieras básicas y óptimas.

- Incluye un informe de la situación financiera.
- La información financiera es alimentada desde los sitios al nivel central.

El producto mas importante de esta etapa son los “términos de referencia” para el análisis financiero. Además de lo cual, el equipo de planificación debe identificar la localización de de la información requerida (entrada y asistencia técnica) y el universo de áreas protegidas a ser incluidas en el análisis. El Anexo 3 presenta un ejemplo de términos de referencia utilizados para desarrollar el análisis financiero en Ecuador.

Gráfico 3. El Proceso de Preparación del Análisis Financiero del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Perú



Fuente: F. León, IANP, 2006.

Recuadro 3. Sugerencias para la recopilación de información

- Contactar a los actores involucrados a ser incluidos en el proceso con anticipación, a fin de coordinar agendas.
- Coordinar estrechamente con personal experimentado en gestión de programas, contabilidad, y la persona responsable por el presupuesto de las áreas protegidas.
- Usar plantillas (formatos, fichas de datos, etc) para reunir información primaria y secundaria de manera ordenada.
- Revisar planes de gestión y/o planes estratégicos, informes financieros y contables y presupuestos.
- Revisar la evolución histórica de actividades de programa y su impacto en el nivel financiero: ingreso por tipo de fuente, costos operacionales, e inversiones.
- Recoger información contable que cuantifique las cantidades asignadas a diferentes programas y actividades de gestión implementadas en las áreas protegidas.
- Coordinar con otros actores (Gobierno, sector privado, ONG, etc.), que poseen información relevante financiera y de programa.

Fuente: Planes de Negocios para Parques y Áreas Protegidas. Centro para el Manejo de Parques. Asociación de Conservación de Parques Nacionales, 2005. USA. Planificación financiera a largo plazo para parques y áreas protegidas. The Nature Conservancy, USAID y World Commission on Protected Areas 2001. USA.

2. Recolección de Información: La siguiente etapa es un proceso participativo que involucra a los principales actores involucrados del gobierno, sector privado, agencias de cooperación y ONG entre otros. Este proceso incluye la recolección de información primaria y secundaria¹¹ correspondiente a los gastos, ingresos y necesidades de las áreas protegidas. Recolectar buenos datos requiere de capacitación en técnicas y métodos de recolección de información (por ejemplo: cuestionarios, listas de chequeo, encuestas, matrices), así como coordinación logística entre los varios miembros del equipo¹². El Recuadro 3 presenta recomendaciones para la recolección de información y el Recuadro 4 sintetiza la experiencia en Perú.

3. Procesamiento y análisis: Esta etapa generalmente es menos participativa. Esta dirigida a organizar y consolidar información con el objeto de extraer conclusiones, e incluye la revisión de códigos, validación y organización de datos de gastos operacionales, inversiones, implementación de programas, mecanismos financieros y fuentes de ingresos.

Toda la información debe ser procesada adecuadamente para facilitar comparaciones con datos de otras áreas protegidas¹³. Al conducir el análisis financiero, los planificadores examinan la

magnitud de la brecha financiera comparando los ingresos y gastos en la situación financiera actual contra las necesidades definidas en los escenarios básicos y óptimos. A modo de facilitar el análisis de la situación financiera actual, el análisis deberá cruzar información (por ejemplo, fuentes primarias v/s secundarias), estudios de patrones (por ejemplo, planes para generación de ingresos o decisiones sobre gasto), y finalmente un balance entre información detallada de información agregada. En la etapa de análisis, los miembros del equipo deben considerar temas desde estrategias de programa a gastos operacionales, incluyendo inversiones propuestas en los escenarios básico y óptimo. El Cuadro 5 muestra un rango de herramientas para procesamiento y



11. Información primaria es aquella obtenida directamente de encuestas, entrevistas, grupos focales, etc. La información secundaria se refiere a información recogida desde estudios, investigaciones, informes, etc, producida por otras organizaciones y/o individuos.

12. Los Anexos 4 y 5 presentan ejemplos de pasos y técnicas de apoyo para la recolección de información. Adicionalmente, el Anexo 6 muestra como la información compilada en Perú, Ecuador, y Costa Rica fue validada.

13. El grado de sofisticación del procesamiento de datos y etapa de análisis puede variar desde el uso de una planilla de cálculo electrónica como MS Excel, al uso de programas estadísticos específicos como el SPSS (www.spss.com) o bases de datos.

Cuadro 5. Herramientas para el procesamiento y análisis de información

Variable de Análisis	Herramientas	
	Hoja electrónica (Ejemplo: MS Excel, Lotus)	Software estadístico (Ejemplo: SPSS, SAS)
Uso	Fácil uso y generalmente intuitivo	Requieren entrenamiento
Ingreso de datos	De fácil uso para el ingreso de datos	Depende del software a utilizar
Inversión	Incluido con MS Windows	Depende del tipo de software
Procesos	Limitada funcionalidad para comparaciones estadísticas	Variedad de funciones estadísticas
Manejo de datos	Útil con cantidades pequeñas y medianas de información	Manejan grandes cantidades de registros sin problemas
Visualización de resultados	Variedad de gráficos y tablas de resultados	Pueden ofrecer opciones gráficas muy interesantes

4. Validación de los resultados: En esta etapa final, el equipo de planificación comparte resultados con los actores participantes de manera de lograr acuerdos comunes y validar los resultados, así como refinar las conclusiones. El equipo revisa las necesidades de los escenarios básicos y óptimos y logra acuerdos sobre la

brecha financiera y sobre las actuales y futuras necesidades. La validación de resultados puede lograrse a través de una serie de rondas iterativas. El Anexo 7 muestra un ejemplo de la información consolidada que puede ser compartida con diferentes actores involucrados en esta etapa.

Recuadro 4. Recopilación de información financiera en áreas protegidas - Aspectos considerados en Perú

Nivel de costos operativos:

Documentos de planificación: Planes de manejo, tiempo de vigencia y costos de elaboración o actualización.

Personal del área protegida: Cantidad de trabajadores por puestos, detalle de cada posición (gerente, guardaparques, asesor legal, etc.), monto mensual y anual neto percibido y modalidad de trabajo.

Costos operativos de campo: Unidad de medida de cada recurso, cantidad, costo unitario, costo mensual y anual de cada ítem de costo (combustible, alquileres, viáticos, servicios de mensajería, etc.).

Costos administrativos: Ítems, costo mensual y anual de cada recurso necesario (agua, luz, teléfono, seguros, etc.).

Capacitación: Costos mensuales y anuales, tipos de capacitación (realizada por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas o por otras entidades).

Mantenimiento de vehículos, infraestructura y equipos: Costos mensuales y anuales de realizar mantenimiento preventivo, correctivo, etc., y costos unitarios de mantenimiento.

Nivel de inversiones:

Infraestructura, vehículos y equipamiento: Tipo, cantidad, fecha de adquisición o construcción, vida útil estimada y costos unitarios.

Nivel de ingresos:

Detalle de todas las fuentes de financiamiento actuales y potenciales: Recursos del Estado, recursos propios (autofinanciamiento), transferencias y donaciones, cooperación internacional, canjes de deuda por naturaleza, recursos de entidades privadas, ONG, fundaciones, etc.

Ingresos actuales del área protegida: Monto anualizado por fuentes y plazos de los principales convenios de financiamiento.

Ingresos promedios de los últimos 5 años: Monto anualizado de ingresos históricos percibidos.

Ingresos potenciales del área protegida: Monto anualizado por fuentes, fechas en que se puede disponer de estos ingresos y potenciales entidades cooperantes.

Fuente: J. Villanueva (2005).

Recuadro 5. Planes financieros de áreas protegidas basados en el análisis de brechas de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Perú

El Análisis de Necesidades de Financiamiento del SINANPE (2005-2014) proporciona la línea de base del sistema de áreas protegidas y además, constituye una buena referencia para la determinación de las necesidades de financiamiento de áreas específicas.

En base al estudio mencionado, a la fecha se han elaborado dos planes financieros de áreas protegidas pertenecientes a:

- Reserva Nacional Pacaya Samiria (elaborado entre enero y junio de 2006)
- Parque Nacional Yanachaga Chemillén (elaborado entre julio y diciembre de 2005)

Ambos planes fueron realizados a través de consultorías y durante el proceso se pudo verificar que las cifras de las brechas financieras obtenidas en los dos estudios fueron muy cercanas a las obtenidas en el Análisis de Necesidades de

Financiamiento del Sistema en su conjunto, aspecto que valida la metodología utilizada en este análisis. A continuación se pueden apreciar las cifras de ambos estudios

Área protegida / Proyección	Análisis de necesidades del sistema (*)	Plan financiero del área protegida (*)
Reserva Nacional Pacaya Samiria	\$637.081	\$1.479.993
Parque Nacional Yanachaga Chemillén	\$1.496.734	\$580.000

(*) Para el nivel óptimo

El uso de los resultados del sistema permitió ahorrar tiempo en la construcción de la base de datos dejando mayor tiempo para la validación de información, el análisis de resultados y el planteamiento de estrategias financieras factibles.

Fuente: F. León, IANP. 2006.

1.4. Uso de los resultados

En el proceso de planificación, los resultados de un análisis financiero son utilizados principalmente como entrada para desarrollar un plan financiero. Los resultados de este análisis también constituyen la línea de base que sirve como punto de referencia tanto para monitorear y evaluar durante el proceso de implementación del plan de sostenibilidad financiera.

Más aún, el equipo de planificación puede usar las cifras del análisis financiero para movilizar la voluntad política de tomadores de decisión público, privados y de las agencias de cooperación nacionales para

incrementar las inversiones en áreas protegidas y para asegurar su participación como socios de corto y largo plazo.

El Recuadro 5 presenta los resultados obtenidos en dos áreas protegidas específicas basados en un análisis financiero desarrollado en Perú.

Un ejemplo concreto de cómo un análisis financiero puede generar apoyo es el financiamiento que la Fundación Gordon y Betty Moore otorgó al SINANPE a través de la Iniciativa Andes Amazonía (ver Recuadro 6).

Recuadro 6. Necesidades de Información Financiera y la Fundación Moore

Información sobre las necesidades financieras de áreas protegidas, proyectadas a 10 años (2005 -2015) puede ser muy útil para informar a organizaciones cooperantes sobre el tamaño de la inversión requerida para mejorar la gestión de áreas protegidas.

En el caso de la Fundación Moore, el análisis financiero desarrollado por el SINANPE permitió a la fundación tomar rápidas decisiones y continuar consolidando su apoyo a áreas naturales con gran potencial de conservación en la selva Amazónica del Perú. En el marco de la iniciativa Andes Amazonía, la Fundación Moore está implementando un proyecto piloto orientado a promover la sostenibilidad financiera de nuevas áreas naturales en la región.

Más aún, la Fundación Moore ha donado US\$724.120 para la compra de equipamiento de oficinas para el personal administrativo, implementación de actividades de monitoreo y la categorización definitiva de la zona reservada Santiago Comainas.

La Fundación también contribuyó a la declaración de Sierra del Divisor como Zona Reservada en abril de 2006. El apoyo financiero de la Fundación Moore para la implementación de estas nuevas áreas protegidas hace parte de un proyecto binacional que apoya la conservación de Sierra del Divisor. Este proyecto es implementado por TNC y socios en Perú (Pronaturaleza, IBC, SPDA, CDC y DAR) y Brasil (SOS Amazonía y la Comisión de Acre_CI/AC Pro Indígena).

Fuente: Basado en contribuciones de TNC, CI e INRENA

1.5. Lecciones aprendidas

Las siguientes lecciones fueron aprendidas durante la implementación del análisis financiero en Costa Rica, Perú y Ecuador.

- Evaluar la gestión de áreas protegidas solamente desde la perspectiva biológica resulta en una atención muy limitada a ciertos aspectos financieros críticos. Esto, por su parte, induce a decisiones desinformadas que atentan contra el logro de resultados de conservación críticos. Por ello, el entrenamiento de planificadores involucrados en manejo de áreas protegidas debe incluir todos los aspectos de la planificación financiera. Un análisis financiero (necesidades y brechas) es una revisión cuidadosa de necesidades y recursos. Esto no es un ejercicio académico, mas bien un proceso concreto con hallazgos prácticos y pautas de implementación claras. Si se usan estratégicamente, los hallazgos del análisis financiero, pueden mejorar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas.
- La autoridad nacional de áreas protegidas debe ser dueña del proceso de identificación de las necesidades actuales y futuras de las áreas protegidas, así como de oportunidades de reducción de costos. Su entendimiento sobre el potencial uso del análisis financiero es indispensable para que ellos puedan adoptar el liderazgo requerido en el proceso.
- La participación amplia y organizada es importante para comparar y contrastar las aproximaciones, y para mejorar la exactitud de los datos usados para determinar las brechas y necesidades financieras. Poseer un mecanismo para coordinación interinstitucional (por ejemplo un memorando de entendimiento) facilita mucho el proceso de desarrollar un análisis financiero participativo.
- Información provista por personal de terreno de áreas protegidas es indispensable debido a que los aspectos no cuantitativos son vitales para comprender el significado verdadero de la información y datos financieros para el estudio.
- Un análisis financiero ayuda a que los miembros del sistema nacional de áreas protegidas de la situación financiera actual y futura de manera tal que puedan tomar decisiones informadas sobre como mejorar las finanzas de áreas protegidas.
- Información financiera realista dentro del análisis financiero se convierte en herramienta fundamental, no solo para el diseño del plan financiero y gestión financiera mejorada, sino también para persuadir a potenciales donantes de las necesidades financieras precisas y verificables, por tanto para asegurar el apoyo financiero.
- Objetivos claros y estándares son indispensables para un análisis financiero exitoso. Por ello, resulta crítico saber quienes serán los principales clientes del análisis y como serán usados los resultados. Subsecuentemente los actores involucrados deben concordar en estándares que serán utilizados durante el estudio. La ausencia de estándares hace difícil comparar resultados de un país a otro y agregar información regional, la que es útil para agencias de cooperación internacional y donantes. La ausencia de estándares puede hacer que la calidad de los estudios sea indefinida y por tanto inútiles.

Capítulo 2

Mecanismos financieros: Preselección, selección y diversificación¹

El siguiente paso en el proceso de planificación financiera es identificar y seleccionar mecanismos financieros que puedan mantener e incrementar los ingresos desde fuentes actuales y establecer nuevas fuentes alternativas para reducir las brechas financieras. Este paso requiere una aproximación sistemática.

La identificación y selección de mecanismos financieros debe enfocarse no sólo en opciones convencionales, como aportes gubernamentales, donaciones internacionales, fondos fiduciarios, los cuales a menudo están sujetos a presiones políticas y dificultan su capitalización (en el caso de fondos fiduciarios). El rango de mecanismos financieros debe incluir alternativas innovadoras (por ejemplo: fondos de compensación ambiental, pagos por servicios ambientales, impuestos y otros mecanismos de fijación de precios).

Este capítulo aborda los procesos de preselección, selección y diversificación de mecanismos financieros considerando criterios de mercado, complejidad de implementación e impacto potencial. Debido a la abundante literatura específica sobre la implementación de mecanismos financieros, este aspecto no ha sido considerado en el presente capítulo².

Las preguntas marco que han orientado el desarrollo de este capítulo se indican a continuación y se fundamentan en las experiencias logradas en Costa Rica, Ecuador y Perú.

- ¿Qué entendemos por mecanismo financiero?
- ¿Qué pasos integran la identificación, selección y diversificación de mecanismos financieros?

- ¿Por qué es necesario analizar mecanismos existentes y nuevos?
- ¿Qué criterios deben considerarse para la selección de alternativas financieras?
- ¿Cuáles son los resultados esperados?

2.1. Mecanismos financieros

Para el propósito de este documento, los mecanismos financieros son herramientas diseñadas para captar, generar o movilizar fondos para cubrir los costos relacionados a la implementación de programas de conservación. Los mecanismos financieros también contribuyen a construir capacidades para la gestión del financiamiento debido a que se requieren diferentes habilidades para diseñar, evaluar e implementar la gran variedad de mecanismos financieros.

Los mecanismos financieros pueden ser diseñados para movilizar beneficios sociales y ambientales sumados a beneficios fiscales. Una conexión sólida entre la asignación de fondos de un portafolio diversificado de mecanismos financieros y programas prioritarios de inversión es crítico para reducir brechas financieras y asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas de áreas protegidas.

Diferentes criterios son utilizados para clasificar mecanismos financieros para facilitar la planificación y selección de las opciones financieras (ver Cuadro 6). Por ejemplo:

- **Criterio geográfico - internacional, nacional y local:** En este documento, esta clasificación es utilizada para indicar el origen de la fuente de ingreso. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial

1. Este capítulo se enfoca en la identificación de mecanismos financieros que apoyen la sostenibilidad de áreas o sistemas de áreas protegidas. No se discuten mecanismos financieros específicos.

2. Para una descripción detallada de los mecanismos financieros disponibles para áreas protegidas, véase Guía para el financiamiento de la conservación, Alianza para el Financiamiento de la Conservación, www.conservationfinance.org

(GEF, por sus siglas en inglés), establecido en 1991, es un mecanismo internacional perteneciente al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Su propósito es financiar proyectos de protección ambiental en los países en vías de desarrollo.

Un fondo de fideicomiso³ para la conservación de áreas protegidas ilustra un mecanismo con una visión nacional donde se apoya todo el sistema de áreas protegidas. Genera recursos a través de tasas de retorno de inversión en el mercado de valores para financiar los costos de los programas de conservación a través de los años. "Los fondos ambientales se han establecido en muchos países como una manera de gestionar el financiamiento para las áreas protegidas. Estos fondos se crean típicamente con grandes contribuciones de agencias donantes u ONG, pueden estar complementados o ser repuestos por contribuciones del sector privado, ingresos fiscales y ganancias por cargos desde los mercados de bienes y servicios de las áreas protegidas. Tres tipos de fondos fiduciarios son comunes: los fondos patrimoniales gastan solamente los intereses generados mientras se mantiene o aumenta el capital; los fondos extinguidos liquidan todos sus activos en un período determinado de tiempo (por ejemplo, proyectos internacionales o subvenciones); mientras los fondos revolventes están diseñados para recibir reposiciones regulares a menudo de diversas fuentes (por ejemplo, el FMAM, que se repone de los gobiernos donantes, cada cuatro años). De éstos, sólo el primero es realmente un compromiso a largo plazo o un mecanismo financiero de generación de ingresos" (UICN, 2003).

Las tasas de ingreso para las áreas protegidas y sitios con concesiones para turismo que generan ingresos y que son retenidos para las mismas áreas protegidas, son ejemplos de mecanismos financieros con una visión local.

- **Criterio de mercado:** Estos mecanismos se enfocan en externalidades ambientales⁴ generadas por fallas del mercado. Con ese fin, los mecanismos financieros buscan: a) incorporar los costos

ambientales de las actividades de producción o consumo que no están incluidos en los precios a través de impuestos o cargos a los productos o procesos, b) usar derechos de propiedad para establecer pagos de compensación o mitigación ambiental y c) desarrollar mercados alternativos para servicios ambientales (ver ejemplos en Cuadro 7). Se espera que los mecanismos de mercado ofrezcan alternativas competitivas y creen nichos especiales, a fin de que los diferentes actores puedan actuar de la manera que más les beneficie sin deteriorar el medio ambiente.

Las transferencias centrales o gubernamentales, los fondos fiduciarios y las subvenciones no son considerados mecanismos de mercado ya que no están diseñados para hacer frente a las externalidades⁵.

Cabe indicar que la clasificación anterior es incluyente y complementaria, es decir, en la práctica se pueden apreciar mecanismos que se sitúan a nivel de área protegida, pero su financiamiento procede de una combinación de diversas fuentes. Por ejemplo, un fondo fiduciario de un área protegida específica puede estar financiado tanto por recursos nacionales como por recursos internacionales.

Como se verá más adelante, el éxito en la reducción de brechas financieras depende de una buena relación entre el (los) mecanismo(s) financiero(s) seleccionado(s), las condiciones particulares de las áreas protegidas y el marco legal e institucional existente. El Anexo 19 muestra un listado comprensivo de mecanismos financieros.



3. Para mayor información sobre fideicomisos, vea www.worldwildlife.org/conservationfinance/trustfunds.cfm.

4. Perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones realizadas por otras personas o entidades. Las externalidades positivas se producen cuando las acciones de un agente aumentan el bienestar de otros agentes de la economía. Las externalidades negativas se generan cuando las acciones de un agente reducen el bienestar de otros agentes de la economía. Ejemplos de externalidades negativas son: las emisiones y relaves contaminantes de la extracción minera que comúnmente no están incluidos en los costos y los precios de los minerales. En forma similar, las emisiones y los desechos orgánicos derivados de la producción de harina de pescado que generalmente no se incluyen en los costos y precios de dicha harina.

5. En general, los mecanismos financieros tradicionales como las transferencias centrales gubernamentales y fondos fiduciarios, no están diseñados para tratar con externalidades. Sin embargo, en ciertas circunstancias guardan una estrecha vinculación con las condiciones de mercado. Así por ejemplo, los fondos fiduciarios muestran su vínculo con el mercado dado que están sujetos a las fluctuaciones de las tasas de rendimiento vigentes. En el caso de las transferencias centrales, los vínculos con el mercado emergen cuando el presupuesto nacional depende de los precios de las exportaciones de materias primas (petróleo, minerales). En éstos dos casos, las fluctuaciones en el mercado pueden causar aumento o disminución de los fondos destinados a la conservación de áreas protegidas.

Cuadro 6. Mecanismos financieros para áreas protegidas

Ejemplos de mecanismos financieros	Criterio geográfico			Enfoque de mercado*	
	Área Protegida	Regional y Nacional	Nivel Internacional	Si	No
Pago de tarifas de uso turístico	x			x	
Tarifas por extracción de recursos naturales	x			x	
Proyectos de captura de carbono	x			x	
Cobro por uso de recursos hídricos	x			x	
Venta de souvenirs	x			x	
Asignaciones / Transferencias gubernamentales		x			x
Instrumentos fiscales (ej. impuestos, etc.)		x			x
Fondos de inversiones		x			x
Donaciones de entidades lucrativas y no lucrativas		x			x
Iniciativas globales (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)			x		x
Canje de deuda por naturaleza			x		x
Organismos multilaterales (donaciones, cooperación)			x		x
Donaciones de fundaciones, ONG, corporaciones internacionales			x		x

Adaptado de: Alianza para el Financiamiento de la Conservación, 2002 y Barry Spergel, 2007.

2.2. Preselección de mecanismos financieros

La identificación o preselección de mecanismos financieros requiere llevar a cabo un análisis básico de viabilidad de diferentes opciones financieras utilizando criterios específicos tales como nivel de complejidad y nivel de impacto. La preselección de mecanismos financieros nos permite: a) reconocer mecanismos financieros sencillos que no requieren estudios detallados o reforma legal alguna para su implementación directa (por ejemplo, el establecimiento de ánforas para el depósito de contribuciones voluntarias en los centros de visita de los parques nacionales), b) identificar mecanismos financieros más complejos (por ejemplo, la constitución de un fondo fiduciario o la creación de un impuesto) que requieren análisis detallados de viabilidad económica, social, legal y ambiental antes de proceder a una selección definitiva, más allá de que presenten promisorias posibilidades y c) determinar que mecanismos financieros son poco viables por su alta complejidad y/o bajo impacto.

A continuación se presentan dos ejemplos de niveles de análisis útiles para la preselección de mecanismos⁶:

- Un primer nivel de análisis se basa en la comparación entre el impacto financiero esperado y la complejidad de la implementación del mecanismo. El impacto financiero se refiere a la capacidad de generar recursos financieros, respetando estándares ambientales y sociales. La complejidad incluye variables como duración, coordinación multisectorial, necesidad de reformas (legal, institucional, administrativa), entre otras. De este modo, mediante éste análisis se logra identificar los mecanismos financieros que tienen mayor o menor impacto y cuya implementación es de mayor o menor complejidad⁷. Los resultados del análisis facilitan la reducción del número de opciones financieras, por ello reducen el tiempo y costo de llevar a cabo un análisis costo beneficio para todos los mecanismos.

Este método de preselección de mecanismos financieros es más efectivo si se realiza a través de entrevistas con personal clave, talleres de trabajo, grupos focales, revisión de informes e investigaciones previas. La aplicación del método debe adaptarse a las condiciones locales o nacionales.

6. Para un mayor nivel de detalle sobre la preselección de mecanismos financieros, véase Planes de Negocios para Parques y Áreas Protegidas, op. cit. o la publicación Guía para el Financiamiento de la Conservación, Alianza para el Financiamiento de la Conservación, 2003.

7. La medición de la complejidad asociada a los mecanismos financieros puede determinarse a través de una combinación de variables. Así por ejemplo si dentro de complejidad se desea incorporar variables como duración, coordinación multisectorial, y habilidades necesarias, la valoración de la complejidad puede lograrse usando una escala común para la evaluación de cada variable (ejemplo: escala de 1 a 10, siendo 10 el valor mas favorable) en combinación con una ponderación específica para cada variable (ejemplo: 15% para duración, 35% para coordinación multisectorial, y 50% para habilidades necesarias).

El gráfico 4 presenta un ejemplo de la aplicación del análisis impacto-complejidad a un conjunto de mecanismos financieros considerados para apoyar la sostenibilidad de un área protegida. Para el ejemplo, los ocho mecanismos listados han sido identificados luego de explorar los posibles bienes y servicios (por ejemplo, caminatas, valor escénico, recursos hídricos, etc.) que puede brindar el área y los potenciales clientes (por ejemplo, turistas, productores de cine, empresa de agua, etc.).

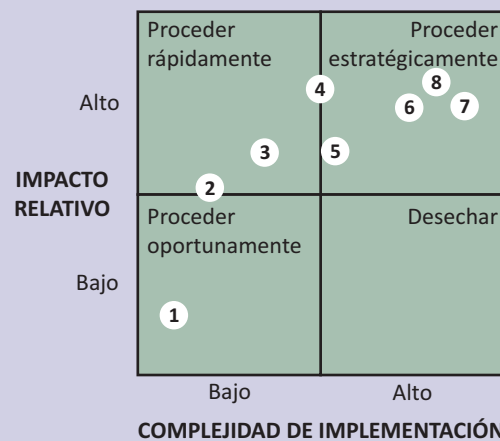
Como se aprecia, el Mecanismo 1: Recolección de moneda sobrante, se ubica en el cuadrante “Bajo Impacto - Baja Complejidad”. Particularmente, su

puesta en ejecución quizá solamente requiere de ánforas de monedas y una inscripción apelando a que los turistas dejen sus monedas (cambio) como contribución a la preservación de la biodiversidad. En general, los mecanismos que caen en este cuadrante -conocidos como “resultados rápidos”- no requieren de un análisis profundo, son de baja inversión y pueden ser implementados por el personal del área protegida de forma relativamente sencilla por el personal del área protegida. Son mecanismos de implementación en el corto plazo. Sin embargo, se debe mencionar que esto depende del marco legal al que esta sujeta el área protegida.

Gráfico 4. Preselección de mecanismos financieros

MECANISMOS

1. Recolección de moneda sobrante
2. Venta de souvenirs
3. Programa de voluntarios
4. Donaciones voluntarias en las cuentas de restaurantes y hoteles
5. Adopte una Hectárea
6. Incremento de tarifas de ingreso
7. Pago por uso de agua
8. Establecimiento de fondo fiduciario



Fuente: Basado en el enfoque de Planes de Negocios para Parques y Áreas Protegidas. Centro para el Manejo de Parques, Asociación de Conservación de Parques Nacionales.

Los mecanismos 2, 3 y 4 -venta de souvenirs, programa de voluntarios y donaciones voluntarias en las cuentas de restaurantes y hoteles- se ubican en el cuadrante “Alto Impacto - Baja Complejidad” y sugieren una alta prioridad en la implementación. Por lo general, los mecanismos ubicados en este cuadrante requieren un buen nivel de coordinación y buenas relaciones con otros actores a fin de facilitar su implementación. En consecuencia, estos mecanismos pueden implementarse en el corto y mediano plazo. Normalmente, no requieren de estudios exhaustivos, aunque pueden presentarse casos en que sea necesario recopilar información puntual para facilitar el análisis, pero sí requieren planes de acción concretos para su operativización.

El cuadrante “Alto Impacto - Alta Complejidad” contiene a los mecanismos 5, 6, 7 y 8: adopte una hectárea, incremento de tarifas de ingreso, pago por uso de agua y establecimiento de un fondo fiduciario. Estos mecanismos son al mismo tiempo fuentes de ingreso prometedoras y fuentes de incertidumbre. En general requieren estudios

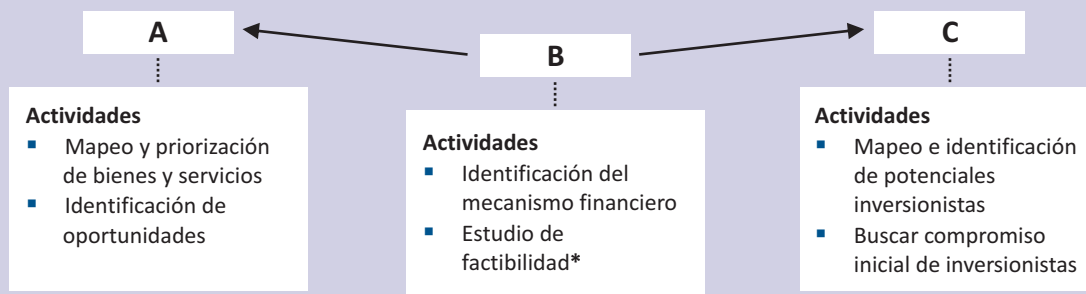
detallados que clarifiquen la viabilidad financiera y aspectos colaterales como la necesidad de una reforma legal, identificación de habilidades necesarias, entre otros. Comúnmente la implementación de los mecanismos que están dentro de este cuadrante se sitúa en el mediano y largo plazo.

Los mecanismos que se ubican dentro del cuadrante “Bajo Impacto - Alta Complejidad” son de baja prioridad. Por lo general, requieren la inversión de recursos y el éxito de la implementación es incierto. No se recomienda considerarlos tampoco para la realización de estudios detallados de viabilidad.

El resultado de la preselección es un mapeo claro de los mecanismos financieros más prometedores y permite la eliminación de opciones que, por su bajo impacto y/o alta complejidad, no aportan de manera significativa a la sostenibilidad financiera del área. Cabe recalcar, que la posición de los mecanismos financieros (en términos de complejidad e impacto) depende del contexto de cada país.

Gráfico 5. Vinculación de bienes y/o servicios, inversionistas y mecanismos financieros

- A.** Identificar bienes y servicios disponibles en las áreas protegidas.
- B.** Identificar potenciales clientes/inversionistas potenciales para los bienes y servicios identificados.
- C.** Identificar uno o varios mecanismos financieros (impuestos, concesiones, etc.) para vincular a los potenciales inversionistas con los bienes y/o servicios identificados.



* Los inversionistas potenciales pueden proveer fondos para los estudios de factibilidad.

- El segundo nivel de análisis se basa en el principio que es posible vincular los bienes y servicios de un área protegida con inversionistas potenciales mediante uno o varios mecanismos financieros apropiados. El gráfico 5 ilustra este principio y las actividades correspondientes. Este análisis tiene un mayor nivel de profundidad y se aplica principalmente a los mecanismos más complejos (de ejecución en el mediano y largo plazo), ubicados en el cuadrante “Alto Impacto - Alta Complejidad”⁸.

Es importante señalar que el análisis de vinculación de bienes o servicios, de inversionistas, y de mecanismos financieros no sólo brinda mayor información sobre las posibilidades del mecanismo financiero sino que también permite identificar potenciales inversionistas dispuestos a cubrir los costos de preinversión⁹ asociados a las alternativas financieras bajo estudio. El resultado de este análisis permite priorizar los mecanismos financieros que justifican la realización de un estudio de factibilidad. Los tres pasos que integran el presente análisis se presentan a continuación.

(A) Primer paso: Busca clarificar cuáles son los bienes y servicios ambientales con alto potencial para la generación de ingresos existentes a nivel de sistema de áreas protegidas o a nivel de un área protegida particular. El mapeo de opciones puede lograrse a través de una serie de reuniones de trabajo con los actores interesados (por ejemplo,

personal del área protegida, consultores especializados, representantes de las comunidades aledañas al área protegida, entidades financieras, instituciones académicas, entre otros). Se espera que este proceso proporcione una idea clara de qué bienes y servicios existen y su potencialidad. De forma ideal, se espera que a través de este análisis se logren concretar ideas claras que puedan ser presentadas a posibles inversionistas u otros actores interesados, como se indica en el siguiente paso. El cuadro 7 presenta ejemplos de bienes y servicios.

Cuadro 7. Tipos de bienes y servicios que pueden ofrecer las áreas protegidas

Ejemplos de bienes	Ejemplos de servicios
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecoturismo ▪ Pesca deportiva ▪ Plantas medicinales ▪ Agua y madera ▪ Frutas y otros comestibles ▪ Material genético ▪ Belleza natural escénica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conservación de la biodiversidad ▪ Hábitat para especies en peligro ▪ Protección contra tormentas ▪ Tierras de pastoreo ▪ Servicios hídricos / energéticos ▪ Control de inundaciones ▪ Mitigación al cambio climático/captura de carbono

8. Cabe indicar que este análisis también puede aplicarse a los cuadrantes “Bajo Impacto - Baja Complejidad” y “Alto Impacto - Baja Complejidad” a fin de validar los resultados alcanzados en el análisis de impacto vs. complejidad de implementación.

9. Los gastos de preinversión incluyen costos de información, encuestas, consultores, estudios, etc.

B) Segundo paso: Con base en las características de los bienes y/o servicios definidos, se procede a identificar los posibles clientes / inversionistas, con capacidad financiera, que estén interesados en invertir y lograr rendimientos favorables en la producción de bienes y/o servicios ambientales. Según el tipo de producto o servicio ambiental, los inversionistas pueden provenir del sector privado o público, incluyendo empresas nacionales, corporaciones internacionales, municipios y gobiernos regionales.

La identificación de potenciales inversionistas debe ser selectiva, basada en las oportunidades

identificadas en el paso anterior. Para esto es necesario realizar un sondeo local e internacional de empresas u organizaciones interesadas en el uso sostenible de recursos naturales para generar beneficios económicos, ambientales y sociales. En este sentido, es conveniente establecer contacto directo con cámaras de comercio, de exportación, entidades de promoción de la inversión y otras redes de negocios, a fin de establecer diálogos con sus representantes para discutir oportunidades, beneficios mutuos y retos asociados al uso de los bienes y servicios de las áreas protegidas. Se espera que el resultado del diálogo dé como resultado el interés de uno o varios inversionistas y fondos para

Cuadro 8. Vinculación de bienes y servicios, inversionistas y mecanismos financieros

Bienes / Servicios	Inversionistas	Mecanismos financieros
Ecuador		
Agua	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable - Quito (EMAAPQ) *	FONAG (Fondo para la Protección del Agua). Financiamiento de Guardaparques Comunitarios en áreas protegidas del interés de EMAAPQ; y fondos de contrapartida 1:1 para el desarrollo de proyectos de protección de fuentes de captación de agua para Quito.
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Turistas nacionales y extranjeros ** ▪ Empresas de turismo que operan en las áreas protegidas** ▪ Empresas vinculadas al turismo en Galápagos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago de una tarifa variable por área protegida y por categoría de turista. ▪ Pago por permiso de operación turística. ▪ Donaciones de turistas.
Energía	Empresas de energía eléctrica que utilizan las áreas protegidas **	Pago anual (US\$3.000) por instalación y funcionamiento de torres de energía eléctrica. Existe un costo de US\$100 por cada torre adicional.
Costa Rica		
Agua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Evian ▪ Florida Ice & Farm Co. ▪ Gobierno central 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Donación de un porcentaje de la venta de agua embotellada. ▪ Donación de un colón por cada botella de agua vendida. ▪ Canon por uso de agua (por ejemplo, 1,9 colones por el uso de agua en la agroindustria).
Bosques	Techos de Paz	Donación fija (US\$10.000) por cada condominio vendido próximo a un área protegida
Energía	Merck, Sharp & Dome	Regalía sobre las utilidades obtenidas por uso de material genético en productos farmacéuticos.
Perú		
Agua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ California's Garden ▪ Empresa Municipal de Prestación de Servicios EPS de Moyobamba ▪ Duke Energy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Donaciones variadas por el uso de agua para piscicultura (trucha). ▪ Pago específico de dos soles sobre la tarifa de agua potable para actividades de conservación variadas. ▪ Donación voluntaria para SINANPE, vinculada al uso del agua para la generación de energía eléctrica.
Fertilizante Orgánico *	SINANPE / Proabono	Tasa o porcentaje a las ventas de fertilizante extraído de las Islas y Puntas Guaneras.
Belleza Escénica	Varias empresas de turismo operando en el Parque Nacional Manu	Tarifa de US\$10.000 por derecho de uso no consuntivo del paisaje.

* Adicionalmente, se han firmado convenios con las empresas CONELEC, AGIP, HCJB y EMAAP-Q para la realización de pagos por la utilización de las áreas en donde existe infraestructura y/o el desarrollo de proyectos.

** Denota servicios de áreas naturales protegidas y biodiversidad silvestre contenidos en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Libro IX, y que entregan ingresos al sistema de áreas protegidas.

Fuente: Casos tomados de Ecuador, Costa Rica y Perú.

estudios de pre-factibilidad. Puede suceder que se requieran estudios básicos adicionales a fin de construir los argumentos adecuados (encuestas sobre voluntad de pago, percepción sobre servicios ambientales, y otros estudios previos) para persuadir a potenciales inversionistas de invertir fondos en estudios de factibilidad. Es indispensable, a su vez, lograr la colaboración de entidades internacionales para optimizar los resultados del diálogo con el sector empresarial y/o gubernamental.

(C) **Tercer paso:** Identificar el (los) mecanismo(s) financiero(s) más apropiados para vincular el bien y/o servicio seleccionado con los potenciales inversionistas. Este paso es más técnico y puede requerir del asesoramiento estratégico de técnicos especializados al igual que de organizaciones nacionales o internacionales con experiencia en la materia, así como la participación activa del posible inversionista (interesado). Esta parte del

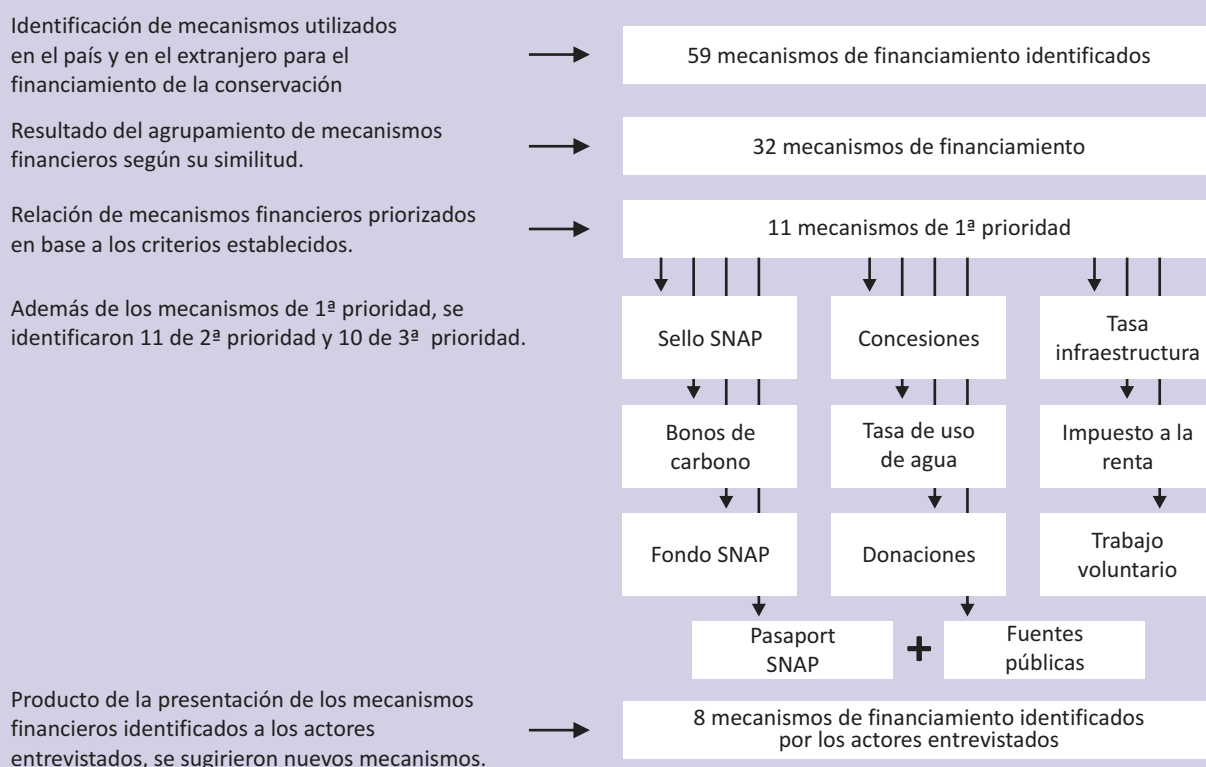
proceso ayuda a visualizar el tipo o tipos de mecanismos que mejor articulan la participación del inversionista.

Se espera que como producto final del análisis de estos tres pasos, el área protegida en consideración cuente con un inversionista interesado en un bien o servicio específico y fondos para los estudios de factibilidad. El cuadro 8 presenta ejemplos específicos de bienes y servicios, inversionistas y mecanismos financieros. A su vez, el gráfico 6 presenta el proceso empleado en Ecuador para priorizar mecanismos financieros para el sistema de áreas protegidas (los Anexos 8 y 9 describen la metodología empleada).

2.3. Selección de mecanismos financieros

Para efectos de este documento, la selección de mecanismos financieros se basa en los resultados del análisis de factibilidad¹⁰ de uno o varios mecanismos financieros preseleccionados.

Gráfico 6. Secuencia de priorización de mecanismos financieros



Fuente: Ministerio del Ambiente, Ecuador, 2006

10. Para una revisión detallada de este tipo de estudios, pueden consultarse, entre otras, las siguientes publicaciones: Preparación y evaluación de proyectos de Nassir y Reinaldo Sapag Chain, McGraw Hill, Colombia; y Evaluación privada de proyectos de Arlette Beltrán y Hanny Cueva, Universidad del Pacífico, Perú. Para recursos específicos sobre elaboración de estudios de factibilidad en el sector de conservación se debe visitar la página de la Alianza para el Financiamiento de la Conservación: http://www.conservationfinance.org/Guide_Spanish/Spanish_home.htm

Los resultados del análisis de factibilidad¹¹ ayudan a determinar si se debe o no proceder a la implementación del mecanismo financiero bajo estudio. Si durante el análisis se determina que un mecanismo financiero es inviable en términos económicos, sociales y ambientales, se ahorrará tiempo, dinero, recursos humanos y mayores complicaciones.

Un mecanismo financiero viable genera un adecuado flujo de beneficios fiscales, sociales y ambientales. El estudio de factibilidad analiza y delinea diferentes alternativas o métodos para lograr la viabilidad financiera del mecanismo preseleccionado, es decir, ayuda a definir el mejor modelo operativo para implementar el mecanismo financiero. Existen diversas razones para realizar o no un estudio de factibilidad. Los directores de parques nacionales, o quienes toman las decisiones financieras, están bajo presión interna y externa para obviar la realización de un análisis de factibilidad y pasar directamente a la implementación de mecanismos financieros con la expectativa de generar fondos rápidamente. Sin em-



Opciones diversificadas financieras

bargo, realizar un estudio de factibilidad es una práctica muy buena, tanto a nivel programático como financiero, además de promover la transparencia y responsabilidad. La mayoría de los negocios exitosos comúnmente cuentan con un estudio de factibilidad detallado. Un estudio de factibilidad debe ser realizado por un consultor o un equipo especializado con experiencia en el sector de mecanismos financieros para la conservación.

Los vínculos y los roles del estudio de factibilidad y los principios de gestión de negocios se presentan en el capítulo 4. El recuadro 7 presenta un conjunto de razones para la realización o no de un análisis de factibilidad.

Mientras las razones para no realizar un estudio de factibilidad no sean fuertes, los planificadores deben permanecer firmes en su insistencia de un estudio de factibilidad profundo y preciso. Una vez que se ha tomado la decisión de seguir adelante con un mecanismo financiero, tal decisión es difícil de cambiar puesto que puede existir presión institucional interna y externa. Por lo tanto, el área protegida tendrá que asumir las consecuencias de

Recuadro 7. Razones para realizar o no un estudio de factibilidad

Razones comúnmente citadas para no realizar un estudio de factibilidad:

- Los gerentes de las áreas protegidas confían en que el mecanismo financiero es factible simplemente porque otros parques ya lo están utilizando.
- Si ya existe otro estudio de factibilidad de años anteriores, ¿por qué hacer otro?
- Los estudios de factibilidad son simplemente formas para que los consultores ganen dinero.
- El estudio de factibilidad ya ha sido realizado por la empresa que estará a cargo de implementar el mecanismo financiero.
- El estudio de factibilidad se puede realizar internamente utilizando personal del parque.
- Los estudios de factibilidad son una pérdida de tiempo. Es mejor concentrarse en hacer una encuesta, incrementar la tarifa de ingreso al parque y asignar los recursos a necesidades urgentes.

Razones para realizar un estudio de factibilidad:

- Define el alcance del proyecto (implementación).
- Identifica el mejor modelo operativo del negocio.
- Revela nuevas oportunidades a través de un proceso de investigación.
- Identifica razones para no proceder.
- Aumenta las posibilidades de éxito al identificar factores que pueden mitigar riesgos.
- Provee información actualizada y precisa para una mejor toma de decisiones.
- Amplia las posibilidades de inversión en las áreas protegidas.
- Verifica que las oportunidades de éxito y fracaso fueron investigadas con suficiente detalle.
- Ayuda a asegurar el financiamiento de inversionistas o donantes.

Adaptado del artículo "What is a feasibility study?" publicado por la Universidad del Estado de Iowa. Para mayores detalles, visite www.extension.iastate.edu/agdm/wholefarm/html/c5-65.html

11. Esta sección esta basada en el artículo: "What is a feasibility study?" Publicado por la Universidad del Estado de Iowa. Para más detalles véase: <http://www.extension.iastate.edu/agdm/wholefarm/html/c5-65.html>

una mala decisión por un largo tiempo. Por lo tanto, la realización de un estudio de factibilidad es un paso crítico e indispensable y, si se realiza con estándares de calidad altos, puede ser la mejor inversión que el área protegida haya realizado en su historia.

A continuación se presenta una breve descripción de los elementos clave de un estudio de factibilidad. Esta sección no indica como se ejecutan estos pasos dado que existen gran cantidad de bibliografía sobre el particular.

- **Concepto y descripción:** Clara definición del mecanismo financiero a utilizar (por ejemplo, impuestos, tarifas, etc.), su relación con el bien o servicio que se desea aprovechar (por ejemplo, madera, agua, etc.) y los clientes/inversionistas interesados (sector público, empresas privadas, etc.).
- **Ventajas y desventajas:** Identificación concreta de los beneficios y las limitaciones del mecanismo financiero seleccionado. Sobre todo, es importante determinar el nivel de estabilidad/variabilidad en la generación de ingresos y si existen buenas perspectivas para el largo plazo.
- **Análisis de mercado:** Estudio detallado de los clientes potenciales, comportamiento de la demanda, nivel y características de la competencia nacional e internacional¹², tamaño del mercado, precios y costos, proveedores, barreras de ingreso, productos o servicios sustitutos o alternativos, ubicación y estacionalidad, entre otros.
- **Modelo operativo:** Debe presentar una o más opciones referidas al proceso de producción del bien o servicio seleccionado, la estructura de gestión, volúmenes estimados, procesos clave y procesos que pueden ser subcontratados, indicadores de productividad y vinculación con las actividades del plan de manejo, entre otras.
- **Reforma fiscal y administrativa:** Evaluación puntual de las modificaciones al marco regulatorio que permitan la implementación del mecanismo financiero bajo análisis. Se debe establecer el nivel de los cambios necesarios a fin de evaluar la capacidad de incidencia y la cantidad de tiempo a invertir para lograr los cambios.
- **Análisis financiero:** Determinación de los niveles y momentos de inversión, flujo y comportamiento de

ingresos y egresos, identificación de costos unitarios, cálculo del punto de equilibrio, márgenes de contribución, eficacia en función de los costos, identificación de variables clave para modelar y simular el comportamiento futuro de los ingresos netos y el rendimiento.

- **Análisis de riesgo:** Identificación de las fuentes potenciales de riesgo en términos de imagen, operativos, de mercado, a nivel de conservación, etc., las consecuencias sobre la gestión del área protegida a nivel financiero y programático y las medidas que podrían aplicarse para controlar y/o mitigar situaciones adversas que se presentan durante la implementación del mecanismo financiero. Es importante señalar que el riesgo no se logra minimizar y/o eliminar en su totalidad.
- **Potencial para cerrar las brechas financieras:** Cuantificación neta del aporte del mecanismo financiero a los costos del área protegida, tanto en el escenario básico como óptimo, presentados en el análisis de brechas. Junto con el análisis de riesgo, el rendimiento del mecanismo financiero bajo análisis facilitará la comparación con otras alternativas.
- **Recomendaciones:** Para facilitar la toma de decisiones, los planificadores deben presentar información resumida de las ventajas y desventajas de los modelos operativos analizados. A su vez, se debe incluir sugerencias estratégicas sobre la vinculación con actores clave, la incidencia sobre el marco regulatorio, la atracción de potenciales inversionistas, el tipo de competencias del personal necesario, la compatibilidad con las comunidades aledañas y su marco cultural y social, las fases de implementación, la estrategia para cubrir los costos de preinversión, la puesta en marcha, la operación y el modelo de gestión, entre otros.

Ya sea a nivel de un área protegida o del sistema de áreas protegidas, los elementos sobre los que se basa la selección de mecanismos financieros de mayor complejidad deben ser: información del monto de inversión requerido, la tasa de retorno y el nivel de riesgo. A su vez, los factores centrales que contribuirán al éxito de la implementación de un mecanismo financiero y a cerrar las brechas financieras de las áreas protegidas son: una apropiada selección de mecanismos, el logro de la inversión necesaria, la disponibilidad de un marco regulatorio promotor, la articulación y/o alianzas con actores clave y una implementación eficiente.

12. Cuando analizamos la competencia, por ejemplo, es importante tener un enfoque local, nacional e internacional. Así, si se analiza la factibilidad de incrementar el turismo nacional a las áreas protegidas sondeando solamente a los visitantes actuales, se está perdiendo la perspectiva de los turistas nacionales o internacionales que estando en el país no visitan tales áreas, y sobre todo se está perdiendo la perspectiva de turistas que se encuentran en otros países y eligen otros destinos turísticos.

Diversificación de mecanismos

Los resultados de la preselección y selección de los mecanismos financieros son el primer paso hacia la diversificación de opciones financieras. La diversificación se puede definir como la práctica de mantener una amplia variedad de alternativas financieras, con el fin de minimizar el riesgo; al mismo tiempo, en el caso de las áreas protegidas esto significa reducir la dependencia de fuentes internacionales y de asignaciones del presupuesto del gobierno central. El principio que está detrás de la diversificación de mecanismos financieros es el mismo que se aplica en la diversificación de los portafolios de inversión, por ejemplo en fondos de jubilación, fondos fiduciarios y acciones que se manejan en la bolsa de valores. Esto se basa en el principio de “no poner todos los huevos en la misma canasta”.



Por lo tanto, la diversificación de mecanismos financieros en las áreas protegidas es la mejor forma para manejar las fluctuaciones de riesgo impredecibles de fuentes tradicionales: donantes internacionales, proyectos y fideicomisos. Estas fuentes están sujetas a cambios en las agendas de los organismos de cooperación internacional, al tiempo de vida de los proyectos y, en el caso de los fideicomisos, a las fluctuaciones en el mercado que pueden afectar negativamente el retorno de tasas de interés.

Diversificar los mecanismos financieros significa crear un portafolio variado, es decir, contar con un portafolio balanceado que combine diversos mecanismos ya sean internacionales, nacionales y/o locales, así como basados en el mercado y no basados en el mercado. Por ejemplo, un portafolio diversificado puede contar con un fideicomiso que es capitalizado a través de un canje de deuda y/o un

proyecto del GEF, fuentes gubernamentales, donantes internacionales, generación de ingresos propios, entre otros. La diversificación de mecanismos no ocurre cuando las áreas protegidas utilizan simplemente dos o tres mecanismos financieros internacionales para su financiamiento. Por ejemplo, un área protegida no tiene un portafolio diversificado si sólo cuenta con financiamiento del GEF, TNC y USAID, dado que estas fuentes son puramente internacionales.

2.4. Lecciones aprendidas

- Se deben aprovechar las oportunidades que generan las economías de mercado para atraer inversiones. Las áreas protegidas representan una importante oportunidad de negocios para inversionistas privados. Por ello es importante establecer un marco legislativo y regulatorio que apoye la participación del sector privado.
- Es crítico que la identificación y selección de mecanismos financieros se enfoque en opciones innovadoras que complementen las tradicionales fuentes de financiamiento. Para esto, es indispensable que, respetando aspectos sociales y culturales, se de énfasis en la identificación y eliminación de barreras legales, regulatorias y administrativas que menoscaban los mecanismos financieros existentes y potenciales. Por otro lado, se debe promover la asignación estratégica de los recursos generados. Además, los mecanismos financieros pueden diseñarse combinando beneficios fiscales, sociales y ambientales.
- Los estudios de factibilidad económica son valiosas herramientas para determinar el potencial real de los mecanismos financieros. La omisión de tales estudios puede llevar a decisiones poco fundamentadas y a enfrentar serios problemas de implementación que pueden causar un bajo rendimiento financiero. Por otro lado, se debe considerar un amplio rango de inversionistas potenciales donde realizar los estudios de factibilidad.
- Es imprescindible que las áreas protegidas maximicen el uso de los diferentes mecanismos financieros para reducir riesgos en la fluctuación de ingresos. Avanzar hacia la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas será imposible sin una adecuada diversificación de mecanismos financieros, un incremento en la transparencia del manejo de la información financiera y un eficiente mecanismo de rendición de cuentas.

Capítulo 3

Condiciones habilitadoras: El marco legal e institucional

La baja inversión en áreas protegidas ha generado brechas de financiamiento en la mayoría de sistemas de áreas protegidas de América Latina. Por esta razón es indispensable incrementar la capacidad de movilizar, administrar y distribuir recursos financieros y además desarrollar condiciones legales institucionales habilitadoras. Existen muchas oportunidades para simplificar y mejorar los complejos marcos legales e institucionales de las entidades encargadas de gestionar las áreas protegidas. Sin embargo, es importante que tales cambios respondan al contexto actual y a las necesidades de las economías de mercado emergentes. En esa línea, las modificaciones legales e institucionales también deben enfocarse en promover beneficios fiscales, sociales y ambientales, y establecer mecanismos de mayor transparencia y responsabilidad.

Debido a que comúnmente los marcos legales se enfocan en la regulación de aspectos operativos relacionados con la ejecución presupuestaria (por ejemplo, el pago de planillas, las adquisiciones de bienes o servicios, los desembolsos corrientes, etc.) es importante que se creen condiciones favorables para facilitar la movilización de recursos financieros, la adopción de principios de gestión de negocios, el establecimiento de mecanismos financieros innovadores, y la autonomía en la gestión financiera basada en principios de gobernabilidad modernos.

Por lo general, las leyes y los marcos regulatorios se han concentrado en la creación de áreas protegidas (política de comando y control) descuidando la creación de una política fiscal ambiental para apoyar su financiamiento. De acuerdo con la UICN, el financiamiento que existe para las áreas protegidas (mayormente internacional) no ha sido capaz de igualar el rápido crecimiento de las áreas protegidas y los

costos de manejo asociados, así “en las últimas cuatro décadas la lista de áreas protegidas de las Naciones Unidas se ha incrementado 10 veces, contándose actualmente con más de 104.000 áreas. El área que actualmente está protegida igualmente se ha expandido de 2,4 millones de kilómetros cuadrados en 1962 a más de 20 millones de kilómetros cuadrados en 2004. Como resultado, aproximadamente, el 12% de la superficie terrestre de la tierra está definida como área protegida”¹.

En este contexto y desde el punto de vista financiero, uno de los mayores problemas en la consolidación de los sistemas de áreas protegidas es la falta de un marco legalinstitucional 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.

Este capítulo presenta aspectos generales sobre el marco legal e institucional, revisa lineamientos para conducir una evaluación legalinstitucional, propone una herramienta de evaluación, expone los beneficios y lineamientos para lograr una reforma del marco legal y resume lecciones aprendidas. Los aspectos desarrollados en este capítulo buscan responder a las siguientes preguntas:

- ¿En qué consiste un marco legalinstitucional y cuáles son sus características?
- ¿Por qué es necesario promover una reforma legal e institucional que apoye los planes financieros de los sistemas de áreas protegidas?
- ¿Qué herramientas pueden usarse para modernizar el marco legalinstitucional?

1. UICN. 2006.

3.1. Estructura legal e institucional

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.

Como mínimo, el marco legal e institucional correspondiente al tema de financiación de la conservación debe incorporar aspectos jurídicos, administrativos² y de participación. A continuación se presenta una descripción de tales aspectos.

Marco jurídico:

- Leyes tributarias que garanticen la generación de fondos a nivel de sistema y de área (impuestos, tarifas, multas, etc.).
- Compatibilidad entre la legislación local, nacional e internacional.
- Mecanismos eficientes para el cumplimiento de la ley y mecanismos coactivos.
- Reglamentaciones administrativas que garanticen la autonomía y sostenibilidad jurídica de las instituciones administradoras de las áreas protegidas.
- Promoción de la participación del sector privado y la producción ambientalmente amigable.
- Marco jurídico que regula la tenencia de la tierra.
- Mecanismos que regulen la transparencia en el gasto, la gestión y control eficiente de recursos.
- Esquemas de monitoreo y evaluación de la gestión.
- Articulación con el régimen minero, forestal, energético y otros relacionados con la extracción de recursos naturales.

Marco gerencial y administrativo:

- Planificación financiera y planificación estratégica armonizada.
- Toma de decisiones y dirección ejecutiva basada en información administrativa y financiera precisa y descentralizada.
- Compatibilidad con planes nacionales de desarrollo.
- Planificación estratégica y financiera a nivel de área y de sistema.
- Integración de todos los componentes del sistema de áreas protegidas considerando todos los tipos de gastos (personal, gastos operativos, inversión en infraestructura y equipo).

- Directrices nacionales de conservación y ambiente a nivel interministerial consolidadas.
- Recursos humanos dedicados y entrenados y recursos financieros suficientes y asignados de forma eficiente.

Marco de participación y vinculación efectiva:

- Clara comunicación de los beneficios derivados de las iniciativas ambientales a fin de asegurar la participación de organismos del gobierno (por ejemplo, Ministerios de Finanzas, Industria, Turismo, cuerpo legislativo, etc.).
- Amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil en la coadministración y movilización de recursos financieros.
- Vinculación con el sector privado a fin de acceder a su conocimiento técnico y recursos financieros.
- Distribución adecuada de beneficios.

De manera complementaria, las entidades públicas encargadas de la conservación deben de contar con un grado adecuado de independencia y autoridad, estipulado en el marco legalinstitucional, a fin de que sus directrices y políticas repercutan directamente en las agendas de gobierno local y en los planes de desarrollo nacional.

Es importante señalar que la evolución de las leyes y marcos regulatorios tiene diferentes niveles de avance según el contexto de cada país. Uno de los casos más avanzados esta representado por los logros alcanzados en Costa Rica, los anexos 10, 11 y 12 muestran el proceso evolutivo del marco legal e institucional en ese país.

3.2. Evaluación de la estructura legal e institucional

Contar con un marco legal e institucional moderno y promotor es un aspecto clave para el desarrollo programático y la sostenibilidad financiera. Sin embargo, la realidad en general muestra la existencia del caso opuesto. Por lo común se puede apreciar:

- Falta de congruencia entre las leyes y las normas sectoriales y las de conservación.
- Existencia de vacíos legales donde se aprecia una limitada regulación y escaso control.
- Limitada promoción de modelos programáticos innovadores.
- Escasa apertura a esquemas financieros creativos.
- Leyes que no se corresponden con el contexto actual.

2. Dentro de los aspectos de gestión administrativa es importante considerar las capacidades institucionales necesarias para lograr un eficiente manejo de los recursos financieros. Tales capacidades institucionales incluyen Liderazgo, Visión Estratégica, Administración de la Organización, Gestión de Personal, Desarrollo de Recursos, Administración Financiera, Relaciones Externas y Capacidad Programática. Véase Autoevaluación Institucional: Una herramienta para el fortalecimiento de organizaciones sin fines de lucro. Richard Devine et al. TNC, 2001.

- Carencia de armonización con regulaciones internacionales.
- Exceso reglamentario (por ejemplo, definición específica de porcentajes, cuotas, etc.).
- Falta de mecanismos para asegurar transparencia y responsabilidad.

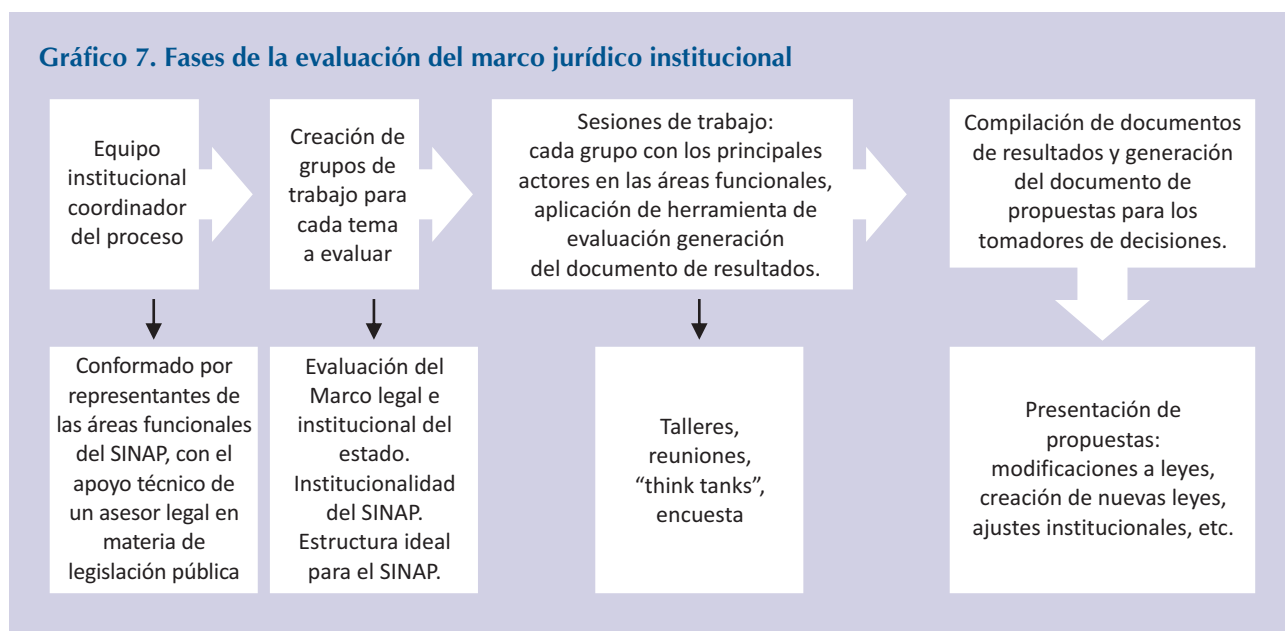
La sostenibilidad financiera de las áreas protegidas está directamente condicionada por el marco legalinstitucional existente. Así, por ejemplo, dependiendo del tipo de regulaciones será factible o no instaurar un sistema descentralizado de pagos por ingreso de turistas, otorgar concesiones de servicios, extraer de forma sostenible recursos naturales, etc. En el caso existir viabilidad legal institucional, la implementación de las alternativas anteriores puede contribuir eficazmente a reducir las brechas de financiamiento existentes y a apoyar el logro de los objetivos de conservación.

La evaluación del marco legal institucional permite identificar los temas críticos y de mayor impacto que limitan la gestión financiera y la dinámica institucional.

En particular, una evaluación legal-institucional permite determinar el nivel de consolidación e independencia de las leyes y del marco regulatorio, así como el grado de promoción de la sostenibilidad financiera dentro del sistema de áreas protegidas. Como resultado de la evaluación se obtiene una descripción sistemática de los aspectos cruciales limitantes y un conjunto de propuestas de mejora. Tales propuestas pueden incluir desde modificaciones sencillas a los esquemas de operación cotidiana hasta la creación o reforma de leyes específicas encaminadas a fortalecer el sistema en su totalidad. Es importante recalcar que la elaboración y presentación de cada propuesta debe ir acompañada de su propio proceso de cabildeo liderado por los actores involucrados y los encargados de tomar decisiones³.

El SINAC realizó un proceso sistemático para la evaluación de su marco legal institucional; el gráfico 7 presenta los pasos seguidos. Cabe indicar que tales pasos son aplicables tanto a nivel de sistema de áreas protegidas como a nivel de área, alentándose la amplia participación de actores representantes de los distintos sectores de la sociedad civil.

Gráfico 7. Fases de la evaluación del marco jurídico institucional



Herramienta de evaluación del marco legal e institucional

El Sistema de Nacional de Unidades de Conservación de Costa Rica (SINAC) desarrolló una herramienta práctica para hacer una evaluación rápida del marco legal e institucional que regula las unidades de conservación (áreas protegidas). Esta herramienta,

incluida en el anexo 13, permite desarrollar una línea de base del marco legal institucional del sistema de áreas protegidas. A través de su aplicación se puede lograr una aproximación básica a la eficiencia del marco legalinstitucional del sistema de áreas protegidas. Esta información es muy útil para quienes están encargados de la política pública y de tomar decisiones,

3. Así, por ejemplo, si se propone una reforma fiscal orientada a mejorar el financiamiento del sistema de áreas protegidas será indispensable contar con la participación de actores clave que representen al Ministerio de Finanzas, a la Contraloría General del Estado, al Poder Legislativo, el sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, a fin de lograr una amplia representatividad y legitimidad que facilite el cambio legal-institucional buscado.

y para otros actores relacionados al ámbito de la conservación. La 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.

2. Estructura legal e institucional ideal. En esta sección se plantean un conjunto de preguntas enfocadas en el mejoramiento del sistema de áreas protegidas en su totalidad. Los insumos generados en la sección anterior son clave para proponer un diseño consistente que promueva la sostenibilidad del sistema de áreas protegidas.

Las categorías indicadas promueven una discusión amplia, facilitan referencias para evaluar los temas tratados, y fomentan la identificación de mejoras. Se espera que las recomendaciones permitan la formulación de un primer plan de acción para lograr las reformas políticas requeridas.

Como existen grandes diferencias en los contextos legales e institucionales de cada país, no todas las preguntas y/o referencias pueden ser aplicables. Por esto es importante que, antes de usar esta herramienta, se afinen las preguntas y referencias a usar. Complementariamente, se pueden añadir preguntas y referencias adicionales de acuerdo a las necesidades específicas.

Lineamientos para la aplicación de la herramienta

Es recomendable que la herramienta sea aplicada por un/una facilitador(a) familiarizado(a) con la conducción de procesos participativos y temas de conservación. Los actores incluidos en la aplicación de la herramienta deben pertenecer tanto al sector público, entidades empresariales, ONG, organizaciones de base y otros sectores vinculados al tema de conservación.

Antes de la aplicación de la herramienta, el/la facilitador(a) debe proveer el contexto y los objetivos del proceso. Más allá de la aplicación rutinaria de un cuestionario, la aplicación de la herramienta descansa en una conversación estructurada donde aspectos anecdóticos y/o experiencias específicas reciben

especial atención para facilitar el análisis del marco legal-institucional. Se recomienda considerar un día entero para la aplicación de la herramienta.

Cabe indicar que la herramienta puede ser aplicada de manera individual (entrevistas) o grupal (talleres). Sin embargo, la aplicación grupal tiende a ser más efectiva dado que permite la retroalimentación e intercambio de perspectivas entre los participantes, favoreciendo un análisis más integral para la elaboración de las propuestas de mejora. El anexo 14 presenta pautas metodológicas para los facilitadores de la herramienta.

Como se indicó anteriormente, la herramienta incluye una serie de preguntas guía y alternativas tipo para facilitar el diálogo y el intercambio. Sin embargo, es posible incluir preguntas complementarias adaptadas a la propia realidad de cada sistema de áreas protegidas a fin de realizar la evaluación de la mejor manera posible. Luego de cada pregunta guía y sus respectivas alternativas se incluye una sección para consolidar el análisis y sugerir mejoras.

Debido a que esta herramienta busca realizar una evaluación rápida, el tratamiento de los datos recogidos privilegia el análisis cualitativo sobre los aspectos cuantitativos. De esta manera, se busca mapear los temas centrales, los subtemas y las relaciones clave que emergen de la evaluación a fin de identificar puntos críticos de mejora del marco legalinstitucional. El procesamiento de datos evalúa también los niveles de consenso existente entre los diversos actores respecto al diagnóstico de la problemática y sobre las propuestas de mejora del sistema.

La presentación de los datos procesados puede ser realizada a través de mapas conceptuales⁴ y/o cuadros sinópticos que de forma agregada presenten los aspectos más críticos sobre los que se deben enfocar las principales intervenciones de mejora del marco legalinstitucional

A partir de los resultados de la evaluación se espera elaborar un plan de acción para implementar las propuestas de mayor viabilidad e impacto. Idealmente, luego de la evaluación y de la formulación del plan de acción se inicia el proceso de negociación e implementación de la reforma a nivel político.

4. Son representaciones gráficas que facilitan el ordenamiento de conceptos, ideas, resultados y sus interconexiones de acuerdo a criterios de afinidad. Son muy útiles para sintetizar y comunicar información clave.

3.3. Lineamientos para una reforma legal

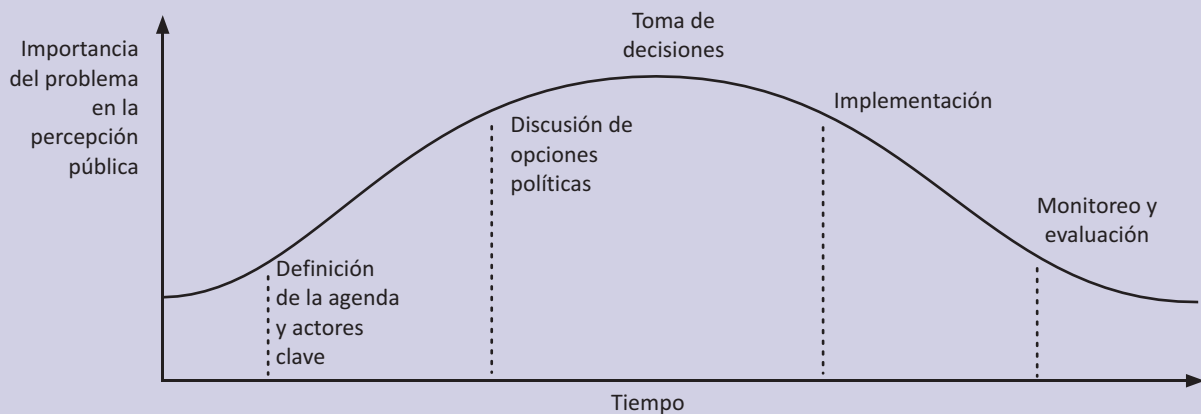
Se espera que los resultados obtenidos de la evaluación legal e institucional finalmente conlleven a un plan de acción definido. Este plan de acción aclarará el nivel de reforma legal e institucional necesario a fin de optimizar el funcionamiento del sistema de áreas protegidas. Así, en esta sección se presenta el marco conceptual de una reforma legal institucional para que quienes lideran estos procesos cuenten con un conocimiento claro del nivel de acción y los pasos necesarios.

Según el documento Reforma Fiscal Ambiental del Banco Mundial⁵, la formulación o reforma de política no es un proceso lineal. Comúnmente, un problema nuevo no se incorpora a la agenda política y se maneja

a través de un ciclo sistemático: determinar una agenda de trabajo, analizar opciones, tomar decisiones, implementarlas y realizar el seguimiento.

En la realidad, la mayor parte de los problemas son conocidos y, dependiendo de las circunstancias del contexto local, pueden ser o no prioridades en la agenda política. De igual manera, las opciones políticas disponibles para resolver estos problemas no son totalmente desconocidas. Por esto, es fundamental estar preparados para reconocer e intervenir cuando aparece una oportunidad de reforma política o incluso crear una oportunidad política⁶. Parte de esta preparación incluye el conocimiento del ciclo de reforma política (véase el gráfico 8).

Gráfico 8. Etapas del ciclo de la reforma fiscal



Fuente: Adaptado de Environmental Fiscal Reform, Banco Mundial, mayo de 2005.

El ciclo presupone que el proceso de reforma política se inicia desde un punto en el cual la percepción del público sobre un problema ambiental (en este caso relacionado a las áreas protegidas) es baja por lo que se requiere elevar tal percepción. En este momento se debe determinar una agenda de trabajo y los actores clave para abordar el problema. En este nivel las organizaciones de la sociedad civil y la prensa tienen un rol instrumental para implementar una campaña de concientización. Cuando la percepción del problema se eleva en la opinión pública, se crea el espacio para formular y discutir opciones políticas para la solución del problema. Una vez que se han tamizado diferentes opciones políticas y la percepción del problema en la opinión pública continúa aumentando, es el momento crítico para que quienes toman las decisiones (políticos y ejecutivos de

agencias gubernamentales) ejerzan su rol, ya que sus decisiones estarán respaldadas por la opinión pública. Por lo común, las decisiones políticas que se toman sin respaldo de la opinión pública no son sostenibles en el largo plazo.

La implementación de reformas debe estar acompañada por acciones de monitoreo y evaluación permanente a fin de mantener la reforma actualizada, comunicar los resultados logrados, y hacer que la reforma responda a condiciones socioeconómicas y ambientales. Asimismo, a fin de facilitar la toma de decisiones y el respaldo de la opinión pública, es importante que una reforma fiscal responda a tres tipos de beneficios: social, ambiental y fiscal. Una reforma fiscal ambiental, que además de lograr beneficios financieros y de conservación incluye

5. Para mayores detalles sobre el documento Reforma Fiscal Ambiental, véase la publicación Environmental Fiscal Reform - What should be done and how to achieve it? Boyd, Richard et al. Banco Mundial. 2005.

6. Por ejemplo, aprovechando los espacios políticos establecidos: COP, el Congreso Mundial de Parques, reuniones del Grupo G8, reuniones de OECD, cambios de gobernantes o autoridades con quienes se pueden lograr compromisos políticos a través de un cabildeo intensivo, entre otros.

beneficios sociales, cuenta con mejor aceptación que aquellas reformas que simplemente se enfocan en lograr fondos para conservación.

El cuadro 9 presenta un ejemplo hipotético sobre como una reforma fiscal puede cumplir los tres beneficios antes mencionados. Adicionalmente, el recuadro 8 ilustra los elementos y beneficios de una reforma fiscal ambiental.

3.4. Lecciones aprendidas

- En todos los niveles de la administración de las áreas protegidas debe existir claridad en los procesos y las políticas establecidas para el uso y manejo de los recursos financieros destinados a la conservación de las áreas protegidas. En gran parte el problema de recursos para la conservación se puede solucionar con un manejo más eficiente de los recursos financieros.
- Es indispensable, para la autosostenibilidad financiera de las áreas protegidas, una política firme que atraiga personal idóneo para gestionar de manera eficiente aspectos de conservación y administración de los recursos financieros en las áreas protegidas. Es indispensable que el personal de los sistemas de áreas protegidas cuente con sólidas habilidades para el manejo y administración de fondos públicos y privados.
- Toda reforma del marco legal e institucional relacionada con la administración de recursos financieros que afecte a terceras personas, debe promover desde su formulación la participación de todos los actores involucrados, con procesos amplios de consulta y divulgación, de manera que en el momento de implementarla se eviten oposiciones innecesarias. Se han dado casos en los cuales, por decisiones políticas poco visionarias se promueven reformas legales poco consultadas que al momento de implementarlas enfrentan una barrera por parte de involucrados que al final imposibilitan su aplicación.
- Las reformas legales e institucionales que se promuevan deben considerar, de forma integral, el marco legal estatal, de manera que cuando se diseñen mecanismos financieros se facilite su implementación y aplicación. Normalmente, se diseñan mecanismos financieros muy atractivos, pero sin el respectivo sustento legal estatal, esto presenta serios problemas en su implementación, en ocasiones, a tal punto que definitivamente no se pueden aplicar.

Cuadro 9. Reforma fiscal ambiental

Ejemplo: Se establece que el 1% del impuesto a la gasolina es destinado al sistema nacional de parques nacionales

Beneficio fiscal

El impuesto a la gasolina genera, por ejemplo, US\$ 100 millones en recaudación. De este monto, un millón de dólares será destinado anualmente al sistema de parques nacionales (1%)

Beneficio ambiental

US\$800.000 son destinados a financiar programas de patrullaje y delimitación de áreas protegidas.

Beneficio social

US\$200.000 son destinados a obras de saneamiento básico en comunidades indígenas asentadas dentro y alrededor de las áreas protegidas.

Recuadro 8. Elementos de una reforma fiscal ambiental*

Actores clave:

- Poblaciones pobres y grupos vulnerables (considerando género, grupos étnicos, ubicación, etc.).
- El sector privado.
- Sociedad civil (ONG, prensa, instituciones académicas).
- Políticos y los que toman decisiones (Ministerios, Legisladores, partidos políticos).
- Burócratas (a todo nivel).
- Agencias de desarrollo y actores internacionales.

Oportunidades:

- Impuestos a la extracción de recursos naturales.
- Cargos o tarifas (pagos por servicios ambientales).
- Reforma de subsidios inadecuados.
- Impuestos relacionados con el ambiente.
- Impuestos convencionales (impuesto a las ventas).

Las barreras:

- Los especialistas en política dicen lo que se debe hacer pero no dicen cómo hacerlo.
- Expertos en política de

conservación que ponen demasiado énfasis en políticas de “comando y control”.

- Falta de “voluntad política”.
- Falta de capacidad institucional.

Acciones críticas lideradas por la comunidad ambiental:

- Involucrar al Ministerio de Finanzas (interesado en generación de ingresos, sinergia con el marco general de impuestos y simplicidad administrativa).
- Vincularse al proceso político a fin de comunicar los objetivos de la reforma e identificar los “ganadores y perdedores” del proceso.
- Promover el uso de instrumentos fiscales para resolver problemas ambientales.
- Pasar de políticas de control y comando al uso de instrumentos económicos.
- Desarrollar capacidades ambientales en el gobierno (promover la cohesión institucional, transparencia, responsabilidad y auditoria).

- Evidenciar y comunicar los múltiples beneficios de la reforma.

Beneficios de una reforma fiscal ambiental:

Reducción de pobreza:

- Acceso a infraestructura.
- Inversión anti pobreza según los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Beneficio ambiental:

- Mejor manejo de los recursos naturales.
- Disminución de la contaminación.
- Fondos para agencias gubernamentales.

Beneficio fiscal:

- Genera fondos.
- Reduce distorsiones.
- Reduce la necesidad de fondos centrales.

* Para más detalles, véase Environmental Fiscal Reform. Banco Mundial. Mayo de 2005.

Capítulo 4

El plan financiero: Basado en principios de negocios

Los planes financieros y planes de negocios pueden formularse de muchas maneras y de acuerdo a diferentes propósitos. No existe una receta única de como se deben formular estos planes, pero es importante establecer diferencias y vínculos entre estas dos piezas clave de la planificación financiera. Para efectos de esta publicación, el plan de negocios está subordinado al plan financiero; esto se discute más adelante.

Uno de los grandes retos de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas es la formulación de planes financieros viables, innovadores y de impacto. Para esto, es necesario que los nuevos planes financieros incluyan, por ejemplo: diversificación, visión de negocios, necesidades y metas financieras definidas, eficiencia de costos y vínculos con el sector privado y organizaciones gubernamentales fuera del ámbito ambiental. Además, los planes financieros modernos deben apuntar a:

- Clarificar definiciones operativas clave (por ejemplo, planes financieros, planes de negocios, estudios de factibilidad, entre otros).
- Vincular los planes financieros a nivel de áreas protegidas individuales con planes de sistema de áreas protegidas.
- Usar los planes financieros como herramienta para fortalecer la capacidad de gestión financiera.
- Usar los planes financieros como herramienta indispensable para la toma de decisiones en el manejo de áreas protegidas.
- Usar la planificación financiera con visión de negocios -basada en prácticas del sector empresarial/corporativo- para crear una visión de negocios institucional que apoye a la conservación y financiamiento de la misma.

En este marco, las preguntas que este capítulo ayudará a responder incluyen:

- ¿En qué consiste un plan financiero y cuáles son sus elementos?
- ¿Por qué es necesario un plan financiero basado en principios de gestión de negocios?
- ¿Cuáles son las diferencias y cuáles son los vínculos entre los estudios de factibilidad, los planes financieros y los planes de negocios?
- ¿Cuáles son las condiciones necesarias y los pasos para su formulación?
- ¿Cuál es el producto esperado?

4.1. Plan financiero

Un plan financiero a nivel de sistema es una herramienta de carácter macro que establece las líneas de acción estratégica para un 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.

Es importante resaltar que un plan financiero a nivel de sistema no reemplaza a un Plan Maestro o Estratégico para áreas protegidas, sino que, al contrario, busca ser un complemento que aporte lineamientos estratégicos a nivel financiero.

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 brechas de financiamiento, la diversificación de fuentes, la generación de ingresos propios, la optimización de costos y la asignación

estratégica de recursos, entre otros. El cuadro 10 hace una comparación de las características principales de estos enfoques.

Es importante indicar que la transición de un enfoque tradicional hacia uno basado en principios de negocios no es sencilla. Así, más allá de los retos técnicos, la adopción de planes financieros basados en principios de negocios plantea desafíos de carácter institucional y gerencial.

Dentro de los retos institucionales se destaca el marco legal y reglamentario poco favorable hacia los mecanismos de autogeneración de ingresos, tanto a nivel

de área protegida como del sistema de áreas. A su vez, dentro de los desafíos gerenciales se evidencia la necesidad de desarrollar habilidades directivas y de promover una actitud más emprendedora y de innovación, tanto a nivel de la gestión de las áreas protegidas como a nivel de la política fiscal para la conservación.

Como se aprecia, los aspectos anteriores no tienen solamente un carácter financiero pero condicionan el avance hacia la sostenibilidad financiera. Por ello, es necesario que los planes financieros incorporen estrategias claras para enfrentar y superar tales barreras durante su implementación.

Cuadro 10. Enfoques de los planes financieros

Tradicional

1. Enfoque de largo plazo.
2. Necesidades financieras indefinidas.
3. Basado en donaciones internacionales, fondos fiduciarios y transferencias centrales.
4. Se enfoca en “qué se debe hacer”, más que en el “cómo”.
5. Carece de metas financieras consistentes.
6. No incentiva la autogeneración de recursos.
7. Principalmente se enfoca en los objetivos de conservación.
8. No ayuda a resolver problemas de capacidad institucional.
9. Desalienta la elaboración de leyes para la creación y retención de recursos.
10. Promueve la dependencia de la cooperación internacional y del sector público.

Basado en principios de negocios

1. Enfoque a corto, mediano y largo plazo.
2. Necesidades y brechas financieras definidas.
3. Basado en priorización de necesidades, diversificación de ingresos, reducción de costos, asignación estratégica.
4. Se concentra en “cómo” establecer metas financieras realistas y “cómo” alcanzarlas.
5. Identifica metas financieras.
6. Promueve la autogestión y el uso del análisis de oferta y demanda para la atracción de recursos.
7. Busca vincular la conservación con objetivos fiscales y sociales.
8. Ayuda a resolver problemas de capacidad financiera.
9. Promueve reformas en el marco legal institucional y busca modernizar la estructura y el manejo financiero.
10. Basado en principios generales de autogestión de negocios.

4.2. Principios de gestión de negocios y conservación

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, por ejemplo, en Ecuador, Perú, Costa Rica, Belice y Granada; también en Estados Unidos¹ existen ya muchos planes de negocios desarrollados. Estos planes buscan conectar mejor los recursos y activos de los ecosistemas con las demandas y prioridades tanto de la ciudadanía como del sector empresarial a fin de generar recursos financieros sostenibles. En muchos casos, estos planes parten de una serie de definiciones operativas más claras. El recuadro 9 presenta algunos aportes en esa dirección.

Además, estos planes comparten un conjunto de principios que los hacen más sólidos y viables. Dichos principios son más evidentes en el sector empresarial pero su adaptación e incorporación en el sector de conservación abre nuevas oportunidades e incrementa la posibilidad de éxito financiera. El gráfico 9 ilustra principios de negocios relevantes para el sector de conservación.

A continuación se describen brevemente los principios de negocios que contribuyen al mejoramiento de planes financieros de sistemas de áreas protegidas.

1. Desarrollados a través de la Iniciativa de Planes de Negocios del Centro para la Administración de Parques (Center for Park Management) de la Asociación para la Conservación de Parques Nacionales de los Estados Unidos, www.cpm.org.

Recuadro 9. Planificación financiera - Definiciones operativas clave

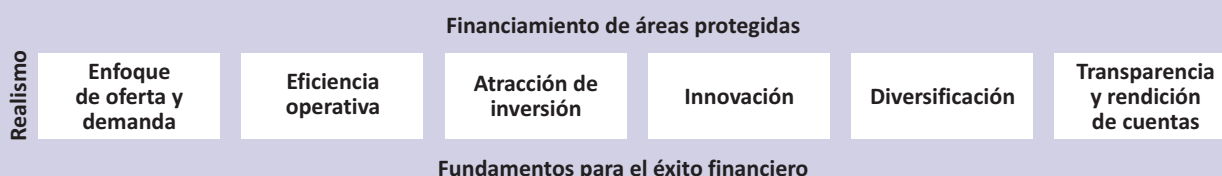
Sostenibilidad financiera: Consiste en la habilidad de asegurar recursos financieros de largo plazo, suficientes y estables, a fin de asignarlos de forma oportuna y apropiada para cubrir los costos totales relacionados con la gestión de las áreas protegidas. La sostenibilidad financiera no es posible sin sólidas y efectivas instituciones para la gestión de áreas protegidas (basado en UICN, 2006).

Plan financiero: Presenta un resumen de los antecedentes financieros de las áreas protegidas (ingresos, egresos, necesidades y brechas de financiamiento) y describe las estrategias y mecanismos financieros que serán usados para enfrentar las necesidades y cerrar las brechas. Dicho plan también puede incluir diferentes iniciativas a nivel de reformas legales e institucionales. Sin embargo, se recomienda que los aspectos de fortalecimiento institucional sean tratados dentro de las áreas funcionales o programáticas de los planes de manejo, permitiendo que el plan financiero tenga un enfoque directo en la generación de recursos financieros y, complementariamente, apoye el fortalecimiento de la capacidad de administración financiera. Un plan financiero incluye como elementos de soporte los estudios de factibilidad y los planes de negocio.

Estudio de factibilidad: Herramienta de análisis que sirve para determinar si un mecanismo financiero dado es viable o no (véase el capítulo 3). Así, un estudio de factibilidad define diferentes alternativas o modelos para operacionalizar el mecanismo dado y facilita la selección del mejor modelo operativo para su implementación. Si un mecanismo financiero es poco viable existe la posibilidad de analizar medidas correctivas para eliminar deficiencias o, en el caso extremo, simplemente abandonarlo. Es importante indicar que un estudio de factibilidad no es un plan de negocios.

Plan de negocios: 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. Es recomendable que este instrumento sea elaborado únicamente cuando el o los mecanismos financieros seleccionados dentro de la planificación financiera han sido considerados viables. En resumen, un plan de negocios provee la "hoja de ruta" de la estrategia que se utilizará para implementar el mecanismo financiero.

Gráfico 9. Principios de negocios relevantes al sector de conservación



- Realismo: Implica la definición más exacta de necesidades y brechas de financiamiento, usando métodos de contabilidad basada en costos por programa y subprogramas a nivel de área protegida individual o sistema de áreas protegidas.
- Enfoque de oferta y demanda: Implica que la atracción de recursos externos parte del reconocimiento y la atención de las necesidades de los clientes (ciudadanía, empresas, fundaciones, etc.), el uso apropiado de los activos de los ecosistemas y una lógica de maximizar ganancias minimizando costos, considerando exterioridades y aspectos sociales. El uso de planes de negocio es instrumental en el enfoque de oferta y demanda. El recuadro 10 (más adelante) presenta los elementos clave de un plan de negocios.
- Eficiencia operativa: Consiste en el mejor uso de los recursos disponibles. En la práctica implica adoptar estándares, reducir costos sin reducir la calidad, mejorar procesos, implementar iniciativas de control de calidad y establecer incentivos para mejorar la eficiencia.
- Atracción de inversión: Se refiere a demostrar el potencial de recursos existentes y las oportunidades de negocio relacionadas con este potencial, especialmente para el sector empresarial privado, pero también para el público. Esto conlleva a lograr recursos de preinversión (estudios de factibilidad) y/o de inversión (implementación de proyectos). A su vez, es indispensable que la atracción de inversiones esté apoyada por un marco legal y reglamentario que promueva la estabilidad legal y tributaria.

- **Innovación:** Consiste en promover una cultura basada en la creatividad y el mejoramiento continuo, es decir, en pensar cómo se pueden hacer las cosas de forma diferente: más eficientemente, nuevos servicios, mejor atención a los visitantes/clientes, etc. La innovación también incluye la adopción de procesos y tecnología que permita el desarrollo de ventajas competitivas únicas y sostenibles.
- **Diversificación:** Como se indicó en el capítulo 3, consiste en la selección de un portafolio variado de mecanismos financieros, basados y no basados en el mercado, que permita maximizar el rendimiento económico a través de la distribución del riesgo.
- **Transparencia:** Consiste en establecer mecanismos que generen información oportuna y precisa, facilitar el acceso a la información financiera y, más aún, designar las responsabilidades del desarrollo financiero, a fin de habilitar y asegurar una adecuada rendición de cuentas. El manejo de fondos públicos y privados exige personal dedicado y responsable, sistemas financieros y contables eficientes, buenos y oportunos reportes y comunicación apropiada de resultados.

En la medida que más áreas protegidas y sistemas de áreas adopten de manera sistemática los principios antes mencionados en sus planes financieros, las posibilidades de atraer más recursos de forma sostenible serán mayores.

4.3. Componentes de un plan financiero de sistema de áreas protegidas²

Los componentes esenciales de un plan financiero pueden variar de un país a otro, dado que existen diferencias entre los sistemas de áreas protegidas, los marcos legales e institucionales y las necesidades y opciones financieras disponibles. En forma general, se recomienda que un plan financiero contemple los siguientes elementos³:



Marco general del sistema de áreas protegidas

Esta sección brinda un panorama conciso 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.

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). 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.

Es muy importante que la sección de antecedentes financieros incluya además una breve descripción del impacto de la falta de recursos financieros sobre los recursos naturales del sistema de áreas protegidas.

Objetivos

El plan financiero debe precisar los objetivos financieros a nivel macro. Estos objetivos guiarán el proceso de obtención de recursos necesarios para la implementación de todas las actividades dentro del plan de manejo del sistema de áreas protegidas. A su vez, los objetivos financieros deben promover la generación de cambios concretos y duraderos en el marco financiero, por ejemplo: a) atraer financiamiento internacional, b) impulsar el desarrollo de iniciativas de autogeneración y diversificación de recursos nacionales y locales y c) promover eficiencia en función de los costos, transparencia y rendición de cuentas.

2. Basado en Planes de Negocios para Parques y Áreas Protegidas, Asociación de Conservación de Parques Nacionales (National Parks Conservation Association - NPCA), 2005.

3. El Anexo 15 ilustra los componentes de un plan financiero en base a la experiencia lograda en Ecuador.

Resumen de brechas de financiamiento

Esta sección presenta el sumario de la evolución, el estado actual y la proyección financiera 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 de financiamiento (capítulo 1).

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 del sistema. El sumario del análisis de las brechas de financiamiento a nivel de las áreas programáticas provee una visión completa del costo de las operaciones actuales y de los recursos utilizados (materiales, financieros y humanos). Por ejemplo, el sumario para el área programática Turismo y Recreación puede incluir los subprogramas Colección de tarifas de entrada, Centros de interpretación, Seguridad y protección de visitantes.

Prioridades para inversiones

En esta sección se precisan las áreas programáticas que deben recibir mayor atención y consecuentemente mayores recursos financieros. La definición de prioridades debe considerar dos niveles de análisis: a) revisión de los resultados del análisis financiero que presentan la situación de financiamiento y necesidades de cada área programática y b) determinación de las áreas programáticas clave, incluidas 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.

Análisis de mercado

El análisis de mercado provee una visión general de cuáles son los clientes, la competencia y los diferentes actores involucrados desde la perspectiva social, económica y política en la que funciona el sistema de áreas protegidas.

El análisis de clientes (por ejemplo, inversionistas, visitantes, comunidades locales y donantes) y se enfoca en el perfil de los clientes (número, origen,

preferencias) y sus tendencias históricas (por ejemplo en los últimos 5 años). El análisis de la competencia se enfoca en empresas o instituciones que proveen productos y servicios similares a los que existen en las áreas protegidas. Por ejemplo, en el caso del sector de turismo, identifica y perfila otros proveedores de servicios como de canotaje (white water rafting), kayaks, campamentos de aventura, pesca y cacería deportiva. El análisis de la competencia puede hacerse a nivel local, nacional e internacional.

Resumen de estrategias de financiamiento

En base a las necesidades y prioridades de financiamiento y el análisis de mercado, 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 incluyendo 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 generados⁴. 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 de financiamiento, 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, necesidades de reformas legales y/o desarrollo de capacidades, entre otros. A su vez, es importante indicar el procedimiento que se utilizará para evaluar el plan financiero y su impacto, este tema se discute en la sección 4.4.

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 factibilidad⁵ que fundamentan la viabilidad financiera de cada uno de los mecanismos seleccionados, y el o los sumarios de planes de negocios⁶ que facilitan la implantación de los mecanismos que responden a criterios de mercado y requieren un plan de negocios. Por ejemplo, en el caso del turismo, es indispensable contar con planes de negocios. Estos planes ayudan a establecer los vínculos necesarios entre oferta y demanda. Un caso

4. Vale la pena indicar que no todos los mecanismos financieros cuentan con la misma flexibilidad para la asignación de fondos. Por ejemplo, en el caso de tarifas de ingreso a parques la flexibilidad es menor, y es importante que tales ingresos se destinen principalmente hacia los servicios dirigidos a los visitantes (fuentes de agua, senderos, señalización, servicios higiénicos, cabañas, etc.).

5. 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.

6. Dentro de un plan financiero, los planes de negocios se enfocan en todos los aspectos relacionados con la implementación del modelo operativo más apropiado para un mecanismo de financiamiento seleccionado. Los planes de negocios son una herramienta de gestión útil para asegurar el cumplimiento de las metas financieras del mecanismo seleccionado.

muy concreto es el de la venta y cobro por los servicios turísticos que ofrecen los parques nacionales, los que pueden diversificarse en cuatro niveles para hacer una mejor conexión entre oferta y demanda: pases y servicios, duración de pases, forma de pago y punto de compra. Esta diversificación "de negocios" es indispensable para maximizar el potencial económico de este mecanismo. El cuadro 11 presenta ejemplos de diversificación en estas cuatro categorías.

Como se dijo al inicio de este capítulo, no existe una receta única de como se debe formular un plan financiero y un plan de negocios y, para efectos de esta publicación, el plan de negocios está subordinado al plan financiero. El gráfico 10 ilustra la ubicación de un plan de negocios dentro del marco general de un plan financiero. Adicionalmente, el recuadro 10 presenta los elementos clave del plan de negocios.

Cuadro 11. Diversificación interna a nivel de los mecanismos financieros

Pases y servicios	Duración de pases	Forma de pago	Punto de compra
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Admisión general a un parque nacional ▪ Admisión general a varios parques nacionales (regional y/o provincial) ▪ Admisión general a todos los parques del sistema ▪ Tarifas por buceo, por cacería, por campamento ▪ Tarifas por eventos ▪ Tarifas por uso de guías ▪ Tarifas por uso de caballos ▪ Tarifas por pesca 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pases de un día, una semana, un mes, de un año, de estación* ▪ Pases corporativos (anuales o estacionales) ▪ Pases anuales o estacionales para escuelas primarias y/o secundarias** ▪ Pases para investigaciones (anuales o estacionales) ▪ Pases por vehículo pequeño (hasta 7 personas) ▪ Pases por vehículo grande (más de 7 personas) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efectivo ▪ Tarjeta de crédito ▪ Tarjeta de débito ▪ Kilómetros aéreos ▪ Pagos electrónicos (tipo Paypal) ▪ Bienes y servicios ▪ Tarjetas de regalo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supermercados ▪ Bancos ▪ Internet ▪ Áreas protegidas ▪ Organismos gubernamentales ▪ Agencias de turismo ▪ Consulados

* Primavera, verano, otoño e invierno.
** Pagados por Ministerio de Educación y/o empresas privadas.

Recuadro 10. Elementos clave de un plan de negocios

Componente	Descripción
Descripción del mecanismo y su valor agregado	Identifica las características de una oportunidad de negocio (bien o servicio) y su valor agregado.
Análisis de mercado	Analiza las características principales del mercado (tamaño, tendencias, etc.) y evalúa los elementos distintivos del producto o servicio respecto de los competidores. También evalúa si existen barreras para su aceptación.
Plan de mercadeo	Comprende la selección de precio, el posicionamiento del producto o servicio, la promoción y la distribución, acorde con la situación del mercado.
Operaciones	Describe las actividades clave para elaborar y ofrecer el producto seleccionado a un costo competitivo.
Inversión y retorno	Determina la inversión total (activos fijos, activos intangibles y capital de trabajo), proyecta los ingresos y costos a lo largo de un periodo de evaluación y estima el nivel de rendimiento.
Aspectos legales y administrativos	Se enfoca en los aspectos legales e instituciones requeridos para la ejecución del plan de negocios. A su vez, define las funciones y responsabilidades del personal necesario.

En la elaboración de un plan de negocios es importante considerar los siguientes criterios:

- Impacto y beneficio socioeconómico: Por ejemplo, generación de puestos de trabajo, beneficio ambiental positivo y generación de recursos.
- Viabilidad técnica: Implica el dominio del proceso técnico (por ejemplo, ecoturismo) a fin de lograr las metas propuestas a través de un óptimo uso de los recursos.
- Capacidad de ejecución: Personal dedicado y suficiente para labores de gerencia, administración y operaciones.

Adaptado de: Estrategia de Generación de Ingresos Propios: Planes de Negocios. Materiales de Capacitación. Guillermo G. Rivero Figueroa. Pact, 2004.

Gráfico 10. Componentes de un plan financiero para un sistema de áreas protegidas



Análisis del impacto económico

Esta sección describe el impacto económico del AP en la comunidad, la región y el país, así como los beneficios externos de las AP, tales como la protección de cuencas hidrográficas y aire limpio. Al igual que el plan de mercadeo, la sección de análisis del impacto económico puede ser tan detallada como usted desee o puede resumir la información en un cuadro. Sin embargo, como regla general, cuanto más breve y concisa, mejor. El proceso del análisis del impacto económico es, en realidad, muy especializado y complejo, y en general requiere una evaluación

separada. La meta de esta sección es proporcionar a los lectores un resumen del impacto económico del AP. Esta sección sirve para movilizar voluntad política para apoyar la implementación de su plan financiero centrándose en el flujo de dinero (u otros beneficios no monetarios), dónde se originan estos beneficios y quiénes son los destinatarios finales de estos beneficios. También debe mostrar cómo el AP ayuda a generar gasto, tanto dentro como fuera del AP. Por ejemplo, se puede mostrar cómo el AP ayuda a generar gastos (por ejemplo, de los visitantes), tanto dentro como fuera del AP. El cuadro 12 ilustra este tipo de análisis.

Cuadro 12. Impacto económico de los visitantes extranjeros en el Parque Nacional Laughing Bird Caye (LBCNP)

Número total de visitantes extranjeros a LBCNP en 2004	6980
Número de visitantes que no practican el buceo	5809
Precio promedio de la excursión	\$90
Valor para los operadores turísticos	\$522.810
Número de buzos con scuba	1171
Precio promedio de un viaje de buceo	\$170
Valor para los operadores de buceo	\$199.070
Ingresos directos para los operadores turísticos	\$721.880
Precio promedio del Hotel Placencia por persona - compartido (2003)	\$90
Valor del hotel por noche de visita a LBCNP	\$631.097
Comidas y gastos misceláneos por día de visita	\$30
Valor de comidas y gastos misceláneos	\$209.400
Valor total de visitas de 1 día a LBCNP para Placencia	\$1.562.377

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 planes de negocios y aspectos institucionales, legales y reglamentarios.
- **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.

El proceso de vinculación del plan financiero y el plan de negocios de Ecuador se resume en el recuadro 11.

Los componentes de un plan financiero pueden ajustarse de acuerdo al contexto de cada país o región (en el caso de que se desarrollen planes financieros a nivel de subsistema, por ejemplo a nivel federal, estatal o municipal). A su vez, todo plan financiero debe incluir elementos como: un prefacio (del director del sistema de áreas protegidas), un resumen ejecutivo y otros aspectos que se requieran según el contexto específico (bibliografía, anexos, cuadros financieros, etc.). El recuadro 11 presenta un resumen de la experiencia lograda en Ecuador.



Recuadro 11. Plan financiero y planes de negocios en Ecuador

Durante el período 2004-2007, el Ministerio del Ambiente del Ecuador ha liderado un proceso encaminado a mejorar la sostenibilidad financiera de las 36 áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). El proceso empezó con la conformación de un Grupo Promotor con nueve organizaciones que comparten el interés y competencias específicas para apoyar al Ministerio del Ambiente por medio de recursos técnicos y financieros.

La primera etapa del proceso consistió en un análisis de necesidades de financiamiento a nivel de sistema, la cual arrojó información valiosa sobre el estado financiero actual del SNAP, así como una proyección de las necesidades y brechas de financiamiento en un horizonte de diez años. Esta información se complementó con un análisis de las principales barreras y limitantes estructurales para incrementar la cantidad de recursos que recibe actualmente el SNAP. Estos insumos permitieron dimensionar adecuadamente la planificación financiera, reconociendo la necesidad de generar instrumentos concretos a tres escalas.

La primera es la Estrategia de Sostenibilidad Financiera la cual consistió en una programación de carácter estratégico macro para todo el SNAP, la cual combina el análisis de la oferta y demanda de recursos, propone mecanismos alternativos de financiamiento e identifica un conjunto de elementos legales, políticos e institucionales que configuran un ambiente favorable para la sostenibilidad financiera. En un segundo nivel se desarrollaron planes de negocios específicos para cada una de las alternativas y mecanismos más prometedores que fueron considerados en la Estrategia de Sostenibilidad Financiera. Finalmente en un tercer nivel se facilitó la operacionalización de los diferentes instrumentos desarrollados a nivel de planes de implementación y sistemas específicos para evaluar el avance de cada línea prioritaria de acción. Esta programación permitió diferenciar una jerarquía en cuanto a los instrumentos de planificación existentes, y facilitó la participación de los diferentes actores que han comprometido su apoyo para la implementación de cada instrumento. El anexo 15 incluye extractos de estos planes.

Finalmente, vale la pena recordar algunos aspectos clave de porqué un plan financiero es indispensable⁷. Así, tenemos que un plan financiero:

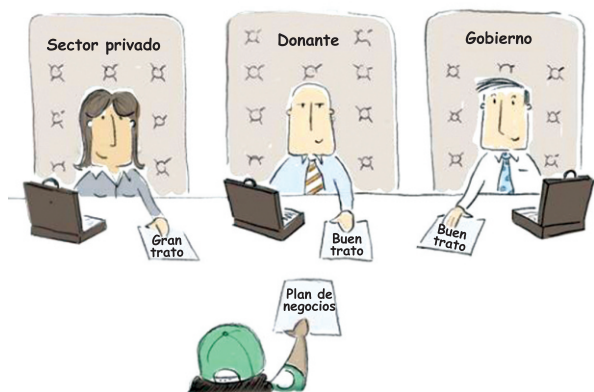
- Promueve el cambio hacia actitudes que favorecen la adopción de estrategias de negocios.
- Alinea las oportunidades financieras con los objetivos de las áreas protegidas.
- Promueve la toma de decisiones informadas (apoyado en información financiera).
- Anticipa recortes financieros y propone soluciones.

Además

- El análisis de factibilidades determina si un mecanismo financiero merece la inversión de tiempo, esfuerzo y recursos.
- El análisis de mercado ayuda a entender las fortalezas y debilidades del mercado y ayuda a hacer ajustes para lograr las metas financieras.

El plan financiero es la "tarjeta de presentación" de las áreas protegidas. Así, el gobierno, los donantes, el sector privado y el público en general ven a los gerentes de áreas protegidas como empresarios profesionales que conocen su situación financiera, cuentan con metas financieras claras y saben como alcanzarlas.

Haciendo Tratos



4.4. Medición del avance

Tradicionalmente, la implementación de planes financieros a nivel de sistemas de áreas protegidas no ha contado con mecanismos que permitan evaluar su progreso y facilitar una oportuna retroalimentación.

Como parte del esfuerzo para llenar este vacío, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en coordinación con miembros de la Alianza para el Financiamiento de la Conservación (CFA), ha

desarrollado una Ficha de Puntaje⁸ para la medición de avance de los sistemas de áreas protegidas hacia la sostenibilidad financiera. Esta herramienta se discute a continuación y, además, en el recuadro 14 se incluyen algunos principios básicos para evaluar un plan financiero.

La Ficha de Puntaje de PNUD fue lanzada oficialmente en octubre de 2007, en Bariloche, Argentina, durante el II Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas de UICN. Esta herramienta se encuentra en proceso de implementación y países como Chile, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Ucrania ya han completado su Ficha de Puntaje. Los resultados han ayudado a identificar las fortalezas y debilidades de los sistemas y las áreas que necesitan mayor apoyo. Los resultados obtenidos están demostrado a las entidades gubernamentales la importancia de brindar mayor apoyo financiero y promover reformas legales para el mejoramiento de los sistemas financieros de las áreas protegidas.

La Ficha de Puntaje, permite evaluar tanto la oferta de financiamiento disponible como la demanda de fondos para satisfacer las necesidades financieras (a nivel de sitio y a nivel de sistemas de áreas protegida). A su vez, la herramienta permite apreciar el financiamiento de las áreas protegidas a dos niveles: a) análisis de la situación financiera de las áreas protegidas (cuántos recursos se están usando y cuánto se necesita para una gestión efectiva) y b) análisis de las bases estructurales que se han establecido para el mejoramiento financiero a largo plazo. A continuación se presenta un resumen de los aspectos centrales de la Ficha de Puntaje.

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 de financiamiento actuales y proyectadas. De este modo, facilita el análisis cuantitativo y brinda información para determinar los objetivos financieros y la cuantía de fondos adicionales.

7. Basado en Business Planning for Protected Areas, Center for Park Management, 2002.

8. Financial Sustainability Scorecard for National Systems of Protected Areas, Bovarnick, PNUD. Junio de 2007.

- 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 mecanismos de ingresos existentes o potenciales y promover la diversificación de fuentes de ingresos a fin de reducir la vulnerabilidad financiera).
- 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.

Aplicación: La Ficha de Puntaje debe ser aplicada por un equipo de trabajo del sistema de áreas protegidas, el cual debe tener un amplio conocimiento de las finanzas del sistema y estar apoyado por expertos, donantes y ONG. El tiempo necesario para llenar la ficha depende de la disponibilidad de datos financieros para la Parte I y, con esta información, los miembros del equipo pueden llenar la Parte II y obtener el puntaje, Parte III, en un día de trabajo. El tiempo necesario para la Parte I dependerá de los datos que estén disponibles, pero dado que mucha información financiera generalmente no está disponible, quizás sea necesaria más asistencia para generar y recopilar los datos financieros para la Parte I.

Recuadro 12. Evaluación de rendimiento e impacto de planes financieros

En general, el impacto de los planes financieros se mide en términos de su efecto sobre los objetivos de conservación de la biodiversidad. Si bien esto es adecuado desde el punto de vista de conservación, tiene muchas limitaciones desde el punto de vista de movilización de recursos financieros y de diversificación de fuentes de ingresos.

Una apropiada medición del rendimiento e impacto de las estrategias financieras se centra en el análisis de la reducción de brechas financieras y en el cumplimiento de las metas de sostenibilidad financiera. En particular, una medición de impacto financiero debe cubrir temas como: aumento de los ingresos financieros, disminución de costos, diversificación de fuentes, asignación estratégica de recursos y otros temas relevantes. A continuación se presenta un conjunto de aspectos que pueden ser considerados en la evaluación de impacto de un plan financiero.

Una vez que los temas de evaluación han sido establecidos, es indispensable desarrollar indicadores de rendimiento. Estos indicadores pueden ser cualitativos, cuantitativos o de comportamiento*. Es importante que tales indicadores consideren los siguientes aspectos: a) grupo meta (para quien), b) cantidad (cuánto), calidad (cuán bien), tiempo (cuándo) y ubicación (dónde). A continuación, se presenta un ejemplo de indicador de desempeño basado en el enfoque de NORAD.

Indicador: "10 parques nacionales de alta montaña del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (que han reducido sus ingresos por tarifas de entrada a menos de \$30.000) incrementan sus ingresos en un 50% entre enero del 2009 y diciembre del 2011, recuperando el nivel de ingresos registrado en el período 1990–1995; de acuerdo con los estándares, mecanismos financieros y metas del Plan de Negocios de 2009"

¿Qué queremos medir?

Impactos directos: Por ejemplo, resultados relacionados con los fondos generados de acuerdo a las metas propuestas para cerrar las brechas financieras.

- El rendimiento de los mecanismos financieros específicos (por ejemplo: cuánto ingreso genera un fondo fiduciario o cuánto generan las entradas de parques, etc.).
- Si los fondos generados por los mecanismos financieros están contribuyendo a cubrir las necesidades de las áreas programáticas prioritarias y a reducir las brechas financieras.

- El crecimiento de los recursos financieros a nivel de sistema o a nivel de área protegida.

Impactos indirectos: Por ejemplo, resultados referidos a otros temas que contribuyen o facilitan el logro de los resultados del plan financiero.

- El incremento de la capacidad de la gestión financiera del sistema de áreas protegidas.
- La eficiencia en el uso de recursos financieros.
- La eficiencia del marco legal que

Finalmente, a fin de apoyar el proceso de evaluación de impacto de un plan financiero es necesario contar con auditorías externas (realizadas por la contraloría general del estado o firmas privadas especializadas) que ofrecen información revisada sobre el nivel de transparencia y responsabilidad en la rendición de cuentas de un área en particular y/o del sistema de áreas protegidas.

* El anexo 16 describe los pasos para formular indicadores de rendimiento basados en el enfoque de NORAD (Agencia Noruega para el Desarrollo).

La Ficha de Puntaje está disponible en Internet en formatos PDF y Word en inglés y español: <http://www.undp.org/gef/05/kmanagement/newpublication.html>

Adicionalmente, el recuadro 12, presenta criterios básicos para la evaluación del rendimiento e impacto de planes financieros.

4.5. Lecciones aprendidas

- El desarrollo de un plan financiero a nivel de sistema es un proceso que requiere de la ejecución de un conjunto de actividades que deben enmarcarse dentro de las líneas generales fijadas por la Autoridad Ambiental del Sistema de Áreas Protegidas. Es importante destacar que la existencia de un plan financiero a nivel de sistema permitirá generar una estrategia macro para todas las áreas del sistema, ya que muchas de éstas no alcanzarán a contar con un plan financiero en el corto o mediano plazo.
- Más que enfatizar las diferencias entre un enfoque de negocios vs. un enfoque de conservación y desarrollo, que en algunos momentos pueden presentar intereses no compatibles, se debe considerar que el primero es una herramienta útil para conseguir los objetivos del segundo. La comprensión de esta relación es un aspecto clave que debe ser internalizado por todos los actores vinculados a la conservación del sistema de áreas protegidas.
- Dentro de los factores de riesgo que deben considerarse al momento de plantear la implementación de un plan financiero a nivel de sistema se destaca la resistencia al cambio en algunas esferas del estado proclives a mantener el status quo y evitar cambios que puedan afectar la forma y estructura de sus operaciones.
- Un aspecto clave a superar es la falta de confianza en el sector público. Esta situación se convierte en una barrera de entrada para potenciales oportunidades de financiamiento provenientes del sector privado. A fin de elevar la confianza en el sector público se debe considerar el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas.
- La ausencia o la baja formación y/o experiencia en el área financiera genera una barrera para el entendimiento de los planes financieros a nivel de ciertos funcionarios públicos.
- Un plan financiero es una herramienta que se suma a una serie de instrumentos de planificación ya existentes. No pretende reemplazar a un Plan Estratégico de un Sistema de Áreas Protegidas, por el contrario aporta a su solidez desde una perspectiva de finanzas complementando y mejorando el instrumental disponible.
- La elaboración de un plan financiero es un proceso dinámico que debe revisarse y actualizarse en forma continua en función de nueva información disponible, coyunturas, nuevas oportunidades, etc.

Anexos

Anexo 1. Métodos para el Análisis Financiero de Áreas Protegidas

Costeo por Actividades (ABC)

Este método evalúa ingresos, gastos y necesidades y brechas financieras relacionadas con las operaciones de áreas protegidas. Puede ser usado al nivel de sitios o de sistema. Ha sido exitosamente usado por el Servicio Nacional de Parques de los Estados Unidos y por el Centro para el Manejo de Parques y The Nature Conservancy en colaboración con varios gobiernos nacionales. Costeo por actividades hace parte del proceso de la planificación de negocios usada por el Grupo de Negocios del Servicio Nacional de Parques.

La contabilidad ABC es un método de uso fácil y orientado a resultados que hacen el puente entre las metas de conservación con costos efectivos. Se basa en la organización de las actividades desarrolladas en áreas protegidas a través de áreas y programas funcionales. Las áreas funcionales consisten en las diferentes categorías operacionales requeridas para el manejo de áreas protegidas (incluyendo el costo de la agencia central de parques), la que incluye programas y subprogramas, siendo los programas la parte de las operaciones que requieren una gestión separada. Usando métrica, los costos son asignados a cada programa y subprograma para los niveles básico y óptimo de conservación; se determinan brechas financieras comparando los recursos existentes con las necesidades financieras (básica y óptima). Este método hace posible derivar costos actuales y confiables ya que los costos asignados están directamente vinculados a las metas de cada programa de conservación de las áreas protegidas.

Además, esta herramienta es muy útil para definir prioridades de inversión y reducir costos. Sobre todo, el costeo por actividades introduce realismo a las finanzas de conservación. La información producida por el análisis financiero es fundamental para desarrollar planes y mecanismos financieros para reducir la brecha detectada. Para más información sobre este método,

visite: <http://www.npca.org/cpm/>,
<http://conservationfinance.org>, y
<http://conserveonline.org/workspaces/patools/resources/finance/financeresources>

Umbral de Sostenibilidad

El “umbral de sostenibilidad” es el nivel mínimo de inversiones requeridos en el manejo de turismo para asegurar que el capital natural de un área protegida no disminuya. El umbral de sostenibilidad se alcanza al asegurar inversiones claves tales como: monitoreo de impactos, infraestructura básica, seguridad e interpretación e información. Estos costos pueden ser incluidos en un plan de sostenibilidad financiera para áreas protegidas donde el turismo es apropiado, y debe ser una parte integral del presupuesto anual de parques. Para más información sobre el “umbral de sostenibilidad”, visite:

www.conserveonline.org/workspaces/tnccotourismprogram/publications.

Análisis Financiero del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), Ecuador

Este análisis incluye una descripción detallada de la metodología, el alcance del estudio y los resultados alcanzados. Se enfoca en el análisis de fuentes de financiamiento, finanzas, flujo de los recursos, tendencias del gasto, definición de brechas financieras para los escenarios de manejo básico y óptimo (integral), y la definición de las brechas financieras. El análisis usó la base de datos del SNAP para organizar la información del sistema. La investigación ha contado con la participación de las siguientes entidades: MAE, TNC, CI, KfW, Fondo Ambiental, Ecociencia, Fundación Natura, USAID, UICN, Mentefactura y CEC. La versión completa del estudio y la base de datos pueden ser descargadas del siguiente enlace:

www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/analisis_necesidad_es_snap.pdf

Análisis de Necesidades de Financiamiento del SINANPE - Perú: 2005 - 2014

Presenta una descripción de la metodología para la selección de áreas protegidas representativas para un análisis financiero, así como la caracterización de los ingresos y gastos históricos y presentes. También describe con detalle los supuestos para la proyección de ingresos y gastos en un horizonte de 10 años a fin de determinar el vacío de necesidades a largo plazo. Incluye anexos en los que se presenta en detalle la información de ingresos, gastos, proyecciones y determinación de la brecha de financiamiento para cada una de las áreas naturales protegidas del SINANPE (Sistema Nacional de Áreas Naturales del Perú). Este método requirió un análisis de campo ampliamente representativo de las áreas protegidas del SINANPE, seleccionadas usando un set de indicadores de manejo acordados; e incluyó los costos de manejo de la agencia central de parques. El estudio fue financiado por el Banco Mundial a través del Proyecto GPAN y con el asesoramiento técnico del Proyecto SINANPE II financiado por KfW de Alemania. La versión completa del estudio y la base de datos pueden ser descargadas del siguiente enlace: http://www.profonanpe.org.pe/gpan/documentos/Publicaciones/Brecha_Financiera_SINANPE.pdf

MYCOSIS

Es un modelo desarrollado en Excel que permite registrar los costos recurrentes (personal, vehículos, etc.) e inversiones necesarias. Ofrece una serie de referencia o variables para el manejo de reservas naturales. Este método ha sido usado en estudios globales, en Unidades de Conservación Federales en Brasil y Honduras. La versión utilizada en Honduras puede ser descargada del siguiente vínculo: http://www.birdlist.org/cam/honduras/hn_parks_study1.htm

MARFUND

Este método es usado por el Fondo Marino Costero de Áreas Protegidas del Arrecife Mesoamericano. Las áreas protegidas son clasificadas conforme a tipos de países (costeros o marinos), tamaño (pequeño, mediano y grande) y por fase de operación (inicial, consolidación, plena operación). La parte financiera del modelo usa Excel, provee información sobre los gastos operacionales, inversiones e ingresos al nivel de las áreas protegidas. Este método ha sido usado en Belice, Honduras, Guatemala y México. La categoría de gastos de nivel regional es también considerada de manera de reflejar las demandas de coordinación y control por parte de los países miembros. Se puede obtener información adicional y descargar el archivo en el siguiente enlace:

<http://www.marfund.org/indexespanol.html>. El desarrollo de este modelo ha sido auspiciado por WWF y el Fondo para el Sistema Arrecifes Mesoamericano (MARFUND).

Planificación Financiera de Largo Plazo para Parques y Áreas Protegidas

El método vincula programas estratégicos de largo plazo y planificación financiera. También usa planillas Excel. Incluye pasos detallados para estimar los recursos requeridos para implementar programas de conservación y cubre áreas claves tales como: amenazas, actividades, estrategias de financiamiento, personal, adquisición de tierras, detalles y resúmenes de gastos, y asignación de ingresos. Este método es útil para determinar los diferentes niveles de recolección y análisis de información. Fue desarrollado por TNC con el apoyo de USAID. El manual puede ser descargado desde el siguiente vínculo:

<http://parksinperil.org/espanol/documentos/art18720.html>

Anexo 2. Propuesta Borrador para el Desarrollo de un Plan de Sostenibilidad Financiera para el Sistema de Áreas Protegidas¹

Metas y Objetivos

El objetivo principal de esta iniciativa fue la de proveer al gobierno de Jamaica con un mapa de ruta para resolver dos preocupaciones: sostenibilidad financiera para el sistema de áreas protegidas y manejo financiero mejorado de las áreas protegidas a través de la formulación e implementación de planes de negocios. Este mapa de ruta incluiría los pasos necesarios para establecer un marco institucional apropiado e identificar mecanismos financieros que pudieran ser implementados.

La primera parte de esta iniciativa incluye tres componentes: 1) identificar la brecha financiera a nivel de sistema, de esta manera establecer una meta de financiamiento que permita alcanzar las metas de conservación y objetivos del sistema; 2) identificar las barreras políticas para la sostenibilidad financiera y recomendar pasos para superar dichas barreras, y luego identificar mecanismos financieros apropiados y viables para alcanzar la sostenibilidad financiera; y finalmente, 3) desarrollar un plan de sostenibilidad financiero para el sistema.

Los aspectos de implementación de esta iniciativa no están incluidos en la propuesta pero se desarrollaran a continuación del plan de sostenibilidad financiera. El desarrollo del plan financiero entrenará a gestores de áreas protegidas en principios de planes de negocios y desarrollo de estrategias (incluyendo evaluación de factibilidades de mecanismos financieros). Con estas capacidades agregadas y análisis de planes de negocios, los directores de áreas protegidas serán capaces de tomar decisiones informadas que tengan un impacto en el desarrollo de metas y objetivos realistas.

Los objetivos específicos de esta iniciativa (Fase I) son los siguientes:

- Se alcanzan los requerimientos del Programa de Trabajo de la CDB Fase I.
- Se incorpora e integran en el proceso de planificación financiera de las áreas protegidas las brechas de biodiversidad y los análisis de brechas de capacidades.
- Se ha definido la brecha financiera basada en el método de costeo por actividades y se ha probado la metodología.
- Administradores y personal clave de áreas protegidas poseerán un entendimiento sobre la planificación de la sostenibilidad financiera, la teoría de finanzas y su aplicación.
- Capacidades locales externas han sido construidas para planificación financiera y para un posible desarrollo de un currículo de gestión financiera en una universidad local.
- Varias estrategias son identificadas para ampliar la diversidad de las finanzas de los sistemas de áreas protegidas.
- Un plan de acción es puesto en marcha para implementar varias de las estrategias financieras.
- Los actores involucrados mantienen un alto grado de compromiso e interés en el plan financiero.
- Para promover y facilitar el plan de sostenibilidad financiera se identifican los marcos legales e institucionales ideales.

En la Fase II, la iniciativa de sostenibilidad financiera se hará cargo de la formulación de planes de negocios de sitios e implementación de estrategias financieras a nivel de sitios y de sistema para mejorar la sostenibilidad financiera y efectividad de manejo del sistema de áreas protegidas.

1. Una estructura similar se utilizó para el Plan Financiero del Sistema de Áreas Protegidas de Jamaica.

Calendario y Plan de Trabajo para la Fase I

	Inicio	Detalles
A Análisis Financiero	Julio - Septiembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reunirse con oficiales de gobierno para lanzar el proyecto y definir a los actores claves. ▪ Diseñar un plan de trabajo detallado y compartir con los actores claves ▪ Fijar fechas para las informaciones requeridas por el Gobierno y las ONG ▪ Trabajar con el Gobierno y actores claves para identificar objetivos y metas de biodiversidad y de capacidades para el sistema. ▪ Recoger de los administradores y gerentes de AP las informaciones financieras y administrativas ▪ Investigar los flujos financieros desde las fuentes a los gastos ▪ Analizar principios de contabilidad y de asignación de recursos y metodologías para sitios y sistemas de AP
B Selección y factibilidad de mecanismos financieros	Agosto - Septiembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigar mecanismos financieros a nivel de sitios y de sistemas ▪ Identificar los servicios y productos de las áreas protegidas (biodiversidad, recreación, etc.) desde los planes de manejo y de conservación ▪ Desarrollar análisis de mercado y cuantificación de la demanda ▪ Identificar las barreras políticas, legales y de mercado para la sostenibilidad financiera del sistema ▪ Desarrollar análisis de costo beneficio para cada mecanismo financiero
C Formular el plan de sostenibilidad financiera para el sistema de AP	Septiembre - Noviembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajar con los actores claves y el Gobierno para crear un marco de referencia para el plan de sostenibilidad financiera ▪ Desarrollar guías para planes de implementación para las estrategias claves ▪ Completar el plan financiero para su revisión ▪ Finalizar el plan

Anexo 3. Términos de referencia para el análisis de necesidades y brechas de financiamiento - Caso Ecuador

I. Objetivos

1. Identificación de los gastos presupuestados del SNAP de los años que corresponden y en los tres niveles administrativos del Ministerio del Ambiente: Planta Central, Direcciones Regionales y Áreas Protegidas.
2. Identificación de los gastos efectivos (ejecutados), incurridos en el año, incluidos los recursos del Presupuesto del Estado, los aportes de otras instituciones y de la Cooperación Internacional.
3. Determinación de los recursos de Autogestión del MAE a nivel de áreas protegidas.
4. Cuantificación de los requisitos financieros para la cobertura de los gastos de manejo básico e integral.
5. Análisis de la brecha entre los gastos reales resultantes de la línea de base (2003) y las necesidades financieras para un manejo básico e integral para el SNAP, en coordinación con el Equipo de Manejo de Áreas Protegidas y considerando diversos escenarios como: una comparación entre el presupuesto del distrito y el asignado específicamente a cada área protegida, entre áreas por distribución geográfica similar, áreas apoyadas por el FAN, por categorías de manejo y otros indicadores de criterios de manejo resultantes de la estimación de necesidades para la cobertura de los gastos de manejo básico e integral.

II. Tareas clave

1. Coordinar acciones con el Grupo Promotor para la obtención de información en Planta Central y Distritos Provinciales del MAE, las ONG y Cooperación Internacional.
2. Revisar y ajustar la metodología y las herramientas propuestas para recopilar información.
3. Apoyar al Equipo de Manejo de Áreas Protegidas en la preparación de una "carpeta de trabajo" para recopilar información.
4. Realizar visitas a los Distritos Regionales necesarios para recopilar información.
5. Recopilar la información y los datos utilizando distintas fuentes de información cuando sea posible (ONG, entidades de cooperación, entre otras).
6. Sistematizar y analizar la información según los objetivos, escenarios e hipótesis formulados.
7. Definir indicadores financieros considerando los criterios para realizar un manejo básico e integral del SNAP y la línea de base de referencia sobre los gastos efectuados en 2003.
8. Producir información sobre los gastos incurridos en 2003, para ser presentada y validada en los talleres con los Distritos Regionales organizados por el Equipo de Manejo de Áreas Protegidas.
9. Participar en el análisis de la información sobre los requisitos de manejo básico e integral con el Equipo de Manejo de Áreas Protegidas.
10. Desarrollar una proyección presupuestaria para las áreas protegidas considerando la línea de base y las necesidades identificadas para un manejo básico e integral.
11. Preparar informes parciales y presentaciones de discusión con el grupo promotor, con el MAE, otras organizaciones involucradas y con donantes.
12. Elaborar, conjuntamente con el Equipo de Manejo de Áreas Protegidas, un documento final sobre los resultados del Estudio sobre las Necesidades de Financiamiento del SNAP que incluya un análisis de la funcionalidad de la metodología utilizada, sus opciones de replicación, la sistematización y análisis comparativo de la información recopilada acerca de los gastos incurridos en 2003, para realizar un manejo básico e integral del SNAP, y conclusiones y recomendaciones.
13. Difundir y realizar presentaciones del Informe Final a diversos actores.

III. Productos esperados más importantes

1. Un documento que describa la metodología, alcance, limitaciones y fuentes de información utilizados en el cálculo de la línea de base a entregarse el 1 de julio de 2004.
2. Matrices con información sobre el gasto efectivo de 2003 e ingresos de autogestión de 2003, basadas en información disponible en las cuentas de Planta Central y Direcciones Regionales, así como en otras organizaciones y en la cooperación internacional, cuando sea posible, a entregarse hasta el 16 de agosto de 2004.
3. Análisis de la brecha entre los gastos de la línea de base de 2003 y las necesidades de financiamiento en un manejo básico e integral, que incluya indicadores financieros de acuerdo con criterios generales del área y los determinados para el manejo básico e integral a entregarse hasta el 30 de octubre de 2004.
4. Proyección financiera hasta 2010 con base en los resultados del estudio con los respectivos criterios y supuestos de presupuesto a entregarse el 31 de octubre de 2004.
5. Un documento final del estudio que integre los resultados del Equipo de Manejo de Áreas Protegidas y Equipo Financiero, basándose en los objetivos e hipótesis del estudio. Conclusiones y sugerencias sobre los resultados, metodología y proceso. Fecha de entrega: 30 de octubre de 2004.
6. Presentaciones en PowerPoint sobre los resultados del estudio para ser utilizadas en las exposiciones con diversos actores a entregarse hasta el 30 de octubre de 2004.
7. Material para la difusión y el uso de los resultados del estudio, especialmente por parte de los responsables de las áreas, a entregarse hasta el 30 de octubre de 2004.

Anexo 4. Acciones necesarias para realizar el levantamiento de información a través de visitas a áreas protegidas

Antes

- Comunicar al personal de áreas protegidas (AP) los objetivos, alcances del estudio y el esquema de trabajo.
- Enviar al AP los formatos requeridos, explicar su forma de llenado y precisar la información que se desea recibir.
- Revisar el itinerario de viajes, coordinar los aspectos logísticos, acordar el cronograma de visita y confirmar la asistencia del personal del AP.
- Revisar información secundaria del AP referente a las finanzas, gestión y manejo.

Durante

- Realizar un taller de trabajo con personal convocado del AP para conocer y analizar cifras e intercambiar opiniones.

- Realizar entrevistas con personal clave del AP y entidades locales que apoyan al AP.
- Conocer las dificultades en manejo de costos para ser consideradas en las recomendaciones.
- Durante el proceso siempre preguntar: ¿Por qué se requiere este recurso? ¿Cómo se pueden reducir los costos en esta actividad manteniendo la calidad?

Después

- Consultar con el personal del AP respecto a dudas y/o vacíos en la información recibida.
- Validar la información recogida.
- Analizar y sistematizar la información validada.

Fuente: F. León, IANP, 2006.

Anexo 5. Métodos de soporte para el levantamiento de datos

Para el levantamiento de información puede usarse una gama de métodos. Entre éstos se destacan:

- **Entrevistas**

La realización de entrevistas es fructífera si se desea obtener información de tipo cualitativo. Las entrevistas pueden ser estructuradas o semi estructuradas. Por ejemplo, entrevistas con el personal de AP encargado de programas específicos son útiles para obtener información de gastos, inversiones e ingresos.

- **Encuestas**

Las encuestas son herramientas muy útiles para recopilar información cualitativa, y pueden efectuarse en formatos impresos o a través de internet. Las encuestas por internet son recomendadas y baratas; existen proveedores de estos servicios que rápidamente pueden procesar los resultados.

- **Talleres con grupos focales**

Estas reuniones congregan a actores relevantes para intercambiar ideas en torno a un tema específico. Por ejemplo, las entidades cooperantes pueden ser convocadas a un taller para tratar temas de financiamiento, donaciones y plazos de compromisos; las autoridades gubernamentales pueden ser convocadas para analizar el flujo de fondos (ingresos y egresos) dentro del sistema de áreas protegidas; y el personal clave de las áreas protegidas puede ser reunido para discutir los elementos que integran cada programa de manejo.

- **Talleres de trabajo**

Reuniones que pueden incluir a diversos actores. Son particularmente útiles para definir agendas de acción conjunta, revisión de resultados, validación de información, entre otros.

Anexo 6. Validación de información recogida a través de talleres de trabajo: La experiencia de Perú, Ecuador y Costa Rica

Calendario y Plan de Trabajo para la Fase I

Sistema de Áreas Protegidas	Perú	Ecuador	Costa Rica
Acciones realizadas durante los talleres de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El análisis de la información se hizo de manera participativa considerando la experiencia y el conocimiento de los coordinadores de áreas y coordinadores temáticos de la Intendencia. ▪ Se depuró la información levantada en las visitas in situ, a través de reuniones de coordinación y entrevistas telefónicas con los jefes de áreas para ajustar datos en los formatos, así como para validar información sobre el inventario de bienes de las áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se depuró la información conseguida en los diferentes talleres mediante la realización de entrevistas con los responsables de áreas, como una manera de corregir imprecisiones y errores en el llenado de las matrices e inconsistencias existentes en la información sobre el inventario de bienes de las áreas protegidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El equipo técnico digitó la información que fue presentada al grupo de trabajo al día siguiente del ejercicio. A su vez, se acordó revisar y formular las correcciones necesarias en un plazo determinado. ▪ La información fue entregada en la forma de un CD-ROM en cada área de conservación para su utilización cotidiana. ▪ La información producida por cada área protegida fue consolidada, revisada y analizada

Fuentes:

- Estrategia Financiera del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase 1: Plan de Necesidades Financieras 2004-2006.
- Proceso de Construcción del Plan Financiero a largo plazo para el SINANPE. Primera Fase: Análisis de las Necesidades de Financiamiento del SINANPE 2005-2014 (Perú).
- Análisis de las Necesidades de Financiamiento del SNAP de Ecuador.

Anexo 7. Brechas de financiamiento del Parque Nacional del Cayo Laughing Bird (en US\$)

I Áreas Funcionales	II Recursos Disponibles					III Escenarios		IV Brecha de Financiamiento	
	Fuentes				Total	Básico	Óptimo	Básico	Óptimo
	Gob.	ONG internac.	ONG local	Ingresos propios	Fondos	Fondos	Fondos	Fondos	Fondos
	A	B	C	D	E (A+B+C+D)	F	G	H (F-E)	I (G-E)
MANEJO Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS									
Patrullaje y aplicación de los reglamentos	-	7.315	-	12.562	19.877	25.310	30.244	5.434	10.367
Manejo de vida silvestre y restauración del hábitat	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zonificación y límites	-	356	-	681	1.037	5.740	9.649	4.703	8.612
Manejo de los incendios forestales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de los recursos culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal	-	43.115	-	19.154	62.270	92.787	127.353	30.518	65.083
TURISMO Y RECREACIÓN									
Seguridad y protección de los visitantes	-	1.721	-	5.050	6.771	5.888	7.486	(883)	715
Recaudación de aranceles por de recreación	-	2.432	-	4.453	6.885	4.386	5.184	(2.499)	(1.701)
Educación de los visitantes e interpretación	-	4.334	-	5.206	9.540	11.063	16.308	1.523	6.768
Concesiones y usos especiales de recreación	-	-	-	-	-	5.460	22.838	5.460	-
Subtotal	-	8.486	-	14.709	23.196	26.797	51.817	3.601	28.621
PRODUCTOS Y USOS COMERCIALES									
Pesca (recursos marinos)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madera y productos forestales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos no renovables	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Usos comerciales especiales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MANEJO Y ADMINISTRACIÓN									
Manejo general y administración	-	16.587	-	682	17.270	14.385	16.385	(2.884)	(885)
Manejo financiero y administración	-	16.035	-	193	16.228	14.485	16.035	(1.743)	(193)
Planificación	-	12.678	-	872	13.550	15.115	17.315	1.565	3.765
Relaciones con los socios	-	13.251	-	898	14.150	34.712	66.816	20.563	52.666
Tecnología de la información	-	4.945	-	157	5.102	9.997	30.161	4.895	25.059
Subtotal	-	63.496	-	2.802	66.299	88.694	146.712	22.395	80.413
DESARROLLO Y EXTENSIÓN COMUNITARIA									
Educación ambiental formal	-	7.603	-	388	7.991	104.216	106.166	96.225	98.175
Relaciones con el público y diseminación de información	-	21.134	-	436	21.570	13.741	24.485	(7.828)	2.915
Medios de subsistencia alternativa	-	9.818	-	214	10.032	4.566	7.466	(5.466)	(2.566)
Subtotal	-	38.555	-	1.038	39.593	122.522	138.117	82.930	98.524
OPERACIONES Y MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES									
Edificios, terrenos y servicios de agua, etc.	-	11.406	-	2.504	13.909	13.123	15.623	(787)	1.714
Camino	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Senderos	-	972	-	2.221	3.193	3.783	6.049	590	2.856
Atracaderos (marino)	-	631	-	1.097	1.728	3.219	4.168	1.492	2.440
Transporte y flota de vehículos	-	9.340	-	855	10.195	8.580	9.237	(1.616)	(958)
Instalaciones de camping y de picnic	-	666	-	1.228	1.894	2.079	2.808	185	914
Subtotal	-	23.014	-	7.904	30.919	30.783	37.884	(136)	6.965
TOTAL	-	176.667	-	45.608	222.276	361.584	501.883	139.308	279.607

Tomado de: Planes de Negocios para Parques y Áreas Protegidas. Centro para el Manejo de Parques.
Asociación de Conservación de Parques Nacionales. 2005. Estados Unidos.

El cuadro anterior presenta el resultado del análisis de necesidades y brechas de financiamiento para el caso del Parque Nacional del Cayo Laughing Bird. El estudio de las cifras de este cuadro ha contribuido al conocimiento de la situación financiera del área protegida y ha permitido identificar opciones para mejorar su situación. La información del cuadro está organizada en cuatro bloques:

I. Áreas funcionales: Presenta la asignación de recursos organizada según actividades programáticas en lugar del típico desglose en ítems de gasto (por ejemplo, personal, alquileres, suministros, etc.).

II. Recursos disponibles: Ofrece información sobre el financiamiento actual del área protegida organizada según el tipo de fuente.

III. Escenarios: Muestra los recursos necesarios para la ejecución de las actividades programáticas en un escenario básico y en uno óptimo.

IV. Brecha de financiamiento: Presenta la diferencia financiera existente entre los recursos disponibles y los escenarios básico y óptimo; en este bloque se concentran los resultados del análisis de necesidades y brechas de financiamiento.

Una revisión del cuadro permite apreciar que en términos de la brecha de financiamiento existe una diferencia del 62% al comparar los gastos totales cubiertos en la situación actual (US\$222.276) con los del escenario básico (US\$361.584). Esta brecha aumenta hasta el 125% cuando la situación actual (US\$222.276) es comparada con las cifras del escenario óptimo (US\$501.883). A su vez, los programas que evidencian un mayor vacío financiero son: Desarrollo y extensión comunitaria, Manejo y administración y Manejo y protección de recursos. Estos resultados evidencian que, dependiendo del nivel de amenazas, estos programas requieren de mayor inversión.

Anexo 8. Identificación, priorización y selección de mecanismos de financiamiento para el Sistema de Áreas Protegidas de Ecuador

La metodología de trabajo utilizada para la identificación, priorización y selección de los mecanismos de financiamiento se basa principalmente 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 priorizados y, por último, en la identificación de líneas estratégicas macro que permitan agrupar los mecanismos identificados. A continuación se presentan los pasos del proceso seguido.

A. Revisión de fuentes de información secundaria¹: Enfocada en la identificación de mecanismos financieros para la conservación en funcionamiento tanto a nivel nacional como internacional. La información recopilada ofreció una descripción clara del mecanismo, de su forma de operación y de los resultados de su aplicación².

B. Priorización de los mecanismos identificados: La priorización se realizó en función de los criterios e indicadores presentados en el siguiente cuadro.

Cuadro A. Criterios e indicadores para la priorización de mecanismos financieros

Criterios	Indicadores
1. Capacidad de gestión	a. Capacidad de control de pago y de uso. b. Capacidad administrativa del MAE. c. Capacidad de promoción del mecanismo.
2. Aspectos financieros	d. Grado de complejidad de requisitos de información y/o estudios previos. e. Nivel de inversión requerido para desarrollar el mecanismo. f. Atractivo financiero del mecanismo.
3. Compatibilidad ambiental y riesgo de fuentes externas	g. Grado de adaptación a los valores locales. h. Grado de coherencia del mecanismo con los objetivos de conservación locales y nacionales. i. Riesgo generado por el mecanismo para atentar contra la biodiversidad. j. Riesgo de generación de incentivos perversos para el desarrollo de otras actividades.
4. Factibilidad de implementación legal y política	k. Existencia de una ley o norma que regule el mecanismo. l. Existencia de apoyo político para la implementación del mecanismo. m. Período de tiempo para la implementación del mecanismo.

Fuente: Mentefactura. 2006.

1. Las principales fuentes de información utilizadas fueron experiencias y documentos disponibles en Internet, en su mayoría de instituciones ligadas a la conservación ambiental.
2. No obstante esta premisa, no fue posible estandarizar la información de los 59 mecanismos identificados inicialmente.

Los criterios anteriores fueron complementados con una escala de evaluación de 1 a 3, en la cual 1 indica que el mecanismo se desempeña deficientemente y 3, que lo hace de forma satisfactoria. En base a estos criterios y a la escala adoptada, se seleccionaron como prioridad alta 11 de los 59 mecanismos identificados. Los mecanismos seleccionados fueron: Sello SNAP, Fondo SNAP, concesiones en áreas protegidas, tasas por infraestructura en áreas protegidas, venta de bonos por captura de carbono, tasas por uso de agua, donación del 25% del impuesto a la renta al Sistema, donaciones, trabajo voluntario en las áreas protegidas, Pasaporte SNAP y presentación de proyectos al CEREPS.

C. Desarrollo de entrevistas en profundidad: El objetivo de las entrevistas fue conocer la percepción existente sobre los mecanismos priorizados, su factibilidad de aplicación, las motivaciones tras la inversión en conservación, los actores clave para la conservación del SNAP, otros mecanismos que no fueron considerados, etc. Las entrevistas incluyeron actores que actualmente financian o que potencialmente pueden financiar al SNAP.

D. Análisis de viabilidad legal para la implementación de los mecanismos: A fin de identificar los mecanismos de mayor viabilidad, se procedió a

analizarlos desde una perspectiva legal considerando las reformas o los cambios necesarios en la legislación vigente para permitir su operación. Este análisis consideró los escenarios legales presentados en el cuadro B, así como una exhaustiva revisión de la normativa existente para cada mecanismo identificado³.

Finalmente, para cada mecanismo se consideró el desarrollo de la ruta crítica de implementación, los actores vinculados a los cambios legales requeridos en cada uno de los escenarios y una estimación de costos y tiempos a incurrir para lograr los cambios requeridos.

E. Selección final de líneas estratégicas de financiamiento: En base a los pasos anteriores, se procedió a agrupar los mecanismos seleccionados dentro de líneas de trabajo estratégicas para el financiamiento sostenible del SNAP. Las líneas seleccionadas fueron: responsabilidad social empresarial (Sello SNAP y donaciones corporativas), turismo (Pasaporte SNAP y tarifas) y donaciones/contribuciones personales (donación del 25% del impuesto a la renta y donaciones de ecuatorianos y extranjeros), además del financiamiento a través de recursos del Estado y de la cooperación internacional.

Cuadro B. Escenarios legales considerados por Ecuador

Escenario	Definición	Horizonte
Sin cambios a la normativa actual	Mecanismos que para su implementación sólo requieren la aplicación directa del régimen legal vigente	Operación del mecanismo a corto plazo
Con cambios menores a la normativa actual	Mecanismos que para su aplicación requieren reformas a normas secundarias, las cuales se plasman en Acuerdos Ministeriales y/o Decretos Ejecutivos	Operación del mecanismo a mediano plazo
Con cambios profundos a la normativa actual	Mecanismos que para su aplicación requieren reformas a normas legales, como leyes orgánicas y ordinarias	Operación del mecanismo a largo plazo

Fuente: Mentefactura. 2006.

3. El resultado de esta etapa fue validado por un conjunto de expertos legales, quienes se encuentran trabajando para diferentes instituciones en el desarrollo de productos vinculados a la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP.

Anexo 9. Priorización y descripción de mecanismos de financiamiento identificados para el SNAP, Ecuador¹

Mecanismos de financiamiento de primera prioridad	Descripción de los mecanismos ejecutados en experiencias previas
1. Sello SNAP	Creación de un Sello que permita el aporte de fondos 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 de instalación de antenas	Pago por la ubicación de antenas -telefonía celular y televisión- dentro de las áreas protegidas.
4. Venta de carbono	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)	Pago anual por un Pasaporte para el ingreso a las áreas protegidas del Sistema, cuantas veces desee por año.
6. Fuentes públicas	Captura de recursos disponibles de diversas fuentes públicas, y que pueden contribuir a su conservación. Por ejemplo, la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS).
7. Donaciones personales y/o corporativas	Captura las donaciones de los segmentos mencionados; puede implementarse a través de esquemas del tipo "adopte una hectárea" o "adopte un animal".
8. Donación del 25% del Impuesto a la Renta	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	Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales; considera el pago de los demandantes del servicio hacia quienes lo ofrecen, de manera que estos 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	Capitaliza la conciencia ambiental de la población hacia el desarrollo de actividades de voluntariado en las áreas protegidas.
Mecanismos de financiamiento de segunda prioridad	Descripción de los mecanismos ejecutados en experiencias previas
12. Patentes anuales para instalación/funcionamiento de torres de conducción de energía eléctrica en áreas protegidas	Emisión de patentes anuales para instalación y funcionamiento de torres de conducción de energía eléctrica en las áreas del Sistema, previa autorización del MAE.
13. Licencia de investigación científica	Pago de una licencia por el desarrollo de actividades de investigación científica dentro de las áreas del Sistema.
14. Canje de deuda por naturaleza	Aprovecha los diferentes tipos de mecanismos para el canje de deuda por naturaleza, donde la conservación del SNAP se presenta como una estrategia para solicitar fondos a través de este mecanismo.
15. Sobre tasa aeroportuaria a turistas	Cobro de una tasa a todos los turistas que ingresen al país, y un porcentaje de comisión a los pasajeros de cruceros.
16. Patentes anuales a compañías petroleras por ocupar con infraestructura las áreas protegidas	Cobro de patentes anuales a compañías petroleras por ocupar con infraestructura áreas del Sistema.
17. Subsidios para actividades de conservación del SNAP	Donaciones para cubrir gastos corrientes del Sistema: subsidio al diesel para el patrullaje marino o gasolina para el terrestre.
18. Ingreso por turismo: tarifas de acceso a las áreas protegidas	Tarifas cobradas por la entrada de turistas a las áreas protegidas, que deberían revisarse en función a la oferta y demanda real que enfrentan las áreas.
19. Sobre impuesto hotelero para conservación	Cobro de un sobre impuesto hotelero, con el fin de apoyar la conservación del Sistema, a aquellos hoteles que se vean beneficiados por éste.
20. Patentes anuales para instalación/funcionamiento de oleoductos y poliductos en las áreas del Sistema	Emisión y cobro de patentes anuales para instalación y funcionamiento de oleoductos y poliductos en las áreas protegidas, previa autorización del MAE.

1. Inicialmente el equipo consultor liderado por Mentefactura identificó 59 mecanismos financieros empleados de forma diversa en distintos países. Tales mecanismos luego fueron agrupados en 32.

21. Ingresos por permisos de bioprospección e investigación	Cobro de los permisos mencionados por parte de la autoridad competente para las actividades desarrolladas dentro del Sistema.
---	---

22. Compensación	Pago de compensación, por parte del sector privado, cuando sus procesos productivos atentan contra el medio ambiente, por ejemplo, financiamiento del cuidado de un área igual a la intervenida mediante un oleoducto, infraestructura hotelera o hidroeléctrica.
------------------	---

Mecanismos de financiamiento de tercera prioridad

Descripción de los mecanismos ejecutados en experiencias previas

23. Pago por anclaje	Anclaje de embarcaciones dentro las áreas protegidas que cuentan con zonas de protección marina.
----------------------	--

24. Financiamiento por fondos multilaterales y/o bilaterales	Consecución de financiamiento desde fuentes públicas, orientándose éstas a fondos multilaterales y/o bilaterales.
--	---

25. Financiamiento por fuentes públicas	Obtención de recursos a partir de fondos del Presupuesto General del Estado; se implementaría a través de lobby político y de los beneficios del Sistema para la sociedad.
---	--

26. Licencia de pesca deportiva	Emisión y cobro de licencias para pesca y pesca deportiva, en aquellas áreas del Sistema en que ésta se encuentre permitida.
---------------------------------	--

27. Permisos de buceo	Pago de un permiso o licencia, y se aplica a buzos e instructores, siendo diferenciando para nacionales y extranjeros.
-----------------------	--

28. Financiamiento por impuestos en sectores que afectan el medio ambiente	Establecimiento de impuestos en sectores que perjudican el medio ambiente, y los recursos generados a partir de éstos se canalizarían a actividades de conservación dentro del Sistema.
--	---

29. Financiamiento a través de donaciones privadas	Obtención de recursos para el financiamiento de las actividades de conservación del Sistema por parte de ONG y/o fundaciones, a través de donaciones de éstas.
--	--

30. Compartir costos de manejo	Asociaciones estratégicas con otros sectores vinculados al Sistema, por ejemplo, los barcos turísticos de buceo podrían apoyar la tarea de patrullaje, reduciendo los costos de la conservación.
--------------------------------	--

31. Sobre impuesto al IVA	Establecimiento de un sobre impuesto al IVA, el cual se canalizaría al desarrollo de actividades de conservación dentro del Sistema.
---------------------------	--

32. Ingresos por extracción de productos de las áreas protegidas	Porcentaje de los ingresos derivados de la extracción de productos de las áreas del Sistema deben retornar a éste, para apoyar su conservación. Adicionalmente, este mecanismo podría considerar ingresos por "denominación de origen" de estos productos.
--	--

Anexo 10. Marco legal e institucional del SINAC, Costa Rica

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC) integra 3 direcciones, 11 áreas de conservación, 32 oficinas regionales y 160 áreas protegidas; dispone de competencias específicas y tiene relaciones múltiples con entidades estatales y privadas, tanto a nivel local y nacional, como regional¹. La legislación que actualmente regula el SINAC es una de las más completas y ha sido el resultado de un proceso de evolución constante y de ágil adecuación tanto en la parte programática como financiera (véanse los anexos 11 y 12).

Evolución del SINAC

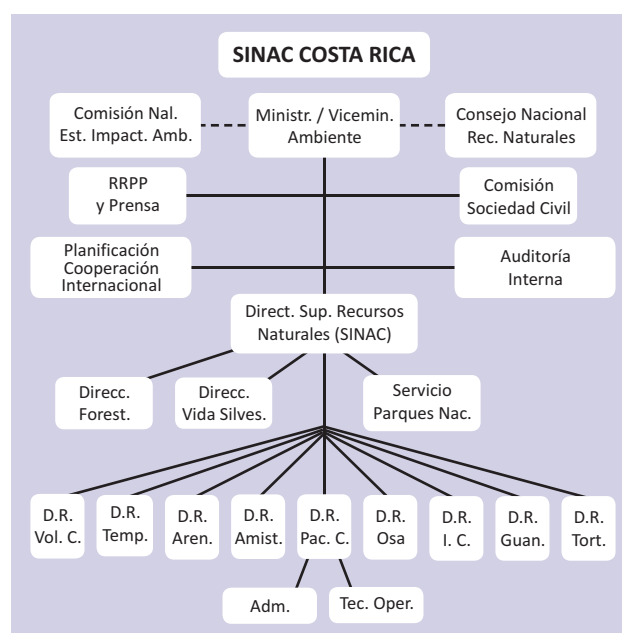
El SINAC fue concebido en la década de 1980 cuando se estableció el modelo denominado Unidades Regionales de Conservación. En este modelo, los parques nacionales se agruparon por regiones afines; no obstante, cada parque nacional mantuvo su nivel de autonomía bajo la forma de unidades de manejo.

En los años siguientes, el SINAC continuó en evolución y los parques nacionales se convirtieron en áreas núcleo (de protección absoluta) incluyendo áreas de amortiguamiento (territorios aledaños a los parques nacionales con restricciones para el manejo de los recursos naturales a fin de elevar la protección de los parques). Dentro de este esquema, sólo tres parques nacionales fueron considerados: Corcovado, Guanacaste y Palo Verde. Este modelo no tuvo una cobertura amplia porque la lógica central giraba en torno a los parques nacionales y sus alrededores, quedando varias áreas del territorio nacional al margen de los esfuerzos de protección y conservación dado que no contaban con el estatus de parques.

A partir de 1994 se inició una nueva versión del modelo de gestión del SINAC. Esta versión implicó la fusión de las tres direcciones relacionadas directamente con el manejo de los recursos naturales del Ministerio

de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM): Dirección General Forestal (DGF), Servicio de Parques Nacionales (SPN) y Dirección General de Vida Silvestre (DGVS). El propósito de esta fusión fue operar bajo una misma lógica de conservación, mejorar la coordinación de las intervenciones y optimizar la administración de recursos. La responsabilidad de control del proceso fue asignada a la Dirección Superior de Recursos Naturales.

Inicialmente el proceso de integración de las tres dependencias fue complejo debido a diferencias en el esquema de distribución territorial en cada dependencia, distintas culturas organizacionales y diferentes métodos de trabajo. Sin embargo, paulatinamente el proceso ha ido consolidándose favorablemente gracias a la definición de un marco estratégico claro.



1. SINAC, 2007.

Marco estratégico del SINAC

Visión: El SINAC es un sistema líder de gestión y coordinación institucional, que basa su plataforma estratégica en un servicio de calidad, en la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, teniendo como eje central y transversal la participación activa de la sociedad, la búsqueda de financiamiento y el desarrollo de ideas innovadoras para una gestión ambiental responsable.

Misión: Conservar la biodiversidad, asegurar un uso sostenible de los recursos naturales y una distribución justa de los beneficios y costos derivados del uso de los elementos de la biodiversidad.

Principios operativos: Representados por las "3D".

- Democratización: Entendida como la participación e incorporación gradual de la sociedad civil en la toma de decisiones.
- Desconcentración: Es el traslado de la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y administrativos hacia las áreas de conservación.
- Descentralización: Implica una total autonomía financiera y el traslado paulatino de la toma de decisiones hacia las áreas de conservación.

Marco regulatorio referido a temas administrativo-financieros

El SINAC enmarca sus operaciones principalmente dentro de las siguientes leyes: Ley de Planificación (N° 5525), Ley General de la Administración Pública (N° 6227), Ley de Contingencia Fiscal (N° 8343), Ley de Contratación Administrativa (N° 7494), Ley de la Contraloría General de la República (N° 7428), Ley de Equilibrio Financiero para el Sector Público (N° 6955), Ley de Simplificación Tributaria y Eficiencia Tributaria (N° 8114), Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (N° 8131), Ley de Control Interno (N° 8292) y Ley de Enriquecimiento Ilícito (N° 8422).

La Contraloría General de la República supervisa al SINAC y también tiene la responsabilidad de aprobar, controlar y dar seguimiento a sus operaciones financieras.

Situación actual y perspectivas

Actualmente el SINAC representa "un modelo de gestión institucional descentralizado y participativo que integra las competencias en materia forestal, de vida silvestre y áreas protegidas, con el fin de planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país". Administrativamente, el SINAC es un sistema constituido por subsistemas denominados áreas de conservación y una sede central.

El SINAC es un órgano desconcentrado, con personería jurídica instrumental y con gran autonomía financiera, aunque se mantiene la relación de tutela administrativa -dirección, planificación, coordinación y control- con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE); a futuro se busca convertir al SINAC en un ente descentralizado con personería jurídica propia que le permitiría una autonomía financiera plena orientada a delegar la administración de recursos hacia las áreas de conservación y áreas silvestres protegidas. A continuación se presentan las ventajas que lograría el SINAC como institución autónoma:

- No estaría sujeta al principio de caja única establecido en el artículo 66 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.
- Tendría autonomía presupuestaria y de administración de los recursos.
- Se transferirían ciertas competencias bien definidas del MINAE hacia el SINAC.
- Se cumpliría en su totalidad con todos los principios filosóficos del SINAC: la descentralización, la desconcentración y la democratización.
- La desconcentración se haría del SINAC hacia las áreas de conservación y áreas protegidas.

Fuente: SINAC, 2007.

Anexo 11. Evolución del marco legal institucional referido a conservación, Costa Rica

Ley 4465 - Año 1969

Propósito: Velar por la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso múltiple de los recursos naturales renovables. Mediante esta ley se creó la Dirección General Forestal (DGF) que permitió establecer zonas protegidas, reservas forestales, parques nacionales y reservas biológicas, además de conservar e incrementar la fauna y vida silvestre. No se consideró el establecimiento de refugios de vida silvestre. Para atender las responsabilidades encomendadas, la DGF estableció oficinas regionales distribuidas en todo el país considerando una división territorial similar a la establecida por MIDEPLAN.

Ley 6048 - Año 1977

Propósito: Promover el desarrollo y administración de los parques nacionales para la conservación del patrimonio natural del país. A su vez, mediante esta ley se transformó la Subdirección General de Parques Nacionales de la Dirección General Forestal en la Dirección General del Servicio de Parques Nacionales dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El énfasis central de esta ley fue la protección y control de parques nacionales y reservas biológicas; no se abordó en detalle el tema referido a las comunidades aledañas a las áreas protegidas.

Ley 7317 - Año 1992

Propósito: Asegurar la conservación de la vida silvestre mediante la introducción de tres subcategorías de manejo: los refugios nacionales de fauna y vida silvestre de tipo estatal, los de tipo privado y los de tipo mixto. A su vez, mediante esta ley se creó la Dirección General de Vida Silvestre, una unidad independiente de la Dirección Forestal y encargada de la administración de Refugios de Vida Silvestre.

Ley 7575 - Año 1996

Propósito: Adaptar las funciones de la ley forestal a las demandas actuales de la sociedad costarricense, introduciendo conceptos más modernos en términos de conservación. A través de esta ley se autorizó también la transformación de la Dirección General Forestal en la Administración Forestal del Estado y se crearon otras instancias relacionadas con el sector forestal, tal como el Fondo de Financiamiento Forestal, responsable de captar recursos financieros para el pago por los servicios ambientales que brindan los bosques y las plantaciones forestales y de lograr financiamiento para otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.

Anexo 12. Evolución del marco legal institucional referido a conservación - aspectos financieros, Costa Rica

Ley 4465 - Año 1969

Los conceptos de ingreso contemplados en el Fondo Forestal se presentan a continuación:

- Los derechos que se cobren por los aprovechamientos forestales en reservas forestales, reservas nacionales y fincas del Estado bajo la administración de la DGF.
- El valor de las multas y decomisos que se perciban de conformidad con la Ley.
- El producto de los derechos que se cobren por la explotación de productos secundarios como carbón vegetal, chicle, hule, raicilla, corteza de mangle y otros similares.
- El producto del impuesto arancelario para la exportación de productos y subproductos forestales.
- Las contribuciones voluntarias de algunos organismos relacionados con la conservación y toda otra persona física o jurídica interesada en la conservación de los recursos naturales, que estén creados o se crearan en el futuro.
- Los legados, donativos y, en general, toda clase de bienes y derechos que legalmente o por voluntad de los particulares deban ingresar al Fondo Forestal.
- Las contribuciones de organismos internacionales o gobiernos extranjeros, de conformidad con convenios suscritos para el desarrollo de programas forestales en particular y de recursos naturales renovables en general.
- El producto de un impuesto general por la explotación de cada metro cúbico de madera en troza.

Cabe indicar que la reglamentación y control del fondo fueron delegados a la Contraloría General de la República.

Ley 6084 - Año 1977

La creación del Fondo de Parques Nacionales estuvo sustentada por los siguientes artículos:

Artículo 6: El Servicio de Parques Nacionales (SPN) contará con los recursos que se le asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Contará, además, con las siguientes rentas, las cuales ingresarán al fondo de parques nacionales:

- Las donaciones que haga el Estado, cualquier persona física o jurídica, para ser administradas por el SPN. Estas donaciones quedan exoneradas del pago de los impuestos de Beneficencia, Timbre Universitario y derechos del Registro Público debiendo formalizarse según el Código Civil y leyes conexas.
- Las cuotas por derecho de entrada a los parques nacionales que acuerde el SPN.
- Los recursos que genere el SPN, en virtud del ejercicio de las funciones y atribuciones que esta ley asigna.
- El producto de la venta del timbre pro parques nacionales, que se crea en el artículo siguiente.

Artículo 7: Créase el timbre pro parques nacionales. El Banco Central de Costa Rica deberá emitir y recaudar su producto. Las denominaciones fueron:

- Timbre de un colón, que deberán incluirse en las patentes municipales de cualquier clase; y

- Timbre de cinco colones, que deberá ser cancelado en:
- Los pasaportes y salvoconductos que se expidan o visen para salir del país, salvo aquéllos que por tratados y leyes vigentes se encuentren exentos de impuestos y tasas.
- Los documentos necesarios para que se inscriba por primera vez un vehículo automotor en el Registro Público de la Propiedad de Vehículos.
- Las autenticaciones de firmas que haga el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Timbre de cien colones que deberán cancelar anualmente todos los clubes sociales, salones públicos de baile y lugares similares, con fines lucrativos, así como en las solicitudes para abrir negocios de esa naturaleza.

Ley 7317 - Año 1992

En términos financieros destaca la creación del Fondo de Vida Silvestre. A continuación se presenta el artículo que sustenta la creación del citado fondo.

Artículo 11: Con el objeto de hacer cumplir los fines de esta Ley y de atender los gastos que de ello se deriven, la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas contará con los recursos del Fondo de Vida Silvestre, los cuales estarán constituidos por:

- El monto resultante del timbre de vida silvestre (Artículo 124 de la Ley 7317).
- Los montos percibidos por concepto de permisos y licencias (se establecen en los artículos 31, 38, 53 y 64 de la Ley 7317).
- Los legados y donaciones de personas físicas y jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales, privadas o públicas y los aportes del Estado o sus instituciones.
- El monto de las multas y comisos, que perciba de conformidad con la Ley 7317.

Ley 7575 - Año 1996

A nivel financiero esta ley tiene el propósito de diversificar la captación de ingresos y clarificar su asignación. Seguidamente se presentan los conceptos referidos a la captación de ingresos establecidos en el artículo 39.

Artículo 39: Los recursos del Fondo Forestal se constituirán de la siguiente manera:

- Monto recaudado por el impuesto a la madera.
- Los legados y donativos que reciba el Ministerio del Ambiente y Energía.
- Las contribuciones de organismos nacionales e internacionales, privados o públicos, conforme a convenios o donaciones.
- Las emisiones de bonos forestales ya aprobadas y las que se emitan en el futuro. Con estos bonos se podrán cancelar impuestos o tributos de toda índole.
- El monto de multas y decomisos que perciba el Estado, de acuerdo con la presente Ley.
- Los ingresos por concepto de venta de árboles provenientes de viveros forestales, de madera cuyo dueño se desconozca y el producto de los decomisos cuando sea procedente.
- Los ingresos por concepto de venta de semillas forestales.
- Los ingresos provenientes de la venta de publicaciones y otros documentos necesarios para cumplir con los fines de la Ley.
- El valor de los cánones o tasas que el Ministerio de Ambiente y Energía determine, producto de los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas, cualquiera que sea su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del Estado.
- Los recursos provenientes de otros ingresos relacionados con el campo forestal.

En términos financieros se establece la creación del Fideicomiso para las Áreas Silvestres Protegidas como un instrumento de administración más ágil, el Fondo de Parques Nacionales y los otros dos fondos (Forestal y Vida Silvestre) se unifican dentro del fideicomiso en mención. También se actualizan los montos del timbre de parques nacionales y se autoriza a cobrar tarifas diferenciadas por ingreso a las áreas silvestres protegidas a residentes y no residentes y por área protegida según los servicios que se brinden.

Por último, se autoriza al SINAC a otorgar la concesión de servicios no esenciales en las áreas protegidas, según lo establece el artículo 39 de esta ley.

Anexo 13. Herramienta de evaluación del marco legal e institucional del Sistema de Áreas Protegidas usada por el SINAC en Costa Rica

Instrucciones

Para las secciones 1 y 2:

- Cada pregunta debe ser respondida de manera espontánea. El facilitador debe tomar nota de los aspectos principales.
- Las alternativas tipo planteadas en cada pregunta deben ser leídas detenidamente (comienzan con un estado ideal y terminan con el estado menos deseado). Luego, se procede a marcar con una "X"

todas las alternativas aplicables dentro de la pregunta que ha sido respondida.

- Por último, se identificarán las áreas específicas donde se requieren diagnósticos más profundos para plantear un plan de acción viable para lograr cambios estructurales en el sistema legal.

Para la sección 2:

- Considerar como insumos los aspectos discutidos durante la sección 1 para la identificación de las características ideales del marco legal institucional.

1. Marco legal e institucional del Estado:

1.1. ¿Permite el marco legal e institucional del Estado crear instituciones autónomas capaces de ajustar su estructura a los cambios requeridos para lograr la sostenibilidad financiera del Sistema de Áreas Protegidas?

Referencias

	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.
	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.
	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.
	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 define el presupuesto que le corresponde a cada dependencia.

En función de las referencias seleccionadas explique brevemente la situación actual y analice la mejor opción para el Sistema de Áreas Protegidas.

1.2. ¿Permite la estructura legal del Estado la creación y retención de ingresos propios: impuestos o recursos autogenerados (por ejemplo, por venta de bienes y servicios)?

Referencias

	La estructura legal del Estado permite la creación, aprobación y retención de ingresos específicos que no sean únicamente impuestos y que puedan ser recaudados por las instituciones interesadas en su administración.
	Existen instancias intermediarias que gestionan o aprueban los nuevos conceptos de ingreso que las instituciones necesitan incorporar.
	La estructura legal del Estado mantiene la potestad de aprobar cualquier rubro de ingreso para las instituciones.

Con base en las referencias anteriores, analice las posibilidades y mecanismos de creación de ingresos propios que podría tener el Sistema de Áreas Protegidas.

1.3. ¿Existe un proceso de formulación y aprobación de presupuesto para las áreas protegidas?

Referencias

	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.
	Existen además otras instituciones gubernamentales autorizadas para la aprobación de los presupuestos institucionales.
	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 Presupuesto de la República.

Explique la situación actual y analice las posibilidades de mejorar el proceso de formulación y aprobación de presupuestos.

1.4. ¿Contiene el marco legal e institucional del Sistema de Áreas Protegidas actual todos los elementos requeridos para garantizar la generación de ingresos y para promover la sostenibilidad financiera a largo plazo?

Referencias

	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 Sistema de Áreas Protegidas contempla la creación de ingresos por medio de impuestos u otras fuentes de ingresos propios.
	Los ingresos del Sistema de Áreas Protegidas provienen directamente de los aportes/financiamiento del Estado.

Explique la situación legal actual y analice las posibilidades de mejorar la legislación relacionada a la generación de ingresos para el sistema de áreas protegidas.

1.5. ¿Existen mecanismos adecuados para la participación de la sociedad civil (ONG, asociaciones, clubes, otros) en la generación de ingresos en las áreas protegidas?

Referencias

	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 algunos 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 Áreas Protegidas 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 Sistema de Áreas Protegidas.

Explique la situación actual y analice las posibilidades de mejorar la administración de los ingresos con participación de la sociedad civil.

1.6. ¿Se realiza la administración de los ingresos de forma centralizada o se permite la administración descentralizada de los ingresos de las áreas protegidas?

Referencias

	Cada área protegida tiene su propia cuenta y debe administrar sus propios recursos.
	Los ingresos de las áreas protegidas pueden ser depositados directamente en una única cuenta o fondo administrado por el Sistema de Áreas Protegidas.
	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 Áreas Protegidas tienen que ser depositados en las cuentas del Fondo General de la Caja Única del Estado.

Explique la situación actual y analice las posibilidades de mejorar esta situación.

1.7. ¿Cómo se realiza la asignación presupuestaria para las áreas protegidas y para el Sistema de Áreas Protegidas?

Referencias

	El Sistema de Áreas Protegidas asigna el presupuesto en función de los costos de operación de cada área protegida.
	El Sistema de Áreas Protegidas ha diseñado alguna metodología de distribución de presupuesto con variables aplicables para todas las áreas protegidas.
	El Sistema de Áreas Protegidas asigna un presupuesto igual a lo que genera cada una de las áreas protegidas.
	El Sistema de Áreas Protegidas asigna un presupuesto porcentual para cada una de las áreas protegidas.
	El Sistema de Áreas Protegidas asigna un presupuesto fijo igual para cada una de las áreas protegidas.

Explique la situación actual y analice las posibilidades de mejorar la asignación del presupuesto a las áreas protegidas.

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

Referencias

	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 áreas protegidas.
	En las áreas protegidas 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).

Explique la situación actual y analice las opciones para mejorar la estructura financiera.

1.9. ¿Existe el personal adecuado y dedicado a la administración de los recursos financieros y gestión del plan financiero?

Referencias

	En el Sistema de Áreas Protegidas hay suficientes recursos humanos capacitados y dedicados para la administración de los recursos financieros y plan de financiamiento.
	En el Sistema de Áreas Protegidas hay suficientes recursos humanos básicos para la administración de los recursos financieros y no existe un plan de sostenibilidad financiera ni personal encargado de este tema.
	En el Sistema de Áreas Protegidas el personal básico no cuenta con la capacitación para la administración de los recursos financieros y no existe un plan de sostenibilidad financiera ni personal encargado de este tema.
	En las áreas protegidas no se cuenta con una persona que tenga conocimientos en administración financiera.

Explique la situación actual y analice las posibilidades de mejorar.

1.10. ¿Se está desarrollando un plan de sostenibilidad financiera para el sistema de áreas protegidas? Indique el estado del proceso o las razones por las que no se está realizando.

1.11. ¿Qué papel juegan las ONG especializadas en el fortalecimiento financiero del Sistema de Áreas Protegidas?

	Nivel de participación: Alto-bajo-medio		Nivel de impacto: Alto-bajo-medio		Toma de decisiones: Alto-bajo-medio
--	--	--	--------------------------------------	--	--

Comente y/o explique sus selecciones.

1.12. ¿Existe participación comunitaria en la administración financiera de las áreas protegidas?
Si existe participación, indique cómo y cuáles son los beneficios; si no la hay, indique las razones.

2. Estructura financiera ideal para el Sistema de Áreas Protegidas

Áreas	Descripción	Existe	
		Si	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.		
Sostenibilidad financiera a largo plazo	Encargada de formular, implementar, actualizar y evaluar la estrategia financiera a largo plazo y planes de negocios del sistema de áreas protegidas.		
Servicios generales	Encargada de brindar 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.		

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

Conclusión

¿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 (cabildo, reformas legales)	
Participación de otros actores (sector privado, academia, sociedad civil)	

Anexo 14. Notas para la facilitación de la herramienta de evaluación del marco legal e institucional del Sistema de Áreas Protegidas

Aspectos generales

Una evaluación es más efectiva -y más objetiva- si es facilitada por un profesional externo. El facilitador ayuda a diseñar el proceso de evaluación más apropiado para la situación específica. Una evaluación puede ser conducida utilizando una variedad de metodologías, entre las que es posible incluir entrevistas personales, trabajo en grupos pequeños y/o un taller. El punto central es promover una discusión general acerca de la etapa actual de desarrollo, tanto como sobre los rumbos a seguir. El facilitador actúa como un moderador a lo largo del proceso, proporcionando información contextual, facilitando el proceso, documentando el proceso de evaluación y ayudando a identificar los mejores métodos para desarrollar un plan de acción de mejora. La reflexión objetiva y las instrucciones claras son producto de una evaluación bien planeada y bien facilitada. Cuando se necesite seleccionar a un facilitador, es importante tener en cuenta que los profesionales de desarrollo institucional son los más adecuados para llevar adelante esta tarea, dado que cuentan con la habilidad necesaria para planificar e implementar procesos de fortalecimiento institucional.

Más que con ningún otro tipo de intervención, durante un proceso de facilitación es importante desarrollar la confianza y la seguridad de los participantes para realizar una evaluación eficiente. Asimismo, se deben definir los diferentes niveles de confidencialidad con los que se manejará la información resultante de la evaluación. Finalmente, se deben hacer todos los esfuerzos necesarios para asegurarse de que no está realizando una evaluación simplemente para cumplir con las exigencias de un donante.

Antes de la aplicación de la herramienta evaluación

Es importante trabajar muy estrechamente con los actores clave del Sistema de Áreas Protegidas para

aclarar los objetivos de la evaluación y diseñar conjuntamente un proceso de implementación que se ajuste a la cultura organizacional.

En el proceso de preparación, el facilitador debe:

- Coordinar el momento adecuado y planificar cuidadosamente la evaluación.
- Ponerse en contacto con organizaciones públicas (Finanzas o Hacienda, Planificación, Contraloría) y privadas especializadas que poseen información sobre las finanzas de las áreas protegidas (TNC, WWF, CI, IUCN).
- Asegurar que los actores clave comprendan el proceso, los beneficios y los resultados esperados.
- Permitir que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) determine quién debe participar en la evaluación (incluyendo los participantes internos y externos) y convoque formalmente a la evaluación.

Antes de comenzar un proceso de evaluación, se debe discutir con los actores clave del SNAP el uso que se le dará a la información generada durante la evaluación a fin de determinar el grado de confidencialidad exigido para satisfacer a todas las partes involucradas.

Durante la aplicación de la herramienta

Al comenzar la evaluación, el facilitador debe explicar a los participantes los antecedentes y los objetivos y debe detallar el proceso que se utilizará. Además, el facilitador debe informar sobre los siguientes temas:

- Especificar los beneficios potenciales que brindará realizar una evaluación: identificar las omisiones y

prioridades, mejorar la eficiencia, demostrar profesionalismo ante los donantes y promover el acceso a fondos, monitoreo y documentación del progreso, destacar las áreas de desacuerdo que pueden conducir a una discusión y a aprendizajes enriquecedores.

- Si alguna ONG internacional está involucrada de alguna forma y los objetivos que persigue a través de la autoevaluación.
- Explicar por qué la herramienta es más efectiva si se facilita el proceso externamente.
- Enfatizar el valor del aprendizaje mutuo y de la visión compartida que puede proporcionar la evaluación.
- Explicar el formato de la herramienta de evaluación.
- Indicar que las discusiones se deben concentrar en el futuro. El objetivo es identificar y resolver problemas, no extenderse en quejas del pasado.

Después de la aplicación de la herramienta

Lo que sucede luego de la evaluación es tanto o más importante que el ejercicio mismo. Aspectos a considerar:

- La evaluación debe establecer una línea de base para medir el progreso en el tiempo. A partir de los resultados de la evaluación se debe desarrollar un plan de acción, que debe establecer las metas que se desea alcanzar dentro de un período específico. También debe identificar quiénes serán los responsables.
- Idealmente, el facilitador debe apoyar con seguimiento a fin de realizar controles periódicos del progreso del plan de acción.
- Los resultados agregados y las recomendaciones de la evaluación deben usarse como insumos clave para desarrollar iniciativas de reforma del marco legal e institucional, que deben ser incorporadas a la estrategia financiera.

Anexo 15. Formulación del plan financiero: El caso Ecuador

Esta sección presenta los componentes centrales de un plan financiero en base a la experiencia lograda en el Ecuador¹. Los resultados incluidos en este anexo han sido extraídos principalmente de los documentos: a) Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: 2007-2016² y b) Plan de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador³. El plan contiene las siguientes secciones resumidas abajo.

1. Marco general del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La Constitución Política del Ecuador declara de interés público al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP) a fin de garantizar la conservación, la biodiversidad y los servicios ecológicos, de conformidad con los tratados y convenios internacionales (artículo 86, numeral 3, y artículo

248). Además, dispone que el Estado tiene el derecho soberano sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con la participación de las poblaciones involucradas y la iniciativa privada.

El SNAP, de acuerdo a su Plan Estratégico (2007-2016), promueve la gestión de cuatro subsistemas para la gestión integrada de las áreas protegidas en el Ecuador. Los subsistemas son: Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales (APGS), Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas (APC) y Áreas Protegidas Privadas (APPRI). De estos subsistemas, el PANE representa el de mayor cobertura geográfica (véase el recuadro A).

Recuadro A. Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE)

El PANE protege actualmente 4.757.986 hectáreas de superficie terrestre (18,7% del territorio nacional) y 14.110.000 hectáreas de superficie marina que contienen elementos biológicos y ecológicos de importancia para el bienestar actual y futuro de la población ecuatoriana. Tal extensión territorial contiene recursos naturales de interés nacional, como fuentes de agua que abastecen a centros poblados y amplias zonas de producción agropecuaria. Además provee belleza escénica para la industria turística que es el cuarto rubro de generación de recursos para el Ecuador. Dentro de la superficie protegida, igualmente, se encuentra una significativa diversidad cultural que se concreta a través de la presencia de numerosos pueblos y nacionalidades indígenas y poblaciones Afroecuatorianas.

Actualmente el PANE cuenta con 35 áreas, 13 de las cuales tienen extensiones superiores a las 100 mil hectáreas (Reserva Biológica Marina de Galápagos; Parques Nacionales: Yasuní,

Galápagos, Sangay, Llanganates, Sumaco–Napo–Galeras, Podocarpus; Reserva de Producción Faunística Cuyabeno; Reservas Ecológicas: Cayambe Coca, Cotacachi - Cayapas, Los Illinizas, Antisana, Mache–Chindul), y 11 áreas que tienen extensiones mayores a las 5000 hectáreas (Reserva Biológica Limoncocha; Reservas de Vida Silvestre: Manglares Estuario Río Muisne, El Zarza, La Chiquita, Isla Corazón, Pasochoa, Isla Santa Clara Reserva Geobotánica Pululahua; Parque Nacional El Cóndor; Áreas Nacionales de Recreación: El Boliche, Parque Lago). Las 11 áreas restantes (Reservas de Producción Faunística: Chimborazo, Manglares El Salado; Parques Nacionales: Machalilla, Cotopaxi, El Cajas; Reservas Ecológicas: Cofán- Bermejo, Cayapas Mataje, Manglares-Churute, Arenillas, El Ángel; Reserva Biológica El Quimi, RPF) tienen superficies menores a 5.000 ha. El área protegida más antigua del Ecuador es el Parque Nacional Galápagos, creado en 1936 y la más nueva es la Reserva Biológica El Quimi que fue creada en enero de 2007.

Fuente: MAE 2007.

1. El proceso de sostenibilidad financiera de áreas protegidas en Ecuador ha sido apoyado por los siguientes grupos y/o mecanismos: Grupo Promotor (liderado por el MAE, véase el anexo 17), MoU (mecanismo orientado a implementar el Programa de Trabajo en Áreas Protegidas de la Convención Mundial de Biodiversidad), G9 (Grupo de ONG internacionales que coordina acciones y asigna financiamiento) y Grupo de Trabajo de Donantes (bilaterales y multilaterales que coordina las prioridades de inversión dentro del MAE).
2. Desarrollado por el Ministerio de Ambiente del Ecuador y otras entidades, 2007.
3. Elaborado por Mentefactura. Ecuador, 2007.

A pesar que la constitución y varias leyes declaran al SNAP de interés público, tal reconocimiento no se incluye en todas las políticas y prácticas sectoriales. El marco legal para la gestión del Sistema de Áreas Protegidas se resume en el cuadro I.

Las áreas protegidas en el Ecuador cumplen un rol fundamental no solamente porque son guardianas de la biodiversidad -para que futuras generaciones puedan disfrutar de los recursos naturales y de sus posibles usos- sino también porque generan bienes y

servicios ambientales que actualmente contribuyen económicamente para el desarrollo de ciudades y comunidades locales del Ecuador. El cuadro II ilustra los beneficios que ofrecen las áreas protegidas.

En el Ecuador 227.986 personas (1,75% de la población) viven dentro o en los límites de las áreas protegidas del SNAP. Estas familias dependen directamente de las áreas protegidas para su subsistencia y para el mantenimiento de sus modos de vida tradicionales.

Cuadro I. Marco político y legal relacionado a la sostenibilidad financiera del SNAP

Marco Político

- Convenio sobre la Diversidad Biológica-RO 647 del 6 de marzo de 1995.
- Declaración del Milenio (2000).
- Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001-2010. DE 2232 del 9/01/2007.
- Estrategia Forestal

Marco Legal

- Leyes: de gestión ambiental (Ley No. 37. RO/ 245 de 30 de julio de 1999), de Aguas (RO No. 687 de 18 de mayo de 1987), de Turismo (y Reglamento de Turismo para Áreas Protegidas-RO N° 733 - 27/12/2002), de Régimen del Sector Eléctrico (y el Reglamento Ambiental para Actividades

Eléctricas - DE No. 1761, publicado en Registro Oficial No. 396 de 23 de agosto de 2001), de Reforma Tributaria (RO No. 325 - Lunes 14 de mayo del 2001), de Mercado de Valores (RO No. 367 del 23 de julio de 1998) y de Modernización del Estado y de Presupuestos del Sector Público.

- Codificación a la Ley Forestal - RO 418 del 10 de septiembre del 2004.
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva - ERJAFE.
- Código civil - RO/Sup 104 de 20 de noviembre de 1970.
- Reglamentos: General de la Ley de Presupuestos del Sector Público y Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Cuadro II. Beneficios ofrecidos por las áreas protegidas⁴

Beneficios	Descripción
Recreación y desarrollo del turismo responsable	El turismo constituye la cuarta fuente de ingresos del país. En el año 2003, en total se recibieron 403.000 visitantes (68% de origen nacional). De este total, 260.745 visitaron el SNAP continental (Ministerio de Turismo, 2003)
Generación de agua	34% de la población ecuatoriana (4,5 millones de personas) reciben agua en sus hogares provenientes de los recursos hídricos de las áreas protegidas. Sólo la capital de país consume más de 17 mil millones de litros de agua al mes para atender a su población (1,5 millones de personas), industria y áreas de riego aledañas.

Una aproximación al aporte de las áreas protegidas a las condiciones de vida de tales poblaciones fue realizada en 2007 por Lascano y otros⁵. Las principales conclusiones del estudio realizado fueron:

- Provisión de alimentos y de plantas medicinales. Estos beneficios, aunque varían por región, indican que en promedio cada familia se beneficia con US\$127 mensuales (en la sierra, un promedio de

US\$200, y en la costa, US\$83,3). En la sierra estos valores se explican en un 80% por la extracción de recursos naturales.

- Significativa contribución no monetaria. Esta contribución se evidencia en el uso de recursos para la construcción de viviendas, fabricación de artículos de hogar, fabricación medios de transporte, uso de leña y de agua.

4. Basado en estudios realizados por Mentefactura (2007), Villacrés (2005), Randi Randi (2007) y Rivadeneira y Galárraga.

5. Para este estudio se realizaron 939 encuestas en 21 áreas protegidas con un 5% de margen de error.

- El nivel de empleo en actividades de conservación o turismo es baja en comparación al nivel empleado en actividades extractivas que presionan a las áreas protegidas (entre el 5% y el 7% de los hogares tiene una persona empleada en actividades de turismo).

2. Antecedentes financieros

Un primer aspecto identificado en el Análisis de Necesidades de Financiamiento del SNAP es la sustancial diferencia de financiamiento que existe entre el Parque Nacional y la Reserva Marina de Galápagos con las áreas protegidas continentales (MAE 2005). A continuación se presentan cifras clave que ilustran tal situación.

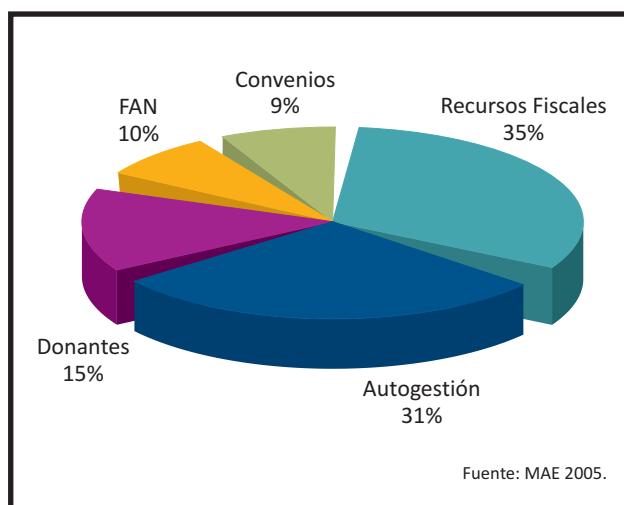
- La inversión total en las Áreas Naturales del Estado en 2003 ascendió a US\$8.718.650 (0,05% del presupuesto del Estado). De este monto, el 70% se destinó al Parque Nacional y Reserva Marina de Galápagos, sólo US\$2.705.788 se asignaron a las Áreas Naturales del Estado continental.
- Las Áreas Naturales del Estado a nivel continental cuentan con un inventario de bienes y equipos valorado en US\$1.610.373, monto que representa el 38% del inventario total disponible para las áreas de Galápagos. Tal situación se explica parcialmente por la alta capacidad del área Galápagos para generar ingresos de autogestión. En 2003, esta área generó 4,8 veces más recursos de autogestión que el total de las 31 áreas continentales (MAE 2006).
- En 2003, 306 personas trabajaban en las áreas protegidas de Galápagos (30% eran funcionarios del Ministerio del Ambiente) mientras que 277 prestaban servicios al SNAP continental (158 mantenían relación laboral con el MAE y 119 eran financiadas con recursos de proyectos y donantes). Las áreas amazónicas cuentan con la menor cantidad de personal en relación a su tamaño (Yasuní y Cuyabeno registran un índice de más de 80.000 hectáreas por persona) y existen 5 áreas que no tienen personal asignado (MAE 2005).

Otro aspecto que resalta del análisis de necesidades financieras es el insuficiente nivel de financiamiento existente.

- Los resultados del análisis establecieron que los recursos disponibles en las Áreas Naturales del Estado a nivel continental sólo cubren el 45% del requisito para el escenario básico de conservación. Esto genera una limitada inversión, escaso número de guardaparques y un equipamiento insuficiente en relación a las demandas y necesidades de cada área (MAE 2005).

- De lo destinado a las Áreas Naturales del Estado a nivel continental, US\$215.741 se asignan a gastos de inversión y US\$1.733.706 a gastos corrientes (de esto, el 72% se destina a personal).
- El financiamiento actual de las Áreas Naturales del Estado indica que se debe elevar la participación de donantes, el fondo de áreas protegidas y los convenios (véase el gráfico A). El mayor porcentaje de financiamiento procede de los recursos fiscales (35%).
- Los ingresos de autogestión de las Áreas Naturales del Estado a nivel continental provienen casi exclusivamente de la venta de especies valoradas por el ingreso de turistas. El 87% de los ingresos se generaron en cinco áreas (Cotopaxi, Machalilla, Cuyabeno, Chimborazo y Cotacachi-Cayapas). En el otro extremo 13 áreas generan menos del 5% de los ingresos de autogestión del año 2006.

Gráfico A. Fuentes de financiamiento de las Áreas Naturales del Estado



3. Objetivos

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 y estrategias de comunicación e incidencia política del SNAP en la gestión pública.

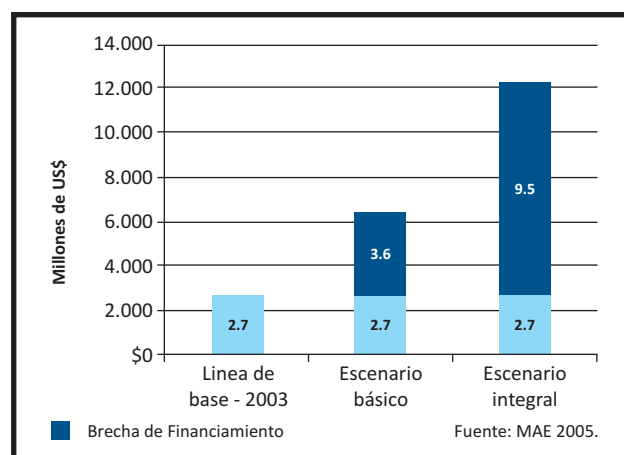
Objetivos específicos:

- **Objetivo 1:** Incrementar el aporte estatal al financiamiento del SNAP, aumentar la contribución de actores públicos y privados (nacionales e internacionales) y de autogestión.
- **Objetivo 2:** Generar un marco normativo e institucional claro que fomente la participación de actores privados y comunitarios en los mecanismos de financiamiento del SNAP.
- **Objetivo 3:** Posicionar al SNAP como un sector estratégico para el desarrollo económico del país, dentro de la opinión pública y encargados de tomar decisiones.
- **Objetivo 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.
- **Objetivo 5:** Garantizar que actores públicos, privados y comunitarios participen activamente en la implementación de la estrategia de sostenibilidad financiera.

4. Determinación de brechas de financiamiento

De acuerdo al Análisis de Necesidades de Financiamiento (MAE 2005), las 31 áreas protegidas continentales requieren anualmente un total de US\$6.293.455 para el escenario básico y US\$12.211.681 para el escenario integral. Si el financiamiento no se incrementa, la brecha anual para el escenario básico asciende a US\$3.587.667 y para el escenario integral a US\$9.505.893. En este sentido, los resultados obtenidos en el Análisis de Necesidades de Financiamiento de 2005 permiten concluir que las Áreas Naturales del Estado no han mejorado su situación financiera en relación al nivel de financiamiento alcanzado en 1998.

Gráfico B. Brecha de financiamiento del SNAP, Ecuador



5. Análisis de prioridades para inversiones y estrategias de financiamiento

Este análisis identificó las barreras para la mejora del sistema y describió la situación actual de 13 aspectos críticos que deben resolverse a fin de favorecer la viabilidad financiera del sistema. El proceso seguido en Ecuador determinó estrategias puntuales para superar los retos del sistema, tales estrategias fueron agrupadas en dos categorías: a) generación de recursos (Recursos fiscales, Ingresos de autogestión, Donaciones personales y empresariales, Capitalización del fondo ambiental nacional, Donaciones internacionales, Turismo sostenible, Administración por terceros y Manejo por sitio) y b) consolidación del SNAP (Marco legal e institucional, Reconocimiento social del SNAP, Posicionamiento del SNAP, Fortalecimiento de capacidades y Manejo administrativo y financiero). El cuadro III resume los retos principales y las estrategias identificadas para promover la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador

Cuadro III. Matriz de problemas y estrategias: SNAP - Ecuador

Problemas	Situación actual	Estrategias	Situación esperada
La inversión del Estado es insuficiente para cubrir las necesidades financieras del SNAP	El financiamiento del Estado solamente cubre el 16.4% de las necesidades básicas del SNAP. Adicionalmente, existe una capacidad limitada para influenciar en las asignaciones presupuestarias	Incremento de los recursos fiscales a través de la orientación de la inversión Estatal	Se han logrado cubrir los requerimientos financieros del Escenario Básico y se está avanzando en el logro del Escenario Integral en un número importante de las áreas protegidas del PANE
Mecanismos insuficientes para aumentar el ingreso corriente y para diversificar las fuentes de ingresos	El SNAP actualmente se alimenta de cuatro fuentes de ingreso estables: Presupuesto del Estado, ingreso de turistas, el FAN y otros convenios. Existe una insuficiente inversión en el SNAP por la limitada capacidad de generar y gestionar recursos de diversas fuentes	Aplicar y diversificar los mecanismos para la generación de recursos de autogestión que incluyan instrumentos de reinversión	El financiamiento del SNAP proviene de múltiples estrategias disminuyendo así la dependencia de una de ellas (disminución de riesgo). Se aplican mecanismos financieros innovadores para la gestión de los otros subsistemas del SNAP
Los actores privados están ausentes del financiamiento de las ANP del Estado	Existen pocas experiencias de apoyo desde el sector privado para el manejo y financiamiento de las AP del PANE	Desarrollar instrumentos de donación para canalizar recursos de personas naturales y jurídicas	Empresas y personas individuales conocen la importancia de las ANP del PANE y aportan para su manejo
Pocas áreas están consideradas en el FAN	El FAN actualmente solo cubre 11 AP del PANE con un financiamiento restringido en cada una	Capitalizar el fondo de áreas protegidas	Todas las áreas protegidas del PANE están consideradas en el ciclo FAN con fondos que apoyan a su gestión
Los fondos de la cooperación internacional se han reducido en los últimos años y muchas veces se duplica la inversión	El Ecuador ha visto una tendencia decreciente en los fondos de la cooperación internacional desde el año 1998 y muchas veces se duplica la inversión en áreas y temas	Coordinar una estrategia con la cooperación internacional para focalizar y aumentar el financiamiento en el SNAP y en su zona de influencia	La inversión en el SNAP por parte de la cooperación tiene canales de coordinación y se ha incrementado su financiamiento
No se han realizado las inversiones suficientes para aumentar y mejorar la calidad de los servicios y el flujo de visitantes al SNAP	Falta de financiamiento para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por las AP para las actividades turísticas, tales como infraestructura, guianza, entre otros	Implementar la estrategia de turismo sustentable en áreas protegidas	Se han implementado modelos sustentables de manejo turístico en las áreas protegidas que generan recursos para el Sistema e involucran a los visitantes en la conservación de las áreas
Poca claridad en las modalidades de administración participativa y administración conjunta, o acerca del nivel de participación deseado	No existe una política concertada de participación, administración conjunta o delegación. Se está desarrollando la concesión de El Boliche como un caso piloto	Implementar la estrategia de administración por terceros	Los actores locales están integrados al SNAP a través de estrategias de administración por terceros manejándolos con éxito
Faltan espacios de coordinación que involucren a los actores y grupos de interés del SNAP	Descoordinación en el manejo del SNAP, que involucre a otros actores en el manejo y sostenibilidad financiera del área protegida	Promocionar la coordinación de actores a nivel local, donde se incida en la generación de beneficios a las comunidades (Planes de Manejo)	Los actores nacionales, internacionales y locales se encuentran integrados a la gestión del SNAP y participan en el financiamiento del Sistema. Las comunidades locales reciben beneficios directos del SNAP y lo conocen. Los servicios que generan las áreas protegidas son reconocidos y valorados por autoridades, comunidades, usuarios directos e indirectos y apoya financieramente al SNAP y la gestión de recursos naturales

Problemas	Situación actual	Estrategias	Situación esperada
El marco regulatorio e interinstitucional no responde a las necesidades de sostenibilidad financiera del SNAP	Las ambigüedades en el marco legal no permiten diversificar la generación de recursos. Dentro del marco legal vigente no se reconoce la posibilidad de desarrollar los nuevos instrumentos y mecanismos y no existe una clara inclusión de otros sectores. Existe una confusión de responsabilidades a nivel de los responsables de las ANP, las Direcciones Regionales y la DNBAPVS. Esta situación también afecta a la colaboración de diversas organizaciones como gobiernos locales y la cooperación internacional	Fortalecer el marco normativo e interinstitucional para el desarrollo de la aplicación de una base legal coherente y simplificada que permita la gestión, captación, reinversión de los recursos generados en el SNAP y gasto eficiente	La Autoridad Ambiental cuenta con una base legal coherente y simplificada que permite la gestión, captación, reinversión de los recursos generados en el SNAP y gasto eficiente. Existe una estructura sólida para la implementación de la ESF SNAP que involucra a diferentes actores de la gestión y permite la relación directa de los mismos
La conservación del SNAP y por lo tanto su financiamiento no es una prioridad estratégica para el Estado, los ciudadanos o para el sector privado	Escaso conocimiento y posicionamiento estratégico del potencial del SNAP para el desarrollo del país. No existen mecanismos de difusión del aporte del SNAP a la economía nacional y al desarrollo del país	Impulsar el reconocimiento social de la contribución de las áreas protegidas al desarrollo nacional, motivando el apoyo y el compromiso de los actores sociales	El SNAP se ha posicionado en las políticas de Estado como un elemento fundamental en el desarrollo del país. Existe un reconocimiento social de la contribución de las áreas protegidas al desarrollo nacional, motivando el apoyo y el compromiso de nuevos actores sociales
Los tomadores de decisión no consideran al SNAP como un factor fundamental para el bienestar de las ciudades y el desarrollo del país	Pocos tomadores de decisión conocen del SNAP y lo han incorporado en sus decisiones	Posicionar al SNAP en las políticas del Estado como un elemento fundamental del desarrollo del país para incidir en los tomadores de decisión	Existe apoyo político en varias instancias del Estado para aplicar la ESF SNAP
Autonomía limitada y pocos incentivos para que los administradores del AP alcancen niveles adecuados de autogestión	Los responsables de las AP no son ordenadores de gasto ni jueces de primera instancia. No existen esquemas de incentivos para la apropiación de los nuevos modelos y herramientas de planificación financiera	Fortalecer a la autoridad ambiental nacional y a las áreas protegidas en la implementación de la ESF SNAP	Existe una estructura en el Ministerio del Ambiente (DNBAPVS) que implementa y da seguimiento a la ESF SNAP apoyando a la gestión local de financiamiento en las áreas. Los responsables del área están liderando procesos de negociación y financiamiento local de las AP
La estructura actual debilita la unidad y coordinación del SNAP, el AP tiende a trabajar en unidades independientes sin un enfoque sistemático para su manejo financiero. Poca capacidad de ejecución, control y de seguimiento de los recursos financieros.	Los enlaces para la gestión financiera entre los diferentes niveles del MAE son débiles o inexistentes, especialmente entre Planta Central y las Unidades Administrativas de las AP. Esta situación genera problemas para el manejo financiero y administrativo. No existe ningún mecanismo de reporte para la información financiera relacionada con el AP, esto limita la capacidad del Gobierno para realizar decisiones financieras estratégicas	Reestructurar el manejo administrativo y financiero del SNAP, simplificar la cadena de planificación operativa y generar vínculos explícitos con otras áreas de gestión	El manejo administrativo y financiero del SNAP tiene estrecha relación con la planificación del Sistema. El SAG se ha implementado en todo el PANE y ha permitido transparentar la información financiera del gasto y aportes de organizaciones públicas y privadas a las áreas

6. Implementación de estrategias de sostenibilidad financiera

La experiencia de Ecuador presenta importantes avances en la ejecución de la estrategia nacional de sostenibilidad financiera para el sistema de áreas protegidas. En este marco, además de claros

lineamientos a nivel de estrategia fiscal, de acercamiento con la cooperación internacional y de incidencia política (véase el recuadro B), destaca el proceso y los resultados alcanzados a nivel de mecanismos financieros de autogestión, experiencia que tiene un carácter innovador y potencial de réplica en otros contextos.

Recuadro B. Estrategias para el manejo fiscal, cooperación internacional e incidencia política

Estrategia fiscal¹: Busca identificar si las restricciones fiscales existentes para el incremento de los recursos hacia el Sistema son de carácter económico, estructural y/o legal. Así, se determina el esquema de manejo operativo de las finanzas públicas del sistema² (por ejemplo, fuentes y flujos de ingreso y gasto) a fin de identificar indicadores que permitan caracterizar demandas no satisfechas, el nivel de ejecución del gasto, etc. Luego se evalúa si existe o no una relación de intercambio entre estabilidad fiscal y mayor asignación presupuestaria al Sistema. A continuación se procede a identificar las reformas necesarias para el incremento de recursos del sistema (mejoras de gestión, reducción de asimetrías de información, modificaciones legales, etc.).

Estrategia con la cooperación internacional: Busca promover una mejor articulación del cluster para el financiamiento de la conservación a fin de optimizar los esfuerzos y generar sinergias entre las organizaciones que lo integran. A su vez, se requiere que la Dirección de Asuntos Internacionales del MAE en coordinación con el INECI logren un mejor posicionamiento dentro de las mesas de trabajo que mantienen los diferentes organismos de cooperación³. Del mismo modo, y debido a la existencia de asimetrías de información entre los diferentes

cooperantes, es prioritario enmarcar los esfuerzos de los organismos de cooperación dentro de una Agenda País que aborde explícitamente el desarrollo del Sistema de Áreas Protegidas y que facilite la armonización de las iniciativas orientadas hacia la conservación.

Estrategia de incidencia política⁴: Busca asegurar que las diferentes iniciativas y mecanismos propuestos para alcanzar la sostenibilidad del Sistema sean conocidos y adoptados por los actores clave. En este sentido, se requiere que los encargados de tomar decisiones actúen de acuerdo a los objetivos de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP, de forma que se propicien acciones coordinadas para la consecución de cofinanciamiento, generación de reformas legales y formación de capacidades, entre otras. El desarrollo de la estrategia de incidencia política comprende la identificación de los actores relacionados a la implementación de cada mecanismo financiero. Sobre esta base, se desarrollará una estrategia de acercamiento a los actores, identificando espacios y mensajes clave a ser comunicados. Adicionalmente, se identificará el vínculo entre los productos desarrollados dentro de la ESF-SNAP con otros procesos nacionales y locales paralelos que puedan brindar oportunidades de beneficio mutuo.

1. Esta estrategia aún se encuentra en etapa de formulación, por lo que sólo se presenta información referente a la metodología de trabajo considerada para su planteamiento.

2. El anexo 18 presenta esquemáticamente el modelo de operación de las finanzas públicas en Costa Rica, Colombia, Ecuador y Panamá.

3. Más allá de las coordinaciones en torno al Parque Nacional y Reserva Marina Galápagos que es el área protegida que concentra el mayor interés de la cooperación internacional.

4. Esta estrategia aún se encuentra en etapa de formulación, por lo que sólo se presenta información referente a la metodología de trabajo considerada.

A continuación se presenta el proceso y los resultados alcanzados en la implementación de la estrategia de mecanismos financieros de autogestión. Dicha estrategia se enfoca en tres mercados: a) sector corporativo/empresarial, b) población ecuatoriana y c) turismo receptor⁶. El proceso seguido en el análisis de los citados mercados ha incluido cuatro etapas: Identificación de actores, Desarrollo de estudios de mercado de los mecanismos financieros, Desarrollo de estrategia de marketing y Construcción de los mecanismos y sus flujos.

7. Identificación de actores

Como punto de partida se desarrolló la actividad “Mapeo de los actores vinculados al financiamiento de la conservación”. Tal actividad consistió en la realización y sistematización de entrevistas a profundidad y de otra información relevante contenida en estudios y otras fuentes. Con esta actividad se buscó generar una matriz de proyectos

que permitiera evidenciar las fuentes, los montos y los destinos de la cooperación dirigida al SNAP, así como el planteamiento de un cluster⁷ (o conglomerado) para el financiamiento de la conservación. En el contexto ecuatoriano, el enfoque de clusters ha sido utilizado para presentar el funcionamiento actual del sector a nivel nacional, presentando una descripción de los diversos actores involucrados en el financiamiento así como de sus interrelaciones. Esto ha evidenciado la necesidad de contar con canales de comunicación y apoyo de diversa índole, entre el sector privado y público, de manera que el financiamiento de la conservación en el país se desarrolle de manera articulada y armónica. Además, este enfoque permite el desarrollo de propuestas que incluyan la participación de nuevos actores, así como de los mecanismos e instancias que promuevan una mayor interacción de manera que el cluster opere lo más eficientemente posible.

6. Extranjeros que visitan el país.

7. Los clusters o conglomerados son agrupaciones de actores que surgen con el fin de mejorar su eficiencia y competitividad en un determinado sector o industria.

A continuación, se presentan los pasos desarrollados durante esta etapa:

A. Recopilación y análisis de la información de actores: Consiste en sistematizar la información sobre las líneas de inversión de los cooperantes, considerando los montos y proyectos en los que han participado desde 1991 al 2005⁸, las áreas prioritarias de las agencias de cooperación, sus principales actividades, etc. Ejemplos de la información recopilada se presentan en los cuadros IV y V.

B. Clasificación de los actores identificados: Los actores son clasificados en función de si actualmente participan o no del financiamiento⁹ del SNAP -actores actuales o potenciales- y según las actividades que realizan y su área de influencia: agencias de cooperación, empresas proveedoras de servicios (consultoría, asesoría, etc.), sector público (gobiernos locales, Estado, Ministerios, etc.), sector privado (actores con los que se pueden concertar alianzas estratégicas), organizaciones comunitarias, ciudadanía, etc.

C. Análisis de los actores y agrupación: En base a la información generada en el paso anterior, se desarrolló el cluster para el financiamiento de la conservación. Este enfoque simplifica el mapeo gráfico de los actores y sus interrelaciones, y permite observar rápidamente cuáles son los actores que se necesitan para que el cluster opere de manera eficiente (véase el anexo 19).

D. Validación y consolidación de la información de los donantes: La información recopilada de fuentes secundarias (estudios previos y del organismo de Gobierno vinculado a la Cooperación Internacional -el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional- INECI) debió ser validada con los diferentes donantes debido a que se encontraron discordancias respecto a montos y fechas de los proyectos. De esta forma, y con el aval del MAE, se desarrolló un proceso de validación que demoró un mes y que permitió obtener insumos de 9 de las 31 organizaciones contactadas. Tal resultado evidenció la necesidad de contar con un registro uniforme sobre los movimientos de la cooperación internacional dentro del Sistema.

Cuadro IV. Ejemplo de información de proyectos financiados por cooperación internacional (bilateral, multilateral y sur-sur)

Donante	Contraparte y/o ejecutor	Nombre del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de término	Monto asignado (US\$)	Fuente
Gobierno de EE.UU.	MAE / TNC / Fund. Antisana / Ecociencia / Fund. Rumicocha	Programa parques en Peligro 2000	2001	2007	1.152.103	INECI (2006)

Fuente: Mentefactura (2006).

Cuadro V. Ejemplo de formas de operación de los principales donantes

Donante	Operación	Ámbitos de acción*	Fondos (US\$)	Fuente
Gobierno de Estados Unidos a través de USAID	Los programas bilaterales de ayuda técnica y económica entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno del Ecuador comenzaron oficialmente en 1942. USAID-Ecuador trabaja en áreas de cooperación técnica y económica, coordinando la mayoría de los programas ambientales internacionales y actividades con contrapartes diversas (organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas).	Existen 5 áreas prioritarias a nivel nacional: <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de la Frontera Norte y Sur Conservación de la biodiversidad Reducción de la pobreza Fortalecimiento de la democracia Los programas ambientales de USAID se focalizan en proyectos a largo plazo sobre retos ambientales nacionales y globales.	Se estimó que para 2003 los fondos canalizados para su programa de conservación de biodiversidad en áreas protegidas (a través de diferentes ONG) alcanzaron los 3,8 millones.	Comité Ecuménico de Proyectos (2001).

* Existe un vacío de información respecto a los requisitos de aplicación.

Fuente: Mentefactura (2006).

8. Éste fue el período de tiempo considerado por Ecuador para la caracterización de las inversiones en proyectos dentro del SNAP.

9. Además de actores vinculados al financiamiento del SNAP se consideran también otros actores que pueden proveer servicios necesarios para la manutención y conservación del Sistema. De este modo, se consideraron servicios de administración, financieros, capacitación, evaluación del estado de los ecosistemas, de asesoría, etc.

8. Desarrollo de un estudio de mercado de los mecanismos financieros

Para el desarrollo del componente “Análisis de mercado” se considera como información base los mecanismos de financiamiento. En base a estos insumos se desarrolló un estudio de mercado que involucró el diseño y la aplicación de encuestas y entrevistas en profundidad, según los mecanismos financieros y públicos meta¹⁰ definidos. A continuación, se presentan los pasos seguidos¹¹.

A. Conceptualización de los mecanismos de financiamiento priorizados: Los mecanismos priorizados son conceptualizados considerando las diferentes audiencias a las que se encuentran dirigidos

(enfoque de diferenciación de productos). El cuadro VI presenta los productos y mercados analizados.

B. Definición de la muestra: Realizada en función al tamaño poblacional de cada público meta y al nivel de error muestral requerido. El estudio de mercado enfocado en empresas contó con 207 encuestas válidas con un margen de error de +/- 6,07%; para el análisis del segmento de turismo receptor se obtuvieron 406 encuestas válidas con un margen de error de +/- 4,96%, y para el sondeo de la población ecuatoriana se realizaron 500 encuestas a compradores de productos de uso masivo. El cuadro VII resume las características del proceso de encuesta.

Cuadro VI. Mercados y productos

Productos	MERCADOS		
	Sector corporativo / empresarial	Población ecuatoriana	Turismo receptor
Sello para la conservación	Un minuto de aire puro	Donaciones de turismo receptor	
Donación del 25% de I.R. al SNAP	Tu vuelto para el nido del cóndor	Pasaporte SNAP	
Pasaporte SNAP (regalo a clientes)	Colección de especies ecuatorianas	Tarifas	

Cuadro VII. Mercados y tipo de estudio

Tipo de Estudio	MERCADOS		
	Sector corporativo / empresarial	Población ecuatoriana	Mercado Turismo receptor
Encuestas y entrevistas. Muestra de 207 casos tomados de la Superintendencia de Compañías y el Servicio de Rentas Internas y del Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Empresarial	500 encuestas a compradores de Supermercados Supermaxi y de Farmacias Fybeca de los estratos medio y alto de la ciudad de Quito. Además de entrevistas en profundidad con organizaciones que realizan campañas de donaciones	Aplicación de encuestas en las salas de preembarque del aeropuerto internacional. Muestra de 406 casos (turistas mayores de 17 años residentes en Norteamérica, Latinoamérica y Europa)	

C. Definición de zonas de realización de la encuesta:

De acuerdo a la distribución geográfica del público meta, las encuestas a empresas tuvieron un carácter nacional, concentrándose en las zonas con mayor densidad (costa y sierra del país), mientras que las encuestas de turismo receptor fueron realizadas en la

sala de preembarque del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre (Quito).

D. Diseño de los cuestionarios o encuestas para cada público meta: Considerando los mecanismos a evaluar y las hipótesis de trabajo, se redactaron las secciones y

10. Se aplicaron encuestas a las principales empresas existentes en el país y a extranjeros que visitaban el país (turismo receptor) cubriéndose así dos de las tres líneas estratégicas identificadas. Para la tercera línea, relacionada al tema de tasas turísticas, se utilizó información generada por un estudio sobre la demanda in situ de 8 zonas de visitación existentes en diferentes áreas protegidas. Los formatos de las encuestas pueden ser solicitados a info@mentefactura.net haciendo referencia al PSF-SNAP.

11. Los pasos b, c, d, e, f y g pueden ser tercerizados a una empresa experta en el desarrollo de estudios de mercado a fin de agilizar el proceso y permitir que el equipo de trabajo se concentre sólo en el diseño, revisión y análisis de los resultados del proceso.

preguntas del cuestionario. Los cuestionarios o encuestas tuvieron cuatro partes: a) sección introductoria: presenta los objetivos de la encuesta y otra información relevante, b) sección general: enfocada en identificar el interés del entrevistado sobre mecanismos financieros y conservación del SNAP, c) tercera sección sobre los mecanismos financieros a evaluar: dedicada a conocer las percepciones de los entrevistados sobre los mecanismos financieros, las formas más adecuadas de implementación, las características del servicio y la disponibilidad de pago y d) sección final: dedicada a las características socioeconómicas de los entrevistados.

Las encuestas diseñadas para empresas tardaron 15 minutos en desarrollarse y fueron realizadas vía telefónica con el Sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), mientras que las de turismo receptor fueron de autollenado con una duración no mayor de 20 minutos.

E. Capacitación a encuestadores: Se entrenó a los encuestadores¹² para la realización de ambas encuestas a través de una lectura conjunta del

cuestionario, la resolución de dudas con respecto a la terminología y escalas de evaluación, el proceso de aplicación, etc.

F. Digitación y procesamiento de la información recopilada: La información recopilada a través de las encuestas se tabuló, digitó y procesó de acuerdo a los objetivos planteados para el estudio. Durante la organización de la información se aplicaron técnicas de tabulación cruzada para determinar relaciones y fuentes de diferencias relevantes, en cada unidad de muestreo y en la muestra total. Los principales resultados de la investigación de mercado se presentan en los gráficos C, D, E, F, G y H.

G. Análisis de los resultados por público meta¹³: Los resultados del estudio fueron analizados y permitieron formular "Lineamientos generales de mercado para el financiamiento sostenible del SNAP", véase el recuadro C. Estos lineamientos fueron organizados considerando dos perspectivas: a) enfocada en generar lineamientos estratégicos para el financiamiento sostenible del SNAP y b) orientada a proveer lineamientos estratégicos de mercado para los mecanismos de financiamiento priorizados.

Gráfico C. Monto promedio de donaciones que realiza o realizaría una empresa

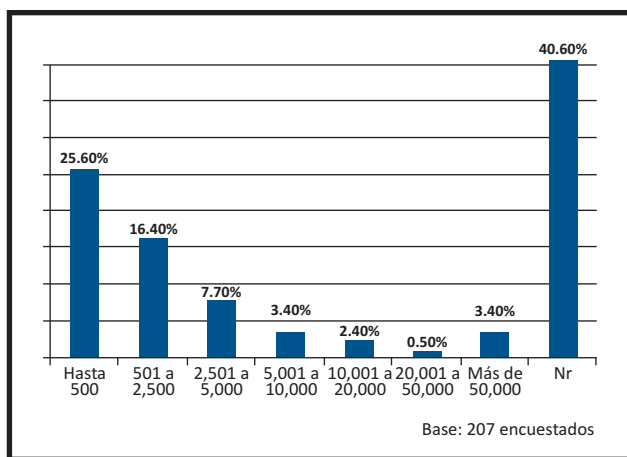
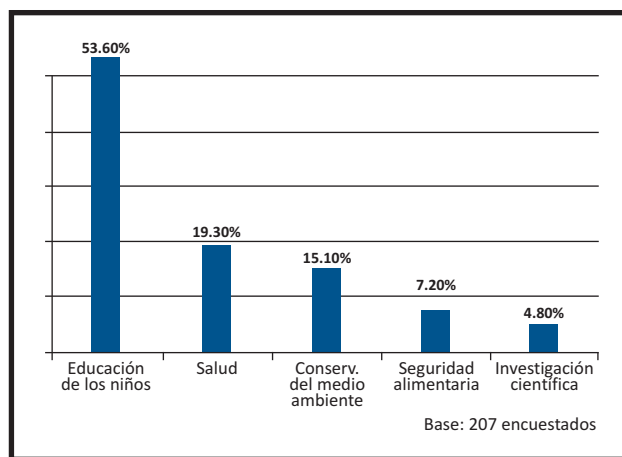


Gráfico D. Sector prioritario según los encuestados



12. El número de encuestadores varía en función de la muestra considerada así como del período de tiempo destinado a la realización de las encuestas.

13. Uno de los hallazgos más importantes fue conocer el limitado nivel de posicionamiento del MAE y del SNAP dentro del contexto nacional. Los resultados permitieron apreciar también que a través del desarrollo de alianzas estratégicas con entidades de otros sectores y con una clara estrategia de comunicación del uso de los recursos y de los resultados, el nivel de posicionamiento del MAE y SNAP podría mejorar.

Gráfico E. Respuesta a la pregunta: ¿Donó? Por institución

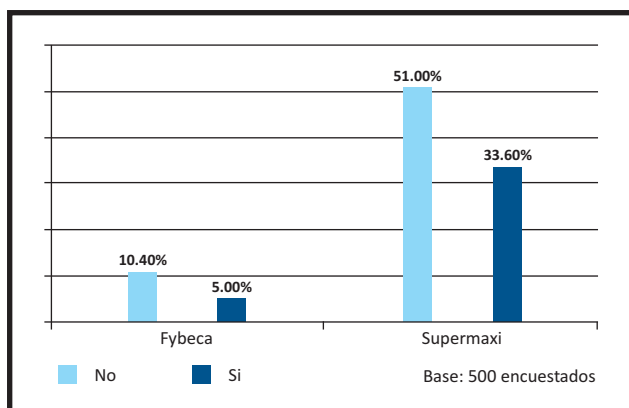


Gráfico F. Entrevistas por institución

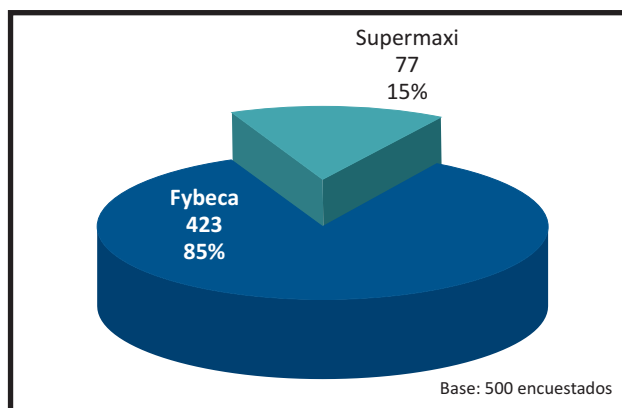


Gráfico G. Turistas por edad y origen

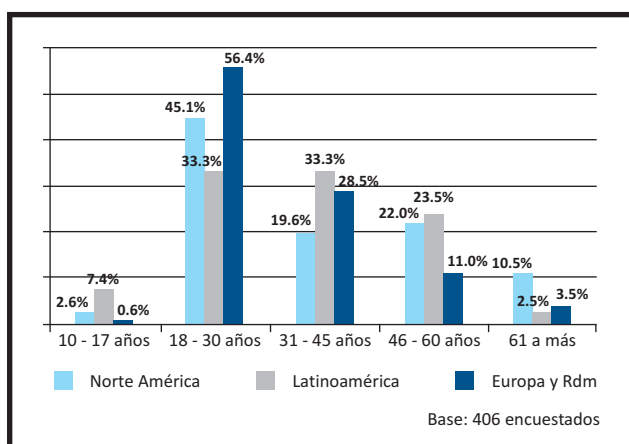
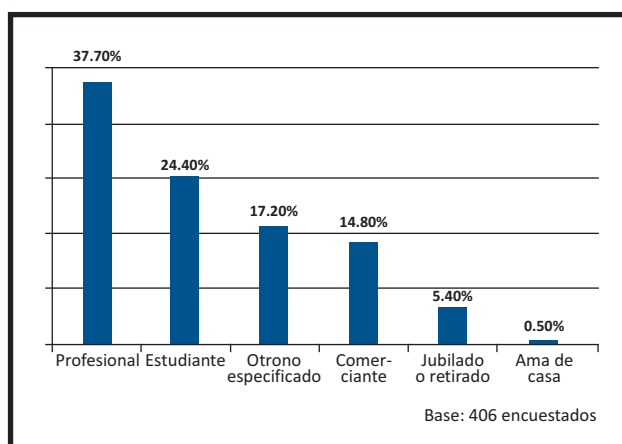


Gráfico H. Ocupación actual del turista



Recuadro C. Lineamientos generales de mercado para el financiamiento del SNAP, Ecuador

Los lineamientos que se presentan a continuación están enfocados a mejorar la imagen y las capacidades del MAE y del SNAP. Específicamente buscan:

- Generar identidad y capacidad nacional, a todo nivel, para la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas, al conformar un equipo humano dentro del MAE que profesionalice la gestión y la recaudación de recursos para el Sistema, al contar con competencias en mercadeo, ventas y promoción de los nuevos mecanismos de financiamiento.
- Posicionar la imagen del MAE como una institución que promueve el desarrollo sostenible del Ecuador a través de la conservación de áreas naturales protegidas. Posteriormente, se debe impulsar su posición como una institución con elevadas competencias y con una gestión eficiente y transparente de recursos.
- Fortalecer la capacidad de la autoridad ambiental para procesos de rendición de cuentas y comunicación de las acciones realizadas, sobre la base del desarrollo y aprovechamiento de sistemas de gestión administrativa y financiera eficientes, capaces de generar reportes financieros periódicos de gestión de los fondos recaudados.
- Demostrar adicionalidad, en cuanto al cumplimiento de objetivos de conservación, con los nuevos recursos que se generen por la implementación de estas alternativas.
- Establecer un proceso sistemático de relaciones públicas y comunicación, como parte de una estrategia de responsabilidad social, que permita el posicionamiento del MAE y SNAP como fuentes de desarrollo nacional.
- Elevar el perfil político del SNAP y mejorar su posicionamiento en la opinión pública nacional, y en el mercado en general, como un organismo relevante para el desarrollo sostenible del país.
- Profundizar y priorizar la diversificación de fuentes de financiamiento, estables y a largo plazo, según los subsistemas de áreas protegidas que se proponen en el Plan Estratégico del SNAP.
- Implementar mecanismos para la asignación efectiva de los fondos captados y sistemas que permitan medir la efectividad y calidad del gasto en conservación.
- Impulsar el alineamiento y la armonización de la cooperación internacional que apoya al SNAP, para evitar la duplicación de esfuerzos.
- Diseñar proyectos y propuestas para incrementar las asignaciones presupuestarias del Estado, y propiciar el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos económicos para el manejo de las áreas protegidas.
- Los ingresos adicionales que se generen, como consecuencia de la implementación de los mecanismos desarrollados en este estudio, deben ser complementarios y no sustitutos del aporte estatal.

9. Desarrollo de una estrategia de marketing

Luego de la formulación de los lineamientos mencionados en la actividad anterior, se procede a desarrollar el “Plan de mercado” para los diferentes productos/mecanismos identificados. Los pasos seguidos fueron:

A. Definición de las diferentes líneas de productos: Para este paso, se requirió definir el tipo de posicionamiento que se le va a dar a la línea (a fin de guiar su desarrollo y promoción), precisar las características del (los) grupo(s) objetivo y el portafolio de productos que considera. En el cuadro VIII se presenta un ejemplo para la línea de productos orientada a donaciones corporativas o empresariales.

B. Desarrollo de los lineamientos estratégicos para la promoción de los diferentes productos: Estos

lineamientos guían el desarrollo de la campaña de comunicación y compra de medios que permitirá el posicionamiento y promoción de los productos (véase el cuadro IX).

C. Desarrollo del plan de medios: Para cada uno de los productos se seleccionaron los medios en que se presentarían los mensajes de promoción y los diferentes períodos de tiempo de difusión. Los medios de difusión considerados varían en función de los diferentes grupos objetivo. El cuadro X presenta los medios sugeridos para difundir los mensajes de promoción en cada segmento.

D. Definición de los precios de los productos: Los insumos utilizados en este paso son información de costos estimados y los resultados del estudio de mercado relativo a la disposición a pagar de los diferentes segmentos en cada uno de los productos priorizados (véase el cuadro XI).

Cuadro VIII. Ejemplo de definición de una línea de productos

Línea de producto	Posicionamiento	Grupo(s) objetivo	Portafolio de productos
Donaciones corporativas para la protección del capital natural del país	El apoyo al SNAP evidencia que su empresa está teniendo un impacto profundo en la protección de algunas de las áreas naturales con mayor biodiversidad del mundo, protegiendo el mayor patrimonio de los ecuatorianos tanto de hoy como del futuro. Usted estará informado sobre lo que se está haciendo para proteger este patrimonio y del destino que se le da a los fondos invertidos por su empresa, a la vez que el MAE reconoce y promociona sus esfuerzos por la conservación.	Está conformado por empresas grandes y medianas que participan activamente en sus comunidades, a través de donaciones o de inversión directa en temas de interés social y ambiental.	Sello para la Conservación del SNAP Aporte del 25% del Impuesto a la Renta para la Conservación del SNAP Pasaporte SNAP

Fuente: Mentefactura (2007).

Cuadro IX. Ejemplo de promoción de los productos

Línea de producto	Mensaje	Objetivo del mensaje	¿Cómo lograr el objetivo?
Donaciones corporativas para la protección del capital natural del país	Debe comunicar en forma clara lo ofrecido, apelando a la sensibilidad de los grupos objetivo a fin de motivar su participación.	Apelar a la sensibilidad de los grupos objetivo. Además, de informar sobre las actividades realizadas y rendir cuentas sobre los montos recibidos.	Seleccionar como símbolo a proteger un animal que globalmente ya haya sido “humanizado”, que inspire ternura, en peligro de extinción y que viva en el Ecuador.

Fuente: Mentefactura (2007).

Cuadro X. Medios utilizados para comunicar el mensaje de promoción

Medios utilizados para comunicar mensajes publicitarios	MERCADOS		
	Sector corporativo / empresarial	Población ecuatoriana	Mercado Turismo receptor
	Revistas de negocios y de líneas aéreas, campaña de correo directo, relaciones públicas, TV nacional, seminarios sobre sostenibilidad ambiental y negocios, eventos de alto nivel y avisos en periódicos de circulación nacional.	Específicas para cada proyecto a ser ejecutado en forma conjunta con un minorista-especialista en consumo masivo. En lo posible debe vincularse con la publicidad que esté en curso para el SNAP.	Revistas de aerolíneas, proyección de un video del SNAP, stands y ánforas en aeropuertos, uso de gigantografías, sitio web bilingüe, publicidad en Google y Yahoo

Cuadro XI. Precios utilizados para el análisis financiero (US\$)

Pasaporte SNAP	
Nacionales	6
Extranjeros	40
Donación 25% IR	
Empresas grandes	24.000
Empleados - Empresas grandes	50
Empresas medianas	1.875
Empleados - Empresas medianas	25
Sello SNAP	
Empresas grandes	15.000
Empresas medianas	1.300
Donación Turistas	
Turismo receptor	23
Ingresos incrementales por tarifas	
Nacionales	4
Extranjeros	1

Para estimar la demanda para las distintas estrategias de financiamiento, se preguntó sobre el interés en cada uno de los productos.

Al respecto, se utilizó como criterio de demanda por cada producto el Top Box de las menciones y se analizó la disponibilidad al pago por cada producto, obteniéndose el nivel de demanda para el precio que generaba la mayor utilidad para el levantamiento de fondos.

E. Desarrollo de la estrategia de distribución u oferta de los productos: Se elaboran diferentes estrategias en función del segmento de mercado a servir. Siguiendo con el ejemplo del segmento corporativo, la estrategia que se ha pensado se orienta a contar con una fuerza de ventas que realice visitas puerta a puerta, a fin de

presentar a los ejecutivos de las diferentes empresas los productos ofertados por el SNAP, manteniendo los contactos y relaciones a través de un Sistema de Administración de Clientes. El cuadro XII presenta las estrategias de distribución sugeridas para cada mercado analizado.

Cuadro XII. Mercados y estrategia de distribución

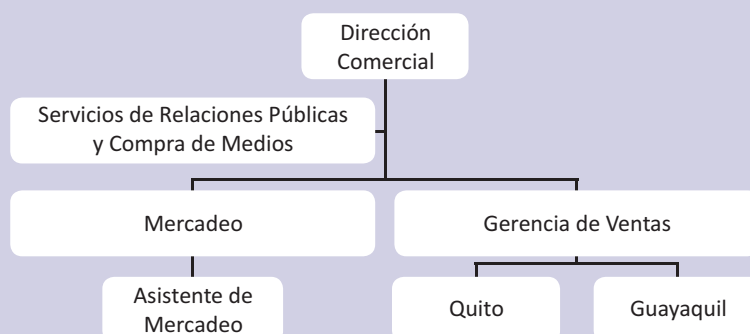
Estrategia de Distribución	MERCADOS		
	Sector corporativo / empresarial	Población ecuatoriana	Mercado Turismo receptor
Fuerza de ventas puerta a puerta, uso de un sistema de administración de clientes (CRM) y actividades de relaciones públicas.	Los canales utilizados serán los del minorista escogido como socio de cada proyecto. Las relaciones desarrolladas en las ventas al segmento corporativo permitirán acceder a donaciones del personal de las empresas visitadas.	Sitio web del SNAP; puntos de entrada a las áreas protegidas; puntos de venta y áforas en los principales aeropuertos del país, agencias de viaje y operadores de turismo calificados; recaudación en vuelos internos; y equipo de ventas para el segmento corporativo.	

F. Descripción detallada de la estructura de operación: La estructura comercial es el eje central para la operación del plan de mercado y se constituirá en la “máquina generadora” de recursos para el SNAP. De este modo, la estructura comercial contendrá tres secciones: 1) mercadeo, encargada de diseñar y ejecutar las actividades para desarrollar la imagen del SNAP y de sus productos y proyectos, 2) ventas, a cargo del levantamiento de fondos, y 3) relaciones públicas y

compra de medios, enfocada en la promoción y difusión.

G. Levantamiento de información financiera: Enfocada en la cuantificación del mercado. Esto implica estimar la demanda potencial para cada tipo de producto ofrecido. En base a esta información se procede a determinar los ingresos y costos asociados. El cuadro XIII presenta detalles del tamaño de cada segmento de mercado.

Estructura organizacional propuesta



Cuadro XIII. Tamaño de los segmentos de mercado

Segmentos y productos	Tamaño estimado del segmento	Descripción unidades
Empresas Grandes	500	
Pasaportes	380	empleados/empresas
Aporte del 25% al impuesto a la renta	380	empresas
Empleados	128	empleados/empresa
Sello para la conservación -Diamante-	48	empresas
Empresas Medianas	2.000	
Pasaportes	1.360	empleados/empresas
Aporte del 25% al impuesto a la renta	1.360	empresas
Empleados	21	empleados/empresa
Sello para la conservación -Oro-	375	empresas
Turismo Receptor	203.998	
Donaciones	64.780	# de turistas al año
Pasaportes sin Galápagos	41.387	# de turistas al año
Pasaportes con Galápagos	25.825	# de turistas al año
Ingresos incrementales por tarifas	261.738	
Nacionales	82.633	# de turistas extranjeros año
Extranjeros	179.105	# de turistas nacionales año
Donaciones Ecuatorianas		
Campaña # 1		Se contempla la realización de una campaña anual, que genere un ingreso neto de US\$100.000.
Campaña # 2		
Campaña # 3		

10. Construcción de flujos financieros

Con base en la información recopilada y/o generada se procede a construir los flujos de ingresos y egresos para cada mecanismo a fin de analizar los niveles de inversión requeridos, el retorno asociado en diferentes escenarios, los períodos de recuperación, etc. Los pasos que integran esta actividad son:

- Identificación de todos los costos operativos.
- Cálculo de la inversión inicial e inversiones adicionales.
- Determinación de los tipos y niveles de ingreso.
- Definición del período de tiempo de evaluación.
- Determinación del costo de capital para actualizar los flujos de ingresos y costos.
- Cálculo de medidas de rendimiento (valor actual neto, tasa interna de retorno, etc.).

De la comparación de los costos y beneficios entre los diferentes mecanismos financieros se podrá elegir aquellos que brinden el mayor rendimiento e impacto.

Los cuadros XIV y XV presentan el detalle de las ventas proyectadas totales y el flujo de caja consolidado.

Cuadro XIV. Ventas proyectadas por producto los primeros cinco años en US\$

Segmentos y productos	Unidades	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Pasaporte SNAP						
Empresas grandes	Transacciones anuales	1.615	2.423	3.230	3.230	3.230
	Ingreso promedio por transacción	6	6	6	6	6
Empresas medianas	Transacciones anuales	1.360	1.428	1.904	1.904	1.904
	Ingreso promedio por transacción	6	6	6	6	6
Turismo Receptor	Transacciones anuales	8.277	14.485	20.693	20.693	20.693
	Ingreso promedio por transacción	40	40	40	40	40
Subtotal USD		348.944	602.517	858.538	858.538	858.538
Donación 25% IR						
Empresas grandes	Transacciones anuales			8	15	23
	Ingreso promedio por transacción			24.000	24.000	24.000
Empleados - Empresas grandes	Transacciones anuales			969	1.938	2.907
	Ingreso promedio por transacción			50	50	50
Empresas medianas	Transacciones anuales			68	68	95
	Ingreso promedio por transacción			1.875	1.875	1.875
Empleados - Empresas medianas	Transacciones anuales			1.428	1.428	1.999
	Ingreso promedio por transacción			25	25	25
Subtotal USD				394.050	624.900	921.030
Donación 25% IR						
Empresas grandes	Transacciones anuales	12	24	36	48	48
	Ingreso promedio por transacción	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Empresas medianas	Transacciones anuales	94	187	281	375	375
	Ingreso promedio por transacción	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300
Subtotal USD		300.992	601.985	902.977	1203.969	1203.969
Donación Turistas						
	Transacciones anuales	16.195	32.390	32.390	32.390	32.390
	Ingreso promedio por transacción	23	23	23	23	23
Subtotal USD		364.388	728.775	728.775	728.775	728.775
Campañas Donaciones Nacionales						
Subtotal	Ingreso promedio por campaña	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Total USD		1.114.323	2.033.276	2.984.340	3.516.182	3.812.312

Cuadro XV. Resumen del flujo de caja para los productos propuestos

RESUMEN FLUJO DE CAJA ESF SNAP						
Años / Rubros	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
1. INGRESOS						
Pasaporte SNAP	-	348.944	602.517	858.538	858.538	858.538
Donación 25% IR	-			394.050	624.900	921.030
Sello SNAP	-	300.992	601.985	902.977	1.203.969	1.203.969
Donación turistas	-	364.388	728.775	728.775	728.775	728.775
Campañas donaciones nacionales	-	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Total Ingresos		1.114.323	2.033.276	2.984.340	3.516.182	3.812.312
2. COSTOS VENTAS						
	-	16.407	28.105	40.264	43.962	43.962
3. GASTOS VENTAS						
	-	1.036.207	885.236	1.142.663	1.122.080	1.190.821
4. GASTOS ADMINISTRATIVOS						
	-	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
5. GASTOS GENERALES						
	-	42.000	42.000	42.000	42.000	42.000
6. UTILIDAD ANTES DEL IMPUESTO						
	-	-40.290	1.017.935	1.699.413	2.248.140	2.475.528
7. IMPUESTOS						
	-	-10.073	254.484	424.853	562.035	618.882
8. UTILIDAD NETA			-24.174	610.761	1.019.648	1.348.884
9. MÁS DEPRECIACIÓN						
	-	11.480	11.480	11.480	11.480	11.480
10. MÁS AMORTIZACIÓN						
	-					
11. FLUJO EFECTIVO OPERACIONAL						
	-	-12.694	622.241	1.031.128	1.360.364	1.496.797
12. INVERSIONES						
	-47.800					
13. CAPITAL DE TRABAJO						
	-	-1.606.827				1
14. FLUJO NETO DE CAJA		-47.800	-1.619.521	622.241	1.031.128	1.360.364

Como se aprecia, la experiencia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Ecuador presenta importante información tanto a nivel de proceso como de resultados, que pueden servir como referencias importantes para apoyar la sostenibilidad financiera de otros sistemas de áreas protegidas.

Anexo 16. Guía para formular indicadores de rendimiento¹ en el ámbito de la sostenibilidad financiera

Los indicadores de rendimiento se usan para definir cómo podemos medir los resultados o cambios que se han logrado en las diferentes etapas de un proyecto o actividad. Los indicadores pueden ser de diferentes tipos:

- **Cuantitativos***, por ejemplo, el número de instrumentos financieros que se han establecido en un área protegida o sistema de áreas protegidas.
- **Cualitativos**, por ejemplo, los mecanismos financieros funcionan en forma efectiva.
- **De comportamiento**, por ejemplo, los sistemas de áreas protegidas dan prioridad al desarrollo de planes de negocios y establecimiento de mecanismos financieros.

* Hasta donde sea posible, los indicadores cuantitativos deben formularse en forma de que se los pueda medir (cuantificar).

Cuando se usa indicadores cuantitativos directos (generales) puede ser necesario incluir indicadores indirectos (específicos), por ejemplo:

Resultado esperado	Indicador directo	Indicador indirecto
Incremento de ingresos en todas las áreas del sistema nacional de áreas protegidas	Pagos por ingreso a áreas protegidas (parques nacionales)	Compra de equipo para guardaparques. Oficinas de administración de los parques con techos de zinc. Senderos de los parques marcados con letreros de madera tratada.

Para definir como verificar el cumplimiento de resultados

Los indicadores muestran el rendimiento que debe alcanzarse una actividad para dar por cumplido un objetivo, general o específico y los resultados deseados. Consecuentemente, los indicadores son la base para realizar el monitoreo y evaluación y, éstos deben plantear específicamente los siguientes aspectos:

- Grupo meta (para quién)
- Cantidad (cuánto)
- Calidad (cuán bien)
- Tiempo (para cuándo)
- Ubicación (dónde)

Formulación de indicadores

Un indicador es bueno cuando es:

- **Substancial**, es decir que refleja la esencia del objetivo o de un resultado en términos muy precisos.
- **Independiente**, a diferentes niveles. El mismo indicador no debe usarse para más de un objetivo, resultado o actividad.
- **Actual / Objetivo**, el indicador debe reflejar un hecho y no una imagen subjetiva. Debe tener significado para las personas que están involucradas en la actividad, así como para personas de afuera que no están muy convenidas sobre las actividades que se plantean.
- **Plausible**, es decir que los cambios que se han verificado puedan ser atribuidos directamente a la ejecución de las actividades planteadas.

1. Adaptado de "The Logical Framework Approach", NORAD.

Los indicadores **deben basarse en datos que se pueden obtener**. Los indicadores deben contar con datos de fuentes confiables, que están disponibles de forma inmediata o que pueden ser recogidos sin demasiado esfuerzo.

Las medidas que proveen los indicadores deben ser suficientemente exactas para que el indicador sea verificable en forma objetiva. Un indicador es “verificable objetivamente” cuando diferentes personas usando el mismo mecanismo de medición, en forma independiente el uno del otro, llegan a la misma conclusión.

Durante la parte inicial de la implementación de una actividad, los indicadores son simplemente guías de valores frente a los cuales se puede analizar la racionalidad misma de la actividad. Los indicadores deben ser revisados una vez que la implementación de actividades esta avanzada y cuando se estima necesario pueden ser reemplazados por indicadores más específicos.

Ejemplo de desarrollo de un indicador de sostenibilidad financiera:

Resultado esperado:

“Incremento de recursos financieros”

1. Identificar el indicador:

Por ejemplo: Pagos por ingreso a parques nacionales.

2. Determina el grupo meta:

Por ejemplo: Parques nacionales que han bajado su recaudación anual por ingreso de visitantes a menos de \$30.000 anuales por ingreso de visitantes.

3. Definir cantidad:

Por ejemplo: 10 parques nacionales incrementan sus ingresos en un 50%

4. Definir calidad:

Por ejemplo: manteniendo un nivel de ingresos aceptable, de acuerdo con lo recaudado en el período 1990-1995 (sobre los \$50.000 anuales).

5. Definir el tiempo marco:

Por ejemplo: entre enero 2006 y diciembre 2007

6. Establecer lugar:

Parques nacionales de alta montaña del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

7. Integrar los elementos anteriormente definidos:

Indicador: “10 parques nacionales de alta montaña del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (que han reducido sus ingresos por tarifas de entrada a menos de \$30.000) incrementan sus ingresos en un 50% entre enero del 2006 y diciembre del 2007, recuperando el nivel de ingresos registrado en el período 1990 - 1995; de acuerdo con los estándares, mecanismos financieros y metas del Plan de Negocios de 2007”.

Anexo 17. El Grupo Promotor y el Sistema de Áreas Protegidas de Ecuador

El proceso hacia la sostenibilidad financiera del SNAP está liderado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad Áreas Naturales y Vida Silvestre, con el apoyo de un amplio grupo de organizaciones no gubernamentales y de cooperación.

En este marco en el 2004 se conformó un Grupo Promotor con el fin de facilitar apoyo técnico, financiero y político al proceso. Las organizaciones que conforman el Grupo Promotor son las siguientes: Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy, Conservación Internacional, USAID Ecuador, UICN, KfW, Fondo Ambiental Nacional, Ecociencia, Fundación Natura, Proyecto SNAP GEF y Mentefactura.

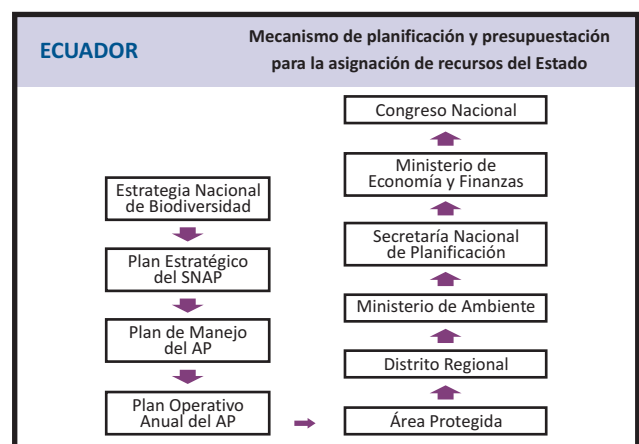
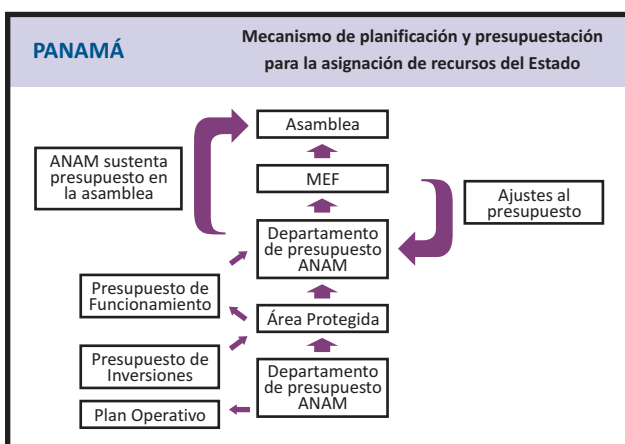
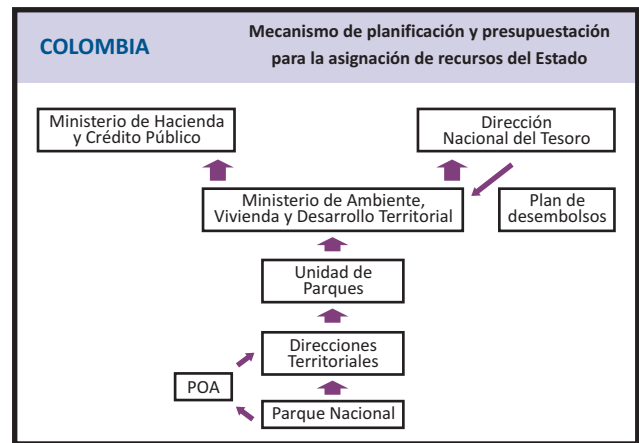
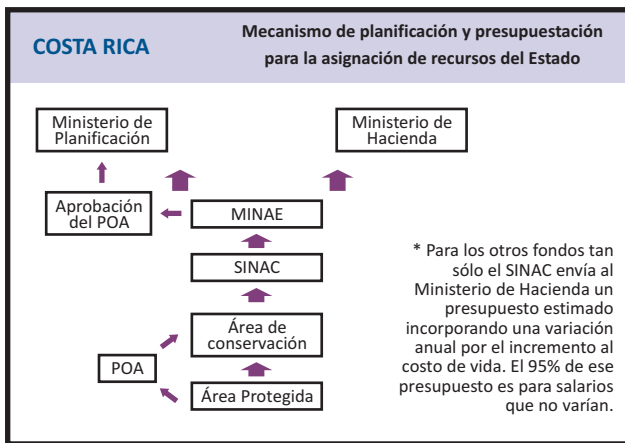
Aunque esta figura de coordinación interinstitucional también se aprecia en otros países como resultado del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, los resultados y el nivel de articulación alcanzados por el Grupo Promotor en el Ecuador son considerados como un modelo de gestión participativa para la sostenibilidad financiera.

Hasta el momento el proceso ha logrado generar cuatro resultados importantes:

- A. Generar conciencia sobre la problemática de la sostenibilidad financiera del SNAP.
- B. Posicionamiento y visibilidad del problema dentro de las agendas interinstitucionales.
- C. Proporcionar información de base relacionada a las necesidades y estado actual del sistema.
- D. Como resultado de los anteriores logros, el sistema nacional de áreas protegidas ha comenzado a capitalizar los resultados del proceso a través de la generación de recursos adicionales de diferentes fuentes para el sistema nacional de áreas protegidas.

Se recomienda involucrar estratégicamente a otros actores clave, no tradicionales, tales como el Ministerio de Economía (Finanzas o Hacienda), Ministerio de Planificación, Ministerio de Turismo, Contraloría General del Estado y el sector empresarial privado y el sector académico. Particularmente los actores gubernamentales tienen una gran incidencia en el proceso de planificación financiera, como se demuestra en el anexo 18.

Anexo 18. Esquemas de planificación y presupuesto de algunos países latinoamericanos



Fuente: Mentefactura (2006) con base en la realización de entrevistas

Anexo 19. Ejemplos de mecanismos financieros: Basados en el mercado y no basados en el mercado

Opciones no basadas en el mercado

- Asignaciones del presupuesto del gobierno
- Donaciones de capital privado
- Contribuciones empresariales a largo plazo
- Canjes de deuda por naturaleza
- Fondos fiduciarios

Opciones basadas en el mercado

Opciones basadas en el principio “el usuario paga”: tarifas e impuestos basados directamente en el uso renovable de recursos naturales dentro y fuera de las áreas protegidas:

Tarifas e impuestos basados en el turismo

- Tarifas de entrada al parque
- Tarifas por actividades de recreación (tarifas de buceo, tarifas para caminatas, tarifas para barcos y anclaje)
- Tarifas por concesiones
- Impuestos hoteleros

Pagos por servicios ambientales

- Protección de la cuenca hidrográfica
- Captura de carbono

Opciones basadas en el principio “el contaminador paga”: tarifas de compensación; impuestos y multas destinados a la conservación que se basan en el uso de recursos naturales:

- Multas y cargos por daños, cargos por contaminación, impuestos a los combustibles
- Compensaciones ambientales
- Tarifas (arrendamientos, concesiones, regalías y derechos de explotación) por la extracción de recursos naturales para: madera, minerales, petróleo y gas, pesca a escala comercial

Ingresos destinados a la conservación que NO se relacionan con el medio ambiente, por ejemplo:

- “Impuestos a los vicios” (por ej., cigarrillos, alcohol, juego)
- Recargo al impuesto a las ventas para productos verdes con etiqueta o sin ella
- Placas de matrícula y sellos postales especiales

Opciones basadas en actividades fuera de las áreas protegidas que pueden destinarse a la conservación: impuestos al uso del suelo, impuestos forestales, impuestos al pastoreo, impuestos a la extracción de minerales y derechos de explotación, concesiones petroleras, pagos por arrendamiento y regalías, cargos por extracción de arena y grava:

- Impuestos a los bienes inmobiliarios
- Cargos por el abastecimiento de agua, energía hidroeléctrica y eliminación de aguas residuales
- Impuestos a los pesticidas y fertilizantes
- Multas (por ej., por contaminación, tala ilegal, pesca ilegal)
- Compensación por daño ambiental
- Impuesto al carbono
- Compensación por emisiones de carbono
- Ingresos generados por fondos verdes de capital de riesgo o ecoempresas

Bibliografía

- Beltrán, Arlette, and Cueva, Hanny.** Evaluación Privada de Proyectos. Universidad del Pacífico. Peru. 1999.
- Bovarnick, Andrew.** Financial Sustainability Scorecard for National Systems of Protected Areas. UNDP. 2007.
- Boyd, Richard, et al.** Environmental Fiscal Reform - What should be done and how to achieve it? World Bank. USA. 2005.
- Brealey, Richard A., and Myers, Stewart C.** Principios de Finanzas Corporativas. Mc Graw Hill, 5th Edition. Spain. 1998.
- Bruner A., et al.** How Much Will Effective Protected Area Systems will Cost?
- Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales - CEDARENA.** Evaluación del marco legal que afecta el manejo del Sistema de Áreas Protegidas de Costa Rica. Costa Rica. 2006.
- Chan, Guillermo, and Jiménez, Sandra.** Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Estrategia Financiera: Fase 2, Identificación y Cuantificación de Ingresos y Análisis de las Brechas Financieras del SINAC 2004-2006. Impresos Ruiz. Costa Rica. 2007.
- Charpentier, Silvia, Dada, Juan José, y Jiménez, Sandra.** Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Plan de Necesidades Financieras 2004-2006. Serviprensa, S.A. Costa Rica. 2005.
- The Conservation Finance Alliance.** The Conservation Finance Guide. 2003.
- Coto, Carmen.** Diagnóstico para determinar el proceso de desconcentración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC y definición de acciones prioritarias. Costa Rica. 2006.
- Devine, Richard, et al.** Institutional Self-Assessment: A Tool for Strengthening Nonprofit Organizations. TNC. USA. 2001.
- Edwards, Scott, et al.** Business Plans for Parks and Protected Areas. Center for Park Management. National Parks Conservation Association. USA, 2005.
- Emerton, Lucy, Bishop, Joshua, and Thomas, Lee.** Sustainable Financing of Protected Areas. A global review of challenges and options. World Commission on Protected Areas. Best Practice Protected Area Guidelines Series N° 13. IUCN. Switzerland. 2006.
- Equipo Comunidad de Aprendizaje PiP-CFA.** Reuniones de trabajo. Ecuador. 2006.
- Equipo Consultor Mentefactura.** Reuniones de trabajo. Ecuador. 2006.
- Flores, Marlon, et al.** Protected Area Conservation Coalitions: A Guide for Evaluation and Strengthening. TNC. USA. 2005.
- Francke, M., and Morgan, M.L.** La sistematización: Apuesta por la generación de conocimientos a partir de las Experiencias de Promoción. Escuela para el Desarrollo. Lima. 1995.
- Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Servicio Nacional de Áreas Protegidas.** Plan Financiero del SNAP. Bolivia. 2005.
- Gutman P., Davidson S.,** A Review of Innovative International Financial Mechanisms for Biodiversity Conservation, WWF, 2008.
- Induni Alfaro, Gustavo.** Estudio de caso: Sobre gestión descentralizada de las áreas protegidas en Costa Rica, SINAC, MINAE. Costa Rica. 2005.

- Instituto Nacional de Recursos Naturales y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.** Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas. Peru. 2002.
- Instituto Nacional de Recursos Naturales.** Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. Guía Metodológica para la elaboración de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas. Lima. 2005.
- IUCN.** Comunicado de Prensa. Acuerdos de la 8a Conferencia de las Partes del Convenio para la Diversidad Biológica. Curitiba, Brazil. March 29, 2006.
- Mentefactura.** Informe Borrador: Plan de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Prepared for The Nature Conservancy. Ecuador. 2007.
- Mentefactura.** Informe Final: Análisis Jurídico de los Mecanismos de Financiamiento para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Prepared for The Nature Conservancy. Ecuador. 2006.
- Mentefactura.** Informe Final: Mapeo de Actores del Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Prepared for The Nature Conservancy and Conservation International. Ecuador. 2006.
- Mentefactura.** Informe Final: Matriz de Mecanismos de Financiamiento para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Prepared for The Nature Conservancy. Ecuador. 2006.
- 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. August 2005.
- Parks, John, Pomeroy, Robert, and Watson, Lani.** How is your MPA doing? IUCN. The World Conservation Union. United Kingdom. 2004.
- Ross, Stephen A., Westerfield, Randolph W., and Jaffe, Jeffrey F.** Finanzas Corporativas. Mc Graw Hill/Irwin, 3rd Edition. Madrid. 1998.
- Sapag Chain, Nassir and Reinaldo.** Preparación y Evaluación de Proyectos. McGraw Hill. Colombia. 1995.
- Solano, Pedro, and Cerdán, Miriam.** Compilación de Legislación de Áreas Naturales Protegidas: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Perú. 2002.
- The Nature Conservancy, USAID, and World Commission on Protected Areas.** Planificación financiera a largo plazo para parques y áreas protegidas. USA. 2001.
- The Nature Conservancy.** Parque Nacional Bahía de Loreto (México). Plan Financiero 2001-2005. Virginia. March 2001.
- Thompson, Jr. Arthur A., Strickland, III A.J., Gamble, John E., Crafting, and Executing Strategy.** The Quest for Competitive Advantage. Mc Graw Hill/Irwin, 14th Edition. USA. 2005.
- Various Authors.** Compilación Legislativa de Costa Rica. Costa Rica. 2007.
- Various Authors.** Compilación Legislativa de Ecuador. Ecuador. 2007.
- Various Authors.** Mobilizing Funding for Biodiversity Conservation: A user-friendly Training Guide for Understanding, Selecting, and Implementing Conservation Finance Mechanisms. Working Draft. 2001.
- Villanueva, J.** Proceso de construcción del Plan Financiero a largo plazo para el SINANPE: Primera fase. Análisis de necesidades de financiamiento del SINANPE 2005-2014. PROFONANPE, INRENA, Lima. 2005.
- World Commission on Protected Areas.** Financing Protected Areas. Guidelines for Protected Area Managers. Best Practice Protected Area Guidelines Series N° 5. IUCN. Switzerland. 2000.

Sitios Web de Interés

www.ambiente.gov.ec	Ministerio del Ambiente de Ecuador. Es la agencia responsable del establecimiento de las políticas nacionales y coordinar las acciones de conservación.
www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/4ecuador/areas.htm	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Ecuador (SNAP). Es la agencia responsable de controlar y monitorear las actividades de conservación.
http://biodiversityeconomics.org/the_spider.html	El Spider es una característica única de Biodiversity Economics. Gracias a la tecnología innovadora, permite realizar búsquedas en una selección de sitios relacionados con economía ambiental. Es auspiciado por IUCN and WWF.
http://www.forest-trends.org/biodiversityoffsetprogram/	El Programa Business and Biodiversity Offset es una iniciativa para explorar beneficios por compensación de biodiversidad.
www.conservationfinance.org	Conservation Finance. Este sitio proporciona información y recursos para financiamiento para la conservación. Incentiva la cooperación y aprendizaje sobre estrategias de financiamiento entre gobiernos, agencias internacionales y ONG.
www.ecociencia.org	Fundación EcoCiencia. Proporciona información sobre actividades y estudios sobre ecología en Ecuador.
www.ecolex-ec.org	Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX). El sitio proporciona información y recursos de investigación.
www.ecuanex.net.ec/natura	Fundación Natura. Fundación ecuatoriana para la protección y conservación de la naturaleza.
www.extension.iastate.edu/agdm/wholefarm/html/c5-65.html	Información detallada sobre factibilidad de estudios y sus aplicaciones. Presenta una clara diferencia entre estudios de factibilidad y planes de negocios.
www.fan.org.ec/	Fondo Ambiental Nacional (FAN). Organización privada sin fines de lucro que apoya el financiamiento de la gestión ambiental para el desarrollo sostenible de Ecuador.
www.fonafifo.com	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica. Información sobre procesos de reforestación y pago por servicios ecosistémicos.
www.fundecor.org	FUNDECOR es una organización no gubernamental para proteger y desarrollar los bosques de Costa Rica en la Cordillera Volcánica Central. Proporciona información sobre certificación de bosques, cobertura, mapas, etc.
www.inbio.ac.cr	Instituto Nacional de Biodiversidad. Información importante sobre conservación, biología y el estado de la biodiversidad en Costa Rica.

www.inei.gob.pe	Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú.
www.sernanp.gob.pe	El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas está encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las áreas naturales protegidas y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica.
www.jpat-jm.org/netcentr/reflibrary/pdfs/SitAnalJaPASystem.pdf	Análisis situacional del sistema de áreas protegidas de Jamaica.
www.katoombagroup.org	Grupo Internacional Katoomba. Es un espacio de reuniones y eventos para compartir ideas y desarrollar aplicaciones de Pagos por Servicios de Ecosistemas (PES).
www.mag.go.cr	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. Este sitio contiene información sobre procesos de producción sostenible y una extensa biblioteca virtual.
www.mef.gob.pe	Ministerio de Economía y Finanzas, Perú. El MEF diseña, propone y ejecuta políticas económicas y financieras para promover el crecimiento económico.
www.mentefactura.net	Mentefactura. Es una organización privada que trabaja y apoya el desarrollo de estrategias de sostenibilidad financiera para el SNAP de Ecuador.
www.minag.gob.pe	Ministerio de Agricultura de Perú. MINAG promueve la agricultura competitiva y sostenible, así como el uso apropiado de los recursos naturales.
www.minae.go.cr	Ministerio de Ambiente y Energía. Cuerpo del gobierno para materias relacionadas a ambiente, energía y telecomunicaciones en Costa Rica.
www.minam.gob.pe	Ministerio del Ambiente de Perú. MINAM es la autoridad ambiental nacional en Perú.
mideplan.go.cr/sides/ambiental/	Sistema de indicadores de desarrollo sostenible (SIDES), Costa Rica.
www.nature.org/wherewework/southamerica/ecuador/	The Nature Conservancy (TNC), Ecuador. Este sitio describe los programas de conservación y actividades de TNC en Ecuador.
www.profonanpe.org.pe	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas, de Perú. PROFONANPE proporciona financiamiento estable y a largo plazo para la gestión de las áreas protegidas.
www.redlac.org	Red de fondos ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC). El sitio contiene herramientas actuales para mejorar la gestión de los fondos ambientales.
www.sernap.gov.bo	Servicio Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia. SERNAP mantiene muestras representativas de las provincias biogeográficas de Bolivia a través de la implementación de políticas, estrategias, planes y programas y el desarrollo de regulaciones.
www.sinac.go.cr	Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. El directorio del MINAE es el responsable de supervisar la conservación y protección de las áreas protegidas de Costa Rica.
www.sirefor.go.cr	Sistema de Información de Recursos Forestales de Costa Rica. Información relevante sobre permisos para extracción de madera y explotación sostenible del bosque.
www.iucn.org	La Unión Mundial para la Conservación. IUCN proporciona oportunidades para la discusión y el intercambio de información en temas de conservación.
www.worldwildlife.org/conservationfinance/	World Wildlife Fund. El sitio presenta herramientas innovadoras para promover el financiamiento para la conservación, así como amplia información sobre canjes de deuda por naturaleza, fondos fiduciarios, etc.

