

Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SINASIP



Paraguay



SISTEMA NACIONAL
DE AGUA Y SANEAMIENTO
AMBIENTAL



ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SINASIP



Oscar Rivas
Secretario Ejecutivo, Ministro del Ambiente

Isabel Basualdo
Directora General, Dirección General de Protección
y Conservación de la Biodiversidad

Consultores

José Galindo
Enma Boscarino

Equipo del Proyecto Paraguay Silvestre

Oscar Ferreiro
Edmilce Ugarte
Véronique Gerard
Virginia Fernández
Lourdes Gomez
Carlos Vecca
Daniel Alonso

NOVIEMBRE 2010

Fotografías: René Gonzalez para el Proyecto Paraguay Silvestre SEAM/PNUD/GEF

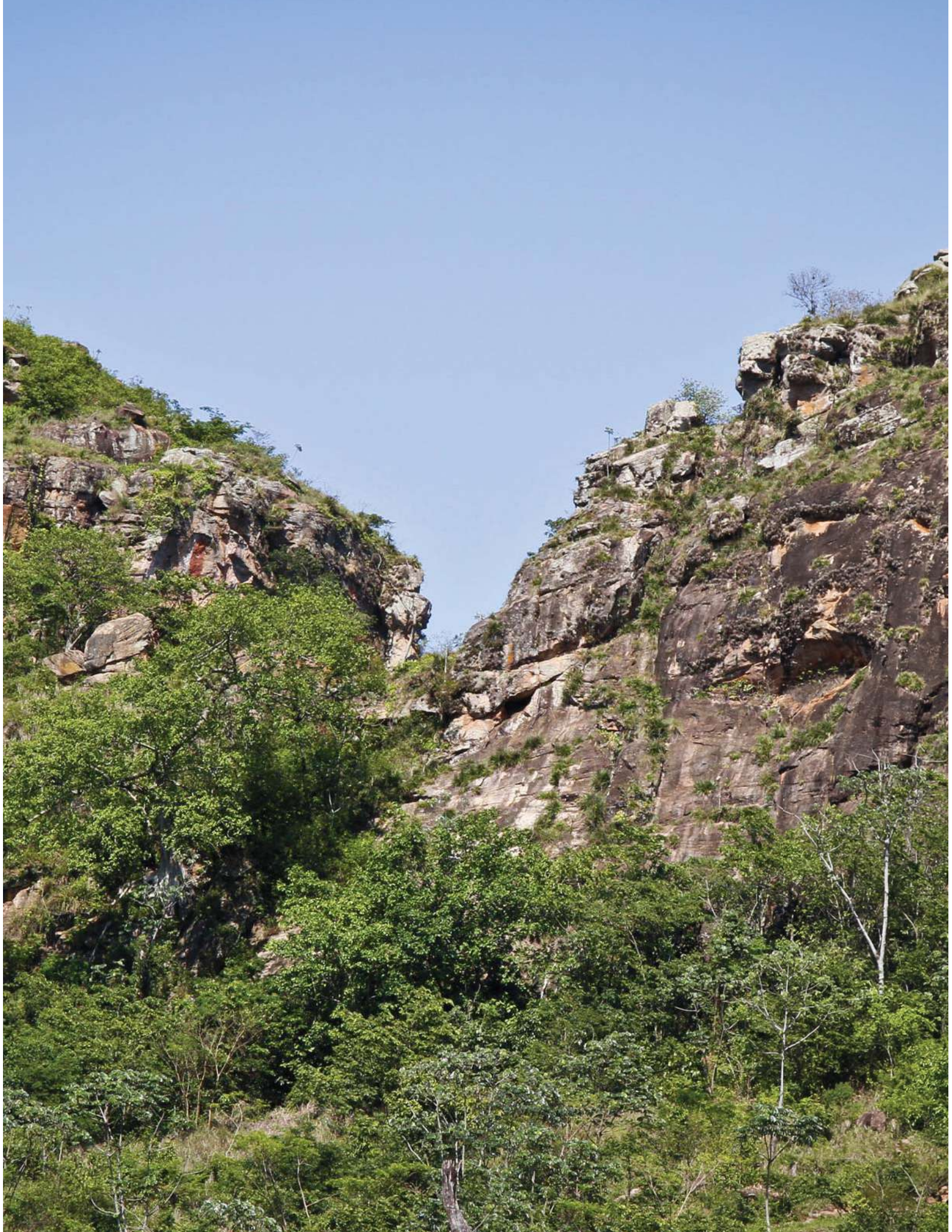


Tabla de contenido

1. Resumen ejecutivo ... 8

2. Introducción ... 12

3. La importancia del SINASIP en la economía nacional ... 14

3.1 Financiamiento actual del SINASIP

3.2 Escenarios de financiamiento

3.3 Ambiente y condiciones favorables para la sostenibilidad financiera

3.3.1 Marco legal e institucional

3.3.2 Planificación de Negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

3.3.3 Herramientas para la generación de ingresos

4. Análisis de la situación financiera actual de SINASIP ... 20

5. Fuentes de financiamiento ... 40

5.1 Visión

5.2 Misión

5.3 Prioridades estratégicas

5.3.1 Político - legales

5.3.2 Capacidades

5.3.3 Financieras

5.4.4 Pueblos Indígenas

6. Aproximación estratégica ... 44

7. Recomendaciones ... 56

8. Bibliografía ... 62

9. Anexos ... 63

Junio de 2010

1. Resumen ejecutivo

La Estrategia de Sostenibilidad Financiera responde a una prioridad identificada por autoridades y funcionarios de la Secretaría del Ambiente del Paraguay (SEAM) en complemento al Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay (SINASIP). Esta estrategia busca revertir una tendencia crítica de escasez de recursos financieros para el SINASIP, que amenaza con afectar su integridad y, en consecuencia, su posibilidad real para brindar bienes y servicios a la sociedad paraguaya.

El proceso iniciado en junio del 2008 aborda los siguientes cinco aspectos fundamentales para contribuir al fortalecimiento institucional a través de un proceso de planificación financiera:

- I. Introducción a la importancia económica del SINASIP;
- II. Análisis de las necesidades y planificación financiera del SINASIP en dos escenarios diferentes de manejo;
- III. Análisis de las principales opciones y mecanismos para cubrir las brechas financieras;
- IV. Definición de la línea base relacionada al ambiente, elementos y condiciones habilitantes para la sostenibilidad financiera;
- V. Una propuesta estratégica que considera visión, misión, prioridades estratégicas y objetivos.

Las áreas protegidas proveen una amplia gama de servicios y bienes que contribuyen al bienestar de la sociedad a escala local y global, tales como: agua fresca, pesquerías, biodiversidad, recursos para la recreación y el turismo, sumideros de CO₂, etc.

Paraguay no es una excepción, pues prácticamente el 80% de su economía se asienta en el aprovechamiento de sus recursos naturales en sectores como la generación hidroeléctrica y la agricultura¹, los cuales dependen en buena medida del funcionamiento de algunos de los servicios ambientales que se generan dentro del SINASIP.

Además de beneficiar a importantes sectores económicos del país, el SINASIP juega un rol vital en la provisión de recursos y servicios que generan oportunidades para el alivio de la pobreza, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad. Se estima que prácticamente el 40% de la población del Paraguay vive dentro o en las zonas de amortiguamiento del SINASIP², aprovechando de forma directa los servicios ambientales que se generan. Es así como la buena salud y el manejo efectivo del SINASIP constituyen una estrategia fundamental para el desarrollo social y económico del Paraguay.

En este contexto, la sostenibilidad financiera del SINASIP cumple un rol estratégico, que va mucho más allá de la conservación de la biodiversidad, pues además compromete el sustento material para el desarrollo social, productivo y cultural del país. A pesar de la evidencia empírica y del aprovechamiento cotidiano de estos bienes y servicios, el SINASIP es el sistema más desatendido de América Latina, con un presupuesto anual de US\$ 644.000.

De acuerdo a la proyección financiera para el escenario básico, el SINASIP requiere un monto aproximado de US\$ 9,7 millones anualmente, mientras que para alcanzar un manejo ideal del sistema se requeriría prácticamente el doble: aproximadamente US\$ 19,5 millones. Estas cifras son ciertamente alarmantes si se considera que actualmente el presupuesto destinado al SINASIP apenas cubriría el 6% del total de necesidades básicas y menos del 3% de lo necesario para un escenario de manejo ideal. Los resultados alcanzados a partir del análisis financiero demuestran la necesidad urgente e impostergable de incrementar significativamente el gasto público destinado al SINASIP.

1 The World Factbook 2008

2 Información facilitada por Enrique Bragayrac

La bajísima asignación de recursos al SINASIP se ve agravada por la falta de un portafolio de mecanismos de financiamiento que aseguren acceso oportuno, diversificado, estable y a largo plazo de recursos financieros. De los cientos de mecanismos de financiamiento que actualmente se implementan en Áreas Protegidas a escala mundial, en el Paraguay apenas se utilizan dos, de los cuales el cobro de ingreso a turistas ha dejado de ser aplicado por complicaciones operativas. Este documento ha identificado un grupo de 21 mecanismos con alta factibilidad de implementación, cuya aplicación simultánea ofrece la posibilidad de cubrir la brecha de financiamiento para alcanzar el escenario de manejo básico en un plazo de cinco años.

La sostenibilidad financiera va mucho más allá de la oferta y demanda de recursos; se ve afectada además por la existencia de condiciones habilitantes y un ambiente favorable. En este sentido, el proceso de planificación considera una serie de prioridades y objetivos estratégicos para cada uno de los siguientes componentes:

1. marco legal, regulatorio e institucional;
2. planificación del negocio y herramientas para el manejo costo-efectivo;
3. herramientas para la generación de ingresos de las Áreas Protegidas.

De acuerdo a la herramienta de evaluación utilizada, ninguno de estos componentes alcanza en la actualidad un puntaje superior al 25% de desempeño, identificándose una debilidad especial en cuanto a la falta de herramientas y mecanismos de generación de ingresos.

Sobre esta base y en función de la implementación de este instrumento, se ha definido un conjunto de prioridades estratégicas que han sido agrupadas en los ámbitos político y legal, capacidades, financiamiento y pueblos indígenas. Entre las principales líneas de prioridad definidas para el ámbito político-legal se considera apuntalar un marco legal e institucional específico para la sostenibilidad financiera, que defina las competencias y atribuciones de la SEAM, los mecanismos de financiamiento y retención de ingresos, así como los sistemas necesarios para garantizar un manejo costo efectivo y transparente.

De cara a la necesidad de articular un discurso político que eleve el perfil y la prioridad estatal a la atención del SINASIP, se considera fundamental contar con un estudio de valoración económica del SINASIP. Este insumo busca transparentar el aporte del SINASIP a la economía nacional y definir quiénes son sus principales usuarios y sectores económicos beneficiados. Este instrumento resulta clave dentro del proceso de mejorar la capacidad negociadora y el poder de incidencia frente a otros sectores.

Destaca en el ámbito de capacidades la incorporación urgente de una unidad de sostenibilidad financiera y economía ambiental dentro del organigrama funcional del SINASIP. Esto supone, además, el reto de generar las condiciones institucionales que permitan atraer y retener talento humano en áreas de planificación financiera, mercadeo y economía ambiental. Esta unidad es, sin lugar a dudas, una condición sin la cual difícilmente se pueda pensar en la implementación de esta estrategia.

En cuanto al ámbito de prioridades financieras, y dada la situación crítica en la que se encuentra el SINASIP, se espera el compromiso estatal para al menos duplicar la dotación actual de guardaparques en el corto plazo y asegurar un incremento gradual hasta cubrir las necesidades de personal en el escenario básico, en no más de cinco años. Se propone, además, iniciar un proceso sistemático de alineamiento y armonización que convierta tanto el Plan Estratégico del SINASIP como su Estrategia de Sostenibilidad Financiera en herramientas de ordenamiento de inversiones públicas y privadas, y de la cooperación internacional.



2. Introducción



Este documento corresponde a la versión final de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SINASIP. El documento comprende la culminación del proceso iniciado en junio de 2008 con el apoyo de funcionarios y autoridades de la SEAM, como complemento del Plan Estratégico del SINASIP.

La primera parte de la Estrategia Financiera consiste en un diagnóstico situacional desde una perspectiva financiera que combina elementos cuantitativos y cualitativos. El documento incluye un componente numérico referido a la línea base financiera al año 2007 para el manejo y conservación del SINASIP, así como el resultado de la proyección de necesidades de financiamiento de las 30 áreas silvestres protegidas de dominio público. Desde el componente cualitativo, se analiza estratégicamente las principales barreras institucionales, legales e instrumentales que fueron identificadas a lo largo del proceso.

La segunda parte del documento comprende el desarrollo de la propuesta estratégica, la cual presenta líneas estratégicas de acción y objetivos a ser alcanzados dentro de los próximos cinco años. Esta propuesta estratégica ha considerado aspectos críticos para el éxito en la implementación y algunos arreglos institucionales que son necesarios para fortalecer la institucionalidad relacionada al SINASIP, en coherencia con los lineamientos planteados dentro del Plan Estratégico.

Entre las definiciones preliminares alcanzadas se encuentra la necesidad de acotar la Estrategia de Sostenibilidad Financiera a las áreas protegidas de dominio público exclusivamente, es decir que no se considerarán las áreas protegidas bajo dominio privado y binacional. Esto se debe a que no ha existido respuesta de los actores privados a los que se les ha solicitado información financiera relacionada a las Áreas Protegidas bajo su manejo. Por otro lado, las Áreas Protegidas que se encuentran bajo dominio binacional mantienen un carácter autónomo, tienen fuentes propias de financiamiento y no responden a las prioridades definidas para este estudio.

Los resultados alcanzados en el proceso de sostenibilidad financiera presentan grandes retos, que demandan la movilización urgente de recursos para mantener los servicios y bienes tan importantes que alberga el SINASIP. También se ha podido constatar que la falta de recursos es tan solo uno de los problemas que afectan a la sostenibilidad del sistema; es necesario construir en paralelo las condiciones políticas, institucionales y jurídicas para la implementación de nuevos instrumentos y alternativas de financiamiento para el SINASIP.

Por otro lado, la proyección de ingresos potenciales muestra que, de ser fortalecidas las capacidades internas para la sostenibilidad financiera -lo cual incluye la existencia de condiciones favorables para la implementación de mecanismos-, el SINASIP podría cubrir sus necesidades anuales de financiamiento para el escenario básico al finalizar el segundo año de implementación de esta estrategia. Con esto se concluye que existe un potencial importante para alcanzar las metas de financiamiento propuestas en este documento y que las mismas podrían ser alcanzadas en el corto y mediano plazo. Este documento pretende sentar una base para el diálogo y la reflexión al proponer metas claras de financiamiento, tanto a nivel de SINASIP, como de cada protegida en forma individual, así como al señalar áreas prioritarias para la definición de programas y líneas estratégicas de acción orientadas a la construcción de la estrategia financiera.

3. La importancia del SINASIP en la economía nacional

Las áreas protegidas proveen una amplia gama de servicios y bienes que contribuyen al bienestar de la sociedad a escala local y global, tales como: agua fresca, pesquerías, biodiversidad, recursos para la recreación y el turismo, sumideros de CO₂, etc.

La economía paraguaya se asienta sobre el aprovechamiento de sus recursos naturales. Prácticamente el 80% de su Producto Interno Bruto se relaciona directamente con sectores como la generación hidroeléctrica y la agricultura³, los cuales dependen en buena medida del funcionamiento de algunos de los servicios ambientales que se generan dentro del SINASIP, tales como el equilibrio de los regímenes hídricos, la regulación climática, la polinización y, en términos generales, el mantenimiento de la base material sobre la cual se asientan las principales actividades productivas del país. No se podría pensar en generación hidroeléctrica sin un suministro regular y estable de agua que se genera dentro o gracias al SINASIP, y, aún así, el papel de las áreas protegidas es fundamental en el control de los procesos erosivos que tanto impacto ocasionan sobre la vida útil de represas, centrales hidroeléctricas y otra infraestructura relacionada.

³ CEPAL 2008. Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean.

De la misma manera, tampoco se podría pensar en un sector agropecuario sano en medio de ecosistemas enfermos y degradados. La provisión estable y oportuna de los recursos necesarios para la actividad agrícola es directamente proporcional al alcance y efectividad de los procesos de conservación y salud de los ecosistemas. Es por esto que el desarrollo de actividades productivas basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales depende directamente, y en magnitudes desconocidas, de los bienes y servicios ambientales que se generan diariamente en el SINASIP.

Lastimosamente, no se ha podido identificar hasta la fecha un ejercicio nacional de valoración económica del aporte del SINASIP a las políticas nacionales de desarrollo, alivio de la pobreza y crecimiento económico. Sin embargo, se han publicado recientemente los resultados de dos ejercicios de valoración económica en países de la región, cuya economía depende en magnitudes similares a la paraguaya del aprovechamiento de recursos naturales. En Perú, la valoración económica de sus áreas protegidas arroja un resultado de US\$ 1.000 millones anualmente, mientras que en el Ecuador su sistema nacional de áreas protegidas aporta anualmente a la economía nacional un monto aproximado de US\$ 1.600 millones⁴.

Considerando los ejemplos de estos dos países, podemos usar arbitrariamente un rango referencial de beneficio neto a la economía. Al extrapolar estos rangos a la superficie del SINASIP, obtenemos un valor referencial de aporte a la economía nacional que varía entre US\$ 1.500 millones y US\$ 2.000 millones anuales, es decir que varía entre el 13% y el 18% del Producto Interno Bruto del Paraguay. Esto implicaría que anualmente cada uno de sus habitantes recibe beneficios directos del SINASIP en un rango aproximado entre US\$ 220 y US\$ 295. Incluso considerando que el valor económico anual de cada hectárea en el Paraguay corresponde a la mitad del valor calculado para los dos países utilizados como referencia, el SINASIP seguiría siendo largamente uno de los principales pilares de la economía nacional. Estos datos simplemente otorgan un punto de referencia que deberá

4 Valoraciones económicas oficiales de los sistemas nacionales de áreas protegidas del Ecuador y Perú actualizadas al año 2007.

ser validado a través de un ejercicio serio de valoración, pero muestran una tendencia importante en cuanto al rol que juega el SINASIP en la economía paraguaya.

Además de beneficiar a importantes sectores económicos del país, es necesario mencionar el rol de las áreas silvestres protegidas en la provisión de recursos y servicios que generan oportunidades para el alivio de la pobreza, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad que se asientan dentro y en las áreas de amortiguamiento del SINASIP. Estos grupos ofrecen oportunidades para complementar la gestión estatal dentro de una aproximación de manejo incluyente y duradero. En el Paraguay, prácticamente el 32% de la población vive bajo la línea de pobreza, y una buena parte de esta población se encuentra en zonas de influencia y reciben beneficios directos de las áreas protegidas del SINASIP.

Se estima que prácticamente el 40% de la población del Paraguay vive dentro o en las zonas de amortiguamiento del SINASIP⁵, y se considera que esos habitantes son beneficiarios directos de servicios y bienes que se generan en el sistema. De estos, 1,8 millones viven en zonas urbanas y más de 700.000 en la zona rural.

Todos los seres humanos dependemos de la naturaleza; sin embargo, se estima que aquellos en situaciones de pobreza tienen una dependencia particularmente elevada de la biodiversidad. A escala mundial, el 70% de los 1,2 billones de personas que se estima viven con menos de un dólar al día, habitan en zonas rurales. Se estima que 150 millones de personas en el mundo tienen una dependencia significativa de los recursos naturales para su seguridad alimentaria y modos de vida⁶. Además, la biodiversidad puede constituir un medio de generación de ingresos a través de actividades productivas como el turismo y la comercialización de otros bienes producidos con recursos no maderables del bosque. Finalmente, la naturaleza es la principal fuente de agua para estas poblaciones. La conservación de estos ecosistemas básicos para su subsistencia juega un rol fundamental en la reducción de la pobreza. (Mentefactura 2006).

El medio ambiente y los recursos naturales son elementos

5 Información facilitada por Enrique Bragayrac.

6 DFID - Wildlife & Poverty Study (2002)

vitales para la lucha contra la pobreza y, al mismo tiempo, constituyen un capital prioritario para el desarrollo económico actual y futuro. Un medio ambiente degradado disminuye las posibilidades de los países en desarrollo para aliviar la pobreza, tanto a corto como a largo plazo. Si se desatienden o reducen los esfuerzos conservacionistas, es probable que no solamente se detenga la reducción de la pobreza, sino que ésta aumente en el mediano y largo plazo. Algunas razones para esta hipótesis son:

- La pérdida de fertilidad del suelo reduce la productividad agrícola y termina por destruir la base de los modos de vida rurales.
- La contaminación en las áreas urbanas puede tener serios efectos aguas abajo, en las zonas costeras, y reducir los ingresos que generan a la pesca y el turismo.
- La contaminación industrial puede producir enfermedades en las áreas urbanas y periurbanas, lo que se traduce en menos ingresos para los más vulnerables.

Adicionalmente, esta dependencia de los recursos naturales no es solo de supervivencia y sustento, sino también cultural. Las áreas protegidas ayudan a preservar los lenguajes, las tradiciones, el conocimiento y las prácticas de muchos grupos humanos ancestrales, que probablemente con otros procesos de desarrollo más intensivos se verían amenazados. Inclusive, se posibilita una reafirmación de la cultura hacia las nuevas generaciones de las propias comunidades (Mentefactura 2006).

En septiembre del 2000, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 189 países firmaron la "Declaración del Milenio" como un compromiso hacia el desarrollo mundial y la erradicación de la pobreza. Los principios sobre los que se sustenta son la equidad, el respeto a la naturaleza, la responsabilidad compartida y la dignidad de la vida humana en todo el planeta. La declaración fue planteada con 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores que permiten evaluar el progreso de los compromisos establecidos de una manera cuantitativa, tomando como base el año 1990, para observar su evolución hasta el año 2015. Para entender mejor estas relaciones y sus vacíos, en este documento se hace un análisis sobre los vínculos entre conservación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cada uno de

los ejes temáticos de la Declaración del Milenio:

- Equidad (pobreza y equidad de género): Objetivos 1 y 3
- Salud: Objetivos 4, 5, 6
- Educación: Objetivo 2
- Sostenibilidad medioambiental: Objetivo 7
- Estructura económica: Objetivo 8

Tabla 1: La relación de los Objetivos del Milenio con la conservación del SINASIP

ODMs		VÍNCULOS CON EL MEDIO AMBIENTE - ÁREAS PROTEGIDAS
EJE	OBJETIVOS	
EQUIDAD	1a) Pobreza 1b) Hambre	Las estrategias de supervivencia, modos de vida y seguridad alimentaria de los habitantes de las áreas protegidas dependen de ecosistemas funcionales que les proporcionan bienes y servicios. Los habitantes de las áreas protegidas frecuentemente tienen derechos inciertos sobre los recursos naturales, acceso inadecuado a información medioambiental, mercados y espacios de decisión, lo cual limita su capacidad para proteger el medio ambiente y mejorar sus modos de vida y bienestar. Falta de acceso a servicios de energía, lo cual limita sus oportunidades de producción, especialmente en áreas aisladas.
	3) Igualdad de género	Las mujeres y niñas especialmente son las responsables de la colección de agua, leña y otros recursos, lo cual puede reducir su tiempo para la educación y participación en actividades productivas y comunitarias. Las mujeres frecuentemente están en desigualdad de derechos en relación a la tenencia de la tierra y otros recursos naturales, lo que reduce sus oportunidades para acceder a activos o bienes productivos.
EDUCACIÓN	2) Enseñanza primaria universal	El tiempo utilizado por los niños y niñas para recoger agua, leña, etc., puede reducir el tiempo disponible para las tareas escolares. En muchas comunidades, por la inaccesibilidad geográfica y la desatención gubernamental, no existen ni infraestructura educativa ni personal docente. La frecuente falta de energía, agua y saneamiento en las áreas protegidas son razones comunes por las que los profesores no desean ir a esas plazas.
ESTRUCTURA ECONÓMICA	8) Asociación mundial para el desarrollo	Como los países ricos consumen muchos más recursos que los países pobres, muchos problemas globales del medio ambiente, como el cambio climático, la pérdida de especies o pesquerías, podrían resolverse a través de socios entre los países desarrollados y menos desarrollados. El peso de la deuda externa en los países menos desarrollados y la construcción de las relaciones internacionales favorecen el comercio de productos primarios y una inversión depredadora sobre los recursos naturales. Esto incrementa la presión para sobreexplotar los bienes ambientales en los países pobres. Los socios internacionales dirigidos a la condonación de la deuda externa y reglas de inversión de comercio justo serían una alternativa.

ODMs		VÍNCULOS CON EL MEDIO AMBIENTE - ÁREAS PROTEGIDAS
EJE	OBJETIVOS	
SALUD	4) Mortalidad infantil	La falta de agua limpia y combustibles adecuados para hervir agua contribuye directamente a la incidencia de enfermedades prevenibles originadas por el agua. Enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento, como la diarrea, y enfermedades relacionadas con la calidad de aire, como infecciones respiratorias, son dos de las principales causas de muerte de los niños menores de cinco años.
	5) Salud materna	La contaminación ambiental casa adentro y la carga de pesadas cantidades de agua y leña influyen negativamente en la salud de las mujeres y pueden afectar su estado físico para la reproducción, el embarazo y el parto. En muchas comunidades, por la inaccesibilidad geográfica y la desatención gubernamental, no existen ni infraestructura ni personal de salud. La falta de energía para la iluminación y refrigeración, y el saneamiento inadecuado limitan la calidad de los servicios de salud ofrecidos en las AP.
	6) VIH- SIDA y otras enfermedades	Casi un quinto de las enfermedades de los países en vías de desarrollo está asociado con factores de riesgo ambiental, como la malaria y las infecciones parasitarias. Nuevas medicinas derivadas de la biodiversidad son prometedoras para combatir las enfermedades principales.

Fuente: Mentefactura, 2006. Valoración económica de los aportes de las áreas protegidas a las condiciones de vida de las poblaciones humanas en sus áreas de influencia.

Como complemento de este análisis, se ha podido constatar que las actividades que se realizan para la conservación del SINASIP se encuentran directamente relacionadas con el desarrollo social y económico de la población. Labores cotidianas de un guardaparque del SINASIP tales como el fomento de la asociatividad y organización comunitaria, el desarrollo de alternativas económicas, proyectos de seguridad alimentaria y educación ambiental, entre otras, se encuentran directamente relacionados al fortalecimiento del tejido social y repercuten en beneficio directo tanto del mejoramiento de las condiciones de vida de la población como de la conservación del patrimonio estatal que alberga el SINASIP.

Se debe considerar, además, que por la ubicación geográfica aislada de las áreas protegidas, en muchos casos el personal del SINASIP constituye la única presencia estatal en áreas con alto nivel de pobreza; esto implica que, por ejemplo, una camioneta al servicio de un área protegida sirva como ambulancia en caso de emergencias, o apoye al transporte de niños al colegio cuando las condiciones climáticas son adversas. Lo mismo se podría decir de otros equipos, como la radio o los tractores, que cumplen una función social que va más allá de la conservación.

Es así como la buena salud y el manejo efectivo del SINASIP constituyen una estrategia fundamental para el desarrollo social y económico del Paraguay. En este contexto, la sostenibilidad financiera del SINASIP cumple con un rol estratégico que va mucho más allá de la conservación de la biodiversidad; comprende el sustento material para el desarrollo social, productivo y cultural del país.

4. Análisis de la situación financiera actual de SINASIP

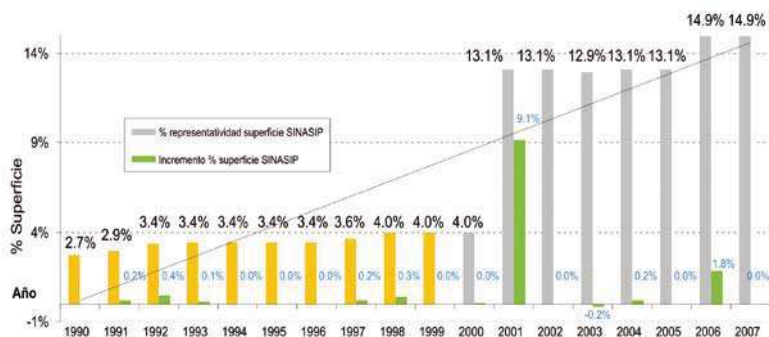
4.1 Financiamiento actual del SINASIP

Durante la última década, se ha subrayado de manera especial que las áreas protegidas juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y social de nuestros países. A pesar de la evidencia empírica y del aprovechamiento cotidiano de estos bienes y servicios, a nivel mundial se menciona repetidamente que la falta de financiamiento es uno de los principales problemas que enfrenta la conservación de las áreas protegidas.

Este tema es especialmente relevante en el caso paraguayo. La información que se presenta a continuación da cuenta de que el SINASIP es el Sistema de áreas protegidas que cuenta con menos recursos financieros en Sudamérica y posiblemente sea uno de los peor atendidos de Latinoamérica. Esto configura un panorama crítico que debe movilizar de manera urgente recursos para revertir el deterioro de los ecosistemas que alberga, y asegurar la provisión de bienes y servicios descritos en el capítulo anterior que benefician directamente a más del 40% de la población.

A partir de la Cumbre de Río, en 1992, una serie de procesos han logrado acelerar la consolidación de sistemas nacionales de áreas protegidas a lo largo de Latinoamérica. Estos procesos han supuesto, entre otros grandes logros, la identificación y declaratoria de áreas protegidas, la consecución de marcos jurídicos e institucionales, y el manejo y administración in situ de unidades de conservación. Estos procesos han alcanzado un crecimiento exponencial durante los últimos 30 años en cuanto al número de áreas protegidas y la superficie bajo conservación. Como se puede observar en el Gráfico 1, durante los últimos 10 años la superficie del SINASIP ha crecido 400%, pues saltó del 3,6% al 15,2% del territorio nacional, y en unidades de conservación el salto es de 18 áreas protegidas, en 1997, a 56 actualmente.

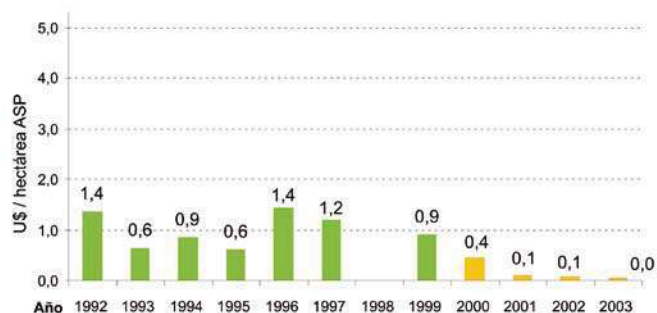
Gráfico 1: Cobertura del SINASIP como porcentaje del territorio nacional (1990-2008)



Fuente: Boscarino 2008

Lastimosamente, este crecimiento en número de unidades y superficie de conservación no ha sido coherente con el aumento del presupuesto nacional y otras fuentes de financiamiento disponibles para el manejo y conservación del SINASIP (Gráfico 2). En la actualidad, el SINASIP apenas recibe US\$ 650.000 en forma anual, aproximadamente el 0,003% del Presupuesto General del Estado⁷.

Gráfico 2: Gasto estatal por hectárea en el SINASIP. En dólares (1992-2003)



Fuente: Boscarino 2008

Además del crecimiento en número y superficie, las áreas protegidas se ven amenazadas por el aumento de las presiones y conflictos relacionados con el uso de recursos naturales. Estos fenómenos inciden en una mayor complejidad para el manejo del SINASIP, por lo cual se requieren, de manera urgente, recursos adicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y los diferentes valores que alberga el SINASIP.

⁷ Ficha de puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas; Resultados Paraguay 2007.

Este análisis preliminar demuestra una gran capacidad del país en cuanto a la creación y declaratoria de áreas protegidas, tarea que demanda importantes recursos humanos, capacidades técnicas y un importante apalancamiento político. Después de una década de agresivo crecimiento, y como parte de su proceso de evolución, el SINASIP se encuentra ahora preocupado por la consolidación y fortalecimiento de su sistema, en el que las prioridades de tomadores de decisión y manejadores se concentran, entre otros temas, en lograr las condiciones necesarias para alcanzar su sostenibilidad.

La sostenibilidad financiera de la conservación se entiende como la capacidad para obtener recursos estables y a largo plazo que permitan la implementación de planes, programas y políticas de conservación in situ, así como otras herramientas y actividades para el manejo de áreas protegidas. La sostenibilidad financiera busca un adecuado balance entre la oferta de recursos y su uso eficiente en el cumplimiento de los programas de manejo. Asimismo, busca diversificar sus fuentes de ingreso para no depender de una o pocas alternativas y mecanismos financieros.

El principal actor del financiamiento del SINASIP es el Proyecto Paraguay Silvestre, financiado con recursos del Fondo Mundial para la Naturaleza, el cual aporta aproximadamente el 61% del presupuesto anual del SINASIP. El Presupuesto General de Gastos de la Nación, ejecutado a través de la SEAM, cubre el 39% restante. En conjunto, ambos actores atienden un total de 11 áreas protegidas con un número aproximado de 46 guardaparques, es decir, 1 cada 146.000 hectáreas (Gráfico 3)⁸.

Cabe anotar que las cifras citadas no incluyen las áreas protegidas bajo dominio binacional ni las que están bajo dominio privado. En el primer caso, porque se trata de instituciones autónomas, aunque se ha referido que el presupuesto para gestión ambiental de tan solo una de estas empresas, asciende a US\$ 12 millones anuales. En el segundo caso, no se obtuvo respuesta a los requerimientos de información realizados en el marco del Plan Estratégico del SINASIP⁹.

8 Ficha de puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas; Resultados Paraguay 2007.

9 Entrevista a Enrique Bragayrac.

Gráfico 3: Cobertura en áreas silvestres protegidas de acuerdo a categoría de manejo



Fuente: Boscarino 2008

Es necesario anotar que a partir del año 2010 ya no se contará con los recursos de Paraguay Silvestre, dado que el proyecto se encuentra en su último año de ejecución. Esta situación configura un panorama crítico a los efectos de mantener los niveles actuales de actividad y el personal que trabaja en las áreas protegidas que han sido favorecidas por este proyecto. No se ha podido identificar en el corto plazo un proyecto o iniciativa encaminada a sustituir esta importante fuente de recursos del sistema.

Por otro lado, tampoco existe información sistematizada sobre los aportes de la cooperación internacional bilateral, multilateral y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Ante la falta de recursos y las enormes necesidades de consolidación de SINASIP, la tarea de sistematizar los aportes de los diferentes actores del financiamiento resulta fundamental de cara a un ejercicio serio de alineamiento y armonización de la cooperación internacional enfocada al ambiente.

4.2 Escenarios de financiamiento

Este ejercicio utiliza la metodología del análisis de necesidades de financiamiento del SNAP (MAE 2005). Esto permite obtener información consistente con los estándares y criterios homogéneos de manejo, por lo que los resultados obtenidos pueden ser comparados tanto entre las áreas protegidas individuales como con otros sistemas nacionales. El estudio considera dos escenarios diferenciados para la identificación de necesidades, los cuales están basados en la implementación de los siguientes cinco programas de manejo:

- Administración, control y vigilancia.
- Planificación participativa.
- Desarrollo comunitario y educación ambiental.
- Turismo y recreación.
- Investigación, manejo de recursos naturales y monitoreo ambiental.

La implementación de los dos primeros programas de manejo se considera dentro del escenario básico, mientras que la implementación de los cinco programas configura el escenario integral.

La definición de cada escenario utilizada en MAE 2005 es la siguiente:

- Escenario de manejo básico: este escenario se construyó a partir de tres criterios: consolidar la presencia de la SEAM en las áreas del SINASIP, garantizar la integridad del patrimonio de las áreas del SINASIP y facilitar el manejo participativo y un mayor desempeño de las comunidades, las organizaciones y los gobiernos locales en la gestión de las áreas protegidas. Este escenario se orienta a identificar los requerimientos necesarios mínimos para el manejo de un área protegida.
- Escenario de manejo integral: contempla la implementación de actividades que garanticen el cumplimiento de los objetivos y metas del área protegida a largo plazo, y el aprovechamiento sostenible de los valores intrínsecos de la misma. Los criterios para este escenario fomentan los principios de desarrollo sustentable en el área protegida, ofrecen posibilidades de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y promueven la participación de los diferentes actores sociales de los beneficios de la conservación. Este escenario supone el desarrollo de iniciativas y proyectos encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través de la promoción de prácticas y alternativas compatibles con la conservación.

Como necesidades del sistema se contemplan recursos humanos y materiales tecnológicos y operativos, que permiten el cumplimiento de los programas de manejo considerados en los escenarios identificados. Para cuantificar las necesidades financieras de los programas de manejo se

utilizaron las siguientes siete categorías de gasto:

- Personal
- Gastos operativos
- Mantenimiento
- Equipamiento
- Servicios profesionales
- Infraestructura
- Medios de transporte

El ejercicio consistió en llenar una matriz para cada escenario que detalla los recursos necesarios de acuerdo a una serie de estándares y criterios de manejo. Esta matriz fue llenada en una primera instancia a través de un taller que convocó a los jefes de cada una de las 11 áreas protegidas con presencia estatal; posteriormente, se realizaron ajustes sobre el análisis comparativo de los resultados y cuando se verificaron errores en el llenado. Para las áreas protegidas sin presencia estatal se definieron una serie de estándares mínimos para cada escenario en reunión con especialistas en conservación del Paraguay y se utilizaron los valores promedio de áreas protegidas que comparten el mismo rango de superficie.

Los resultados de este ejercicio arrojan que para el escenario básico el SINASIP requiere un monto aproximado a los US\$ 9,7 millones anualmente, mientras que para alcanzar un manejo ideal del sistema se requeriría prácticamente el doble, unos US\$ 19,5 millones. Estas cifras son ciertamente alarmantes si se considera que actualmente el presupuesto destinado al SINASIP apenas cubriría el 6% del total de necesidades básicas y menos del 3% de lo necesario para un escenario de manejo ideal.

Es importante diferenciar que los valores presentados combinan dos tipos de gasto: el primero es el gasto corriente, que consiste en el flujo normal anual de recursos necesarios para mantener las actividades de manejo del área protegida. El segundo es el gasto de inversión, el cual incluye gastos que no son periódicos ni se realizan sobre una base anual e incluye la compra de infraestructura, equipos, medios de transporte, consultorías, capacitación, etc. Esta diferenciación es importante dado que el gasto corriente es la medida del flujo anual necesario para financiar las actividades de manejo del área protegida, mientras que el gasto de inversión se realiza normalmente una sola vez y se va actualizando de

acuerdo a la vida útil del bien, equipo o estudio. Así es como, de manera preliminar y mientras se genera un flujo de fondos a 10 años, asumiendo que el 100% del gasto de inversión ocurre dentro del primer año, se tiene que el monto anual necesario para el manejo básico del SINASIP sería de aproximadamente US\$ 2,6 millones, en tanto que para el escenario ideal se mantiene en el orden de los US\$ 4,6 millones anualmente (Tabla 2).

A manera de ejemplo y considerando un rendimiento conservador promedio para un fondo ambiental en la región, se requeriría capitalizar un fondo fiduciario de aproximadamente US\$ 52 millones para cubrir de por vida los gastos corrientes para el escenario básico, y aproximadamente US\$ 91 millones para el escenario integral. Por otro lado, los gastos de inversión podrían ser cubiertos a través de asignaciones estatales directas, cooperación internacional y recursos de autogestión.

El Gráfico 4 permite identificar la brecha financiera existente entre la situación actual y los escenarios de manejo para cada una de las categorías de gasto utilizadas en el análisis de necesidades financieras. Las tres principales brechas se refieren a gastos de inversión tales como infraestructura, medios de transporte y servicios profesionales (consultorías, estudios, capacitación). Esto resulta razonable si se considera que se trata de un Sistema de Áreas Protegidas que se encuentra en un franco proceso de consolidación para empezar la gestión in situ, lo cual demanda de una serie de inversiones de arranque en edificios y equipamiento. A diferencia de los gastos corrientes, la línea base apenas registra inversiones en estos rubros, lo cual puede significar que se trata de recursos que son más difíciles de conseguir, o que las fuentes actuales del SINASIP no están dispuestas a invertir en estos rubros.

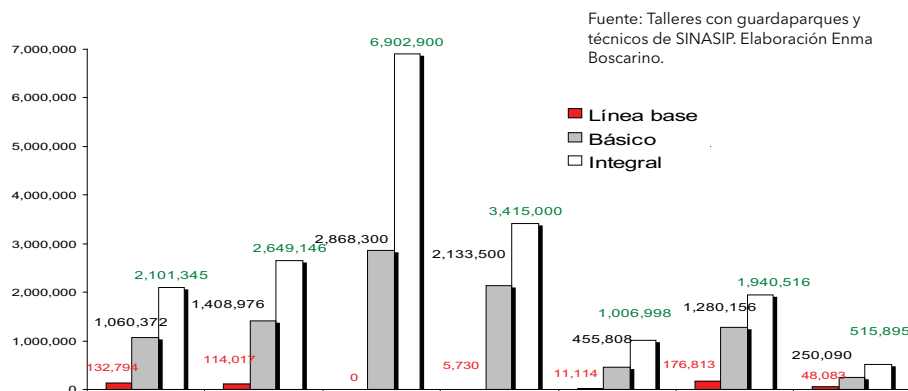
En diferente orden de magnitud, la situación del gasto corriente resulta ciertamente crítica, si se considera que en la actualidad se cuenta con menos del 10% de lo definido como básico para personal y gastos operativos. Esto explica el salto de 54 personas en la línea base a 347 en el escenario básico, y 591 en el escenario ideal.

Tabla 2: Necesidades financieras anuales para gasto corriente e inversión en los escenarios de manejo básico e integral (en US\$)

Cod	API/ESCENARIO	Línea Base			Básico			Integral		
		Gasto Corriente US\$	Gasto Corriente US\$	Gasto de Inversión US\$	TOTAL	Gasto Corriente US\$	Gasto de Inversión US\$	TOTAL		
22	Zona Nacional de Reserva Cerro Lambaré		39,929	128,364	168,293	64,002	196,232	260,234		
24	Monumento Natural Cerro Chororí		39,930	148,382	188,311	64,011	231,411	295,422		
25	Monumento Natural Cerro Kói		39,932	148,425	188,357	64,033	231,846	295,879		
18	Paisaje protegido Cerro Dos de Oro		39,938	148,537	188,475	64,089	232,969	297,058		
51	Monumento Científico Moisés Bertoni	12,524	54,510	203,298	257,808	156,643	449,745	606,389		
23	Reserva Ecológica Bahía de Asunción		39,962	169,016	208,978	64,738	280,957	345,695		
7	Parque Nacional Ñacunday	7,330	92,429	311,611	404,040	225,117	669,278	894,395		
26	Monumento Natural Macizo Acahay		50,236	171,741	221,977	94,876	329,668	424,544		
21	Reserva Ecológica Capiibary		50,246	171,936	222,182	94,930	330,863	425,793		
10	Parque Nacional Ybycuí	16,718	158,291	284,895	443,186	288,884	531,802	820,686		
3	Parque Nacional Cerro Corá	15,997	71,979	165,375	237,354	177,699	533,925	711,624		
9	Parque Nacional Serranía de San Luís	3,489	91,821	247,755	339,576	125,026	418,395	543,421		
2	Parque Nacional Caazapá	19,367	91,368	267,417	358,785	188,157	521,656	709,814		
4	Parque Nacional Lago Ypacarai	9,646	69,187	235,397	304,583	150,093	609,026	759,119		
19	Reserva Recursos Manejados Yvytyrusú	6,668	99,718	295,905	395,623	197,780	547,702	745,482		
20	Refugio de Vida Silvestre Yabebyry	3,027	44,332	105,922	150,254	103,704	284,278	387,982		
11	Parque Nacional San Rafael	79,250	128,273	311,027	439,300	241,808	608,573	850,382		
6	Parque Nacional Lago Ypoá		60,435	143,341	203,775	83,542	285,716	369,258		
17	Parque Nacional Chovoreca		77,433	154,528	231,961	111,886	269,396	381,282		
5	Parque Nacional Paso Bravo	78,298	179,314	565,539	744,853	345,657	1,108,121	1,453,778		
56	Isla Carrizal		25,416	118,385	143,800	27,550	280,969	308,519		
16	Parque Nacional Río Negro	43,502	46,247	165,088	211,335	82,842	331,779	414,620		
28	Reserva Natural Cerro Cabrera/Timane		77,466	155,183	232,649	112,213	275,950	388,164		
49	Reserva de Biosfera Cerrado del Río Apa		155,805	327,787	483,592	227,316	609,516	836,832		
48	Reserva de Biosfera Mbaracayú		155,147	314,680	469,827	226,584	595,039	821,623		
13	Parque Nacional Tinfunqué		155,173	315,204	470,378	226,846	600,286	827,132		
14	Complejo PN Tte Enciso/Médanos	55,414	64,962	239,696	304,658	148,543	466,817	615,360		
12	Parque Nacional Defensores del Chaco	6,461	233,710	491,800	725,510	349,766	1,090,362	1,440,128		
50	Reserva de Biosfera del Chaco		157,431	360,352	517,783	249,420	1,051,765	1,301,185		
SUBTOTAL		357,690	2,590,618	6,866,584	9,457,202	4,557,756	13,974,044	18,531,800		
Gasto Sistémico		155,995			296,675			898,467		
Inversión Anualizada		130,861								
TOTAL		644,546			9,753,877			19,430,267		

Fuente: Talleres con guardaparques y técnicos de SINASIP.

Gráfico 4: Distribución por categoría de gasto y escenario de manejo (en US\$) -



4.3 Ambiente y condiciones favorables para la sostenibilidad financiera

Para analizar las principales barreras a la sostenibilidad financiera de AP, 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 que se relaciona con la gestión adecuada de las necesidades financieras a nivel de AP individual y a nivel de sistema de AP¹⁰. Sin embargo, es necesario observar que ambas partes de la ecuación se ven afectadas directamente por la existencia de condiciones habilitantes y un ambiente favorable para la sostenibilidad financiera. Esto considera el análisis y tratamiento de una serie de aspectos políticos, legales y regulatorios, así como la existencia de instrumentos de planificación y capacidades institucionales para una gestión financiera adecuada.

Una herramienta recientemente diseñada para medir el avance de los países en el financiamiento de sus sistemas nacionales de conservación es la Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. Esta herramienta fue aplicada por primera vez en el Paraguay durante el año 2007, cuando arrojó como resultado un desempeño equivalente al 7,6% del puntaje ideal¹¹. En el año 2008 se realizó un taller con la participación de funcionarios de distintas áreas de la SEAM; este ejercicio arrojó un puntaje 19,4% mayor al del año anterior. La diferencia se explica por la forma de aplicación de la herramienta, así como la existencia de ciertos avances que se han producido por efecto del proceso de sostenibilidad financiera de SINASIP.

Los elementos que analiza la Ficha de Puntaje guardan coherencia con los principales aspectos institucionales, legales e instrumentales que deben ser considerados como una base para la implementación de una estrategia de sostenibilidad financiera.

La Ficha de Puntaje está dividida en 3 componentes:

- Marco legal, regulatorio e institucional;
- Planificación del negocio y herramientas para el manejo costo-efectivo;
- Herramientas para la generación de ingresos de las AP.

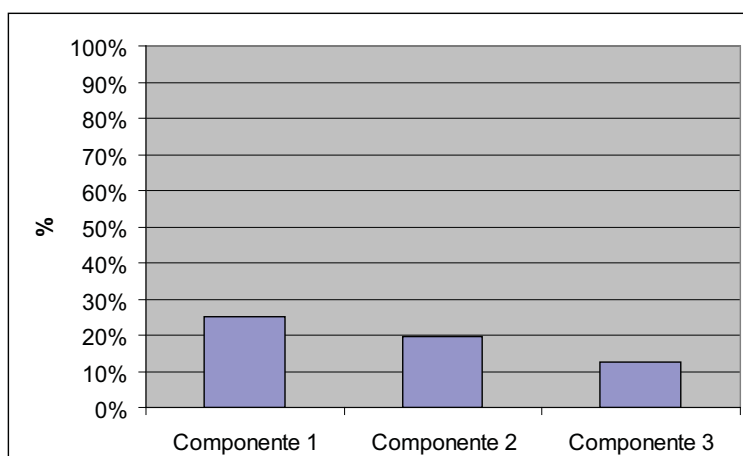
10 Plan financiero y principios de negocios para sistemas nacionales de áreas protegidas: Métodos, guías y lecciones aprendidas. Varios autores; versión borrador 2007.

11 Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas; Resultados Paraguay 2007.

El gráfico 5 presenta los resultados generales para los 3 componentes, los cuales complementan la visión sobre el estado actual del SINASIP. Cabe mencionar que ninguno de los componentes analizados alcanzó un puntaje mayor al 25% de desempeño, lo cual refleja una debilidad general del sistema en cuanto a su capacidad para asegurar su sostenibilidad financiera. Esto es coherente con un SINASIP que se encuentra en etapa temprana de formación, con una actividad de sitio relativamente baja, y con políticas y lineamientos sistémicos que se encuentran en etapa de formulación.

El componente que obtuvo mayor puntaje, con aproximadamente un 25% de desempeño, se relaciona con el marco legal, regulatorio e institucional. Esto muestra que, a pesar de su reciente formación, de acuerdo a los participantes en el taller, esta sería la principal fortaleza con la que cuenta actualmente el SINASIP. En el otro extremo, con apenas el 13% de desempeño se encuentra el componente 3, relacionado con la existencia de herramientas para la generación de ingresos a las Áreas Protegidas. Estos resultados generan insumos para el diálogo y reflexión que serán abordados a continuación, así como determinan áreas de prioridad y líneas estratégicas de cara al futuro.

Gráfico 5: Resultados de la ficha de puntaje por componente



Fuente: Taller ficha de puntaje para la sostenibilidad financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.

Difícilmente se podrá alcanzar la sostenibilidad financiera del SINASIP sin considerar estos aspectos, que presentan retos y desafíos para el conjunto de actores del financiamiento de la conservación en el Paraguay, tales como la autoridad ambiental nacional, sociedad civil y cooperación internacional. Las principales barreras a la sostenibilidad financiera se pueden resumir en las siguientes cinco grandes áreas de atención prioritaria:

Político-legales: tienen que ver con vacíos y ambigüedades presentes en el marco legal vigente, así como con la necesidad de diseño e implementación de nuevos instrumentos legales que favorezcan la sostenibilidad financiera y la eficiencia en el manejo. Por otro lado, se menciona la baja incidencia del sector ambiental en políticas y órganos nacionales de decisión, debido a que no hay un posicionamiento adecuado del SINASIP ante la ciudadanía y la opinión pública. A su vez, esto se ve agravado porque existe poca información acerca del aporte del SINASIP a la economía nacional y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. De todo lo anterior, resulta entonces que la gestión socioeconómica se encuentra divorciada de la gestión ambiental, y es percibida como su rival en lugar de su complemento.

Capacidades: se relacionan con la escasa capacidad para gestionar e implementar nuevas fuentes de financiamiento y mecanismos de sostenibilidad financiera, e implican la carencia de personal específico para estas tareas así como la falta del empoderamiento necesario a nivel de funcionarios de la SEAM, actores privados y comunidades. Esto implica, además, la necesidad de fomentar ciertas capacidades, destrezas, acceso a infraestructura, tecnología.

Administrativas: se relacionan con sistemas administrativos y financieros inadecuados para transparentar información y promover incentivos para la generación de nuevos recursos. Los procesos y sistemas son poco eficientes (o inexistentes) en términos de manejo y no permiten una adecuada gestión, asignación, control y optimización los recursos.

Financieras: se relacionan con las restricciones de carácter presupuestario y de disponibilidad de fondos que derivan en insuficiencia de recursos asignados al SINASIP. Esto limita especialmente la posibilidad de mejorar la infraestructura y, en general, la oferta de servicios para el desarrollo del turismo y otras actividades generadoras de ingresos para el sistema.

Coordinación: expresan un vacío de coordinación intersectorial o entre actores relacionados con el financiamiento, que, de existir, permitiría optimizar recursos y asignar más adecuadamente las responsabilidades. Esto es ciertamente necesario tanto con donantes y cooperantes internacionales como con empresarios privados del Paraguay, agencias gubernamentales de planificación, Ministerio de Hacienda, etc.

A. Marco legal e institucional

El Gráfico 6 presenta los resultados alcanzados en el análisis legal e institucional. A pesar de que el primer elemento alcanzó un puntaje de 33%, no se han identificado leyes o mecanismos concretos de financiamiento de áreas protegidas que se encuentren vigentes y en operación; tampoco existen instrumentos de política fiscal que generen recursos estables para la conservación del SINASIP. Se menciona que la ley establece una serie de opciones de financiamiento para el SINASIP, pero que aún no han sido reglamentadas por el Consejo Nacional del Ambiente. Se debe anotar, además, que mientras se desarrollaba este documento se presentó una propuesta de tasas y mecanismos de autogestión para la SEAM que también beneficiaría al SINASIP; sin embargo, ésta no fue aprobada ya que carecía del sustento necesario para cumplir con los requisitos de forma y fondo que se estilan en estos casos.

En este sentido, es importante matizar el análisis con tres elementos de contexto. Si bien la legislación reconoce las tarifas de entrada para áreas protegidas, estas no se aplican en buena medida porque el sistema de cobro y su posterior depósito en las cuentas del tesoro no son viables. Por otro lado, posiblemente el mayor logro en este sentido consista en el establecimiento del canje de deuda por naturaleza, el cual opera bajo un régimen de excepción aprobado por el Congreso Nacional. Finalmente, es necesario reconocer que la legislación vigente reconoce el pago por servicios ambientales, aunque ha limitado su alcance a los propietarios privados. En síntesis, se puede rescatar la existencia de ciertos mecanismos legales que en algunos casos no funcionan por falta de reglamentación, y en otros, por la necesidad de ciertos ajustes en su diseño.

El segundo elemento se destaca por haber alcanzado un puntaje de cero, y se relaciona con la posibilidad de que los ingresos que genere el SINASIP sean directamente reinvertidos ya que todos los recursos que se generen deberán ser depositados en la cuenta única del Tesoro. Dado que se espera que la implementación de esta estrategia genere ingresos adicionales al SINASIP, resulta prioritario asegurar que estos nuevos recursos beneficien directamente al SINASIP. Esto implica que la inversión que se pueda generar en un área protegida para mejorar su capacidad de generar ingresos deberá desarrollarse en paralelo con un acuerdo político que permita que los nuevos recursos generados vayan en beneficio estas áreas. Esto deberá procurar mantener un claro principio de solidaridad dentro del sistema para evitar asimetrías entre áreas protegidas, así como permitir la participación de comunidades de los beneficios que se generan.

El tercer elemento alcanzó un puntaje del 11%; se refiere a la existencia de fondos ambientales. A diferencia de prácticamente todos los países de la región, Paraguay aún no ha establecido un fondo fiduciario exclusivo para atender al SINASIP. Esto a pesar de que el fondo ha sido creado por ley, pero no funciona ni ha sido estructurado por falta de una reglamentación y decisión política para establecerlo. Sin embargo, en la actualidad existe un fideicomiso establecido para la Reserva Privada de Mbaracayú, el cual atiende aproximadamente a 6 AP¹². Los fondos fiduciarios brindan alternativas y amplían el menú de opciones para donantes y cooperantes, y han demostrado ser especialmente efectivos en países donde existe poca confianza en la ejecución estatal de recursos.

El elemento que alcanzó el mayor puntaje, con el 58% de desempeño, se refiere a la existencia de figuras de apoyo a la gestión estatal de áreas protegidas, a través de la participación de actores privados y comunitarios. Las concesiones están permitidas dentro de la ley, pero aún no existe un reglamento específico para su operación dentro de Áreas Protegidas. Otro aspecto dentro de este elemento que obtuvo un puntaje alto se relaciona con la existencia de un marco regulatorio para la existencia de áreas protegidas y reservas privadas. Durante el taller en el que se llenó la Ficha de Puntaje se enumeraron una serie de procesos en diferentes estados de avance; estos se refieren a figuras como el comanejo, manejo compartido, concesiones y delegación de manejo a un tercero.

Encuanto a estrategias y políticas nacionales de financiamiento, se obtuvo un puntaje de 15%. En términos generales, el SINASIP ha avanzado muy poco en este sentido, más allá de este documento que se puede considerar como un proceso en marcha que dejará sentadas las bases para futuros emprendimientos relacionados. A nivel de Áreas Protegidas se encuentran pocos planes de manejo actualizados y aún no es considerada suficientemente la variable de sostenibilidad financiera dentro de sus contenidos.

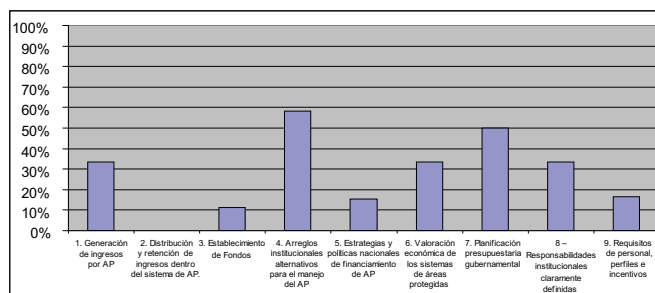
Uno de los aspectos más importantes de cara a elevar el perfil y prioridad política del SINASIP comprende la existencia de recursos de información relacionados a ejercicios de valoración económica. Este elemento alcanzó un desempeño del 33%. Lastimosamente, no se ha podido identificar ningún ejercicio serio a nivel del Sistema, aunque se menciona la existencia de ejercicios de valoración a nivel de áreas protegidas individuales. Esta información es extremadamente valiosa de cara a mejorar la posición negociadora del SINASIP y transparentar su aporte real a los principales sectores económicos del país. Un ejercicio

12 Ídem

de valoración debe ser desarrollado con rigor técnico y respetando cuidadosamente las metodologías actualmente existentes y ampliamente utilizadas, dado que los resultados que arrojen repercuten directamente en la credibilidad y consistencia del SINASIP como institución. La ausencia de esta herramienta posiblemente sea uno de los factores que inciden en el bajo reconocimiento público y prioridad política con la que cuenta actualmente el SINASIP.

El elemento relacionado con la planificación financiera estatal tuvo un puntaje del 33%, y está en concordancia con la baja asignación presupuestaria para el SINASIP. El presupuesto de un área protegida debe dar prácticamente siete pasos para llegar al Despacho Ministerial, y desde ahí al menos cuatro más para alcanzar una decisión final. En cada paso generalmente se pierde un porcentaje de lo solicitado, y a medida que sube de nivel la decisión se aleja más de quienes conocen de cerca la realidad del SINASIP (Gráfico 7). Funcionarios de la SEAM comparten esta preocupación, pero también manifiestan que dentro de la institución los presupuestos de Áreas Protegidas son, por lo general, los más respetados y normalmente reciben menos recortes que otros centros de costo.

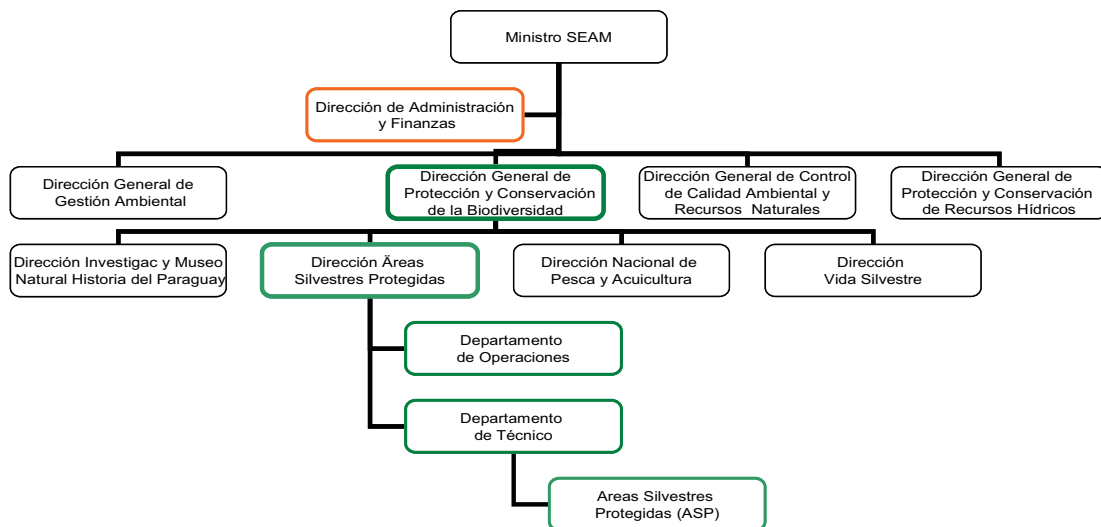
Gráfico 6: Resultados componente 1: Marco legal, regulatorio e institucional



Fuente: Taller Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.

Lo anterior posiblemente sea una indicación de la percepción institucional con la que se mide la seriedad con la que se planifica financieramente a nivel de AP, o una manifestación de la prioridad política de atención al SINASIP al interior de la SEAM. En cualquiera de los dos casos se debe anotar primero que el presupuesto del AP normalmente no responde a la implementación de Planes de Manejo, dado que este instrumento de planificación no está presente en la gran mayoría de áreas protegidas del SINASIP. La elaboración del presupuesto es por, lo general, de carácter histórico, es decir, se desarrolla sobre la base de lo solicitado en años anteriores, con ciertos ajustes que obedecen a señales de contracción o expansión del gasto público.

Gráfico 7: Organigrama Funcional de SEAM



Fuente: Boscarino 2008

Esta debilidad en la planificación financiera, unida a la falta de posicionamiento político y reconocimiento público del SINASIP, es una barrera para que el Estado reconozca asignaciones presupuestarias suficientes. Especialmente, se debe considerar que el SINASIP compite directamente por atención y recursos con otras prioridades estatales que posiblemente tengan mayor visibilidad política y sean percibidas con mayor impacto dentro de la agenda estatal de reducción de la pobreza. El Gráfico 8 da cuenta del proceso que debe recorrer el presupuesto que se elabora a nivel de Áreas Protegidas hasta que sea finalmente aprobado.

Considerando las grandes necesidades de consolidación del ámbito de sostenibilidad financiera del SINASIP, uno de los aspectos más preocupantes consiste en la falta de perfiles técnicos con especialidad en temas financieros y económicos. El Gráfico 6 muestra que este elemento es el que alcanzó el segundo puntaje más bajo dentro del componente. Esto afecta, por ejemplo, la capacidad de tener contrapartes capacitadas para incidir en aumentos presupuestarios frente a los Ministerios de Hacienda y Planificación, que suelen tomar estas decisiones en última instancia. No existe un equipo dentro de la SEAM que se preocupe exclusivamente por la sostenibilidad financiera del SINASIP; tampoco se ha logrado identificar una persona responsable de generar proyectos o mantener un flujo estable de recursos para asegurar el nivel actual de actividad. Como muestra de lo anterior se debe mencionar que para el año 2009 el SINASIP contó con el 40% del presupuesto del año 2008, dado que finaliza el Proyecto Paraguay Silvestre sin que exista hasta el momento un nuevo proyecto que cubra la brecha existente.

B. Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

En cuanto al primer elemento de este componente, con 16% de desempeño, más allá de la existencia de instrumentos específicos de planificación financiera, el SINASIP acusa falencias mucho más básicas. Apenas 11 de las 51 áreas protegidas del SINASIP tienen un Plan de Manejo, de los cuales 7 se pueden considerar actualizados, dado que fueron desarrollados después del año 2005¹³. La mayoría de estos planes incluyen breves rasgos de un presupuesto de implementación, que no ha sido concebido con la misma metodología, lo cual hace que sea difícil de comparar con otras AP del SINASIP.

Por otro lado, se puede mencionar una debilidad de los Planes de Manejo existentes en cuanto a la identificación de mecanismos de generación de ingresos o estrategias para mejorar su situación financiera. Lo anterior se relaciona directamente con la ausencia de Planes de Negocios o estrategias de financiamiento a nivel de AP individuales. Si bien un plan de negocios no sustituye a un Plan de Manejo, esta herramienta ha demostrado ser especialmente importante para asegurar su implementación.

Parecería oportuno proponer un ejercicio de carácter nacional que determine una metodología estandarizada y contenidos mínimos que guíen la redacción de un Programa de Sostenibilidad Financiera para cada nuevo Plan de Manejo a nivel de sitio en el SINASIP. Este tipo de actividad ya se ha realizado con gran éxito en algunos países de la región, y se considera fundamental para articular las diferentes herramientas de planificación al servicio de la conservación de las áreas protegidas.

Otro aspecto importante, que obtuvo un desempeño del 22%, consiste en la existencia de sistemas de contabilidad, rendición de cuentas y monitoreo de la situación financiera de SINASIP. No se ha podido verificar la existencia de un sistema de contabilidad de costos que arroje información oportuna a nivel de cada área protegida y genere reportes que apoyen a la toma de decisiones, tanto a nivel central como de cada una de las áreas. La información existente tampoco da cuenta de los aportes de las ONG y cooperantes internacionales, lo cual genera un riesgo de armonización y alineamiento de estos recursos con las políticas y prioridades nacionales de conservación. Cabe anotar, además, que no existe un sistema de información que permita conocer la situación actual de las áreas protegidas de carácter privado; peor aun las áreas

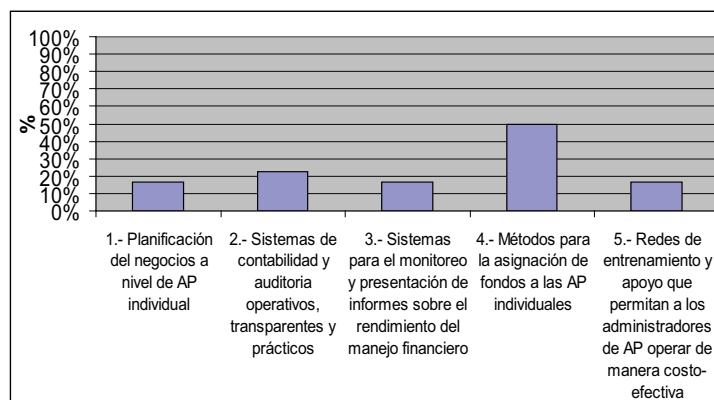
13 Boscarino 2008; Análisis Financiero de las Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay (Sinasisip)

protegidas que se encuentran bajo la administración de empresas binacionales de generación hidroeléctrica. Estos sistemas de información idealmente podrían alimentar procesos de transparencia y rendición de cuentas en el SINASIP.

El cuarto elemento obtuvo el mayor puntaje dentro de este componente, con el 50%, y se relaciona directamente con los procesos de planificación sistémica que se desarrollan actualmente para el SINASIP. A nivel de sistema se contará con un Plan Estratégico, además de esta Estrategia de Sostenibilidad Financiera. El reto de este Plan radica en la capacidad de integrar los diferentes elementos desarrollados, especialmente los relacionados con el análisis de efectividad de manejo con el componente de sostenibilidad financiera. Este cruce permitirá definir criterios aún no existentes relacionados con la asignación de recursos para áreas protegidas específicas, determinar el costo beneficio de invertir en ciertas áreas y, especialmente, medir el efecto de inversiones adicionales en la efectividad de manejo de ellas.

Lastimosamente, hasta el momento no existe un informe consolidado de los resultados de la medición de efectividad de manejo, que permita incluir esta relación y fortalecer desde una perspectiva estratégica el Plan Estratégico del SINASIP.

Gráfico 8: Resultados Componente 2: Planificación de Negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo



Fuente: Taller Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.

Finalmente, dentro de este componente se analizó la existencia de procesos de formación del capital humano encaminados a mejorar el desempeño financiero de las áreas protegidas y a generar procesos costo-efectivos de manejo. En la práctica se puede constatar que la capacitación y los procesos de educación continua son prácticamente inexistentes dentro del SINASIP; peor aún para efectos de la

sostenibilidad financiera. Existe, sin embargo, un gran caudal de información y conocimientos acumulados en el grupo de Jefes de Áreas Protegidas, los cuales bien podrían convertirse en una base para el intercambio de buenas prácticas y procesos de formación. No se debe descuidar el hecho de tener un equipo de guardaparques con muchos años de experiencia y servicio en el campo, lo cual constituye un capital importante para el SINASIP y un recurso de información fundamental para efectos de mejorar la eficiencia y el rendimiento financiero de las inversiones que ingresan al sistema.

C. Herramientas para la generación de ingresos

Como se puede observar en el Gráfico 9, este componente es el menos desarrollado en el SINASIP; dos de siete elementos presentan un puntaje de 0 (estrategias de comunicación y programas de capacitación), mientras que 3 elementos alcanzaron puntajes menores al 10%. La literatura sobre financiamiento de la conservación ha logrado sistematizar cientos de mecanismos y alternativas innovadoras para la sostenibilidad financiera de áreas protegidas. A pesar de esto, el único mecanismo de generación de ingresos de autogestión legalmente aceptado en el Paraguay es la tarifa por ingreso de visitantes, la cual por una falla en el diseño del instrumento no es viable en gran parte de las áreas protegidas del sistema. El problema se debe a la obligatoriedad que los recursos recaudados sean depositados el mismo día en la cuenta única del Tesoro Nacional, lo cual es prácticamente imposible dada la distancia existente entre ciertas áreas protegidas y el lugar más cercano donde realizar este depósito.

Fuera de este mecanismo no existen otros mecanismos de autogestión que actualmente operen a favor del SINASIP, incluso existiendo AP que cuentan con infraestructura importante para prestar múltiples servicios con potencial para generar recursos. Sin embargo, se debe mencionar un mecanismo relativamente reciente de canje de deuda por naturaleza, por un monto aproximado de US\$ 8 millones, que beneficia a un número reducido de AP del sistema.

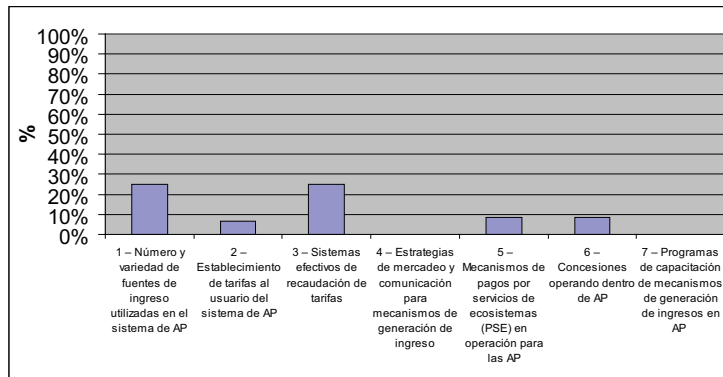
En cuanto al establecimiento de tarifas, el puntaje alcanzado es de 6%, básicamente porque no se cuenta con un proceso técnico para su fijación, o un procedimiento que involucre a los principales beneficiarios y afectados por la tarifa. Tampoco se ha podido verificar que las tarifas sean revisadas periódicamente o que sus criterios respondan directamente a cubrir las necesidades de financiamiento del sistema. Esto se puede atribuir al escaso desarrollo del turismo en las áreas protegidas del SINASIP y, en términos generales, a una industria nacional de turismo aún incipiente, que es en la actualidad el segundo destino menos visitado en Sudamérica, después de Guyana.

En este sentido, es necesario destacar que los parques nacionales ubicados en la frontera común entre Brasil, Paraguay y Argentina reciben un millón de visitantes por año. Este importante flujo de turistas que visitan ambos lados de Iguazú aún no es aprovechado por el SINASIP y ofrece un alto potencial de beneficios, dado que el propósito principal de la visita está asociado al turismo de naturaleza. Una estrategia clara de posicionamiento y diversificación de oferta turística bien podría derivar flujos importantes de visitantes hacia el SINASIP.

En cuanto a sistemas efectivos de recaudación de tarifas, el puntaje alcanzado es de 25%, el mayor dentro de este componente, a pesar de que apenas un par de áreas protegidas realizan cobros y de las dificultades anotadas para depositar los recursos recaudados en zonas de difícil accesibilidad. Los participantes al taller mencionaron la existencia de manuales y lineamientos claros para la recaudación, pero también concuerdan en que, a pesar de su existencia, están vigentes en muy pocas AP del sistema.

Con un puntaje equivalente al 8% se encuentran los aspectos relacionados al pago por servicios ambientales. Existe legislación específica que reconoce el pago o compensación por servicios ambientales, pero en la actualidad su alcance favorece exclusivamente a propietarios privados, restándole al SINASIP la posibilidad de generar recursos por estos mecanismos. La existencia de un marco legal relacionado con estos mecanismos es un primer paso importante; sobre esta base el SINASIP deberá buscar el apoyo político necesario para asegurar que también se pueda beneficiar de este tipo de mecanismos dentro de un proceso de mediano y largo plazo.

Gráfico 9: Componente 3 - Herramientas para la generación de ingresos



Fuente: Taller Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.

El elemento relacionado con concesiones dentro de Áreas Protegidas alcanzó el mismo puntaje que el elemento anterior. A nivel nacional existe legislación relacionada con concesiones, pero no está instrumentalizada para potenciales oportunidades que puedan existir en el SINASIP. Ambas figuras presentan oportunidades interesantes para el sistema, dado que requieren un trabajo de ajuste e instrumentalización efectiva a los efectos de convertirlos en un apoyo efectivo a la sostenibilidad financiera del SINASIP.



5. Fuentes de financiamiento

Durante la última década, en el ámbito mundial se han implementado cientos de mecanismos novedosos de financiamiento que van más allá de las fuentes convencionales de recursos para la conservación. Dentro de estos, tan solo uno (canje de deuda por naturaleza) ha sido aplicado en el Paraguay, y las tarifas de ingreso, aunque vigentes, mantienen problemas de implementación. Si bien existe un largo camino por recorrer, los resultados de este proceso sugieren que, de existir las condiciones y ambiente favorable para la sostenibilidad financiera, el SINASIP podría alcanzar los recursos para un escenario de manejo básico al finalizar los primeros cinco años de implementación de este plan.

Los mecanismos de financiamiento se pueden caracterizar por su origen público o privado, con una distinción adicional sobre si estos dependen de fuentes externas de financiamiento o de ingresos de autogestión. UICN propone una agrupación de estos mecanismos en tres categorías, de acuerdo a cómo estos fondos fueron levantados y usados.

Mecanismos y oportunidades relacionadas con atraer y administrar flujos externos de recursos de fuentes locales e internacionales, incluidos presupuesto estatal y de la cooperación, donaciones de ONG y de actores privados.

Mecanismos para generar recursos que promueven actividades de conservación, como esquemas de participación y acceso a beneficios, instrumentos de política fiscal, concesiones, etc.

Mecanismos basados en el mercado que emplean cobros por el aprovechamiento de bienes y servicios ambientales, los cuales incluyen el pago por servicios ambientales, mecanismos relacionados al turismo, tarifas por acceso a recursos, etc.

La Tabla 3 presenta una selección de los mecanismos que han sido considerados como los más prometedores para el SINASIP. Estos mecanismos fueron seleccionados después de una cuidadosa revisión bibliográfica de las diferentes opciones con potencial para generar recursos. El análisis considera la factibilidad de implementación de estos mecanismos desde una perspectiva legal, política y también en relación con el atractivo económico de cada uno. Esta base permite una priorización de

los más prometedores y factibles a los efectos de la proyección de ingresos que se presenta en las Tablas 4, 5 y 6.

Como se puede ver en la Tabla 4, la aplicación de los mecanismos encaminados a movilizar flujos externos gubernamentales y no gubernamentales bien podría generar suficientes recursos para financiar el gasto corriente del SINASIP en el escenario básico al finalizar el segundo año. Al finalizar el quinto año, podrían por si solos cubrir con el presupuesto anual necesario la operación en el escenario ideal. La configuración de un portafolio diversificado que moviliza recursos estatales, optimiza y armoniza los flujos de la cooperación internacional y abre perspectivas de participación privada, de acuerdo a las proyecciones conservadoras que se presentan, sería suficiente para asegurar estabilidad y cumplimiento de las metas de financiamiento.

El mensaje importante en el caso del Paraguay radica en la necesidad imperiosa de elevar el gasto público en conservación de forma urgente. Si bien la proyección que se presenta en la Tabla 4 da cuenta de dos fuentes estatales únicamente, existen diversas dependencias con potencial para alcanzar oportunidades que generen beneficios mutuos, tales como los Ministerios de Turismo, Defensa y Agricultura y Ganadería.

Tabla 3: Mecanismos y Fuentes de financiamiento preseleccionadas.

Flujos Externos	Factibilidad (3 alta - 1 baja)			
	Legal	Político	Retorno	Total
Incremento en el presupuesto estatal	3	2	3	8
Financiamiento de empresas binacionales	2	1	3	6
Financiamiento Ministerio de Turismo	3	2	2	7
Cooperación internacional	3	3	2	8
Canje de deuda por naturaleza	3	2	3	8
Donaciones empresariales	3	2	2	7
Donaciones personales	3	3	1	7
Mecanismos que promueven la conservación				
Impuesto a aviación	2	1	3	6
Impuesto a la energía	2	1	3	6
Impuesto a turistas y hoteleros	2	1	2	5
Compensación por daños ambientales	2	1	3	6
Incentivos fiscales a las inversiones en AP	1	1	1	3
Esquemas de comanejo y participación	3	3	1	7
Mecanismos de mercado				
Tasas por turismo (visitantes, tour operadores, hoteles)	3	2	2	7
Tasas por instalación de antenas e infraestructura	2	2	3	7
Créditos de carbono	1	2	3	6
Pago por servicio ambiental agua	2	2	2	6
Concesión de servicios	3	3	2	8
Publicidad	3	3	2	8
Campañas y eventos de recaudación de fondos	3	3	1	7
Acuerdos de bioprospección	2	2	3	7

Fuente: Equipo consultor.

Una bondad de este primer portafolio es el balance entre recursos destinados a gasto corriente, como los presupuestos estatales, con recursos destinados a infraestructura e inversión, que provienen normalmente de la cooperación internacional. El portafolio presenta, además, mecanismos de autogestión a nivel de sitio con otras oportunidades de financiamiento a nivel de

sistema, y permite canales de financiamiento y de colaboración público-privadas.

Tabla 4 Proyección de ingresos potenciales de flujos externos

FLUJOS EXTERNOS		ANOS/ USD				
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	SUPUESTO	1	2	3	4	5
Incremento en el presupuesto estatal	Al final del año 5 el presupuesto estatal cubrirá al menos el 100% del gasto en personal identificado en el escenario básico (347 personas). El incremento anual de 30% es gradual	338.000	439.400	571.220	742.586	965.362
Financiamiento y aportes de empresas binacionales	El presupuesto para gestión ambiental de una sola de estas empresas asciende a USD 12 Millones por año. Se una participación gradual de este presupuesto hasta llegar al 5%, para dado su rol en la regulación climática y el aporte de recurso agua para el funcionamiento de las hidroeléctricas.	-	120.000	240.000	360.000	600.000
Cooperación internacional	El monto anual aproximado de cooperación internacional que ingresó a Paraguay es de 51 Millones. Se asume que el SINASIP de forma gradual al final del año 5 accedería al 5% de este monto.	-	510.000	1.530.000	2.040.000	2.550.000
GEF	Se asume que se asignará al SINASIP el 75% de los fondos disponibles para biodiversidad dentro de RAF 4 (hasta 3,5 millones para 4 años)	656.250	656.250	656.250	656.250	656.250
Nuevo canje de deuda por naturaleza	Se asume un canje en un monto similar al actual de USD 8 Millones, ligeramente mayor al primer canje. Se calcula una tasa conservadora del 5% de rendimiento anual de estos recursos	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000
Donaciones empresariales	Implementación de un programa de donaciones empresariales asociada al concepto de responsabilidad social. La meta es conseguir 10 empresas patrocinadoras del SINASIP, cada patrocinio se cotiza en USD 10.000. Implementación gradual	10.000	20.000	60.000	80.000	100.000
SUBTOTAL		1.404.250	2.145.650	3.457.470	4.278.836	5.271.612

Fuente: Equipo consultor.

El siguiente grupo de mecanismos también muestra resultados importantes, aunque en magnitudes menores (Tabla 5). Cabe mencionar que se trata de mecanismos complejos que requieren un adecuado andamiaje técnico y político, razón por la cual sus resultados se verían en el mejor de los casos a partir del segundo año de implementación de la estrategia.

Tabla 5: Proyección de ingresos potenciales de mecanismos que promueven la conservación

MECANISMOS QUE PROMUEVEN LA CONSERVACIÓN		ANOS/ USD				
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	SUPUESTO	1	2	3	4	5
Impuesto a la energía	Las regalías de las dos principales empresas generadoras de energía ascienden a USD 800 millones por año. El mecanismo corresponde a transparentar los servicios ambientales generados en el SINASIP que permiten esta actividad. El supuesto de este mecanismo es que las empresas binacionales asuman a la conservación del SINASIP dentro de sus costos de producción. Se asume conservadoramente una participación fija del 0,01% del monto total de las regalías		800.000	800.000	800.000	800.000
Impuesto a turistas	Aproximadamente ingresan a Paraguay 270.000 visitantes anualmente, la tasa de crecimiento es de 6% anual. Se asume una contribución de USD 5 por cada visitante, las cuales se descuentan directamente del ticket aéreo. Como referencia este mismo impuesto en Egipto es de USD 1, Nicaragua USD 3,5, Jamaica USD 10		1.350.000	1.431.000	1.516.860	1.607.872
Esquemas de comanejo y participación	Anualmente las ONG de conservación en Paraguay manejan un presupuesto combinado de USD 3 Millones. Mejorando la coordinación con procesos alineamiento y armonización se espera que gradualmente se logre invertir hasta el 25% de estos recursos en el SINASIP a través de figuras de comanejo y participación.			300.000	600.000	750.000
SUBTOTAL		-	2.150.000	2.531.000	2.916.860	3.157.872

Fuente: Equipo consultor.

A diferencia de lo que sucede en otros países de la región, el SINASIP aún no está posicionado como un atractivo importante o integrado formalmente dentro de las principales rutas turísticas del país. Adicionalmente, Paraguay aún no es un

destino turístico consolidado dentro de la región. Por estas razones, los mecanismos de financiamiento relacionados a esta actividad no resultan tan atractivos en el corto plazo (Tabla 6). Sin embargo, el mediano y largo plazo ofrecen oportunidades enormes para la consolidación de la industria nacional de turismo, la misma que se podría beneficiar de los flujos de visitantes que son atraídos por los parques nacionales de los países vecinos, especialmente en el área de Igazú.

Posiblemente, el mecanismo más prometedor dentro de este grupo esté asociado al pago o compensación por el uso del espacio del SINASIP para operar o mantener infraestructura para diferentes actividades productivas. Lastimosamente, no existe un inventario actualizado de la infraestructura vigente, por lo que la proyección ha utilizado valores referenciales que se consideran muy conservadores. De igual forma, no se pudo obtener información relacionada al aporte del SINASIP en la generación de agua para uso doméstico, industrial y agrícola, por lo que no fue posible presentar una proyección de ingresos potenciales por el servicio ambiental agua.

Tabla 6 Proyección de ingresos potenciales de mecanismos de mercado

MECANISMOS DE MERCADO		AÑOS/ USD				
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	SUPUESTO	1	2	3	4	5
Tarifas relacionadas al turismo	El total anual de visitantes es de 270.000, los cuales generan un ingreso promedio por visitante es de USD 302. Se asume que la participación del SINASIP en el mercado de visitantes alcanzará al 10% al final del quinto año. Cada visitante aportará un promedio de USD 10 a través de diferentes mecanismos como tarifas de entrada y patentes a	81.000	135.000	189.000	243.000	270.000
Tasas por instalación de antenas e infraestructura dentro de AP	No existe un inventario de infraestructura (equipo minero y petrolero, canales, ductos, antenas, etc.) existente dentro del SINASIP. Sin embargo al interior del SINASIP se encuentran operaciones petroleras y mineras que generan impactos visibles dentro de AP del sistema. Como criterio de referencia se considera la inversión extranjera directa a Paraguay la cual asciende a 140 millones anualmente. Se asume muy conservadoramente que al menos un 0.05% de este monto podría ser invertido en compensar los impactos de esta	700.000	700.000	700.000	700.000	700.000
Concesión de servicios	Consiste en la concesión de servicios al interior de AP tales como la provisión de alimentos, cobro de tickets de ingreso y alojamiento. Se esperan 3 concesiones al finalizar el quinto año con una utilidad promedio para el SINASIP de USD 40.000	-	-	40.000	80.000	120.000
SUBTOTAL		781.000	835.000	929.000	1.023.000	1.090.000

Fuente: Equipo consultor.

La implementación simultánea de los tres tipos de mecanismos analizados y proyectados financieramente podría generar beneficios netos para el SINASIP que cubren los costos anuales de operación en un escenario básico, considerando administración de sitio en la totalidad del sistema. La proyección presentada para cada mecanismo se considera como conservadora y deberá ser nuevamente analizada y ajustada de cara al desarrollo de la viabilidad y plan de implementación específicos de cada mecanismo.

6. Aproximación estratégica



Este capítulo pretende aportar a la definición de visión, misión, prioridades estratégicas y objetivos del SINASIP desde una perspectiva de sostenibilidad financiera. Se espera que este insumo alimente el proceso de planificación estratégica del sistema que se encuentra actualmente en desarrollo. Fruto de un análisis de los distintos retos planteados a lo largo del proceso, se han definido también algunos factores que resultan críticos para el éxito de esta estrategia y se convierten en verdaderos pilares para su implementación.

El propósito de estos elementos de estrategia es el de favorecer el diálogo y orientar a tomadores de decisión frente a una serie de prioridades y barreras a superar para alcanzar los objetivos de financiamiento trazados. Finalmente, se presenta una propuesta de objetivos generales y específicos,

que pretenden poner en marcha los enunciados de política y trazar las principales líneas de acción de cara a la implementación de la estrategia.

6.1 Visión

Para el año 2020, el SINASIP cuenta con las condiciones habilitantes y los recursos necesarios para manejar sus áreas protegidas bajo el escenario ideal de financiamiento. Las condiciones generadas facilitarán la implementación del Plan Estratégico del SINASIP.

6.2 Misión

Garantizar la implementación exitosa de esta estrategia con amplia participación pública, privada y comunitaria. Este proceso combina actividades relacionadas a generar un ambiente jurídico e institucional favorable para la sostenibilidad financiera, junto con la implementación de mecanismos concretos de financiamiento.

La consecución de la misión y la visión trazada dentro de este documento depende en gran medida de la capacidad para focalizar los esfuerzos institucionales hacia las siguientes líneas prioritarias de acción, las cuáles atienden cuatro factores críticos de éxito, sobre los cuáles se basa la implementación de este plan:

A. Político-legales:

- Apuntalar un marco legal e institucional específico para la sostenibilidad financiera, que defina las competencias y atribuciones de la SEAM, los mecanismos de financiamiento y los sistemas necesarios para garantizar un manejo costo efectivo y transparente. Este marco deberá generar la reglamentación y normas específicas para aplicar las Leyes 1561/00, "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente"; la Ley 352/94, "De Áreas Silvestres Protegidas", particularmente lo referente al Fondo Ambiental y las fuentes de recursos para la SEAM.
- Dado que la implementación de esta estrategia generará ingresos adicionales, resulta prioritario asegurar un acuerdo político que permita que los nuevos recursos generados vayan en beneficio del SINASIP. Esto implica

explicitar una política de 100% de retención de ingresos de autogestión generados a favor del SINASIP. Esta política combina un incentivo del 50% a las AP que generan los recursos, y el 50% restante se reparte para el resto del SINASIP sobre la base de un principio de solidaridad basado en un mecanismo técnico de asignación de los recursos.

- Las comunidades de áreas dañadas participarán privilegiadamente de los ingresos generados por el AP, de acuerdo a su rol y agregación de valor en los servicios prestados y sobre la base de acuerdos específicos para cada caso. El SINASIP, a través del diseño específico de cada mecanismo de autogestión, deberá desarrollar las modalidades, procedimientos y principios que normen la participación de las comunidades de los ingresos generados.
- Los resultados alcanzados a partir del análisis financiero demuestran la necesidad urgente e impostergable de incrementar significativamente el gasto público destinado al SINASIP. Entre las opciones presentadas se incluyen las asignaciones directas del Presupuesto General del Estado, los canjes de deuda externa por naturaleza y, finalmente, incorporar al SINASIP dentro de los presupuestos de las empresas binacionales. Todas estas opciones demandan un capital político importante y sugieren un trabajo sistemático para elevar el perfil público, y mejorar la capacidad de negociación frente a actores claves en el proceso de elaboración y aprobación presupuestaria.
- Se considera fundamental en el corto plazo el apoyo de la autoridad a fin de facilitar las condiciones necesarias para el establecimiento de un fondo fiduciario para el SINASIP. El mecanismo se compone de un fondo patrimonial que solo utiliza anualmente los intereses generados, y subcuentas específicas para AP o proyectos de la cooperación internacional.
- El SINASIP focalizará sus esfuerzos y priorizará desarrollar el andamiaje legal e institucional para asegurar la implementación de al menos los siguientes mecanismos de financiamiento en el corto y mediano plazo:
 - Flujos externos

- Incremento en el presupuesto estatal
- Financiamiento de empresas binacionales
- Canje de deuda por naturaleza
- Donaciones empresariales
- Donaciones personales
- Mecanismos que promueven la conservación
- Impuesto a aviación
- Impuesto a la energía
- Impuesto a turistas y hoteleros
- Compensación por daños ambientales
- Incentivos fiscales a las inversiones en AP
- Esquemas de comanejo y participación
- Mecanismos de mercado
- Tasas por turismo (visitantes, tour operadores, hoteles)
- Tasas por instalación de antenas e infraestructura
- Pago por servicios ambientales (agua, CO2, biodiversidad)
- Concesión de servicios e infraestructura

B. Capacidades

- En la actualidad no se ha podido identificar a nadie dentro de SEAM que tenga la responsabilidad exclusiva de generar recursos para el manejo del SINASIP. La ausencia de un fondo ambiental, que en varios países complementa y profesionaliza la gestión de recursos, también incide en la situación actual. Esto explica la sistemática disminución del presupuesto estatal, la ausencia de mecanismos concretos de financiamiento y el drástico recorte de recursos que afectará al SINASIP a partir de la terminación del Proyecto Paraguay Silvestre, sin que se hayan gestionado proyectos o recursos sustitutos.
- La necesidad de recursos humanos especializados demanda la incorporación urgente de una unidad de sostenibilidad financiera y economía ambiental dentro del orgánico funcional del SINASIP. Esto supone, además, el reto de generar las condiciones institucionales que permitan atraer y retener talento humano en áreas de planificación financiera, mercadeo y economía ambiental. Esta unidad es, sin lugar a dudas, una condición sin la cual difícilmente se pueda pensar en la implementación de la estrategia.
- En un principio, y como una forma de consolidar el proceso en las etapas tempranas, se propone integrar un equipo de tres profesionales con formación económica, administrativa y legal. Posteriormente, se debería considerar un especialista en contabilidad pública para

la implementación de sistemas de gestión y rendición de cuentas financieras y administrativas. Estos perfiles se complementarían con consultores y asesores externos contratados por producto, y la asistencia técnica y logística de funcionarios de las diferentes áreas de la SEAM.

- Dada la autarquía de la SEAM de acuerdo a la Ley 1561, se define la necesidad de promover sistemas de fortalecimiento administrativo y financiero, que apunten el proceso de traspaso de competencias y generen una respuesta institucional adecuada a las necesidades del SINASIP. Dentro de esta línea se sugiere concretar los mecanismos necesarios para aprovechar el análisis de necesidades de financiamiento desarrollado en este estudio a fin de asegurar la asignación técnica de recursos a AP individuales.
- En función a la demanda de información específica para la toma de decisiones, y aprovechando los espacios que se generan a partir de la autarquía administrativa y financiera de la SEAM, se define la necesidad de contar con un sistema de contabilidad de costos específico para SINASIP que arroje información oportuna a nivel de cada AP, y genere reportes que apoyen a la toma de decisiones tanto a nivel central como de AP. El sistema contable de SINASIP deberá considerar la obligatoriedad para que actores privados, ONG y organizaciones de la cooperación internacional presenten oportunamente su información financiera sobre aportes y proyectos ejecutados anualmente en el SINASIP.
- Apenas el 13% de las Áreas Protegidas tienen un plan de manejo, ninguna AP del sistema cuenta con planes de negocios u otros instrumentos que orienten el manejo costo efectivo y la gestión de recursos para el SINASIP. Se propone un ejercicio de carácter nacional que determine una metodología estandarizada y contenidos mínimos que guíen la redacción de un Programa de Sostenibilidad Financiera para cada nuevo Plan de Manejo a nivel de sitio en el SINASIP. Este tipo de actividad ya se ha realizado con gran éxito en algunos países de la región, y se considera fundamental para articular las diferentes herramientas de planificación al servicio de la conservación de AP.
- El éxito de esta y otras herramientas de planificación que se generen a favor del SINASIP, dependerá en buena medida de la existencia de una cultura de planificación y suficientes sistemas de soporte para asegurar que los planes no queden en el papel. Se considera fundamental el fortalecimiento de la unidad encargada de planificación a través del desarrollo de estándares, guías y manuales que

promuevan el manejo costo efectivo y la implementación de los planes y sistemas propuestos.

- Dada la necesidad de articular un discurso político que eleve el perfil y prioridad estatal a la atención del SINASIP, se considera fundamental contar con un estudio de valoración económica del SINASIP con énfasis en el aprovechamiento del potencial hídrico generado para usos ganaderos, agropecuarios, energéticos, industriales y domésticos. Este insumo busca transparentar el aporte del SINASIP a la economía nacional y definir quiénes son sus principales usuarios y sectores económicos beneficiados. Este instrumento resulta clave dentro del proceso de mejorar la capacidad negociadora y el poder de incidencia frente a otros sectores.
- Otro aspecto fundamental del éxito de la estrategia consiste en alcanzar un excelente posicionamiento público y visibilidad del SINASIP. Es indispensable que el Sistema eleve la mira y sea reconocido ante la opinión pública nacional como la base material que permite el desarrollo de un sinnúmero de actividades económicas, con un rol determinante en el alivio de la pobreza, y como la principal apuesta en términos de sostenibilidad de sus próximas generaciones. Esto requiere dos requisitos básicos: un ejercicio robusto de valoración económica del SINASIP, y una clara estrategia de comunicación y relaciones públicas. En un principio, la incidencia deberá estar enfocada en tomadores de decisión al más alto nivel, a través de eventos y aproximaciones más cercanas a las relaciones públicas. Posteriormente, y contando con mayores recursos, se debería buscar una exposición mediática a través de un plan de comunicación y medios.
- Se considera que estos dos factores podrían tener un efecto cascada que facilite la consecución de los siguientes factores críticos de éxito. Un SINASIP mejor posicionado que entrega información clara y contundente sobre su aporte al desarrollo nacional se verá en mejores condiciones para negociar incrementos presupuestarios o conseguir el respaldo político necesario para la aprobación de leyes o reglamentos que faciliten la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento.

C. Financieras

- Dada la situación crítica en la que se encuentra el SINASIP, se espera el compromiso estatal para al menos a duplicar la dotación actual de guardaparques en el corto plazo y asegurar un incremento gradual hasta cubrir

las necesidades de personal en el escenario básico en un plazo de cinco años. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, este incremento es factible, para lo cual se necesita una sólida justificación técnica y mejorar la capacidad de negociación del sector frente a las instancias de elaboración y aprobación del Presupuesto General del Estado.

- Iniciar un proceso sistemático de alineamiento y armonización con la cooperación internacional, para focalizar su apoyo exclusivamente a la implementación de las prioridades identificadas tanto en el Plan Estratégico del SINASIP como en su Estrategia de Sostenibilidad Financiera. Ambos instrumentos de política necesitan ser también herramientas de ordenamiento de gasto y asignación de fondos públicos y de la cooperación internacional. Para esto se propone estructurar una mesa de donantes del SINASIP con el objeto de verificar que la asignación de recursos responda de la forma más eficiente a las prioridades de política definidas en estos instrumentos de planificación.
- Si bien en el corto plazo el turismo por sí solo no ofrece grandes oportunidades para el financiamiento del SINASIP, en el mediano y largo plazo se espera que las AP sean un destino atractivo de inversiones privadas y estatales a fin de fomentar esta actividad. Durante el proceso de elaboración de esta estrategia, la Secretaría Nacional de Turismo ha confirmado su interés y comprometido recursos para fomentar el turismo en AP.
- En este sentido, se sugieren dos tipos de prioridades: las AP que se encuentren más cerca de las principales ciudades de Paraguay y ofrezcan facilidades para el turismo interno, y las AP ubicadas en la frontera común entre Brasil, Paraguay y Argentina que reciben un millón de visitantes por año. Este importante flujo de turistas que visitan ambos lados de Iguazú aún no es aprovechado por el SINASIP, pero ofrece un alto potencial de beneficios, dado que propósito principal de la visita está asociado al turismo de naturaleza. Una estrategia clara de posicionamiento y diversificación de oferta turística bien podría derivar flujos importantes de visitantes hacia el SINASIP.
- En cuanto a los recursos necesarios para financiar la implementación de esta estrategia, y especialmente para garantizar la operación de una unidad de sostenibilidad financiera, se identifican tres posibles fuentes. La primera consistiría en que esta prioridad sea recogida políticamente por la SEAM y que se gestione una partida

extraordinaria para contratar un equipo y solventar los gastos asociados. Dado que el presupuesto ya fue aprobado para el año 2010, esta gestión, de ser exitosa, podría dar frutos a partir del año 2011.

- Otra opción consiste en gestionar apoyo de la cooperación internacional, buscando atraer la atención de donantes importantes que comparten el mismo interés por el desarrollo de SINASIP como PNUD, JICA, USAID, ARAUCARIA. Estos actores podrían conformar un grupo promotor que, bajo el liderazgo de la SEAM, participe en la gobernabilidad del proceso y endose su apoyo técnico, político y económico. Varias de estas organizaciones ya están apoyando a sistemas nacionales de AP en procesos muy similares dentro de la región, lo cual, además, optimizaría el uso de sus recursos. Una tercera opción que daría frutos en un periodo no menor a 18 meses consiste en desarrollar un proyecto específico para el GEF, basado en la implementación de la estrategia de sostenibilidad financiera. El GEF ha decidido dar una prioridad importante a este aspecto del fortalecimiento de los sistemas nacionales de conservación, y ha abierto una ventana de financiamiento específica para este tipo de proyectos.
- Posiblemente, una combinación entre las tres opciones planteadas sea la más adecuada para compatibilizar el sentido de urgencia frente a la implementación de esta estrategia con los tiempos políticos y los procedimientos necesarios para asegurar recursos. Independientemente de quién o quiénes financien la etapa de arranque del proceso, resulta fundamental que no se trate de un equipo paraestatal. Es necesario asegurar el compromiso para que esta capacidad sea generada al interior del SINASIP, de tal forma que pueda ser asimilada dentro de su estructura en el tiempo.
- La configuración de un portafolio diversificado que movilice recursos estatales, optimice y armonice los flujos de la cooperación internacional y abra perspectivas de participación privada, de acuerdo a las proyecciones conservadoras que se presentan en este estudio sería suficiente para asegurar estabilidad y cumplimiento de las metas de financiamiento del SINASIP.

D. Pueblos indígenas

- En los casos que se afecten los intereses y se recurra a la participación directa e indirecta de las comunidades de los pueblos indígenas que viven en las AP y en las áreas de amortiguamiento, se pondrá especial atención

al consentimiento libre, previo e informado de estas sociedades ante cualquier iniciativa que contemple aspectos y/o acuerdos legales que propicien la sostenibilidad financiera del SINASIP.

- La sostenibilidad financiera busca asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de planes de manejo y políticas del SINASIP, pero también es una herramienta que puede generar oportunidades desde las AP para el desarrollo económico, cultural y espiritual de los pueblos indígenas. Reconoce la conservación y el uso sustentable como un proceso incluyente cuyos beneficios deben ser compartidos directa y equitativamente con los pueblos indígenas.
- Esta prioridad debe ser establecida en función de la planificación estratégica y operativa de SINASIP, en particular en los planes de manejo a nivel de AP, planes operativos y presupuestos asociados.
- La estrategia promueve la participación activa y privilegiada de los pueblos indígenas en el diseño y la implementación de los mecanismos de financiamiento. El SINASIP y sus diferentes herramientas de política deberá contemplar como requisito fundamental el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento informado sobre actividades económicas y mecanismos de financiamiento para prevenir que atenten contra su patrimonio cultural y natural.
- En cuanto a la selección de socios de cooperación en distintos servicios necesarios para la gestión del SINASIP, las figuras de concesión, comanejo y manejo compartido buscarán privilegiar a los pueblos indígenas, propiciando espacios de participación amplia y plural con estas sociedades. En este sentido, el diseño de los mecanismos deberá reconocer incentivos para que los pueblos indígenas participen ya sea solos o por medio de alianzas con ONG, empresarios u otros. Es así como la estrategia deberá priorizar la búsqueda de socios de cooperación tendiente a fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los mecanismos de financiamiento que se deriven de esta estrategia.

6.4 Objetivos

Siguiendo la misma estructura de análisis utilizada en el diagnóstico, es decir, considerando los tres componentes que desarrolla la Ficha de Puntaje, se han definido metas, objetivos generales y específicos para cada uno de los tres componentes que se presentan a continuación en las Tablas 7, 8 y 9.

Para cada objetivo específico se ha considerado, además, una calificación preliminar de complejidad, con el fin de proyectar la dificultad asociada a su implementación, y una prioridad en función del cumplimiento de los factores críticos de éxito y objetivos generales de cada componente. Finalmente, se propone de manera tentativa un horizonte temporal para los próximos cinco años, el cual considera primero los aspectos institucionales, legales y de construcción de capacidad. Sobre esta base posteriormente se desarrollan nuevos mecanismos e implementan planes piloto en diferentes AP del sistema.

**Tabla 7. Objetivos y cronograma de implementación
Componente 1**

Componente 1: Marco legal, regulatorio e institucional							
Meta año 2013: Subir el puntaje de la Ficha del 25% actual al 60%							
Objetivo General: Generar un conjunto de leyes y políticas que faciliten un marco institucional y jurídico adecuado para asegurar que el presupuesto estatal destinado al SINASIP al menos cubra el escenario básico, para la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento, y finalmente para mejorar la visibilidad y posicionamiento público del SINASIP a nivel nacional.							
Objetivos Específicos	Complejidad (1 máxima; 3 mínima)	Prioridad (1 máxima; 3 mínima)	Años 2010 - 2015				
			1	2	3	4	5
Generar un Grupo Promotor o espacio de participación interinstitucional que asegure apoyo político, técnico y financiero para la implementación de esta estrategia	2	1					
Creación de una unidad de sostenibilidad financiera al interior del SINASIP la cual se encargará de la implementación de esta estrategia.	2	1					
Desarrollar una valoración económica del aporte del SINASIP a los principales sectores productivos y a las estrategias de superación de la pobreza.	1	1					
Impulsar un proceso en conjunto con el Consejo Nacional del Ambiente para reglamentar las oportunidades de financiamiento existentes en la ley	1	1					
Creación y capitalización de un fondo ambiental exclusivo para el SINASIP	1	1					
Diseño e implementación de tasas, impuestos, o contribuciones para el SINASIP	1	1					
Desarrollo de un reglamento y procedimiento específico para concesiones en AP	1	2					
Analizar la factibilidad y conveniencia de independizar económicamente al SINASIP para asegurar la reinversión de los nuevos recursos generados (Instituto Nacional de AP)	2	2					
Definición de política de participación y acceso a beneficios para apoyar a la estrategia nacional de reducción de la pobreza	1	1					
Desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación, mercadeo y relaciones públicas para el SINASIP	2	1					
Diseño e implementación de un sistema de gestión administrativa y financiera para el SINASIP	2	1					
Diseño e implementación de un sistema contable específico para el SINASIP, el cual debería estar vinculado a la contabilidad estatal.	2	1					
Diseño e implementación de incentivos fiscales para hacer deducibles de impuestos las donaciones personales y corporativas, así como inversiones realizadas dentro del SINASIP	2	2					
Desarrollar una reforma para que los Jefes de AP sean ordenadores de gasto y para que los guardaparques obtengan su propia categoría de nombramiento	2	3					
Desarrollo de mecanismos "candado" para asegurar el cumplimiento de los compromisos estatales frente al co-financiamiento de proyectos de la cooperación internacional	2	3					
Desarrollo de criterios y procedimientos para la asignación de fondos a las AP	2	2					
Inclusión de aspectos de financiamiento y generación de ingresos en los contenidos y oferta de capacitación para personal del SINASIP a todo nivel	3	1					
Incluir responsabilidades relacionadas a la sostenibilidad financiera dentro de la descripción de puestos y evaluación de desempeño del personal de SINASIP	3	1					
Diseñar un sistema de incentivos para que los manejadores de AP tengan una motivación para incrementar los ingresos del AP y buscar nuevas fuentes de financiamiento	2	2					

Fuente: Equipo consultor.

**Tabla 8: Objetivos y cronograma de implementación
Componente 2**

Componente 2 – Planificación de Negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo							
Meta año 2013: Subir el puntaje de la Ficha del 25% actual al 60%							
Objetivo General: Fortalecer la capacidad del SINASIP para contar con herramientas de planificación que incorporen transversalmente a la sostenibilidad financiera, con el fin de mejorar los sistemas de gestión y su articulación con otros procesos nacionales de política y decisión							
Objetivos Específicos	Complejidad (1 máxima; 3 mínima)	Prioridad (1 máxima; 3 mínima)	Años 2010 - 2015				
			1	2	3	4	5
Definir un presupuesto y escenarios de financiamiento para asegurar la implementación del Plan Estratégico del SINASIP	3	2					
Definir contenidos mínimos de los nuevos planes de manejo de AP que incluyan suficientemente elementos de gestión relacionados a la sostenibilidad financiera	2	2					
Gestionar un fondo de becas para la formación de personal en aspectos financieros, administrativos y económicos de la conservación de AP	2	1					
Actualización del 100% de los planes de manejo de AP	2	1					
Desarrollo e implementación de planes de negocios en sitios piloto	2	1					
Facilitar un proceso de alineamiento y armonización de la cooperación internacional	1	1					
Introducción de criterios de efectividad, eficiencia y costo beneficio en la planificación financiera así como en procesos de toma de decisiones	2	2					
Implementar un procedimiento y mecanismos claros de asignación de recursos a AP sobre la base de criterios técnicos	3	2					
Desarrollo de un sistema de rendición de cuentas y presentación de la información financiera del SINASIP a las partes interesadas.	2	2					
Implementar un procedimiento de reporte y coordinación de los recursos invertidos por parte de la cooperación internacional.	3	1					
Implementar un sistema de monitoreo que incluya indicadores claros de efectividad y eficiencia en el gasto	2	2					
Facilitar redes de intercambio de información y buenas prácticas entre AP	3	2					

Fuente: Equipo consultor.

**Tabla 9: Objetivos y cronograma de implementación
componente 3**

Componente 3 – Herramientas para la generación de ingresos							
Meta año 2014: Subir el puntaje de la Ficha del 13% actual al 40%							
Objetivo General: Desarrollar un portafolio diversificado de fuentes y mecanismos de financiamiento que garanticen recursos estables y a largo plazo para el SINASIP, minimizando los riesgos de fluctuaciones y evitando la concentración y dependencia en pocas fuentes de financiamiento							
Objetivos Específicos	Complejidad (1 máxima; 3 mínima)	Prioridad (1 máxima; 3 mínima)	Años 2010 - 2015				
			1	2	3	4	5
Desarrollar un proceso para la identificación y análisis de factibilidad (política, legal, técnica) de mecanismos de generación de ingresos para el SINASIP	1	1					
Desarrollar análisis de mercado para definir tasas y tarifas por el aprovechamiento de bienes y servicios ambientales	1	1					
Desarrollar un plan de implementación para nuevas tarifas y diseño de procedimientos administrativos que optimicen su recaudación	2	1					
Desarrollo de un sitio web exclusivo para SINASIP con aplicaciones definidas para el levantamiento de fondos y donaciones en línea.	3	1					
Desarrollo de productos, atractivos y servicios al interior del SINASIP en coordinación con operadores turísticos e inversionistas privados	1	1					
Desarrollo de un Plan Nacional de Turismo en AP	2	2					
Ejecución de un plan de inversiones en capacidades e infraestructura vinculado a los nuevos mecanismos de financiamiento del SINASIP	2	2					
Diseño e implementación de un plan de mercadeo orientado a la promoción de los bienes y servicios generados en el SINASIP	2	1					
Desarrollo de un esquema piloto de concesiones de servicios en AP piloto	1	1					
Desarrollo de un esquema piloto de pago por servicios ambientales en AP piloto	1	1					
Concretar un nuevo tramo de canje de deuda por naturaleza	2	2					

Fuente: Equipo consultor.



7. Recomendaciones

- El estado financiero actual del SINASIP es crítico y requiere la movilización urgente de recursos financieros, políticos y humanos para estructurar un conjunto de herramientas y mecanismos de financiamiento, mejorar la capacidad de ejecución presupuestaria y promover un marco institucional claro que fomente la participación de actores estatales, privados y comunitarios en su sostenibilidad financiera.
- Dado que el proceso de sostenibilidad financiera se encuentra apenas en una etapa inicial, y reconociendo la existencia en el país de actores con experiencia y casos exitosos en esta materia específica, se sugiere priorizar un proceso incluyente que considere múltiples ventanas de oportunidad para la participación conjunta entre el Estado, actores no gubernamentales y comunidades. Más allá de limitar o acotar el número de actores y/o mecanismos, en esta primera etapa de implementación de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera se sugiere considerar un menú amplio de opciones e incentivos.
- Si bien es necesario insistir en la necesidad de que el país diversifique sus fuentes de ingreso, fortalezca sus portafolios de mecanismos y evite concentrar su dependencia de recursos en pocas fuentes, la tendencia mundial muestra que el gran actor del financiamiento de áreas protegidas continúa siendo el Estado. Esto sugiere que posiblemente en el corto y mediano plazo los esfuerzos más costo-efectivos se relacionen a incrementar el presupuesto estatal a las Áreas Protegidas.

- Dentro de las actividades desarrolladas en este proceso, un representante del Ministerio de Hacienda ha comprometido su gestión para incorporar nuevos guardaparques al SINASIP para el año 2010. En función de esta información y los insumos técnicos desarrollados dentro de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera, la SEAM ha podido fundamentar y lograr la inclusión en el PGGN de 15 guardaparques para las áreas silvestres protegidas del país, gestión que debe continuar hasta lograr una aproximación hasta las medias regionales.
- En prácticamente todos los países de la región las áreas protegidas constituyen los principales ganchos que utilizan los países para atraer turistas a nivel internacional, lo cual ha enfocado el posicionamiento de los países dentro del mercado turístico. En el Paraguay, la Ministra de Turismo ha confirmado su interés y la existencia de recursos para emprender una campaña de marketing interno y externo para el SINASIP.
- El gran reto que ha asumido el proceso consiste en cómo lograr la planificación financiera del SINASIP en un contexto institucional frágil, donde no existen sistemas de planificación que articulen las herramientas existentes a nivel de sistema y sitio, con los planes operativos anuales y elaboración de presupuestos.
- En este sentido, tanto el Plan Estratégico del SINASIP como la Estrategia de Sostenibilidad Financiera deberán ser oficializados por la autoridad y aprovechados como la carta de navegación que guíe los esfuerzos institucionales, y especialmente sirva para armonizar y alinear la cooperación internacional frente a las prioridades estatales.
- Es necesario actualizar la agenda y políticas de conservación del SINASIP para procurar que cumplan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular, con aquellos que persiguen la reducción de la pobreza y la equidad. Para esto, el SINASIP hará lo posible para incluir dentro de su presupuesto y líneas de acción recursos destinados a estos fines. Asimismo, buscará ampliar y diversificar su relacionamiento y rol coordinador con agencias de desarrollo nacional e internacional con capacidad y recursos específicos.

- El SINASIP procurará incorporar en el corto plazo al menos a un profesional con dedicación exclusiva para la implementación de la estrategia de sostenibilidad financiera. En un período de un año, se esperaría la integración de un equipo de al menos tres personas con perfiles en negocios, economía ambiental y leyes. Este equipo podría incorporarse dentro del organigrama institucional como una unidad de valoración económica y sostenibilidad financiera. Si bien los recursos necesarios para financiar este equipo podrían ser apalancados a través de una cooperación técnica, lo deseable sería que en un plazo definido sean completamente asumidos dentro de la nómina institucional.
- Se puede considerar una política expresa de solidaridad y subsidiaridad para el SINASIP. Esto implica que los ingresos generados por mecanismos diversos serán administrados en beneficio de todas las áreas protegidas del sistema. Asimismo, se podría evitar la concentración de recursos internacionales y proyectos en las mismas áreas protegidas, buscando que beneficien a aquellas que normalmente no son receptoras de cooperación.
- El SINASIP requiere un sistema de gestión administrativo-financiero específicamente diseñado para cubrir sus necesidades de información, toma de decisiones, rendición de cuentas, generación de reportes y evaluación de la efectividad de manejo. Esto es particularmente necesario de cara al proceso de desconcentración y descentralización administrativa de la SEAM, para evitar que la autoridad pierda el enfoque sistémico para la toma de decisiones relacionada al financiamiento del SINASIP.
- La asignación de recursos financieros a las áreas protegidas individuales debería ser realizada de acuerdo a criterios técnicos, con la participación de los manejadores de AP, instancias descentralizadas y administración central de la SEAM. La política de asignación deberá considerar prioritariamente la cobertura sistemática de las brechas financieras identificadas dentro de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera.
- Se ha identificado la necesidad de contar con modelos claros de participación de la sociedad civil, para disminuir la carga estatal y multiplicar el número de actores y

sectores involucrados en la conservación del SINASIP. Para esto es necesario contar con la asistencia técnica para estructurar modelos de convenios, contratos y otras herramientas legales que brinden el marco estatal de referencia para figuras como la gestión compartida, comanejo, concesiones, convenios de administración.

- El proceso de autarquía y autonomía que estará vigente para la SEAM a partir de enero de 2010 le daría la facultad para retener sus ingresos de autogestión en beneficio de las áreas protegidas. Para este efecto sería factible generar un fondo fiduciario específico para el SINASIP, el cual capitalice anualmente un porcentaje de los ingresos generados y destine el saldo a cubrir los gastos recurrentes del SINASIP. Otra opción que está amparada en la legislación vigente considera la creación de un Fondo Ambiental con propósitos más amplios que el financiamiento del SINASIP, en cuyo caso se sugiere establecer una subcuenta específica que blinde los recursos generados por las áreas protegidas y asegure su reinversión dentro del sistema.
- Este proceso de autarquía y autonomía permitiría que la SEAM defina, a través de una resolución administrativa interna, los siguientes cánones como mecanismos específicos de generación de recursos in situ de áreas protegidas. La fijación del monto a recaudar por cada uno de estos requiere una justificación técnico-económica, y en el corto plazo podría aprovechar las fórmulas y valores existentes de los referentes cercanos dentro de Sudamérica.
- En un mediano plazo se esperaría optimizar esta herramienta a través de una valoración económica que defina técnicamente los montos a cobrar por los siguientes rubros:
 - ◆ Canon diferenciado por ingreso de visitantes al SINASIP.
 - ◆ Canon para los operadores de turismo dentro de áreas protegidas.
 - ◆ Canon por la emisión de licencias para guías naturalistas autorizados a operar dentro del SINASIP.
 - ◆ Canon de arrendamiento de infraestructura para servicios como hospedaje y alimentación.
 - ◆ Canon de arrendamiento de espacios para publicidad dentro del SINASIP, o por el uso de imágenes de áreas protegidas en fotografías y spots publicitarios.
 - ◆ Canon por la ubicación de infraestructura o equipamiento privado.

- ◆ Canon por la ubicación de antenas de telefonía celular.
 - ◆ Canon por la ubicación de antenas de televisión.
 - ◆ Canon por la ubicación de antenas de radio.
 - ◆ Canon por la ubicación de infraestructura petrolera.
 - ◆ Canon por ubicación de líneas de transmisión eléctrica, canales, ductos, poliductos.
- En cuanto a tasas, tributos y contribuciones, se deberían considerar al menos los siguientes mecanismos. Dado que su aprobación depende del Congreso Nacional, se debe considerar una preparación que considere una justificación técnica legal y el análisis económico de los sectores afectados y beneficiados:
 - ◆ Tasa por conservación de las fuentes de agua.
 - ◆ Tasa por el mantenimiento de cuencas.
 - ◆ Tasa por el aprovechamiento de material pétreo en áreas protegidas seleccionadas.
 - ◆ Tasa por el uso de agroquímicos, pesticidas y fungicidas que afecten al SINASIP.
 - ◆ Tasas por impactos ambientales causados por obras civiles, derrames, efluentes, emisiones contaminantes.
 - ◆ Multas y decomisos por tala ilegal de bosque y tráfico ilegal de especies.
 - La figura de concesión posiblemente sea la más adecuada para facilitar la participación de actores privados y comunitarios en la prestación de servicios dentro de AP, tal como alojamiento, alimentación, merchandising, guianza, manejo de visitantes, etc. La legislación paraguaya faculta el uso de esta figura legal; sin embargo, es necesario definir un reglamento específico para su aplicación en áreas protegidas.
 - Es necesario desarrollar incentivos para que los manejadores de áreas protegidas individuales tengan la motivación para generar recursos para el SINASIP. Se propone como ejemplo: que el 50% de los ingresos de autogestión que se generen en un área protegida sean utilizados para cubrir las necesidades financieras de todo el sistema; el 50% restante podrá ser reinvertido directamente en beneficio del área protegida que generó los recursos. Otro incentivo consistiría en incluir dentro de las responsabilidades del Jefe del Área Protegida la gestión directa de recursos con gobiernos locales y empresarios privados.



8. Bibliografía

- CEPAL 2007. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe.
- CEPAL 2008. Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean. 2008. The World Factbook Paraguay.
- Boscarino 2008; Análisis financiero de las Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay (SINASIP).
- Galindo. J. 2009c. Informe subregional de Sudamérica, Aplicación de la ficha de puntaje para la sostenibilidad financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. PNUD, TNC, Mentefactura.
- Mentefactura, 2006. Valoración económica de los aportes de las Áreas Protegidas a las condiciones de vida de las poblaciones humanas en sus Áreas de Influencia.
- Mentefactura 2007. Análisis del aporte de las áreas protegidas a la economía de los países de Sudamérica.
- Ministerio del Ambiente, 2005. Análisis de necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Dirección Nacional de Biodiversidad, Áreas Protegidas y Vida Silvestre con el apoyo de: Fondo Ambiental Nacional, The Nature Conservancy, USAID, Conservación Internacional, KFW, EcoCiencia, Fundación Natura, Mentefactura; Quito.
- Oscar Carvallo 2006. Financiamiento y gasto del sector ambiental en el Paraguay. Secretaría del Ambiente; Programa de Apoyo al SISNAM; Proyecto BID N_ 1300.
- PNUD, 2008. Resultados de la aplicación de la Ficha de Puntaje para la sostenibilidad financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en Paraguay.
- SINASIP 2008. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Paraguay. Informe borrador final.

9. Anexos

ANEXO 1

ACRÓNIMOS	
AP	Área Protegida.
DAF	Dirección de Administración y Finanzas.
DASP	Dirección de Áreas Silvestres Protegidas.
DGPCB	Dirección General de Protección y Control de la Biodiversidad.
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente.
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio.
ONG	Organización no Gubernamental.
PIB	Producto Interno Bruto.
PN	Parque Nacional.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SEAM	Secretaría del Ambiente del Paraguay.
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador.
SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay.
UICN	Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza.

ANEXO 2

Taller Ficha de Puntaje Asunción			
#	Nombre	Institución	Cargo
1	Carlos Britos	DGCPB/SEAM	Director General
2	Elizabeth Martínez	SEAM DAP	Técnica
3	Enrique Bragairag	SEAM/PNUD/GEF	Plan Estratégico
4	Héctor D. Alonso	Proyecto Paraguay 98G33	Asistente ATP
5	Juan C. Aranda Pérez	SEAM DAP	Director DAP
6	Mario Garcéle	SEAM	Jefe de Departamento
7	Oscar Ferreiro	Proyecto Paraguay 98G33	ATP
8	Patricio Ortiz	SEAM DEIA	Técnico
9	Raúl Ayala	SEAM	Director General
10	Sandra Aranda	SEAM DAP	Técnica
11	Sandra Lerna	Dirección Financiera	Directora
Personas entrevistadas			
#	Nombre	Institución	Cargo
1	Alberto Yanoski	Guyra Paraguay	Director ejecutivo
2	Carlos Britos	DGCPB/SEAM	Director General
3	Daniel González	AFD	Miembro del directorio
4	Edgar Alarcón	AFD	Director de Fiducias
5	Enrique Bragairag	SEAM/PNUD/GEF	Plan Estratégico
6	Enrique Soza	Consultor independiente	
7	Isabel Basualdo	DGCPB/SEAM	Director General
8	Juan C. Aranda Pérez	SEAM DAP	Director DAP
9	Liz Kramer	SENATUR	Ministra
10	María Mercedes Rivas	SEAM	Directora de Administración y Finanzas
11	Marta Acevedo	Red de Areas Privadas	Directora
12	Miguel Gomez	Ministerio de Economía	Asesor
13	Oscar Ferreiro	Proyecto Paraguay 98G33	ATP
14	Oscar Rivas	SEAM	Ministro
15	Raúl Ayala	SEAM	Director General
16	Sandra Lerna	Dirección Financiera	Directora
17	Shirley Zavala	USAID	Oficial de programa
18	Yan Esperanza	Fundación Moisés Bertoni	Director ejecutivo



