



Estrategia de Sostenibilidad Financiera  
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas



Ministerio  
del **Ambiente**



# Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Ecuador

©Ministerio del Ambiente, 2015



Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva Biológica Cerro Plateado

Esta publicación ha sido desarrollada en el marco del Proyecto de Sostenibilidad Financiera (PSF) para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el cual es una iniciativa del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) que cuenta con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

Su principal objetivo es implementar un marco operativo financiero institucionalizado y probado en la práctica, para lograr un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Ecuador ampliado y sostenible.

## Elaborado por:

Grupo consultor Mentefactura

## Gráficos y tablas elaborado por:

Mentefactura

## Fuente:

Ministerio del Ambiente

## Diseño:

Taller Gráfico La Huella

Edición y corrección de estilo: Margarita Andrade R.

Diseño gráfico: Ana Elisa Cordero, basado en la idea de Santiago Calero

Domingo Espinar N29-96 Y Obispo Díaz de la Madrid

(593 2) 290 9520 • 223 8763

tallergraficohuella@gmail.com

Hecho en Ecuador

Primera edición, enero de 2015

ISBN: 978-9942-07-771-4

*El presente documento debe citarse de la siguiente manera:*

**Ministerio del Ambiente (2015). Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Ecuador. Quito - Ecuador.**

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las opiniones de PNUD y GEF

Para su reproducción total o parcial se requiere autorización del MAE y PNUD.



# Contenido

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
1. Introducción	15
2. El proceso de la Sostenibilidad Financiera del SNAP	21
3. Marco conceptual de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera como instrumento de planificación política	25
4. Situación actual del SNAP	31
4.1 Línea base financiera del SNAP	37
4.2 Escenarios de necesidades financieras y brecha de financiamiento	41
4.3 Las condiciones estructurales y barreras para el financiamiento del SNAP	46
4.3.1 Marco legal, regulatorio e institucional	46
4.3.2 Herramientas de planificación y manejo costo–efectivo	49
4.3.3 Herramientas para la generación de ingresos de las AP	52
5. Marco estratégico	59
5.1 Visión	59
5.2 Objetivo general de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera	59
5.3 Objetivos específicos de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera	59
5.4 Principios para la Sostenibilidad Financiera	60
5.5 Componentes, procesos y actividades	61
5.5.1 Componente legal e institucional	61
5.5.2 Componente nuevo modelo de gestión para el manejo costo efectivo del SNAP y la reducción de costos	66
5.5.3 Componente para un nuevo modelo de financiamiento para el SNAP	80

5.5.3.1 Pagos o compensaciones por el uso o impacto en áreas protegidas	84
5.5.3.2 Mecanismos financieros relacionados con el uso turístico	88
5.5.3.3 Mecanismos financieros para el uso y manejo de la biodiversidad	90
5.5.3.4 Marketing de causa	91
<b>6. Planificación financiera</b>	<b>101</b>
6.1 Proyección de necesidades financieras para el escenario conservador	102
6.1.2 Proyección de flujos financieros	103
6.1.2.1 Mecanismos tradicionales	103
6.1.2.2 Mecanismos propuestos	104
6.2 Proyección de necesidades financieras para el escenario mejorado	108
6.2.1 Proyección de necesidades financieras	108
6.2.2 Proyección de flujos financieros	109
6.2.2.1 Mecanismos tradicionales	109
6.2.2.1 Mecanismos propuestos	109
6.3 Escenario: matriz productiva	112
6.3.1 Mecanismos tradicionales	112
6.3.2 Mecanismos propuestos	113
6.4 Análisis comparativo de los escenarios para la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP	116
<b>7. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía y Glosario de términos</b>	<b>127</b>
<b>Anexo</b>	<b>134</b>
<b>Índice de gráficos y tablas</b>	<b>159</b>

# Presentación

El Ministerio del Ambiente de Ecuador, enfocado en el fortalecimiento de la gestión financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP, presenta en esta ocasión la *Estrategia de sostenibilidad financiera del SNAP*, en continuidad al proceso de sostenibilidad financiera que impulsa a nivel de Sistema e inició a finales del año 2012 con la *Actualización de las Necesidades de Financiamiento y el Cálculo de la Brecha Financiera del SNAP en un marco de fortalecimiento de capacidades*.

En el contexto del Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017, se destaca a la biodiversidad como la primera ventaja comparativa del Ecuador y, resalta elementos relacionados a un nuevo régimen de desarrollo caracterizado por el cambio de la matriz energética y productiva. En este sentido, esta publicación presenta una “Estrategia de sostenibilidad financiera del SNAP” que se enmarca en un momento histórico para el Ecuador, donde esta matriz reconoce el potencial de la biodiversidad para convertirse en un pilar estratégico de la economía pos–petrolera.

El gobierno ecuatoriano a través de esta cartera de Estado, ha trabajado arduamente para promover un mejoramiento sustancial en el SNAP, basándose en los mandatos de la constitución política que reconoce los derechos de la naturaleza, lo que a su vez constituye uno de los pilares del modelo de desarrollo para el país.

De esta manera, la estrategia permitirá contar con un portafolio más diversificado de fuentes de financiamiento en pro de una mayor resiliencia financiera para las áreas protegidas que constituyen el tesoro del patrimonio natural.

El estudio que se presenta, se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, el mismo que refleja el trabajo comprometido del Estado con estos espacios mega diversos y que aporta con el fin último de país, la consolidación de un Ecuador Verde.

Mgs. Lorena Tapia Núñez  
**Ministra del Ambiente**

## Abreviaturas

<b>AP</b>	Área Protegida
<b>APC</b>	Áreas Protegidas Comunitarias
<b>APGS</b>	Áreas Protegidas Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>APPRI</b>	Áreas Protegidas Privadas
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de la Organización Territorial Autonomía y Descentralización
<b>COPFP</b>	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
<b>DNB</b>	Dirección Nacional de Biodiversidad
<b>DP</b>	Dirección Provincial
<b>EP</b>	Empresa Pública
<b>ESF</b>	Estrategia de Sostenibilidad Financiera
<b>FAN</b>	Fondo Ambiental Nacional
<b>FAP</b>	Fondo de Áreas Protegidas
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado
<b>GEF</b>	Fondo Mundial para el Medio Ambiente Mundial (siglas en inglés)
<b>GIZ</b>	Cooperación Técnica Alemana
<b>IEPI</b>	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual
<b>KFW</b>	Cooperación Financiera Alemana
<b>LOEP</b>	Ley Orgánica de Empresas Públicas
<b>MAE</b>	Ministerio del Ambiente del Ecuador
<b>MAGAP</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
<b>MEER</b>	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
<b>MF</b>	Ministerio de Finanzas
<b>MICSE</b>	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
<b>MIES</b>	Ministerio de Inclusión Económica y Social
<b>MINTUR</b>	Ministerio de Turismo
<b>MTOP</b>	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PAN</b>	Política Ambiental Nacional
<b>PANE</b>	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
<b>PNBV</b>	Plan Nacional del Buen Vivir
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>PPE</b>	Plan Estratégico para el SNAP
<b>PSF</b>	Proyecto de Sostenibilidad Financiera
<b>PSA</b>	Pago por Servicios Ambientales
<b>PYME</b>	Pequeña y Mediana Empresa
<b>RSE</b>	Responsabilidad Social Empresarial
<b>SA</b>	Servicios Ambientales
<b>SENESCYT</b>	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>SNAP</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
<b>SPN</b>	Subsecretaría de Patrimonio Natural
<b>TIR</b>	Tasa Interna de Retorno
<b>TULAS</b>	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria

## Resumen Ejecutivo

El Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017 destaca la biodiversidad como la primera ventaja comparativa del Ecuador, resaltando elementos relacionados a un nuevo régimen de desarrollo caracterizado por el cambio de la matriz energética y productiva del país. Gracias a esto, el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) tiene una oportunidad única para posicionarse como un aliado y socio estratégico de estos cambios, ya que la consecución de los objetivos del nuevo régimen de desarrollo depende en gran medida de los bienes y servicios que se generan en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Esta estrategia de sostenibilidad financiera del SNAP se enmarca en un momento histórico para el Ecuador, en donde claramente se reconoce el potencial de la biodiversidad para convertirse en un pilar fundamental de la economía pospetrolera. Este nuevo posicionamiento y prioridad política alcanzadas por la Autoridad Ambiental Nacional (MAE), sugieren también un salto cualitativo en cuanto a la formulación de metas y objetivos para el SNAP; en consecuencia, este ejercicio ya no plantea como meta la sostenibilidad financiera, sino que se propone avanzar un paso más para asegurar que el SNAP tenga la capacidad de generar excedentes que alimenten el presupuesto general del Estado. Esto será posible gracias a un cambio radical del modelo de gestión.

Como antecedente, en el año 2013, el Ministerio del Ambiente del Ecuador publicó la *Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)*. Su análisis determinó que el gasto total anual de 2012 en el SNAP continental bordeó USD 21,6 millones, lo que significó un incremento sin precedentes de los recursos con un aporte estatal del 94%. No obstante, los resultados del análisis de brecha dan cuenta de una meta financiera estimada en USD 44,1 millones para alcanzar un escenario de consolidación, y USD 66,8 millones para lograr un escenario de manejo ideal.

Consecuentemente, el MAE priorizó la elaboración de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera (ESF) del SNAP, la cual como instrumento de planificación política, se debe enmarcar y desarrollar en tres niveles: normativo, política–pública e institucional. La ESF del SNAP pretende no solo llenar vacíos financieros, sino identificar opciones para consolidar la posición y visibilizar la contribución del SNAP en la nueva matriz productiva y energética.

El análisis del marco legal e institucional vigente destaca que aunque el SNAP constitucionalmente es un sistema conformado por cuatro subsistemas, no cuenta aún con un régimen normativo y administrativo completo que lo defina como figura jurídica; o instancia administrativa específica, con un modelo de gestión establecido, con mecanismos de financiamiento concretos; o con una identificación clara de los actores que participan en su gestión; así como las competencias, atribuciones, facultades y jurisdicciones de cada uno; o las instancias de planificación y coordinación que éstas requerirían para definir e implementar su ámbito de acción.

En cuanto a las herramientas de planificación vigentes para el manejo de las áreas protegidas (AP) del SNAP, actualmente la mayoría de estas cuentan con un plan de manejo; sin embargo, no todas disponen de un mecanismo para asegurar su sostenibilidad financiera. El proceso de planificación y de elaboración de los Planes Operativos Anuales (POA) que establecen las necesidades financieras por año, es responsabilidad principal de las Direcciones Provinciales. Sin embargo, la forma de asignar recursos por parte de las DP, entre las diversas necesidades de las AP, responde a la urgencia o importancia en orden de prioridades por parte de cada instancia, convirtiéndose de esta manera en el ordenador del gasto. Actualmente, no se cuenta con un sistema formal de monitoreo y reporte para mostrar criterios de asignación de fondos que funcione a nivel de sistema; no obstante, el MAE está trabajando en la sistematización de este tipo de información a través de herramientas como un Módulo Administrativo Financiero por ejemplo, cuyo objetivo es mostrar de manera constante y actualizada la información financiera a nivel de AP y Sistema.

En cuanto al número de fuentes y mecanismos financieros en los que se basa el financiamiento del SNAP, se está avanzando hacia la diversificación de estos. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de estos recursos dependen de la disponibilidad de **fondos públicos**; ya que fuentes como la cooperación internacional y los ingresos de autogestión han disminuido notablemente en los últimos años. Al mismo tiempo, existe una cantidad importante de fuentes potenciales que no son aprovechadas y que se explicarán a lo largo del documento.

La ESF propone cumplir con la visión del SNAP: “Al finalizar el año 2018, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas será mejor conservado de América Latina” (MAE, 2013), promoviendo un modelo de gestión eficiente que permita su manejo administrativo–financiero, como un sistema que cumpla los objetivos de conservación, tomando en cuenta la participación social y asegurando el uso sostenible de los bienes y servicios ambientales; identificando oportunidades, generando capacidades y promoviendo las condiciones para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo, con el fin de cubrir las necesidades de recursos del mismo.

Con base en el análisis de la situación actual el capítulo 5 de este documento correspondiente al marco estratégico de la ESF - SNAP, propone tres componentes que no necesariamente deben desarrollarse de forma secuencial (cuadro a continuación). Estos componentes contemplan seis estrategias, las cuales definen diferentes subprocesos, actividades correspondientes y los plazos dentro de los cuales deben implementarse para poder responder, en un plazo de 10 años, a los retos planteados para alcanzar la visión y situación deseadas para el Sistema.

COMPONENTE	ESTRATEGIA	OBJETIVO
1.- Marco legal e institucional	1.- Legal para el establecimiento, regulación, funcionamiento, gestión y control del SNAP (4 subsistemas)	Contar con el respaldo jurídico (base normativa) necesario para la regulación y gestión del SNAP de forma sistémica y ajustada al marco constitucional y de política pública vigente en el Ecuador.
	2.- Política y de política pública para el establecimiento, regulación, funcionamiento, gestión y control del SNAP (4 subsistemas)	Contar con un marco de política pública adecuado para su regulación y gestión de forma sistémica, y ajustado al marco constitucional y de política pública vigente en el Ecuador.
	3.- Marco institucional del SNAP (4 subsistemas)	Contar con una estructura administrativa e institucional definida, articulada y adecuada para su regulación y gestión de forma sistémica, y ajustada al marco constitucional y de política pública vigente en el Ecuador.
2.- Nuevo modelo de gestión administrativo-financiero	4.- Administrativa-institucional para un escenario de matriz productiva (Establecimiento de una empresa pública).	Establecer una empresa pública encargada de asegurar la sostenibilidad financiera del SNAP y la gestión eficiente de las AP.
	5.- Planificación financiera, contabilidad y la planificación de negocios para el manejo costo-efectivo de las AP	Contar con herramientas de planificación financieras eficientes que permitan mejorar la asignación y distribución de recursos al SNAP, los sistemas de contabilidad y seguimiento.
3.- Nuevo modelo de financiamiento para el SNAP	6.- Diversificación de herramientas efectivas para la generación de ingresos.	Atraer y aprovechar la máxima cantidad de los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades de manejo, así como diversificar también las fuentes de ingreso considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos estatales.

Considerando que la ESF está sujeta a la regulación y articulación del SNAP como sistema, y que se plantea un menú de opciones jurídicas y políticas para asegurar la sostenibilidad financiera del SNAP, su implementación depende de una estrategia política, legal e institucional, que tiene como objetivo el establecimiento, la regulación, el funcionamiento, la gestión y el control del SNAP con sus cuatro subsistemas.

La planificación financiera desarrolla tres escenarios que se proponen alcanzar el equilibrio entre necesidades y fuentes de financiamiento para el SNAP en 10 años. El primer escenario (conservador) pretende cubrir la brecha financiera del escenario de consolidación del SNAP en 4 años y de manejo ideal en 10 años. El segundo escenario (mejorado) consiste en alcanzar el presupuesto necesario para un manejo ideal en un período de 5 años. Cabe resaltar que los primeros dos escenarios suponen que se mantenga el actual modelo de gestión, pero incorporando algunas mejoras. Finalmente, el tercer escenario (matriz productiva) contempla el desarrollo de un nuevo modelo de gestión que se basa en la constitución de una Empresa Pública (EP) del SNAP.

Los dos primeros escenarios presentan limitaciones para desarrollar mecanismos innovadores de ingresos de autogestión; y, consecuentemente, muestran una alta dependencia de recursos estatales para su funcionamiento. Por otro lado, el tercer escenario destaca a la EP como la figura jurídica que goza de autonomía suficiente para generar excedentes disponibles para reinversión directa en el SNAP, a fin de no solo conservar la biodiversidad, sino de impulsar el desarrollo de la bioindustria, contribuyendo así al cambio de la matriz productiva.

El atractivo principal de este escenario radica en que este nuevo modelo de gestión generaría excedentes a partir del tercer año de implementación de los mecanismos propuestos, mismos que pueden ser reinvertidos directamente en el SNAP, en favor de un manejo y uso sostenible de la biodiversidad.

Con este antecedente y basado en el análisis del modelo de gestión actual y sus limitaciones mencionadas, la ESF del SNAP, propone el establecimiento de una empresa pública (EP) como uno de los escenarios más innovadores, que se debería implementar para una mejor administración costo efectiva del SNAP, que garantice su sostenibilidad financiera a largo plazo, precisamente en virtud de sus particularidades administrativas y financieras. Entre estas, cuentan los excedentes generados, que podrán destinarse a la inversión y reinversión en la misma AP. Adicionalmente, mejoraría la capacidad de obtener créditos para inversiones definidas, lo que incrementaría la eficiencia en el manejo y abastecimiento de recursos financieros de las AP.

El establecimiento de una EP estaría conceptualizado como un modelo revolucionario a nivel nacional para la gestión de las AP y el SNAP como sistema; de esta forma, se pueden identificar varios criterios para su manejo eficiente, permitiendo, entre otros:

- ▶ El manejo integral del 20% (aprox.) del territorio del país bajo un esquema de jurisdicción territorial, con la capacidad de apoyar iniciativas productivas alrededor de las AP; y, fomentar el desarrollo económico basado en el uso sostenible de los recursos naturales.
- ▶ Asumir las competencias legales, administrativas y financieras para garantizar una gestión eficiente del SNAP, y la capacidad de generar beneficios económicos y ganancias a ser reinvertidas directamente en el sistema.
- ▶ La creación de un centro de costos para el SNAP, que permita una administración financiera eficiente y transparente; y, la asignación directa de recursos, además de contar con la capacidad de obtener y dar créditos a iniciativas privadas productivas que apoyen los objetivos de la conservación.
- ▶ El manejo unificado de recursos humanos, la creación de carreras y la fijación de salarios de acuerdo a perfiles profesionales y capacidades adquiridas (Aula Verde).
- ▶ El diseño y la implementación de herramientas de planificación armonizadas en todo el SNAP.

Para incrementar la **sostenibilidad financiera a largo plazo**, la ESF del SNAP propone diversificar las **fuentes de ingreso** y los mecanismos financieros que canalicen los fondos obtenidos de diferentes actores privados y públicos, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante eventos externos y su dependencia de los presupuestos gubernamentales, que son limitados y variables.

Para cumplir con esta meta, y en base a un pre análisis de factibilidad legal y el potencial económico, se propone la implementación de una gama de mecanismos financieros innovadores diferenciados en cuatro categorías, basadas en el uso actual de las AP y los servicios ambientales que proveen:

- ▶ Pagos o compensaciones por el **uso o impacto** en servicios ambientales (sobre todo los servicios de regulación y diferentes servicios de aprovisionamiento);
- ▶ Mecanismos financieros **basados en los servicios** ambientales culturales vinculados con el uso **turístico**;
- ▶ Mecanismos **financieros para el uso** y el manejo de la biodiversidad y los recursos no-maderables;
- ▶ Marketing de causa **bajo la marca Punto Verde** basado en el valor intrínseco atribuido al SNAP y su biodiversidad.

Por último, para la implementación de los procesos estratégicos propuestos en la ESF del SNAP relacionados con el establecimiento del marco legal e institucional, la implementación de la empresa pública, el diseño y la ejecución de los mecanismos financieros propuestos, se recomienda la realización de estudios detallados de carácter legal, institucional y financiero para cada macroproceso establecido.

Fuente: Ministerio del Ambiente





Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva de Producción de Fauna  
Chimborazo

1

# Introducción



Parque Nacional Machalilla

Fuente: Ministerio del Ambiente

# Introducción

**A** partir del año 2008, en el Ecuador se adopta un nuevo marco constitucional y político caracterizado por un régimen de desarrollo contemplado en la Constitución y desarrollado en mayor detalle en el Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017; donde resaltan elementos, objetivos o lógicas relacionadas con procesos como el cambio de la matriz energética y productiva del país, orientadas a diversificar la estructura productiva, la agregación de valor a la materia prima, la disminución de las importaciones y la promoción de las exportaciones; con el fin de mejorar la balanza comercial y la industrialización en Ecuador.

En tal contexto, el PNBV destaca a la biodiversidad como la primera ventaja comparativa del Ecuador, reconociendo los derechos de la naturaleza en una estrategia denominada Buen Vivir:

“El Estado ecuatoriano reconoce a la biodiversidad como una ventaja comparativa y como la punta de lanza para el desarrollo científico de las industrias química, farmacéutica y alimenticia, con el fin de viabilizar su uso soberano, estratégico y sustentable. Entre los sectores priorizados en las instancias de planificación nacional y sectorial, se encuentran aquellos que dependen directamente de la naturaleza y sus recursos biológicos, tales como alimentos frescos y procesados, bioenergías, productos farmacéuticos, biotecnología, bioquímica y biomedicina, entre otros” (PNBV, 2013 – 2017, p. 322).

Es así que esta Estrategia de Sostenibilidad Financiera percibe la oportunidad única para el MAE de incidir en el posicionamiento y visibilidad de sus áreas de competencia, dentro de las máximas prioridades de Estado. El MAE debe posicionarse como un aliado y socio estratégico de la nueva matriz productiva, enfocado en agregar valor a todas las cadenas productivas priorizadas y promover nuevas oportunidades económicas basadas en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables sujetos a su competencia. Esto se daría, garantizando la provisión de recursos naturales y servicios ambientales fundamentales para el desarrollo de la matriz productiva y su proyección en el largo plazo; con la diversificación de la oferta de productos exportables, aprovechando la principal ventaja comparativa del Ecuador que es su biodiversidad, a través del uso de vida silvestre y productos no maderables del bosque; y, el desarrollo biotecnológico basado en el acceso a recursos genéticos y conocimiento tradicional asociado. El área de competencia del MAE más importante para cumplir con este objetivo estratégico es el SNAP, como territorio con el cual se garantizará el aprovisionamiento de los servicios ambientales clave para la implementación de la nueva matriz productiva y energética y para garantizar el buen vivir de la población ecuatoriana.

La contribución del MAE y del SNAP en específico a las cadenas de valor priorizadas dentro de la matriz productiva y energética, se muestra claramente en el caso del turismo, donde se busca fomentar y promocionar el turismo de naturaleza y aventura

Este tipo de turismo se da en áreas naturales en buen estado de conservación, alta biodiversidad y atributos paisajísticos, en otras palabras, en las AP del país. Esto significa que el sector turístico del país depende altamente de las actividades de conservación realizadas por el MAE. La importancia del SNAP continental al sector turístico se muestra en la llegada de 1'230.000 visitantes solo en el año 2013, con un crecimiento anual cinco veces más alto que la tasa nacional (DNE, 2013).

Por otro lado, la transformación de la matriz energética (al basarse principalmente en proyectos hidroeléctricos) resalta la importancia del agua como recurso y sector estratégico. Destaca el caso de la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, como proyecto público emblemático, en cuestión de expandir la potencia efectiva instalada en el Ecuador. Este proyecto está situado en las provincias de Napo y Sucumbios, y es administrado por una empresa pública (Coca Sinclair EP). La hidroeléctrica contará con una potencia efectiva de 1500 MW, generando en promedio 8.743 GWh al año, que cubre alrededor del 36% de energía y, 39% de potencia requerida a nivel del país (Efficacitas Consultora, 2009). El agua que aprovechará este proyecto emblemático proviene de diferentes fuentes localizadas dentro del SNAP y bosques protectores, cubriendo alrededor del 80% de la sub cuenca del Coca.

Aunque el SNAP muestra una alta importancia estratégica en el escenario del cambio de la matriz productiva y energética, todavía no se han generado los instrumentos y políticas públicas orientadas a garantizar el financiamiento de su conservación. Esto aplica no solo desde el enfoque oficial que considera al agua, al patrimonio genético y la biodiversidad como sectores estratégicos, sino también en lo relativo a la regulación y prestación de los servicios ambientales necesarios para el cambio de matriz energética y productiva. Por ejemplo, en relación a la captación y almacenamiento de agua para generación de energía hidroeléctrica o a la conservación de biodiversidad para el desarrollo de biotecnología basada en recursos genéticos.

Considerando que las AP son aproximadamente el 20% del territorio nacional<sup>1</sup> y el primer mecanismo de conservación de biodiversidad en el Ecuador, se evidencia que la consecución de los objetivos del nuevo régimen de desarrollo, caracterizado por el cambio de la matriz energética y productiva, depende en gran medida de las AP. Por lo tanto, el MAE debe priorizar el manejo adecuado del SNAP como parte central de su política sectorial, fortaleciendo su papel en la administración pública central como un actor clave en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país en paralelo a la consolidación de un adecuado modelo de gestión que permita fortalecer la resiliencia financiera del sistema como tal.

1 Territorio nacional se refiere a la superficie terrestre, incluyendo islas, que se encuentra bajo la jurisdicción del Estado, no incluye territorio marino

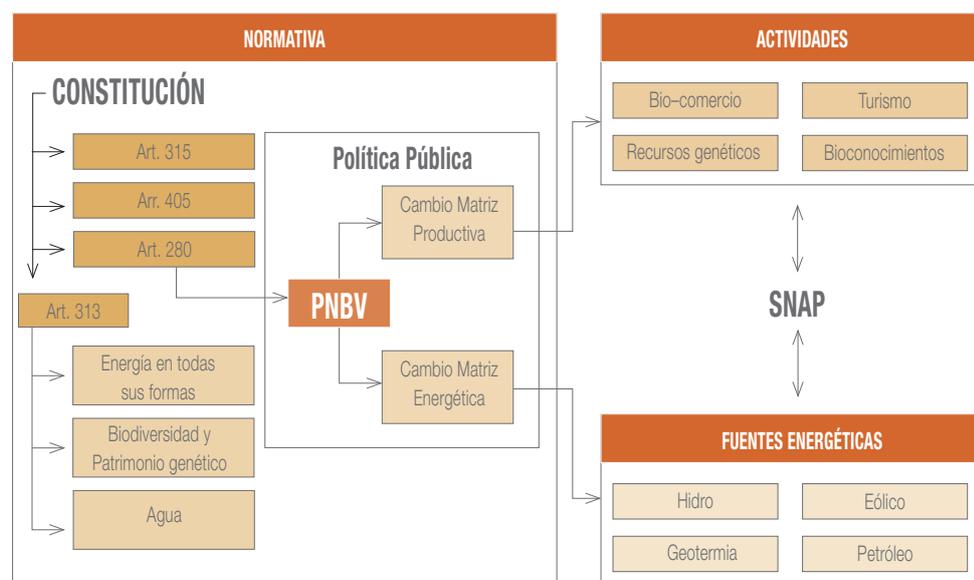
**Tabla 1:** Servicios ecosistémicos provistos por el SNAP

SERVICIOS AMBIENTALES	BENEFICIOS PARA LA HUMANIDAD
<b>Servicios de producción</b>	
Alimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de agua para animales para ganado</li> <li>• Hábitat de pesquerías de captura</li> <li>• Acuicultura</li> </ul>
Madera y fibra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción de madera y leña</li> <li>• Algodón, cáñamo, seda</li> </ul>
Recursos genéticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibles futuras fuentes de alimento y medicina</li> </ul>
Productos bioquímicos, medicinas naturales, productos farmacéuticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción de insumos para medicinas</li> </ul>
Producción de agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción de agua potable</li> <li>• Agua de riego para cultivos</li> </ul>
Producción de combustibles (fósiles y no fósiles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de fuentes de energía (combustibles fósiles, renovables, etc.)</li> </ul>
<b>Servicios de regulación</b>	
Regulación de la calidad del aire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de aire limpio y regulación de gases de efecto invernadero (p.e. captura de carbono)</li> </ul>
Regulación del clima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de ciclos del clima, a través de procesos como la evaporación, evapotranspiración, precipitación, temperatura, etc.</li> </ul>
Regulación de carbono y otros gases atmosféricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de ciclos de gases atmosféricos, en especial el ciclo del carbono.</li> </ul>
Regulación del agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de agua en cantidad suficiente</li> </ul>
Regulación de la erosión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de suelos y retención de sedimentos</li> </ul>
Purificación del agua y tratamientos de aguas de desecho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de agua en calidad óptima para consumo humano y riego</li> </ul>
Regulación de enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de enfermedades por ciclos biológicos naturales</li> </ul>
Regulación de plagas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de enfermedades por ciclos biológicos naturales</li> </ul>
Polinización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especies de animales, aves e insectos polinizan numerosas especies vegetales</li> </ul>
Regulación de los riesgos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El buen estado de los ecosistemas provee de protección ante los fenómenos naturales y riesgos de origen antrópico.</li> </ul>
<b>Servicios culturales</b>	
Valores espirituales y religiosos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ecosistemas proveen elementos de veneración espiritual.</li> </ul>
Valores estéticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La belleza escénica es un servicio ambiental que se disfruta a diario, y tiene poco reconocimiento.</li> </ul>
Recreación y ecoturismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran parte del turismo en el mundo se realiza directamente en ecosistemas naturales.</li> </ul>
<b>Servicios de Apoyo</b>	
Ciclo de nutrientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciclos de nutrientes se mantienen para garantizar un equilibrio.</li> </ul>
Formación de suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de la fertilidad de los suelos (nutrientes, microorganismos, etc.)</li> </ul>

En este contexto, la tabla 1 muestra la amplia gama de servicios ambientales que provee el SNAP a los diferentes sectores económicos del país, lo que incluye las cadenas productivas priorizadas que sustentan los medios de vida de por lo menos 60.000 familias que viven dentro y alrededor de las AP.<sup>2</sup>

Asegurar un manejo adecuado del SNAP y los servicios ambientales que provee, mediante la garantía de su sostenibilidad financiera y la vinculación de las AP con otras políticas sectoriales como aquellas relativas a turismo, producción o innovación; permitiría la implementación de varios mandatos constitucionales como el relativo a la sostenibilidad financiera del SNAP (art. 405), a la regulación y administración de los sectores estratégicos (art. 313), a la prestación y aprovechamiento de servicios ambientales (art. 74), o a la sujeción de las políticas, programas, proyectos y gastos estatales al PNBV (art. 280) (gráfico 1).

**Gráfico 1:** El SNAP como actor clave para el cumplimiento de los mandatos constitucionales para el sector estratégico de la biodiversidad



En este contexto, se puede apreciar en el gráfico 1, que es imprescindible garantizar la sostenibilidad financiera para el manejo eficiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos provistos por el SNAP, para alcanzar el cumplimiento de los objetivos establecidos y los servicios que este debería proveer para el desarrollo económico del país; es decir, a las actividades priorizadas dentro de la nueva matriz productiva, así como aprovechar el potencial que provee el SNAP en cuanto a las fuentes energéticas renovables, para las actividades que deberían realizar el MAE y las demás entidades relacionadas con la conservación y el aprovechamiento sostenible del Sistema (como los Ministerios de Turismo y Sectores Estratégicos).

<sup>2</sup> Lascano M., Ordóñez G., Suárez P., y Viteri C. (2007). *Valoración económica de los aportes de las Áreas Protegidas a las condiciones de vida de las poblaciones humanas en sus áreas de influencia*. Quito: The Nature Conservancy, mentefactura, Ministerio del Ambiente del Ecuador.



Fuente: Ministerio del Ambiente

2

Parque Nacional Cajas

# El proceso de la Sostenibilidad Financiera del SNAP



Área de Recreación Nacional  
El Boliche

**E**l proceso fundamental hacia la sostenibilidad financiera inició en el año 2005 con la publicación del primer *Análisis de las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Ecuador*, tomando como base la información financiera del año 2003. Este estudio facilitó, por primera vez, la incorporación de la variable financiera dentro de la gestión y planificación de AP en el país, y obtuvo reconocimiento mundial como referente metodológico pionero en el financiamiento de la conservación de la biodiversidad.

Diez años después, y en medio de un crecimiento sin precedentes de la inversión estatal en el SNAP, el Ministerio del Ambiente de Ecuador priorizó la actualización de dicho estudio, en el marco del Proyecto GEF Sostenibilidad Financiera del SNAP y, se elaboró la *Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)*. (2013). El análisis incluyó los costos actuales y metas financieras para asegurar el manejo eficiente de las AP y el cumplimiento de los objetivos de conservación para el SNAP.

Tras esta actualización, publicada en 2013, se determinó que el gasto total en el SNAP continental bordea USD 21,6 millones, equivalente al monto total gastado durante todo el período 2003 – 2010. Por primera vez, el presupuesto combinado del SNAP continental supera el gasto total asignado a las AP de Galápagos, acortando cada vez más la brecha existente en términos de impacto, cobertura de actividades y volumen de gestión.

Los resultados del análisis de brecha dan cuenta de una meta financiera estimada en USD 44,1 millones para alcanzar un escenario de consolidación y USD 66,8 millones para lograr un escenario de manejo ideal. Esto significa que, en la actualidad, el SNAP cuenta con el 48% del total de recursos necesarios para alcanzar su consolidación, mientras que para el escenario ideal apenas cuenta con el 32%.

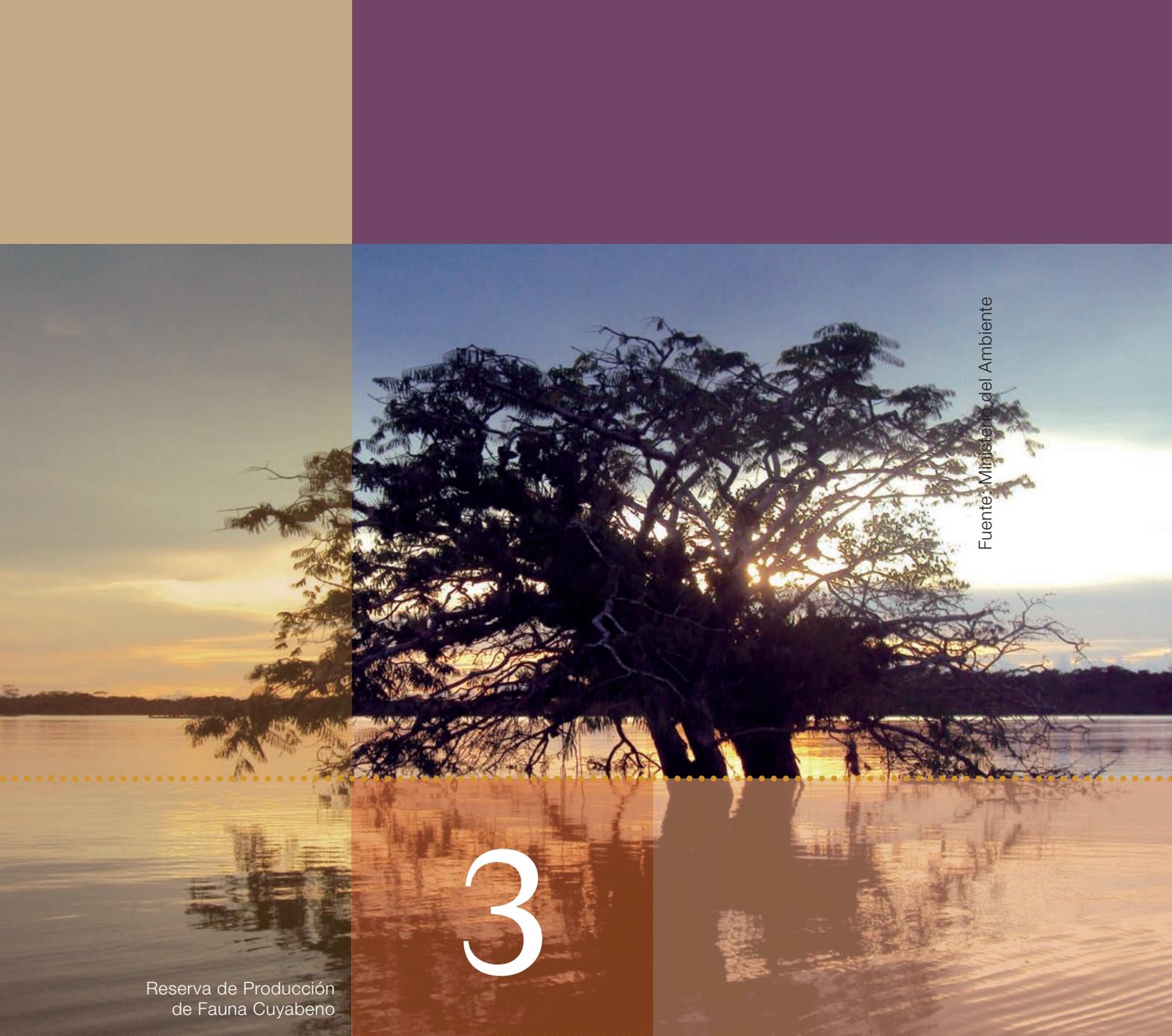
Esta información se convierte en una meta que deberá cumplir el Estado ecuatoriano, pues se ha propuesto que “al finalizar el año 2018 el SNAP será el sistema de AP mejor conservado de América Latina”. Más aún en un contexto en donde la conservación del SNAP se convierte en un actor estratégico de la nueva matriz productiva y energética del país.



Reserva Biológica  
Limoncocha



Fuente: Ministerio del Ambiente



Fuente: Ministerio del Ambiente

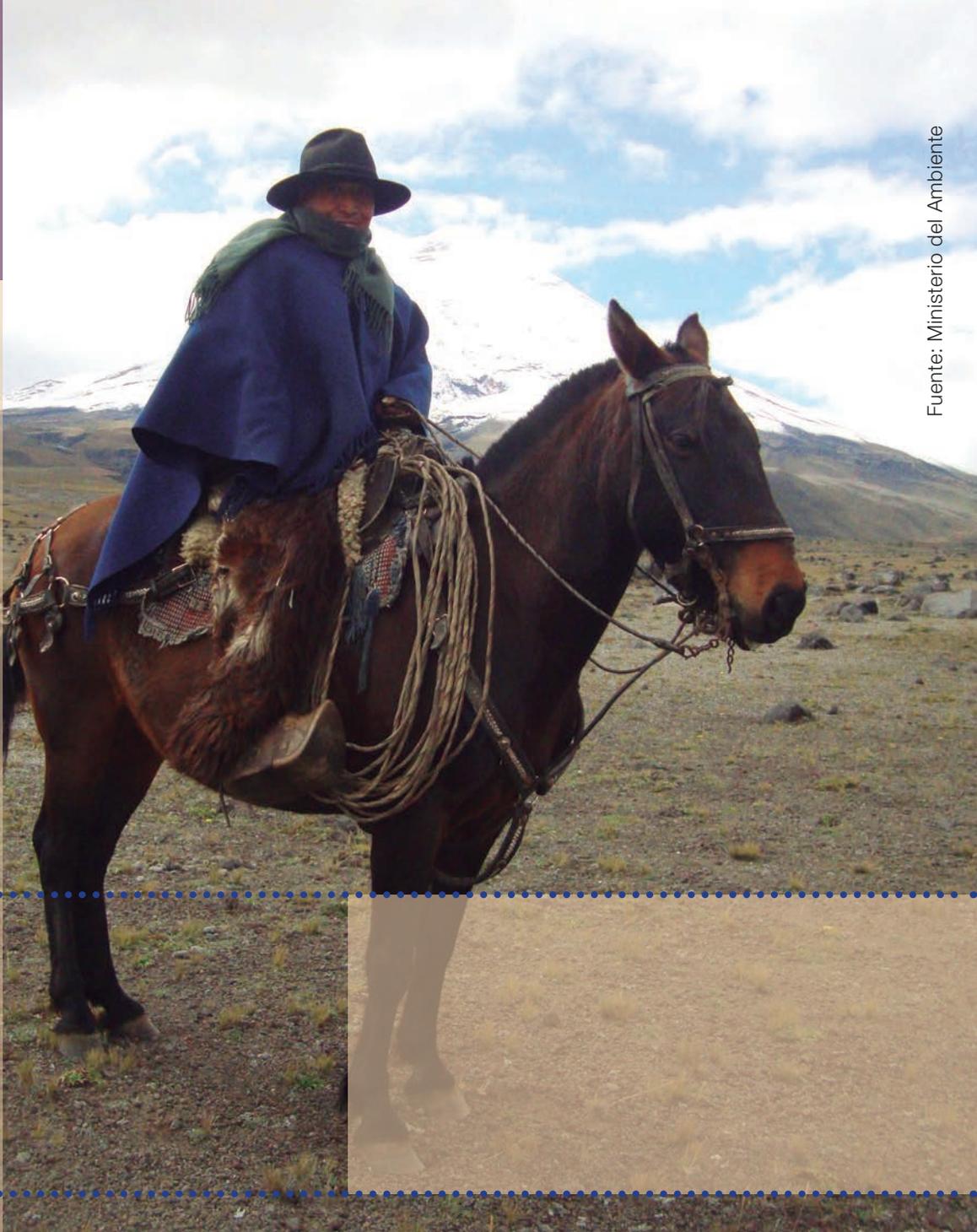
# 3

Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno

## Marco conceptual de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera como instrumento de planificación política



Parque Nacional  
Cotopaxi



**S**ostenibilidad, en términos generales, se entiende como la característica de un proceso o estado que puede mantenerse indefinidamente, la clave para la sostenibilidad de cualquier proceso o estado es balance, proporción o equilibrio. La sostenibilidad debe tomar en cuenta cada componente de las relaciones del ambiente social, económico y cultural de los grupos o sociedad (Estrategia Mundial para la Conservación, 1980).

Definir la sostenibilidad financiera en el marco conceptual de las AP del país es fundamental. Por lo tanto, en la ESF del SNAP, la sostenibilidad financiera se entiende como la habilidad para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo, a fin de cubrir los costos de administración y manejo de las áreas protegidas bajo un modelo de gestión eficiente, que dé cumplimiento a los objetivos de conservación y el mandato constitucional para el sector estratégico de biodiversidad, tomando en cuenta la participación social y asegurando un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales (Galindo, 2009).

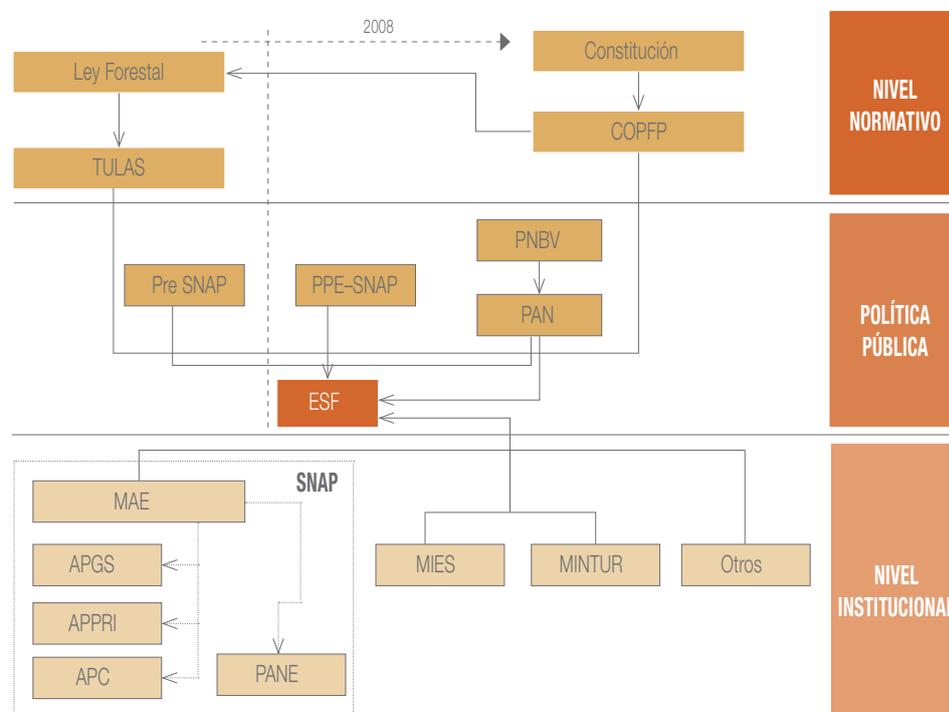
Es por esto que la sostenibilidad financiera de las AP debe ser un proceso acorde a las normas constitucionales, políticas ambientales y sociales. Involucra no solo la captación tradicional de fondos para llenar los vacíos financieros identificados, sino también la viabilidad financiera de las AP, que se base en la posibilidad de agregar valor, y visibilizar la contribución del SNAP al cambio de la matriz productiva y energética y a la consecución del buen vivir. Además, implica ver más allá de los límites del AP para promover la participación de los diferentes actores relacionados con los objetivos de manejo.

Desde una perspectiva integral, la sostenibilidad significa no solo la suficiencia económica para el manejo de las AP, sino la suficiencia económica que permita a las comunidades ligadas al área desarrollar alternativas productivas amigables con la naturaleza, bajo un modelo de uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales que proveen las AP. Sostenibilidad financiera que sea capaz de generar bienestar para las poblaciones, minimizando las presiones o amenazas que afecten al AP.

Por último, la sostenibilidad financiera se debe basar en un modelo de gestión adecuado y eficiente, que garantice la transparencia de los flujos financieros y la asignación flexible de suficientes recursos económicos, dentro de un plazo de tiempo adecuado y previsible.

Con estos antecedentes la ESF del SNAP, se debe enmarcar y desarrollar en tres niveles: normativo, de política pública e institucional, pues al tratarse de un instrumento de política pública, también está insertado en una norma y debe ser aplicado o implementado por una o varias instituciones (gráfico 2).

**Gráfico 2:** La Estrategia de Sostenibilidad Financiera como instrumento de planificación política



La ESF del SNAP es un instrumento de política pública pues establece objetivos y estrategias de política, además de proporcionar lineamientos o directrices generales para su consecución a través de medidas concretas, sean estas técnicas, normativas o administrativas. Además busca la coherencia con las demás políticas públicas vigentes aplicables como: la Política Ambiental Nacional (PAN); el Plan Estratégico para el SNAP (PPE-SNAP) y la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), pero principalmente con el PNBV, pues, según el art. 208 de la Constitución de 2008, esta es la política pública a la que se deben ajustar las demás. Adicionalmente, la ESF serviría como sustento de política pública para cualquier otro instrumento de política relacionado con el tema.

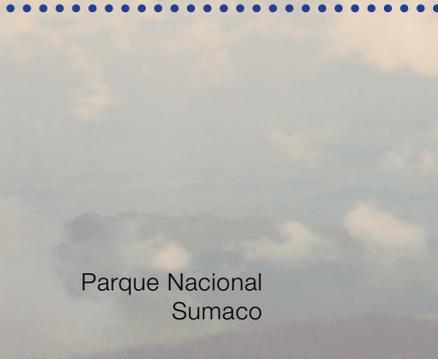
Por otro lado, la ESF del SNAP es un instrumento normativo porque debe ser expedido o adoptado a través de una norma jurídica, como un acuerdo ministerial o un decreto ejecutivo. Más aún, el hecho de que las directrices de política contempladas en la ESF deban ser aplicadas o implementadas mediante actos normativos, también lo evidencia, puesto que, sirve de base jurídica para los instrumentos que se adopten posteriormente para implementarla. En tal sentido, esta debe ajustarse a toda normativa vigente aplicable (como la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida silvestre, el TULAS y el COPFP); y, toda la normativa que se adopte a futuro sobre

el tema deberá basarse en la ESF.

Por último, la ESF del SNAP se enmarca y debe implementarse a nivel institucional y administrativo, pues los objetivos que contempla y las normas que se adopten para su aplicación deben ser implementadas por instituciones concretas, con roles, responsabilidades, competencias, atribuciones y jurisdicciones definidas; es decir, con un enfoque transectorial.

...la ESF del SNAP, se debe enmarcar y desarrollar en tres niveles: normativo, de política pública e institucional, pues al tratarse de un instrumento de política pública, también está insertado en una norma y debe ser aplicado o implementado por una o varias instituciones...





Parque Nacional  
Sumaco



Fuente: Ministerio del Ambiente

Fuente: Ministerio del Ambiente

# 4

Parque Nacional Yacuri

## Situación actual del SNAP



Reserva de Producción  
de Fauna Puntilla Santa Elena



**E**l Ecuador pertenece al grupo de 17 países megadiversos del planeta, que en su conjunto albergan más de las dos terceras partes de toda la biodiversidad del mundo. Dentro de este grupo, el país, a pesar de ser el más pequeño de estos en superficie, posee la mayor cantidad de especies por kilómetro cuadrado, pues alberga el 18% de todas las especies de aves (1.626) y orquídeas (3.500), el 10% de anfibios (394) y el 8% de mamíferos (369) (MAE, 2004). La impresionante biodiversidad del Ecuador se explica en la coincidencia de algunos fenómenos geográficos y climáticos dentro de sus fronteras, como la ubicación del país en la zona tropical del planeta, la presencia de la Cordillera de los Andes y la confluencia de corrientes marinas en las costas que han estimulado la presencia de innumerables especies.

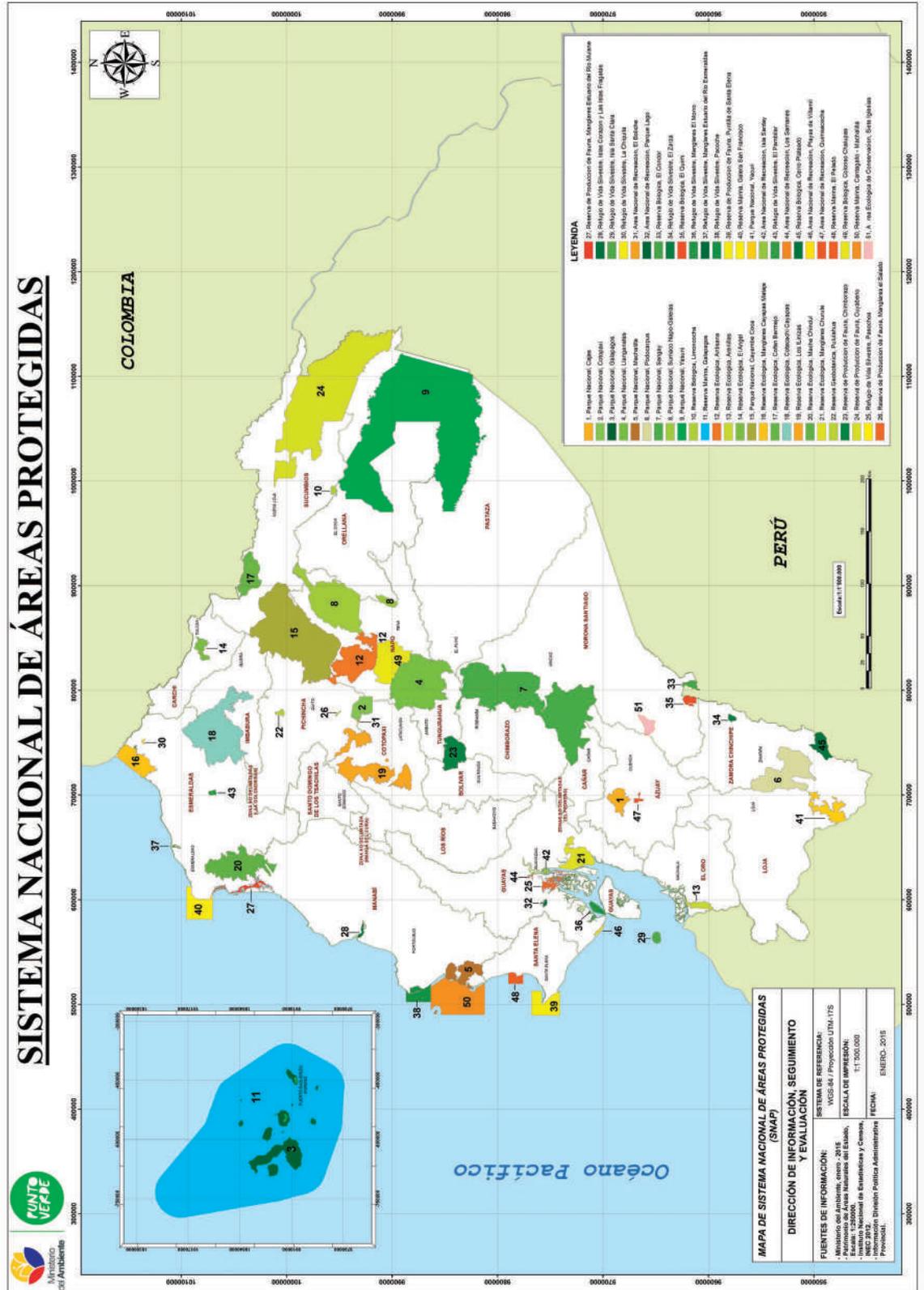
Las AP son en la actualidad la principal estrategia nacional in situ de conservación de la biodiversidad del país. Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor territorio dedicado a la protección de sus ecosistemas. El SNAP aspira garantizar la cobertura y conectividad de ecosistemas importantes en los niveles terrestre, marino y costero-marino, de sus recursos culturales y de las principales fuentes hídricas (MAE, 2006). Sin embargo, los análisis de vacíos de conservación demuestran que todavía no se logra este objetivo completamente.

La Constitución del año 2008, en el artículo 405, manifiesta: “El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, y estará integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado; su rectoría y regulación será ejercida por el Estado, quien asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión...”.

El subsistema estatal o Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) abarca 51 AP. El subsistema autónomo descentralizado reúne las AP declaradas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que cuenta con un área protegida declarada en el año 2012: Área Protegida de Conservación Ecológica Siete Iglesias, ubicada en Morona Santiago, cantón San Juan Bosco. El subsistema de AP comunitarias indígenas y afroecuatorianas, y el subsistema privado están en estructuración. Para los 3 subsistemas mencionados, el Ministerio del Ambiente está trabajando en el proceso de publicación de lineamientos para la incorporación de estas AP al SNAP. La Autoridad Ambiental Nacional está encargada de la administración del SNAP, no ha formalizado aún la inclusión del resto de subsistemas, entre tanto, algunos de sus proyectos y programas como el PSF y el PASNAP respectivamente, están avanzando favorablemente en el desarrollo, socialización y validación de los respectivos lineamientos que permitirán la inclusión formal de los mencionados subsistemas y su relacionamiento con el MAE.



Mapa 1 : Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador–Distribución de las 51 AP



“El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, y está integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado...”

El SNAP abarca las cuatro regiones geográficas del país y 20 provincias, y cubre una superficie aproximada del 20% del territorio nacional, con un total de 19.381.549 hectáreas, de las cuales 5.000.857 son terrestres y 14.380.692 son marinas (incluida la nueva Reserva Marina Canta Gallo). Estos valores incluyen al Parque Nacional y la Reserva Ma-

rina de Galápagos, AP que no son consideradas en este estudio, puesto que operan bajo un régimen especial que les otorga autonomía financiera y administrativa.

Según lo establecido en la política 2 del PPE - SNAP se dispone que la “administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) le corresponde al Ministerio del Ambiente, en tanto que la administración de los otros subsistemas: gobiernos autónomos descentralizados, comunitario y privado, la ejercerán las entidades que se definan y organicen para el efecto”. Por lo tanto, esta Estrategia, aunque hace referencia a todo el SNAP, se enfoca particularmente en el PANE con excepción de Galápagos y su reserva marina que operan bajo una Ley de Régimen Especial que garantiza su propia sostenibilidad financiera.

Las AP del Ecuador se dividen en categorías de manejo, las cuales definen sus objetivos de conservación y prioridades de gestión. En base a esta clasificación, el Ecuador tiene: 11 Parques Nacionales, 5 Reservas Biológicas, 9 Reservas Ecológicas, 4 Reservas de Producción de Fauna, 1 Reserva Geobotánica, 10 Refugios de Vida Silvestre, 6 Áreas Nacionales de Recreación, 4 Reservas Marinas y 1 del Subsistema de Gobiernos Autónomos Municipales. Cabe señalar que se han creado 15 AP a partir del año 2007, lo que corresponde a la cuarta parte del SNAP, que representa el período de mayor creación de unidades de conservación en la historia del Ecuador (tabla 2). Sin embargo, esto ha implicado un seguimiento más cercano por parte del MAE con el propósito de canalizar esfuerzos reales de conservación a través de mecanismos de gestión.

Como insumo para el desarrollo de los lineamientos estratégicos que llevarán al cumplimiento de los objetivos de conservación y gestión de los recursos naturales y servicios ambientales provistos por las AP del SNAP, se requiere primero establecer la línea base de financiamiento y manejo de las áreas protegidas que permita entender la situación actual, a partir de la cual se tiene que realizar la planificación estratégica de las actividades de gestión legal, política, administrativa y financiera para el manejo eficiente del SNAP continental.

La situación actual, o punto de partida para esta ESF, considera las condiciones cuantitativas y cualitativas en las que se encuentra el SNAP continental al año 2012.

**Tabla 2:** Información general sobre las Áreas Protegidas del SNAP

ÁREA PROTEGIDA		SUPERFICIE (MILES DE HECTÁREAS)			CREACIÓN DEL ÁREA	
		Terrestre	Marina	Total	Fecha dd-mm-aa	Acuerdo o Resolución
1	PARQUE NACIONAL CAJAS	28.808		28.808	06/06/77	A - 203
2	PARQUE NACIONAL COTOPAXI	33.393		33.393	11/08/75	A - 259-A
3	PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS	693.700		693.700	14/05/36	A - 31
4	PARQUE NACIONAL LLANGANATES	219.932		219.932	22/11/96	A - 175
5	PARQUE NACIONAL MACHALILLA	56.184		56.184	26/07/79	A - 322
6	PARQUE NACIONAL PODOCARPUS	146.280		146.280	15/12/82	A - 398
7	PARQUE NACIONAL SANGAY	502.105		502.105	19/05/88	A - 32
8	PARQUE NACIONAL SUMACO	205.249		205.249	02/03/94	R - 009
9	PARQUE NACIONAL YASUNÍ	982.000		982.000	26/07/79	A - 322
10	PARQUE NACIONAL YACURI	43.091		43.091	30/12/09	A - 138
11	PARQUE NACIONAL CAYAMBE COCA	403.103		403.103	17/11/70	A - 818
12	RESERVA BIOLÓGICA LIMONCOCHA	4.613		4.613	23/09/85	A - 394
13	RESERVA BIOLÓGICA EL CÓNDROR	2.440		2.440	04/06/99	DE - 396
14	RESERVA BIOLÓGICA EL QUIMI	9.071		9.071	03/10/06	A - 120
15	RESERVA BIOLÓGICA CERRO PLATEADO	26.115		26.115	31/08/10	A-146
16	RESERVA BIOLÓGICA COLONSO- CHALUPAS	93.246	0	93.246	26/02/14	A - 011
17	RESERVA BIOLÓGICA MARINA DE GALÁPAGOS		14'110.000	14'110.000	07/11/96	R - 058
18	RESERVA ECOLÓGICA ANTISANA	120.000		120.000	21/07/93	R - 18
19	RESERVA ECOLÓGICA ARENILLAS	13.170		13.170	16/05/02	A - 094
20	RESERVA ECOLÓGICA EL ÁNGEL	15.715		15.715	05/08/92	A - 415

ÁREA PROTEGIDA		SUPERFICIE (MILES DE HECTÁREAS)			CREACIÓN DEL ÁREA	
		Terrestre	Marina	Total	Fecha dd-mm-aa	Acuerdo o Resolución
21	RESERVA ECOLÓGICA CAYAPAS MATAJE	51.300		51.300	26/10/95	DE - 052
22	RESERVA ECOLÓGICA COFAN BERMEJO	55.451		55.451	30/01/02	A - 016
23	RESERVA ECOLÓGICA COTACACHI CAYAPAS	243.638		243.638	29/08/68	A -1468/A-129
24	RESERVA ECOLÓGICA LOS ILINIZAS	149.900		149.900	11/12/96	R - 066
25	RESERVA ECOLÓGICA MACHE CHINDUL	119.172		119.172	09/08/96	R - 045
26	RESERVA ECOLÓGICA MANGLARES CHURUTE	50.068		50.068	26/09/79	A - 322, A376
27	RESERVA GEOBOTÁNICA PULULAHUA	3.383		3.383	28/01/66	A - 194
28	RESERVA DE PRODUCCIÓN DE FAUNA CHIMBORAZO	58.560		58.560	26/10/87	A - 437
29	RESERVA DE PRODUCCIÓN DE FAUNA CUYABENO	603.380		603.380	26/07/79	A - 322
30	RESERVA DE PRODUCCIÓN DE FAUNA MANGLARES EL SALADO	10.635		10.635	09/08/12	A - 110
31	RESERVA DE PRODUCCIÓN DE FAUNA MARINO COSTERA PUNTILLA STA. ELENA	204	52.231	52.435	05/11/12	A - 005
32	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA	500		500	11/12/96	R - 065
33	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MANGLARES ESTUARIO RÍO MUISNE	3.173		3.173	28/03/03	A - 047
34	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ISLA CORAZÓN Y FRAGATAS	2.812		2.812	03/11/02	A-178
35	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ISLA SANTA CLARA	5		5	06/03/99	A - 83
36	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LA CHIQUITA	809		809	21/11/02	A - 149
37	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE EL ZARZA	3.643		3.643	28/06/06	A - 077



ÁREA PROTEGIDA		SUPERFICIE (MILES DE HECTÁREAS)			CREACIÓN DEL ÁREA	
		Terrestre	Marina	Total	Fecha dd-mm-aa	Acuerdo o Resolución
38	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MANGLARES EL MORRO	10.030		10.030	12/09/07	A - 266
39	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MANGLARES ESTUARIO RÍO ESMERALDAS	242		242	13/06/08	A - 096
40	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE EL PAMBILAR	3.123		3.123	18/03/10	A - 038
41	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MARINO COSTERO PACOCHE	5.044	8.586	13.630	02/09/08	A - 131
42	ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN EL BOLICHE	400		400	26/07/79	A - 322
43	ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN PARQUE LAGO	2.283		2.283	15/11/02	A - 141
44	ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN SAMANES	852		852	28/11/12	A - 177
45	ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN ISLA SANTAY	2.214		2.214	20/02/10	A - 021
46	ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN PLAYAS DE VILLAMIL	2.478		2.478	05/09/11	A-163
47	ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN QUIMSACOCCHA	3.217		3.217	25/01/12	A-007
48	RESERVA MARINA GALERA SAN FRANCISCO		54.604	54.604	23/09/08	A - 162
49	RESERVA MARINA EL PELADO	97	13.005	13.102,00	24/08/12	A -118
50	RESERVA MARINA CANTAGALLO		142.266	142.266	15/01/15	A -008
51	ÁREA ECOLÓGICA DE CONSERVACIÓN MUNICIPAL SIETE IGLESIAS	16.029		16.029	31/05/12	A-050
TOTAL		5'000.857	14'380.692	19'381.549		

## 4.1 Línea base financiera del SNAP

Al analizar las fuentes y montos de financiamiento del SNAP entre el 2003 y 2012, se puede verificar un aumento de los recursos financieros provenientes del aporte estatal al financiamiento del patrimonio natural del país. Al finalizar el 2012, el gasto total en el SNAP continental sobrepasó los USD 21 millones, prácticamente USD 5 millones más que en el 2011 y, aproximadamente 8 veces el monto invertido 10 años atrás. Adicional a este gasto, el Estado ecuatoriano invirtió más de USD 14 millones en infraestructura vial para el SNAP, específicamente para las vías de acceso al Parque Nacional Cotopaxi.

Estos datos sugieren que durante los dos últimos años, 2011 y 2012, el SNAP continental recibió más recursos que durante toda la década anterior. Por primera vez, el presupuesto combinado del SNAP continental superó el gasto total asignado a las dos AP de Galápagos,<sup>3</sup> acortando cada vez más la brecha existente en términos de impacto, cobertura de actividades y volumen de gestión.

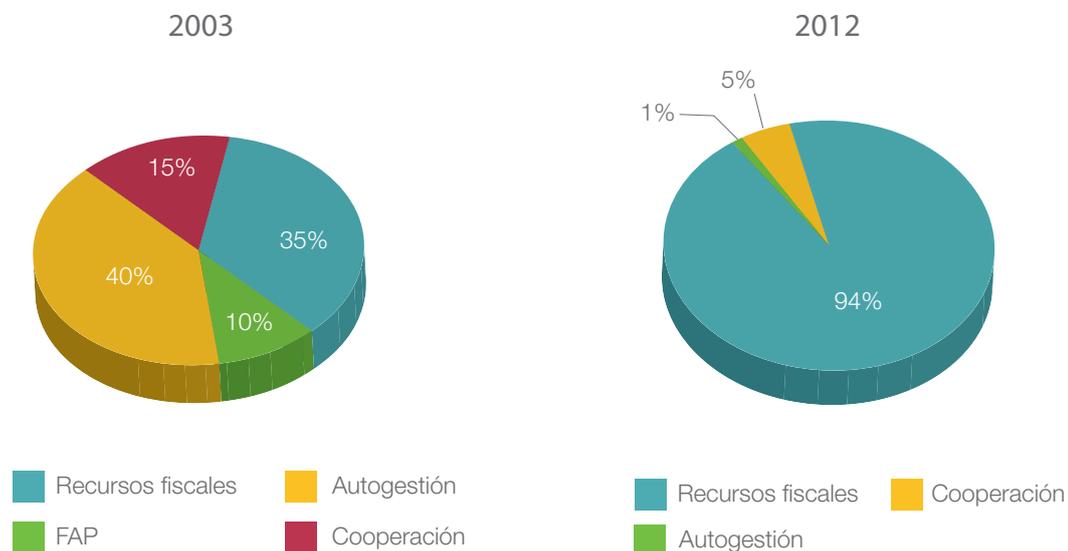
El fortalecimiento del estado ecuatoriano en términos de política pública generó un claro efecto de desplazamiento de otras fuentes, que en el 2003 fueron determinantes, pero que ahora resultan prácticamente marginales en cuanto a su contribución al SNAP. En efecto, el Sistema hasta el 2012 muestra un elevado nivel de concentración en una sola fuente de ingreso, los recursos fiscales con 94%, a diferencia del 2003, en el que se muestra un sistema con mayor nivel de diversificación (gráfico 3).

De igual manera en términos absolutos, la contribución de los fondos estatales se han incrementado notablemente (gráfico 4), y los ingresos de autogestión a 2012, reportan prácticamente un tercio de lo que fue recaudado una década atrás.

A diferencia del 2003, el análisis financiero del 2012 incluye dentro del aporte estatal, a recursos que no son ejecutados directamente por el MAE, pero que complementan los recursos del presupuesto general del Estado bajo la coordinación y el liderazgo del Ministerio. Dentro de estos casos se incluye al Programa de Apoyo al SNAP (KFW) y el Proyecto de Sostenibilidad Financiera del SNAP (GEF/PNUD) y los recursos del Fondo de Áreas Protegidas (FAP) que es administrado por el Fondo Ambiental Nacional (FAN) en coordinación con el MAE.

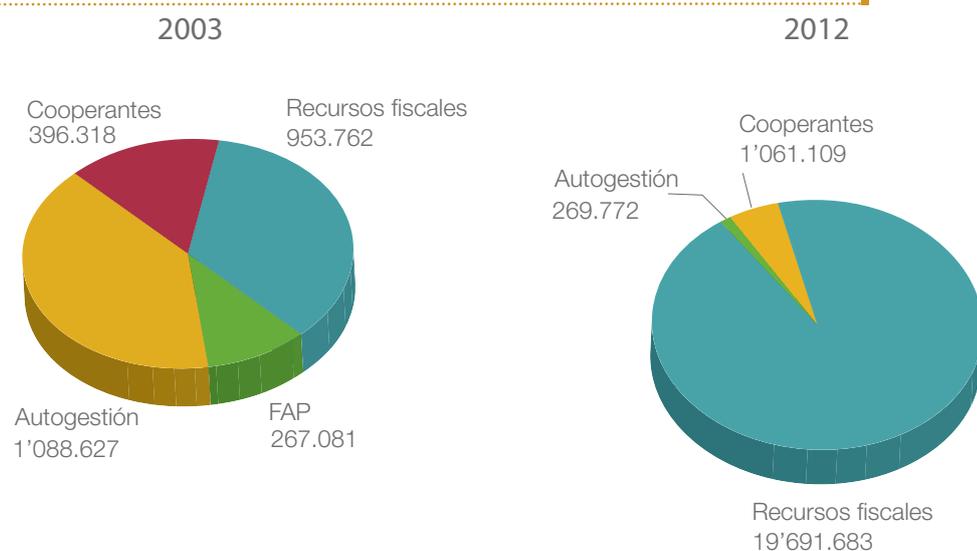
3 Durante el año 2011, las AP de Galápagos manejaron un presupuesto total de USD 20,8 millones, incluyendo los fondos que por ley se transfieren a las distintas instituciones públicas y GAD.

**Gráfico 3:** Contribución porcentual por fuente de ingreso 2003 – 2012



En conjunto, estas tres fuentes suman un poco más de USD 2 millones (tabla 3), lo cual representa el 9,5% del gasto total en el SNAP para el 2012; destaca la expansión del aporte del FAP que en 10 años ha multiplicado por cuatro su contribución

**Gráfico 4:** Contribución por fuente de ingreso en USD 2003 – 2012



efectiva, beneficiando en la actualidad a 30 AP que representa el 67% del SNAP continental. La naturaleza del gasto en los tres casos complementó a los fondos directamente ejecutados por el MAE. Por un lado, los proyectos que apoyan al SNAP ejecutan recursos que se consideran como gasto de inversión, por otro lado el FAP generalmente ejecuta recursos que complementan el gasto corriente de las AP.

Otro actor clave del financiamiento, que se enfoca en ejecutar gastos de inversión con recursos del presupuesto general del Estado, es el Proyecto Delimitación Física y Turismo Sostenible en el PANE. El proyecto está destinado, entre otras actividades, a dotar de infraestructura y delimitación física a un grupo de aproximadamente 20 AP del SNAP. Este proyecto representó el 79% de la inversión estatal durante el 2012 y se prevé que continúe siendo el principal motor de inversiones en el SNAP durante los próximos años. Este proyecto estará vigente hasta el 2015 y se proyecta que entre el 2013 y 2015, ejecute un monto aproximado a USD 20 millones adicionales. Si se considera a este último proyecto, los cuatro actores representan aproximadamente el 26% del total de recursos disponibles durante el 2012.

Otro grupo de actores clave del financiamiento estatal representan otros ministerios y los GAD, generalmente enfocados a contribuir con gasto de inversión. Durante el 2012 su contribución al SNAP fue de 1,7 millones, que representó prácticamente el 25% de todos los gastos de inversión reportados en ese año. Sin embargo, en este caso las inversiones aunque son coordinadas con el MAE, responden también a prioridades específicas y áreas de interés de estos actores, quienes en principio tendrían mayor autonomía en cuanto a la ejecución de sus recursos.

Finalmente, existe un grupo de aproximadamente diez actores de la cooperación nacional e internacional, fundamentalmente ONG que ejecutan diferentes iniciativas a favor del SNAP; así, su contribución durante el 2012 ascendió a un poco más de USD 1 millón, con inversiones directas al SNAP, que promedian USD 125.000 por actor. Si bien esta colaboración creció 252% durante los últimos 10 años, se considera posible que se puede incrementar aún más durante los próximos años.

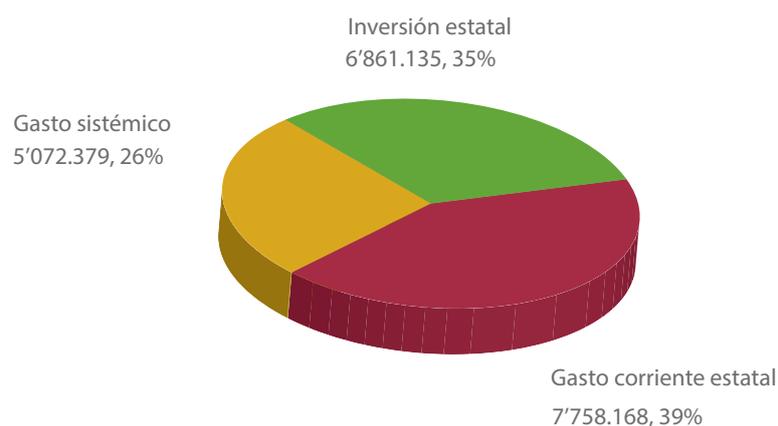
**Tabla 3:** Detalle del aporte del FAP y Programas y Proyectos de Apoyo al SNAP

PROGRAMA	MONTO 2012 USD	VIGENCIA	TIPO DE GASTO
FAP	1'078.033	Indefinida	Corriente
Proyecto PANE	3'500.023	2015	Inversión
Programa Apoyo SNAP	1'525.567	2017	Inversión
Proyecto GEF PNUD	745.084	2015	Inversión
<b>Total</b>			<b>6.848.707</b>

En cuanto a los rubros de gasto, resulta que al menos el 35% de estos recursos estatales (USD 6,9 millones) se destinan exclusivamente a la inversión en infraestructura, equipamiento, y en menor medida, a servicios profesionales (gráfico 5).

El 45% del gasto estatal se invierte directamente en las AP del SNAP a través de gasto corriente, mientras que el 26% restante se destina a cubrir gastos sistémicos a nivel de planta central y Direcciones Provinciales para realizar tareas de coordinación, planificación, asistencia técnica y soporte en áreas como la administrativa - financiera, legal, tecnológica y recursos humanos. El 86% del gasto corriente estatal se cubre a través de recursos corrientes del presupuesto general del Estado, mientras que el 14% residual proviene del FAP, que es administrado por el Fondo Ambiental Nacional (FAN) en coordinación con el MAE.

**Gráfico 5:** Comportamiento del gasto estatal en el SNAP 2012 (USD 19,7 millones)

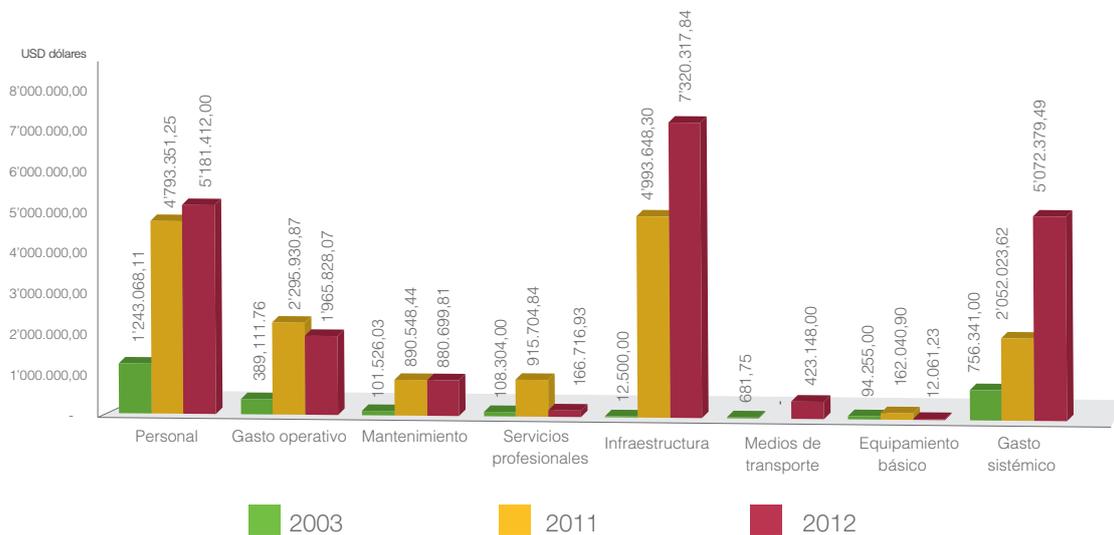


El gráfico 6, presenta el incremento de los recursos financieros asignados al SNAP en todas las categorías de gasto analizadas. El gasto sistémico mantiene una tendencia marcada de crecimiento, lo cual se debe a la expansión en el rubro de personal a nivel del MAE. Otros rubros que demuestran un salto considerable en relación a 2003 son infraestructura, personal y gasto operativo.

Destaca el caso del rubro de infraestructura, que se sextuplicó en comparación con el 2003. Esto responde a la cobertura de necesidades básicas de infraestructura para atender el crecimiento considerable del flujo de visitantes a partir del año 2011.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Se ha invertido alrededor de USD 5 millones en el año 2012 a fin de mejorar la infraestructura e instalaciones turísticas en todas las AP que reciben visitantes.

**Gráfico 6:** Desglose por categoría de gasto, período 2003 – 2012  
(USD 21 Millones)



## 4.2 Escenarios de necesidades financieras y brecha de financiamiento

Basado en el diagnóstico de la línea base financiera y un análisis de la situación de manejo actual, este proceso se desarrolló en tres grupos de AP del SNAP dentro del Análisis de las Necesidades y la Brecha de Financiamiento del SNAP. Este estudio guió la definición de las necesidades financieras diferenciadas por grupo, con base en el nivel de consolidación de las áreas protegidas.

Se diseñaron dos escenarios de manejo (sin contar con el escenario inicial), un escenario de consolidación y un escenario ideal, en función a la implementación de cinco programas de manejo. Estos programas a su vez agrupan a diferentes subprogramas que, en su conjunto, consideran todas las tareas de gestión que normalmente se desarrollan y se encuentran recogidas en los planes de manejo de las AP. Los programas establecidos son:

- ▶ Control y vigilancia
- ▶ Comunicación, educación y participación ambiental
- ▶ Manejo de biodiversidad
- ▶ Administración y planificación
- ▶ Uso público y turismo

Con el propósito de alcanzar la visión propuesta para el SNAP, se han considerado los siguientes objetivos estratégicos:

1. Incrementar la capacidad instalada y profesionalizar la gestión para la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad.
2. Proyectar a las AP como actores clave del buen vivir, generando las condiciones para convertirse en motores de desarrollo económico rural y espacios de inclusión social.
3. Alcanzar estándares regionales de gestión, eficiencia y resultados en la implementación de los programas de manejo.

Para el grupo 1 de AP, el escenario de consolidación reconoce que las áreas han superado el umbral de manejo básico, y se orientan hacia un nuevo nivel de consolidación caracterizado por la sofisticación de todos sus programas de manejo y, la ampliación de su capacidad para atender visitantes y prestar servicios turísticos. Para este grupo, en el escenario ideal, se propone alcanzar estándares regionales de gestión, que supone mejorar el desempeño de sus programas de manejo y consolidar las AP como centros de desarrollo rural en estricto apego a los objetivos de conservación.

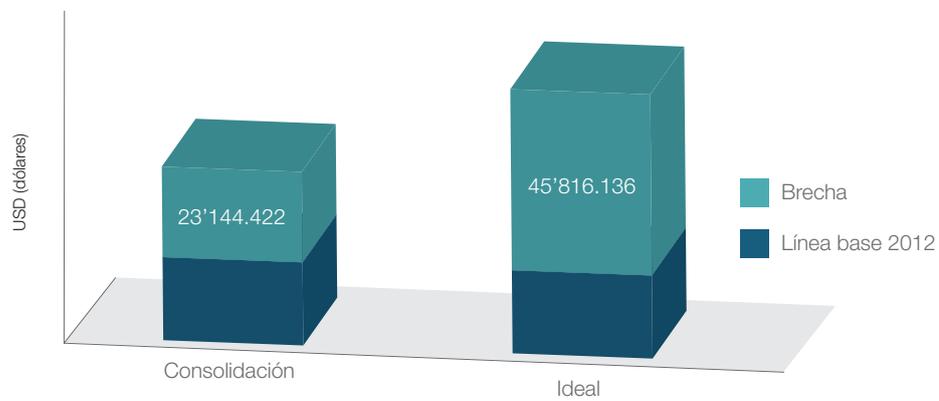
Para las AP del grupo 2, se plantea un fortalecimiento general de los dos programas de administración y planificación; y control y vigilancia, con el fin de elevar su desempeño y superar el umbral de manejo básico. En un escenario ideal, se proyecta una ampliación de su volumen de gestión abarcando al menos tres programas de manejo adicionales, como son: Uso Público y Turismo, Manejo de Biodiversidad y el programa de Comunicación, Educación y Participación Ambiental.

En cuanto al grupo 3 en ambos escenarios, la principal prioridad comprende generar las bases para una gestión de sitio que cuente con los recursos necesarios para lograr un umbral de manejo básico, lo que considera una inyección de recursos para fortalecer la capacidad de respuesta, especialmente en cuanto al programa de Control y Vigilancia.

Los resultados globales del análisis de brecha destacan una meta financiera estimada en USD 44,1 millones para alcanzar un escenario de consolidación y USD 66,8 millones para lograr un escenario de manejo ideal. Esto significa que en la actualidad, el SNAP cuenta con el 48% del total de recursos necesarios para alcanzar su consolidación, mientras que para el escenario ideal, apenas se cuenta con el 31% de la meta financiera.

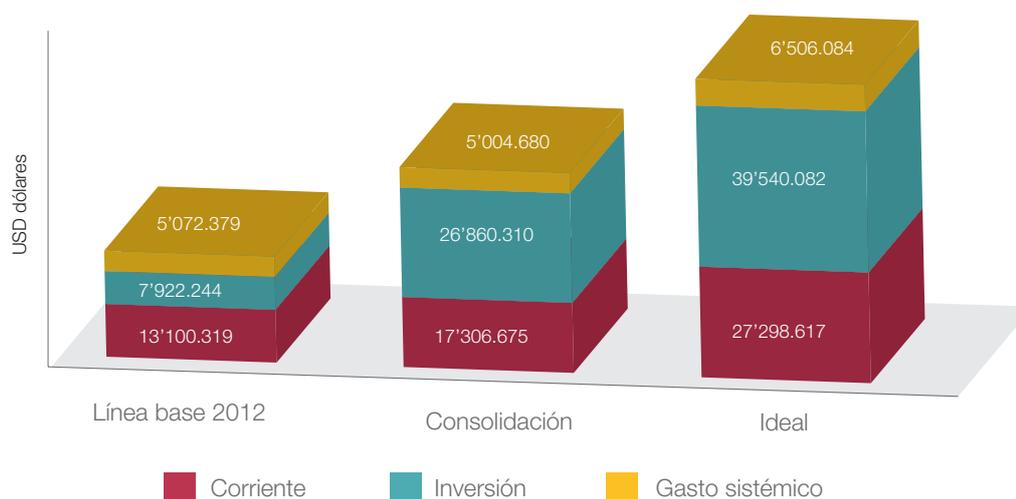
Los montos financieros presentados en el gráfico 7 muestran de manera agregada la totalidad de recursos que se demandan por escenario; es decir, el gasto corriente anual y los gastos de inversión para todo el SNAP, que incluyen los gastos sistémicos requeridos para el nivel de manejo esperado.

**Gráfico 7:** Brechas por escenarios de manejo



El gráfico 8 desagrega las necesidades en términos de gasto corriente, de inversión y sistémico, para los tres grupos de AP. Se observa que gran parte de la brecha corresponde a necesidades de inversión, lo cual se explica por la necesidad de complementar la infraestructura existente para la atención a los visitantes, frente a un flujo proyectado que bordea los dos millones de turistas por año. En cuanto al gasto corriente, en la actualidad, el SNAP cubre prácticamente el 76% de lo que necesita para alcanzar un escenario de **consolidación** y el **48% de cobertura** para la implementación de los programas de manejo en el escenario ideal. El tipo de gasto mejor atendido en la actualidad es el gasto sistémico, pues ha superado el umbral de consolidación y cubre con el 78% las necesidades del escenario ideal.

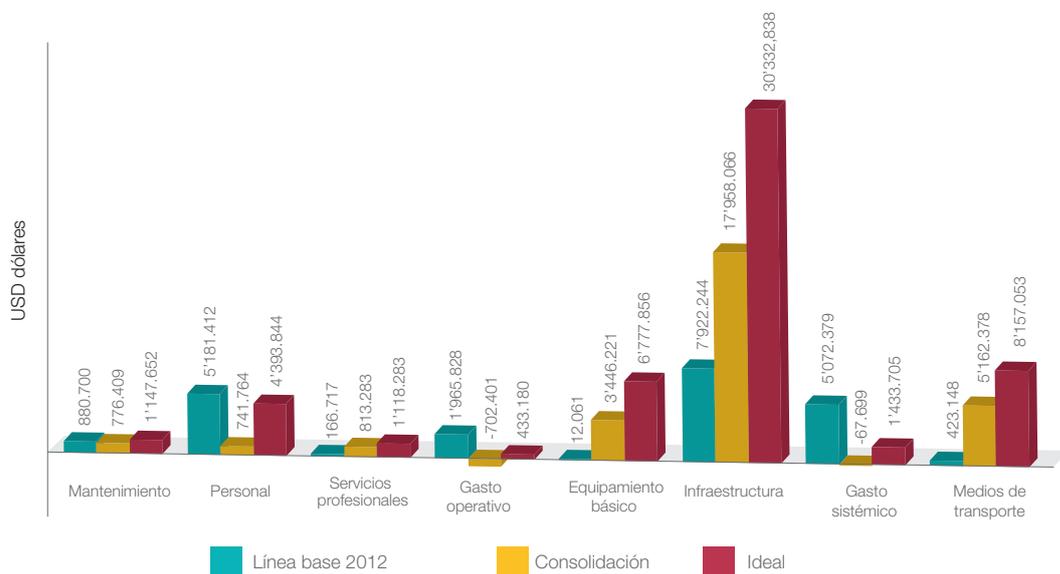
**Gráfico 8:** Necesidades financieras por tipo de gasto por escenario para el SNAP



El incremento del gasto corriente se explica por la expectativa en consolidar los equipos técnicos en cada AP, que diversifiquen la gestión y cuenten con los recursos para enfrentar el aumento de las competencias, lo que significa la consolidación de nuevos programas de manejo a nivel de sitio.

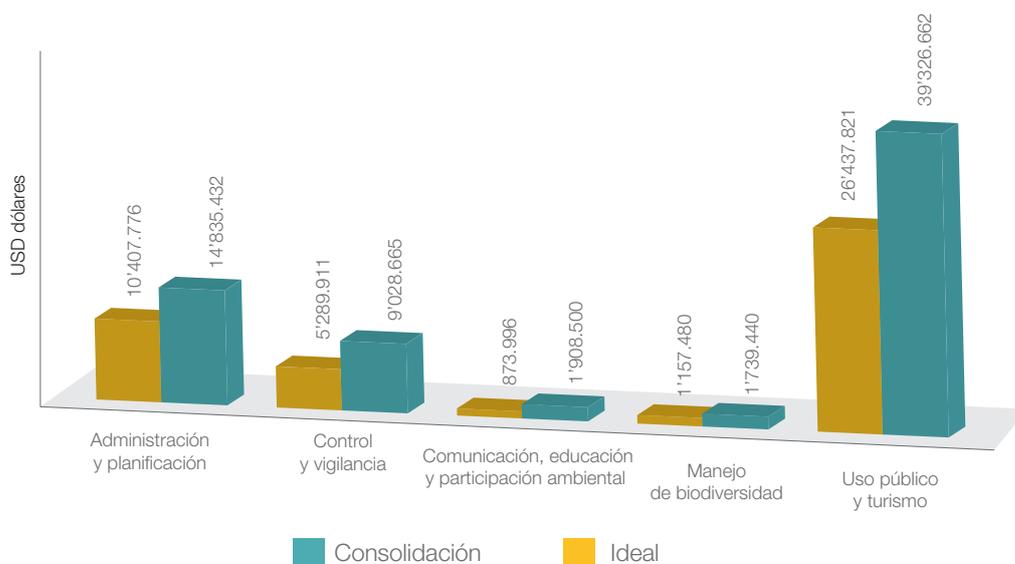
El gráfico 9 presenta un desglose de la composición del gasto por rubro. Permite identificar el volumen relativo de necesidades y compara de manera gráfica las brechas existentes para cada categoría de gasto. Cabe destacar que los rubros que representan un mayor volumen (equipamiento básico, medios de transporte e infraestructura) son gastos de inversión que no necesariamente deben ser ejecutados en un solo año, mientras que el resto de categorías suponen un gasto anual. En cuanto a gasto corriente, los principales rubros son el gasto sistémico y personal, los cuales denotan un crecimiento moderado en comparación con el resto de categorías, lo cual sugiere que se encuentran relativamente bien atendidos en la actualidad.

**Gráfico 9:** Línea base 2012 y escenarios por categoría de gasto



El gráfico 10 presenta las necesidades financieras por programa de manejo por escenario para los tres grupos de AP del SNAP. Destaca el monto para el programa de Uso público y turismo, lo que se debe a la alta necesidad de inversión en infraestructura para la provisión de servicios turísticos.

**Gráfico 10:** Distribución del gasto anual por programas de manejo



### 4.3 Las condiciones estructurales y barreras para el financiamiento del SNAP

Para obtener un diagnóstico detallado de la situación actual en cuanto a la sostenibilidad financiera del SNAP, se requiere un análisis del marco legal, político e institucional del mismo, así como la estructura y las herramientas de planificación de manejo y de la sostenibilidad financiera para las AP. Con este fin, se utilizó la Parte II de la Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera (anexo 1). El propósito de esta herramienta es asistir a gobiernos, donantes y/o cooperantes y ONG en la investigación y registro de aspectos significativos de un sistema de financiamiento de AP –cuentas y fundamentos estructurales subyacentes– tanto para demostrar su salud y estado actual como para indicar si el sistema avanza integralmente en el largo plazo hacia una mejor situación financiera (tabla 4).

**Tabla 4:** Componente cualitativo de la Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera para los sistemas nacionales de áreas protegidas

COMPONENTES	CONTENIDO
Marco legal, regulatorio e institucional	Los marcos legales de políticas, reguladores e institucionales que respaldan una eficaz planificación financiera, generación de ingresos, retención de ingresos y gestión financiera.
Planificación del negocio y herramientas para el manejo costo-efectivo	La planificación financiera, la contabilidad y la planificación de negocios como herramientas importantes para el manejo costo-efectivo.
Herramientas para la generación de ingresos de las AP	La diversidad de fuentes de ingresos y las condiciones de atraer y aprovechar todos los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos.

#### 4.3.1 Marco legal, regulatorio e institucional

Antes de tratar lo relativo a la ESF que se propone para el SNAP, es necesario analizar cuál es su situación actual; en primer lugar, se debe observar lo establecido en la Constitución. Así, el art. 405 dispone:

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Sin embargo, y a pesar de que se cuenta con una norma constitucional que incorpora varias disposiciones específicas relacionadas con el SNAP, de carácter general, se requiere de normas de menor jerarquía y mayor especificidad (leyes, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales o resoluciones) para ser efectivamente implementadas.

El MAE está trabajando en el SNAP como un sistema consolidado y conformado por cuatro subsistemas, con un régimen normativo y administrativo completo que lo defina como figura jurídica o instancia administrativa específica, con un modelo de gestión establecido, con mecanismos de financiamiento concretos y con una identificación clara de los actores que participan en su gestión, así como las competencias, atribuciones, facultades y jurisdicciones de cada uno.

En este sentido, la ESF del SNAP es un instrumento normativo y de política pública que se refiere únicamente a sus aspectos financieros; y, aunque adicionalmente desarrolla estructuras normativas y administrativas (operativas) relacionadas con su regulación, el SNAP requiere de otros instrumentos y normas que regulen el resto de aspectos relacionados con su gestión.

Lo anterior incluso se contempla en la PPE–SNAP 2007 – 2016 (el instrumento de política pública que más información provee sobre el SNAP en la actualidad), cuando se reconoce “la necesidad de una reforma legal que aclare el alcance y el funcionamiento del SNAP”, señalando además que “debe desarrollarse una normativa específica del SNAP que (...) precise el marco institucional (...) y señale las principales instancias de administración, control y sanción” para el mismo.

Cabe notar que en la Constitución se contemplan otros sistemas nacionales que sirven como referencia para el SNAP. Así, se define al sistema nacional de inclusión y equidad social como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Carta Magna, y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”(art. 340).

De igual forma, se dispone que el sistema nacional de educación comprenderá de “las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior”, señalando además que el Estado “ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema”(art. 344). Más aún, bajo la misma lógica se establece el sistema nacional de salud (arts. 358 y 359) o el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales (arts. 385 y 386).

...el modelo de gestión vigente para las AP propende considerar sus necesidades, particularidades institucionales; así como mejorar sus potencialidades y rol bajo el nuevo marco constitucional y político del Ecuador.

En tal contexto, y considerando las implicaciones normativas, administrativas, institucionales y políticas que tendría la administración de los cuatro subsistemas del SNAP, además de la variedad de actores públicos y privados que conformarían o participarían en el sistema, los objetivos y políticas a las que se

debería alinear, y la relación que debería tener con otros Ministerios y políticas sectoriales (como turismo, investigación y producción) o niveles de gobierno descentralizado (parroquial, municipal, provincial); resulta evidente no solo la necesidad de desarrollar y normar el SNAP (con todos los elementos antes señalados), sino también el hecho de que la ESF tan solo constituye uno de sus componentes.

Por tanto, antes de definir lo relativo a la sostenibilidad financiera del SNAP, habría que cubrir el vacío relacionado con su figura legal, institucionalidad, de configuración y modelo de gestión; ya que no sería aconsejable tratar de definir los aspectos financieros de una figura (o un sistema) cuando no se tiene claridad sobre sus aspectos jurídicos, institucionales y administrativos. Igualmente, esto permitirá cumplir el principio 9 del SNAP que se orienta a “articular el SNAP con las políticas de desarrollo del país, ya que debe ser considerado un sector estratégico para el desarrollo económico, y debe alcanzar un alto posicionamiento público y una fuerte capacidad de incidencia política”.

Además de lo señalado respecto de la regulación del SNAP, como sistema conformado por varios subsistemas, normas, políticas, instancias, instituciones y actores; es necesario analizar el modelo de gestión que existe actualmente para el financiamiento de las AP del PANE, que son las únicas áreas del SNAP cuya administración financiera es responsabilidad del MAE, según lo establecido en la política 2 del PPE–SNAP, que dispone que la “administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) le corresponde al Ministerio del Ambiente, en tanto que la administración de los otros subsistemas: gobiernos autónomos descentralizados, comunitario y privado, la ejercerán las entidades que se definan y organicen para tal efecto”. En este contexto, la ESF del SNAP; al momento, debe enfocarse en las AP del PANE.

El documento evidencia que el modelo de gestión administrativo financiero actual para el financiamiento de AP puede mejorarse; ya que por ejemplo, el MAE no recibe el presupuesto que realmente requiere para el manejo del SNAP y además, este presupuesto se canaliza a las AP a través de sus correspondientes Direcciones Provinciales, que a su vez también necesitan recursos para sus diferentes unidades; es decir, el presupuesto que finalmente llega a las áreas protegidas siempre será menor al requerido.

Es importante mencionar, que el modelo de gestión desconcentrado del MAE a través de sus DP; al momento, representa una oportunidad en términos de respuestas más oportunas a los requerimientos de la misma conservación y de la sociedad civil en general; siempre y cuando estas entidades autónomas, se guíen por los lineamientos técnicos que desde planta central orientarán la gestión del Sistema.

Una de las limitaciones a considerarse en el actual modelo de gestión, hace referencia a la reinversión de los ingresos de autogestión ya que éstos no retornan directamente a las AP; sino que van a una caja única y regresan paulatinamente a través del MAE para sus diferentes necesidades de gasto corriente y sistémico. Por otro lado, los recursos que ingresan a través de proyectos de inversión se dirigen a cubrir gastos como infraestructura, compra de bienes o materiales; sin contemplar gastos corrientes como mantenimiento de la infraestructura, combustibles o contratación de personal para las AP.

La necesidad de adoptar una **ESF del SNAP** para el manejo eficiente y sistémico de las áreas protegidas, no responde únicamente al hecho de **mejorar el modelo de gestión** actual del SNAP o que desde la promulgación del COPFP exista un nuevo régimen para el manejo de las finanzas públicas en el Ecuador, sino, y principalmente, a la obligación de cumplir el mandato constitucional de asignar “los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema”, lo que a su vez permitirá la consecución de otros mandatos constitucionales, como aquellos relacionados con servicios ambientales o sectores estratégicos, así como de políticas públicas concretas incorporadas en el PNBV relativas al cambio de la matriz energética o el cambio de la matriz productiva del país.

Es decir, el MAE está trabajando en mejorar el modelo de gestión vigente para las AP, al considerar sus necesidades, particularidades institucionales; así como, mejorar sus potencialidades y rol bajo el nuevo contexto constitucional y productivo del Ecuador, con los nuevos objetivos de desarrollo del país. En tal contexto, la ESF servirá para implementar el mandato constitucional (art. 405) relacionado con la sostenibilidad financiera del SNAP, considerando que la estrategia no implicaría únicamente el destino de recursos monetarios, sino también el desarrollo de capacidades e institucionalidad para implementarla adecuadamente.

#### 4.3.2 Herramientas de planificación y manejo costo–efectivo

La planificación financiera, la contabilidad y la planificación de negocios son herramientas importantes para el manejo costo efectivo de las AP, cuando se encaran de manera regular y sistemática. La planificación financiera eficaz requiere conocer con exactitud no solo los ingresos sino también los niveles y pautas de gasto y los requisitos de inversión, a fin de reflejar mejor las prioridades de manejo y hacer frente a las principales amenazas contra la conservación de la biodiversidad. Las alternativas para equilibrar los costos e ingresos de las AP deben dedicar similar consideración al aumento de los ingresos para un mejor manejo de estas áreas y al control de costos en los sitios.

La buena planificación financiera, basada en herramientas de programación unificadas y vinculantes, permite a los responsables de las AP tomar decisiones estratégicas, como asignar el gasto según las prioridades de manejo, identificar las reducciones de costo apropiadas y prever potenciales problemas en los flujos de fondos. Una mejor planificación puede ayudar a las partes interesadas de las AP a obtener más fondos. Cuando estas se manejan en base a sólidos programas apuntalados por sanas prácticas fiscales, los donantes y los gobiernos confían en la eficaz inversión de sus fondos en el sistema de AP.

Las herramientas de planificación vigentes para el manejo de las AP del SNAP, son los planes de manejo que representan los documentos principales del gobierno como está establecido en las declaratorias de las AP, y dan autoridad a la administración por parte de los responsables de las AP como representantes de la Autoridad Ambiental Nacional. En el caso del SNAP, actualmente casi todas las AP cuentan con un plan de manejo. Estos planes se basan en objetivos de conservación y contienen diferentes programas de manejo. Adicionalmente, el 61% de estos instrumentos de gestión presentan información sobre sus necesidades de financiamiento; sin embargo, se necesita un mayor detalle para asegurar la sostenibilidad financiera. Por tal razón, el MAE está trabajando en la estandarización de Planes de Sostenibilidad Financiera aplicables a nivel de áreas protegidas.

En la actualidad, la herramienta para establecer las necesidades de financiamiento para llevar a cabo las actividades planificadas para el año siguiente, es el Plan de Gestión Operativa Anual (PGOA) que es una metodología desarrollada por el Proyecto Costas y Bosques Sostenibles - USAID y reconocida por el MAE. Consiste en el "proceso de implementación de acciones en el área protegida buscando alcanzar los objetivos para los cuales fue creada". Partiendo del contenido del plan de manejo en lo que respecta a objetivos, estrategias, resultados y acciones, se elabora una programación anual detallando indicadores, tareas, cronograma y requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros. Hasta el momento, esta herramienta para la planificación financiera de las AP ha evidenciado un gran avance, ya que existen 25 PGOA actualizados a nivel de todo el Sistema. El propósito del MAE consiste en actualizar y/o desarrollar los PGOA de cada una de las AP que conforman el SNAP.

Es importante mencionar que esta nueva herramienta de planificación y manejo costo efectivo de las AP, toma la posta de importantes esfuerzos anteriores como es el caso de los Planes Operativos Anuales (POA) por ejemplo, cuyo proceso de planificación y de elaboración es responsabilidad principal de las Direcciones Provinciales. Adicionalmente, se prepara un POA para todos los departamentos, programas y actividades de la Dirección Provincial en donde también se incluyen las necesidades de las AP pertenecientes a su jurisdicción. En el caso de los PGOA, éstos también son responsabilidad de las DP; por tal razón, el MAE a través de la SPN y la DNB está trabajando en la oficialización de esta herramienta a nivel de Sistema.

El modelo de gestión desconcentrado, a través de las Direcciones Provinciales, permite a las mismas, realizar un seguimiento oportuno y personalizado de los procesos de planificación de sus correspondientes AP; todo esto, con el propósito de construir acciones homogéneas y estandarizadas de gestión.

Finalmente, el paso del POA al PGOA permite hacer el vínculo entre los programas de manejo y las respectivas actividades previstas en estos planes y las necesidades financieras identificadas, ya que los primeros tienen un diseño explícitamente financiero, es decir, se orientan en los rubros de gastos planteados para instituciones públicas a nivel nacional, en vez de orientarse en las actividades y las necesidades financieras establecidas en los planes de manejo.

De la misma forma que la asignación de los recursos financieros, la contratación y el manejo del personal de las AP, de acuerdo al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del MAE, están bajo la administración de las Direcciones Provinciales. En algunas ocasiones, el personal de las AP, de manera totalmente propositiva, debe cumplir actividades adicionales a las establecidas para la conservación de las AP, ya que el rango de acción de sus funciones debe ser suficientemente flexible para lograr una gestión eficiente. Lamentablemente, es necesario destacar el alto nivel de rotación de personal necesario de las AP en los que el MAE no ha escatimado esfuerzos en su preparación y crecimiento a través de programas de educación continua como es el caso del "Programa Aula Verde".

Con respecto a un sistema formal de monitoreo y reporte que permita mostrar criterios de asignación de fondos que funcione a nivel de sistema, el MAE ha desarrollado herramientas de monitoreo de gestión de manejo y de gestión financiera de las AP, a través de la Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) y el Tablero Financiero respectivamente. Al momento, y con el propósito de contar con información clave para tomadores de decisiones, estas herramientas están automatizándose a través de un sistema de información que permita contar con insumos actualizados y en línea tanto a nivel de AP como a nivel de Sistema.

Cabe destacar, que el Fondo de Áreas Protegidas (FAP) tiene un criterio de asignación diferenciada de recursos que considera especificidades de las AP. En el caso del SNAP, para las 30 AP que reciben apoyo del FAP existe un sistema de contabilidad a nivel del área protegida.

En paralelo, el MAE está desarrollando un centro de costos para el manejo del SNAP que permita el seguimiento y la evaluación de la asignación y del uso de fondos a nivel de AP. Para esto, se ha elaborado una reforma presupuestaria que permitirá utilizar los clasificadores del e-SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera del Sector Público), de manera que todas las DP puedan registrar los diferentes tipos de gastos de manera diferenciada en cada una de sus correspondientes AP.

A pesar de esto, existen AP que han superado o están por superar el escenario básico de administración y financiamiento, por lo que podrían manejarse a través de un modelo de gestión mejorado que les permita gestionar recursos, ser ordenadores de gasto, levantar fondos externos, gestionar acuerdos y convenios, según las necesidades e intereses de cada una de estas, y administrar el personal de acuerdo a sus correspondientes roles y funciones.

### 4.3.3 Herramientas para la generación de ingresos de las AP

El sistema de AP debería hallarse en condiciones de atraer y aprovechar todos los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades generales de su manejo. Se debería diversificar también las fuentes de ingreso, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante eventos externos y su dependencia de los presupuestos gubernamentales, que son limitados y variables.

El SNAP está avanzando en el camino hacia la diversificación de los mecanismos y fuentes financieras. Actualmente, existen varias fuentes de financiamiento tradicionales:

#### **Fondos públicos**

El primero con el que cuentan todas las AP anualmente son los fondos públicos, que se derivan del Presupuesto General del Estado, y se canalizan a través del Ministerio de Finanzas hacia el Ministerio del Ambiente. Durante varios años, este presupuesto asignado no ha sido suficiente, y además es distribuido hacia cada una de las Direcciones Provinciales que asignan los recursos a las AP bajo su jurisdicción.



Fuente: Ministerio del Ambiente

Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario Muisne

Actualmente, parte del Presupuesto General del Estado también se destina a proyectos de inversión que tienen una duración de 4 a 5 años. Los recursos de los proyectos de inversión, en el caso de AP, se usan para obras de infraestructura, equipamiento y estudios técnicos, y no para gastos corrientes ni contratación de personal. Además, hay que considerar que todo proyecto de inversión tiene un período definido, por lo que al término del mismo habrá que determinar cómo se mantendrán las obras y bienes adquiridos a largo plazo, con el propósito de evitar que existan actividades de programas de manejo para las AP sin financiamiento.

Entre los fondos públicos también se puede mencionar el presupuesto que se canaliza hacia otras instituciones del Estado central, como MINTUR y MTOP, cuyos fondos no se transfieren al MAE, sino que a través de acuerdos interministeriales, convenios o compromisos presidenciales; son utilizados directamente en obras de infraestructura dentro o fuera de las AP en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional.

Desde hace varios años, las AP también se financiaban con fondos públicos seccionales, provenientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); y a través de convenios de cooperación se canalizaban fondos puntuales en contratación de personal de apoyo, obras menores y equipos. Por ello, el apoyo de los GAD al financiamiento de AP puede convertirse en un mecanismo financiero sostenible en el tiempo, todo depende de las negociaciones que se hagan entre las partes (voluntad política), la duración del convenio y el objeto del mismo.

Las AP del PANE se han beneficiado también del FAP, fideicomiso capitalizado con fondos públicos, fondos de cooperación internacional, recursos de canje de deuda y donaciones. Actualmente, el FAP cofinancia a largo plazo los gastos operativos básicos de 30 AP del PANE con alrededor de USD 1 millón al año (USD 1.078.033 en 2012). Se espera continuar capitalizando el fondo, de manera que en algunos años puedan cofinanciarse los gastos en todas las AP del PANE y posiblemente del SNAP. Este mecanismo financiero es uno de los más adecuados para el financiamiento de AP, ya que permite que los recursos planificados se obtengan y manejen directamente y en un tiempo menor, porque los responsables de las AP cumplen el papel de ordenadores de gasto, lo que no sucede con los recursos del Estado ni de los proyectos, donde únicamente podrían cumplir la función de solicitantes de gastos.

## **Tasas y tarifas**

Las tasas y tarifas que generan las instituciones públicas pasan a formar parte de los denominados ingresos producidos por la propia institución. Es así como los usuarios pagan por la prestación de diferentes servicios, cuyos fondos posteriormente pasan a la cuenta única del Tesoro Nacional. Estos ingresos se suman al presupuesto general del Estado y luego se distribuyen a las instituciones públicas. En el caso del Ministerio del Ambiente; y particularmente de las AP, las tasas y tarifas antes referidas se describen en el Libro IX del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundario (TULAS), y se enumeran a continuación:

- ▶ Tarifa de ingreso a las AP
- ▶ Emisión de patentes para operación turística en las AP continentales
- ▶ Emisión de permisos para la realización de filmaciones y documentales de carácter comercial en el PANE
- ▶ Otorgamiento de licencias para guías naturalistas
- ▶ Emisión de patentes anuales para instalación y funcionamiento de torres de conducción de energía en las áreas naturales protegidas
- ▶ Emisión de patentes anuales para instalación y funcionamiento de oleoductos y poliductos en las áreas naturales protegidas
- ▶ Emisión de patente anual a compañías petroleras para ocupar con infraestructura de la actividad hidrocarburífera en las áreas naturales protegidas
- ▶ Emisión de autorización para investigación científica
- ▶ Emisión de patentes anuales para el manejo de vida silvestre

Además, en el Libro III del TULAS, el artículo 180 establece:

Están sujetas al pago de derechos por concesión de patentes de operación turística, ingresos y prestación de servicios dentro de las Áreas Naturales del Estado, las actividades que a continuación se señalan:

- a. La operación turística y recreacional que realicen personas naturales o jurídicas
- b. El ingreso de visitantes
- c. El uso de servicios existentes dentro de las Áreas Naturales
- d. El aprovechamiento de los recursos por parte de los visitantes

La recaudación por concepto de permisos, licencias y tasas no se destina directamente a las AP que las generan, sino que van a las cuentas únicas del Tesoro Nacional y son devueltas al MAE como recursos de autogestión para su ejecución. De esta manera, en el 2012 se generaron USD 269.772. Uno de los casos más significativos representan los recursos generados de las patentes de operación turística en AP. Los operadores turísticos pagan al MAE una cantidad determinada por el número de pasajeros, dependiendo del AP entre USD 10 y 80, según lo establece el TULAS. Este pago se dirige a la caja fiscal y de ahí formará parte del Presupuesto General del Estado.

Es importante señalar que a partir de la publicación del Acuerdo Ministerial 006 del 17 de enero de 2012, existe la llamada "Tarifa 0" en el Ecuador, que permite

la entrada gratuita a las AP del PANE. Consecuentemente se debe destacar que el número de visitantes a las AP entre 2011 y 2013 se ha duplicado de 558.673 visitantes en 2011 a 1.046.240 en 2013. Esto significó dejar de percibir los ingresos de autogestión a las AP, y además la generación de mayores responsabilidades frente a la operación turística y el uso público; control de visitantes, monitoreo de la capacidad de carga y control y vigilancia en los sitios de uso público, mantenimiento de infraestructura turística, colocación de señalética, limpieza de baterías sanitarias, control y recolección de desechos producidos por los visitantes, entre otras. Todas estas actividades relacionadas con generar las condiciones favorables para la operación turística, actualmente no llegan a cubrir la inversión estatal a través de los diferentes mecanismos de financiamiento vigentes. Es importante revisar las tarifas y tasas de acuerdo a los gastos que representan las actividades y servicios dentro de las AP, y buscar mecanismos para que los recursos recaudados por este concepto, se los reinvierta en el programa de uso público, que se contempla en los planes de manejo de cada AP.

El SNAP muestra progreso en cuanto a la implementación de concesiones dentro de AP, ya que el MAE está trabajando en un plan de acción para la implementación a nivel de Sistema, a través de la reforma del Acuerdo Ministerial 158 publicado en el Registro Oficial 285 del 09 de julio del 2014 que se refiere al "Procedimiento para el otorgamiento de contratos de concesión y suscripción de convenios de cooperación para el uso, custodia, administración, mantenimiento y operación de la infraestructura, bienes o servicios turísticos en el PANE". Existen por lo menos cinco convenios de administración y operación de infraestructura, prestación de servicios turísticos y el aprovechamiento de agua dentro de AP en la que están operando (DNB, 2013) <sup>5</sup>.

### **Fondos de cooperación internacional**

Otro de los mecanismos tradicionales de financiamiento han sido los aportes de la cooperación financiera y técnica, bilateral y multilateral que generaron un poco más de USD 1 millón en 2012, con inversiones directas al SNAP que promedian USD 125.000 por actor. Este tipo de cooperación se realiza mediante la transferencia monetaria real de fondos al receptor; o en asistencia técnica, lo que permite desarrollar proyectos o actividades que benefician a una institución o país. Actualmente, el país se beneficia de cooperación financiera y técnica proveniente de Alemania y del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). Debe tomarse en cuenta que, como en otros casos ya descritos, se trata de proyectos de corto alcance que no suponen sostenibilidad a largo plazo.

<sup>5</sup> Información facilitada por la DNB, por el especialista de turismo a través de un registro de convenios de administración y operación de infraestructura, prestación de servicios turísticos y el aprovechamiento de agua dentro de las AP, 2013.

En resumen, existe una variedad de mecanismos financieros vigentes; sin embargo, la mayoría de estos dependen de la disponibilidad de fondos públicos o de la cooperación internacional. El presupuesto disponible para la administración del SNAP ha sido insuficiente para garantizar un manejo eficiente. Al mismo tiempo, existe una cantidad importante de fuentes potenciales que no están siendo aprovechadas como pagos por la provisión de agua, almacenamiento de carbono o servicios turísticos que se podrían canalizar a través de convenios de administración, uso y manejo. En la actualidad, estos cuentan con restricciones legales que impiden que se efectiven los mecanismos financieros basados en estas fuentes.





Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva de Producción  
de Fauna Puntilla Santa Elena

5

# Marco estratégico



Parque Nacional  
Yacuri



Fuente: Ministerio del Ambiente

**L**a ESF del SNAP se inscribe dentro del marco de planificación y políticas vigentes del MAE, particularmente responde a los lineamientos de política de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Estratégico del SNAP. La estrategia complementará los instrumentos de planificación política existentes para el SNAP, definiendo el curso de las acciones lideradas por el Estado para asegurar su sostenibilidad financiera.

## 5.1 Visión

“Al finalizar el año 2018, el SNAP será el mejor conservado de América Latina”.

## 5.2 Objetivo general de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera

Promover un modelo de gestión eficiente del SNAP, que permita su manejo administrativo–financiero como un sistema de AP que cumpla los objetivos de conservación, tomando en cuenta la participación social y asegurando un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales. Se propone identificar oportunidades, generar capacidades y promover las condiciones para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo para cubrir las necesidades del SNAP.

## 5.3 Objetivos específicos de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera

- ▶ Proyectar al SNAP como actor clave del buen vivir, visibilizando su aporte a la construcción de los grandes objetivos nacionales como la nueva matriz productiva y energética, e identificando oportunidades para el desarrollo rural basado en el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.
- ▶ Promover el establecimiento de un marco legal e institucional que permita el manejo del SNAP como sistema que integre los cuatro subsistemas.
- ▶ Integrar la estrategia a la conservación de las AP con las políticas multisectoriales y planes nacionales de desarrollo, buscando relación con otros sectores del gobierno y de la sociedad civil.
- ▶ Constituirse como una herramienta de incidencia política multisectorial que mejore la capacidad de planificación, negociación y toma de decisiones de las autoridades y actores del financiamiento del SNAP.
- ▶ Contribuir a la creación de un marco legal e institucional que permita la diversificación de los mecanismos financieros, bajo un modelo de gestión eficiente y adecuado a los nuevos retos del SNAP.

## 5.4 Principios para la Sostenibilidad Financiera

**Manejo sistémico:** El modelo y la estructura financiera para la gestión del SNAP se orienta en una visión sistémica del SNAP; la cual, además de asegurar el financiamiento a nivel de AP, busca incrementar la eficiencia de manejo y costo–efectividad a nivel del sistema.

**Unidad de costos:** El SNAP contabiliza la totalidad de los aportes en dinero y especies que se ejecutan dentro del AP. La unidad de costos está en la capacidad de funcionar como una sola unidad de planificación y centro de costos.

**Equilibrio:** La sostenibilidad financiera del SNAP reconoce la necesidad de mantener un sano equilibrio entre la generación de recursos adicionales, y el manejo costo–efectivo de los recursos existentes.

**Destino de inversión:** Un SNAP enfocado en fortalecer su posicionamiento como un excelente destino para la inversión pública y privada, capaz de generar un retorno atractivo desde la perspectiva social, económica y ambiental.

**Alineamiento:** Los recursos que ingresan al SNAP se enfocan en reducir las brechas de financiamiento identificadas; el SNAP solo reconoce los aportes de las ONG y otros actores privados que han coordinado sus inversiones con las autoridades nacionales de las AP.

**Prelación de pago:** El grupo prioritario para la aplicación de mecanismos de financiamiento son quienes generan lucro o se benefician económicamente de los bienes y servicios ambientales del SNAP. El diseño de mecanismos de financiamiento sigue la lógica de los impuestos regresivos, donde paga más quien genera mayor lucro.

**Manejo y uso de la biodiversidad:** El SNAP promueve el manejo sostenible e inteligente de la biodiversidad, ofrece oportunidades alternativas para la transformación de la matriz productiva en la economía rural. Se privilegia el acceso a beneficios de las comunidades que viven dentro y en las zonas de amortiguamiento de las AP.

**Aproximación multisectorial:** El financiamiento del SNAP supone la coordinación interinstitucional para la movilización de recursos de múltiples fuentes dentro del Estado, del sector privado, de la sociedad civil y la cooperación internacional.

**Prioridad en la conservación:** El SNAP ejecuta sistemas de monitoreo permanente para asegurar que las alternativas económicas propuestas en la estrategia generen incentivos o condiciones compatibles con los objetivos de la conservación de la biodiversidad.

**Dominio:** Son sujetos de aprovechamiento para la sostenibilidad financiera del SNAP la información y conocimiento, el patrimonio genético, patrimonio paisajístico, los bienes y servicios ambientales.

## 5.5 Componentes, procesos y actividades

En esta sección se presentan los principales lineamientos de política que recoge la ESF del SNAP para responder, en un plazo de 10 años, a los retos planteados a partir de contraponer el análisis de la situación actual con la visión y situación deseada. La planificación considera los siguientes **tres componentes estratégicos**, que no necesariamente deben desarrollarse de forma secuencial; es decir, pueden implementarse de forma paralela. Estos componentes contemplan seis estrategias bajo las cuales se desarrollan diferentes subprocesos, actividades y un cronograma de ejecución.

- ▶ Componente legal e institucional
- ▶ Componente nuevo modelo de gestión para el manejo costo efectivo del SNAP
- ▶ Componente nuevo modelo de financiamiento para el SNAP

### 5.5.1 Componente legal e institucional

Considerando que la ESF obedece a la regulación y articulación del SNAP como sistema, y que se plantea un **menú de opciones jurídicas y políticas** para asegurar su sostenibilidad financiera, su implementación depende de una estrategia política, legal e institucional que es difícil de definir o plantear en términos cronológicos, pues está condicionada a varios aspectos fuera del alcance del MAE.

Dado que las medidas propuestas a continuación dependen de la voluntad política de varias instancias de la administración pública es complicado determinar el plazo en que dichas actividades deben ser cumplidas. No obstante, se presenta un cronograma aproximado.

El análisis realizado respecto de los aspectos **normativos, institucionales y de política pública** de la ESF del SNAP, se resume a continuación en **tres estrategias**, mismas que se presentan en las tablas a continuación:

**Tabla 5:** Estrategia legal para la Sostenibilidad Financiera del SNAP

ESTRATEGIA 1	Estrategia legal para el establecimiento, regulación, funcionamiento, gestión y control del SNAP (4 subsistemas)										
Objetivo de la estrategia	Contar con el respaldo jurídico (base normativa) necesario para la regulación y gestión del SNAP de forma sistémica y ajustada al marco constitucional y de política pública vigente en el Ecuador.										
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Desarrollo normativo del SNAP	Definir (desarrollar) normativamente lo relacionado con:										
	Definir la figura jurídica e institucionalidad del SNAP										
	Definir todas las autoridades públicas que intervengan en la gestión sistémica del SNAP: competencias, atribuciones, jurisdicciones										
	Mecanismos formales de planificación y coordinación entre entes o autoridades públicas										
	Mecanismos formales de coordinación entre actores intersectoriales										
	Nuevas actividades permitidas en AP y/o nuevas categorías de manejo										
	Aprobación de nuevos mecanismos de sostenibilidad financiera para todo el SNAP										
	Manejo y financiamiento de los subsistemas distintos al PANE										
	Rol del MAE en los subsistemas distintos al PANE										
Regulación a nivel de ley de los aspectos relacionados al SNAP, bajo el nuevo marco constitucional y de política pública vigente en el país.	Regular todos los aspectos relacionados al financiamiento del SNAP (Constitución, art. 405)										
	Regular lo relacionado a: agua, biodiversidad y patrimonio genético como sectores estratégicos										
	Regular la prestación y cobro por servicios ambientales										
	Contemplar de forma general la adopción e implementación de nuevos mecanismos de sostenibilidad financiera.										
Desarrollar la normativa secundaria respectiva	Reglamentar mediante normas secundarias (decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, resoluciones, etc.) las disposiciones legales nuevas que se adopten a partir del presente ejercicio.										

**Tabla 6:** Estrategia política para la Sostenibilidad Financiera del SNAP

<b>ESTRATEGIA 2</b>		<b>Estrategia política y de política pública para el establecimiento, regulación, funcionamiento, gestión y control del SNAP (4 subsistemas)</b>									
<b>Objetivo de la estrategia</b>		<b>Contar con un marco de política pública adecuado para su regulación y gestión de forma sistémica, y ajustado al marco constitucional y de política pública vigente en el Ecuador.</b>									
<b>Macroproceso</b>	<b>Actividad</b>	<b>Cronograma</b>									
		<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Actualizar las políticas públicas relacionadas con el SNAP, bajo lo establecido en el PNBV.	Analizar, principalmente, la Política y Plan Estratégico del SNAP y la Estrategia Nacional de Biodiversidad, evidenciando el rol del SNAP en el cambio de matriz productiva y energética del país.										
Definir las perspectivas de intervención de otros Ministerios sectoriales en el SNAP.	Definir cuáles van a ser las actividades a realizarse en el SNAP hasta 2017, a fin de determinar cómo se las regula y la tasa, de ser el caso.										
Discutir y negociar el rol de Ministerios sectoriales relacionados con la gestión del SNAP	Analizar la creación de un consejo sectorial de política especializado para la gestión del SNAP. Podrían intervenir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Turismo</li> <li>• Min. Coord. de Sectores Estratégicos</li> <li>• SENESCYT</li> <li>• IEPI</li> <li>• MAGAP</li> <li>• Ministerio de Electricidad y Energía Renovable</li> </ul>										

**Tabla 7:** Estrategia para definir el marco institucional del SNAP

ESTRATEGIA 3	Estrategia para definir el marco institucional del SNAP										
Objetivo de la estrategia	Contar con una estructura administrativa e institucional definida, articulada y adecuada para su regulación y gestión de forma sistémica, y ajustada al marco constitucional y de política pública vigente en el Ecuador.										
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Definir el nuevo marco institucional del SNAP.	Definir qué unidades o entidades administrativas específicas o especializadas deben crearse dentro de o bajo la rectoría del MAE para la gestión sistémica del SNAP.										
	Definir qué entidades o autoridades públicas deben intervenir en la gestión sistémica del SNAP, y establecer las competencias, atribuciones y jurisdicciones de cada una.										
	Definir las autoridades a cargo de la gestión y financiamiento de los subsistemas del SNAP distintos al PANE (con sus respectivas competencias, atribuciones y jurisdicciones); y establecer mecanismos de coordinación formales con los mismos.										
	Definir los mecanismos de planificación, coordinación, ejecución, desarrollo de actividades puntuales, etc., entre el MAE y el resto de actores del SNAP: privados y comunitarios.										



Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva Geobotánica  
Pululahua

El SNAP requiere mejorar su modelo de gestión; de manera que amplie sus capacidades administrativas y financieras y permita la implementación exitosa de múltiples mecanismos de financiamiento de manera simultánea, fomentando el desarrollo de emprendimientos que aseguren valor a las actividades de conservación.

### 5.5.2 Componente nuevo modelo de gestión para el manejo costo–efectivo del SNAP y la reducción de costos

Luego del análisis del actual modelo de gestión de AP se identificaron barreras estructurales que impiden la **implementación de mecanismos de sostenibilidad financiera** que aseguren recursos económicos que se dirijan de manera efectiva y directa a las AP. Esto limita el desarrollo de una **gestión técnica y administrativa** acorde a las necesidades de los programas de los planes de manejo y por ende, a los objetivos de conservación de las AP.

El modelo de gestión actual no permite totalmente que el SNAP se inserte de una forma clara como un actor estratégico dentro de la nueva matriz productiva y energética del país. Por esta razón, la ESF analizó varias figuras que eventualmente permitirían que el SNAP desarrolle un portafolio de mecanismos de financiamiento basados en el uso y aprovechamiento inteligente de nuestra biodiversidad. El SNAP requiere ampliar sus capacidades administrativas y financieras para permitir la implementación exitosa de múltiples mecanismos de financiamiento de manera simultánea, fomentando el desarrollo de emprendimientos que agreguen valor a las actividades de conservación.

Frente al reto planteado por el MAE para incorporar a la bioindustria dentro de la nueva matriz productiva del Ecuador, y dado el peso específico que tiene el SNAP en la cadena productiva de turismo, se ve la necesidad urgente de plantear un modelo de gestión acorde con la nueva prioridad y posicionamiento político que reconoce el rol y contribución de la biodiversidad en el desarrollo económico del país.

Desde una perspectiva de costo efectividad y uso racional de los recursos, esta estrategia ofrece oportunidades para mejorar significativamente la planificación financiera, con el fin de lograr ahorros y mejorar la eficiencia en la ejecución de recursos en las siguientes áreas estratégicas:

- ▶ **Ejecución de proyectos de inversión y apoyo al SNAP:** La capacidad fortalecida de gestión y administración del SNAP favorecerá la simplificación de las diferentes unidades ejecutoras de proyectos, con el fin de consolidar menos proyectos pero ampliando significativamente su magnitud y alcance sistémico, evitando la duplicación de funciones y centralizando su ejecución.
- ▶ **Unidad de planificación financiera:** Incluye la posibilidad de administrar al SNAP bajo un solo centro de costos, generando oportunidades para alcanzar economías de escala y el manejo centralizado de procesos de compras públicas y adquisiciones.
- ▶ **Gestión de recursos humanos:** Implica el manejo especializado de más de 1.000 personas a nivel nacional, incluye el diseño de carrera, capacitación e incentivos para mejorar la productividad de los recursos humanos del SNAP. Se propone disminuir drásticamente las pérdidas generadas por la alta rotación en puestos clave como los responsables de AP, a través de acuerdos institucionales entre el MAE y el Ministerio del Trabajo por ejemplo.

- ▶ **Participación ampliada:** Busca multiplicar el número de actores del financiamiento del SNAP a través de figuras como los convenios de administración de infraestructura y servicios, los cuales más allá de generar recursos frescos para el sistema, ofrecerán oportunidades en términos de costos evitados al compartir responsabilidades de manejo con actores privados y comunidades.
- ▶ **Herramientas de gestión:** A partir del nuevo modelo de gestión para el SNAP, se prevé una nueva generación de herramientas de planificación y gestión que mejoren la productividad y eficiencia en el uso de recursos financieros. Esto incluye una revisión profunda de herramientas como planes estratégicos, planes de manejo, planes operativos anuales, sistemas de monitoreo y evaluación. Se busca acercar cada vez más la asignación de recursos financieros a criterios de efectividad de manejo y costo–eficiencia de las inversiones en el SNAP.

Se debe aclarar que la propuesta que se presenta a continuación plantea el inicio de un proceso creativo de diseño de un nuevo modelo de gestión para el SNAP. Dentro de la ESF del SNAP se presenta la necesidad de profundizar el análisis y perfilar una línea específica de prioridad para implementar el nuevo modelo en el menor tiempo posible.

De acuerdo a los resultados de este estudio, el escenario más atractivo en términos de potenciar la contribución del SNAP a la nueva matriz productiva y energética, es una empresa pública (EP). De igual manera; y tal como dispone la Constitución en su art. 315, este tipo de empresas pueden constituirse para “la gestión de sectores estratégicos (como la biodiversidad, el patrimonio genético y el agua),<sup>6</sup> la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas”.<sup>7</sup>

Adicionalmente, la disposición constitucional antes señalada dispone que las EP “funcionarán como sociedades de derecho público, con personería jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales”, lo que supone beneficios importantes en términos administrativos e institucionales. Por otro lado, respecto a los aspectos financieros, se establece que los “excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo”,<sup>8</sup> lo que se complementa con lo dispuesto por el art. 39 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP).<sup>9</sup> Esta capacidad de reinvertir los recursos generados, tal como la posibilidad de obtener créditos para inversiones definidas, incrementa el nivel de eficiencia en cuanto al manejo de recursos financieros y el abastecimiento financiero de las AP.

6 Constitución, art. 315.

7 Ver: Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante LOEP), art. 4.

8 Constitución, art. 315.

9 LOEP, art. 39.— Las empresas públicas deberán propender que a través de las actividades económicas que realicen se generen excedentes o superávit, los que servirán para el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en el artículo 2 de esta Ley.

Sin embargo, también se contempla la posibilidad de crear EP que no propendan a la generación de excedentes o superávit, ya que se “reconoce la existencia de empresas públicas constituidas exclusivamente para brindar servicios públicos, en las cuales haya una preeminencia en la búsqueda de rentabilidad social, a favor de las cuales el Estado podrá constituir subvenciones y aportes estatales que garanticen la continuidad del servicio público”.<sup>10</sup>

Incluso se dispone que los “proyectos sociales vinculados a políticas públicas específicas que decida desarrollar el gobierno central a través de las empresas públicas, cuya ejecución conlleve pérdidas económicas o en los que no se genere rentabilidad (como podría ser el caso de la administración del SNAP), deberán contar con una asignación presupuestaria o subsidio específico para su financiamiento”.<sup>11</sup>

En tal contexto, cabe destacar que se han creado EP en el Ecuador, como la Empresa Pública Telecomunicaciones (CNT), Correos del Ecuador, entre otras, cuyos ámbitos de acción exitosos sirven como precedente e incluso como referencia para la creación de una EP relacionada con la administración del SNAP.

En definitiva, se aprecia que la flexibilidad y atribuciones con las que cuentan las EP permitirían un manejo adecuado de las AP, entre otros, a través del aseguramiento de un financiamiento oportuno. En todo caso, el MAE tendría que definir cuáles son sus responsabilidades respecto de los subsistemas del SNAP diferentes al PANE; para lo que debería existir la suficiente voluntad política por parte de otros actores estatales para su creación y aprobación.

Bajo el liderazgo del MAE una EP sería y estaría conceptualizada como un modelo revolucionario a nivel regional para la gestión del SNAP, para lo que se pueden establecer varios criterios de manejo:

- El manejo integral del 20% (aprox.) del territorio del país, bajo un esquema de jurisdicción territorial, con la capacidad de apoyar iniciativas productivas alrededor de las AP, y fomentar el desarrollo económico basado en el uso sostenible de los recursos naturales.

---

El Directorio deberá establecer el porcentaje destinado al presupuesto de inversión y reinversión que le permita a la empresa pública, sus subsidiarias, filiales, agencias, unidades de negocio cumplir con su Plan Estratégico y Planes Operativos, y asegurar su vigencia y participación en el mercado de su sector.

En cuanto al reparto de excedentes, aquellos que correspondan a la participación de la empresa pública, observarán los principios y normas previstos en el artículo 315 de la Constitución de la República, es decir, se destinarán a la inversión y reinversión en las mismas empresas, sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado para que sean utilizados en los fines que la Función Ejecutiva considere pertinente, con excepción de los correspondientes a los gobiernos autónomos descentralizados que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 292 de la Constitución de la República, se considerarán recursos propios que se integrarán directamente al presupuesto del gobierno autónomo descentralizado correspondiente. Los excedentes que conciernen a la participación del o de los demás socios de la empresa de economía mixta, se regirán por la legislación societaria.

<sup>10</sup> LOEP, art. 40.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

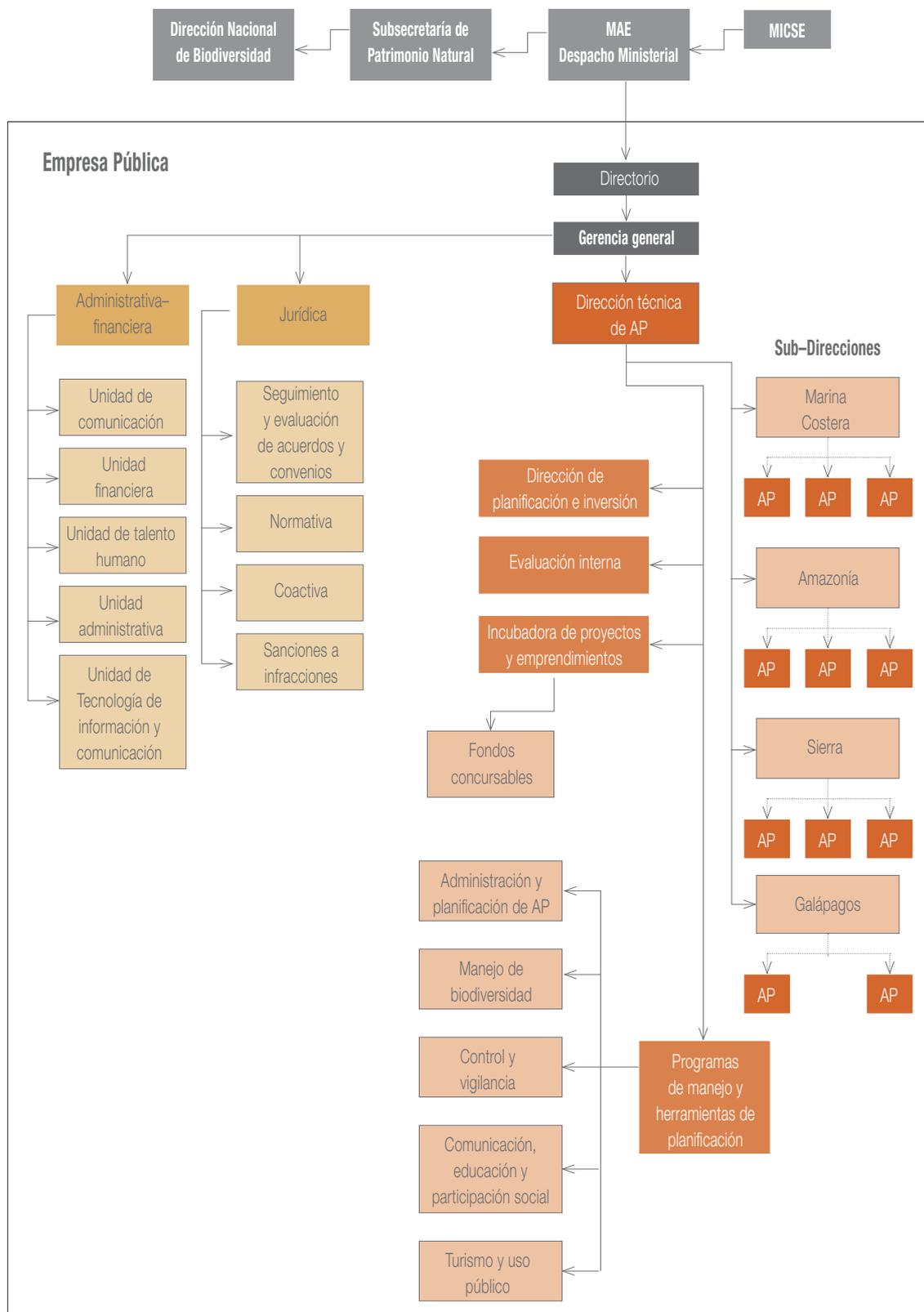
- ▶ Asumir las competencias legales, administrativas y financieras para el PANE para garantizar una gestión eficiente del mismo y la capacidad de generar beneficios económicos y ganancias a ser reinvertidas en el sistema.
- ▶ La creación de un centro de costos para el SNAP que permita una administración financiera eficiente y transparente y la asignación directa de recursos, además, de contar con la capacidad de endeudarse y dar créditos a iniciativas privadas productivas que apoyen los objetivos de la conservación.
- ▶ El manejo unificado de recursos humanos, la creación de carreras y la fijación de salarios de acuerdo a perfiles profesionales y capacidades adquiridas (Aula Verde).
- ▶ El diseño y la implementación de herramientas de planificación armonizadas en todo el SNAP.



Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva de Producción de Fauna Manglares El Salado

**Gráfico 11:** Estructura organizacional de la Empresa Pública para la gestión del SNAP (opción A)



El gráfico 11 presenta una posible estructura organizacional de la EP para el SNAP, a manera demostrativa, con el propósito de ilustrar conceptualmente algunas de las posibilidades que se han podido analizar en el marco de la ESF. Cabe destacar que la figura de la EP es sumamente versátil y ofrece el potencial de abarcar simultáneamente diferentes líneas de gestión estratégica para el MAE, como sería la gestión del programa de incentivos o el desarrollo del portafolio previsto para la cadena productiva de la bioindustria.

En todo momento, el MAE mantiene la rectoría del SNAP, a través de la expedición, control y seguimiento de políticas, normativas, regulaciones y planes estratégicos relacionados a las AP, a través de la Subsecretaría de Patrimonio Natural (SPN) y la DNB. Este sería el nivel político con el cual se relacionaría la EP.

La EP tendría un directorio tomando en cuenta las regulaciones y funciones establecidas en la LOEP. Bajo la autoridad del directorio se crearía la gerencia general que tendría a su cargo la operatividad de toda la EP, en cuanto a las funciones que se establezcan, para lo cual se crean tres instancias, dos administrativas y una técnica.

Las instancias administrativas estarían relacionadas, la primera, con la operación Administrativa–financiera, con las unidades de Comunicación, Finanzas, Talento Humano, Administración y Tecnología de la información. La segunda instancia relacionada con la asesoría y coordinación jurídica, igualmente con varias unidades de acuerdo a las actividades que se desarrollan en las AP y que requieren de un permanente acompañamiento legal; entre las cuales estarían las unidades de: Seguimiento y Evaluación de convenios y acuerdos, Normativa, Coactiva y Sanciones e infracciones. Estas instancias corresponderían a un nivel de Apoyo.

En cuanto a la instancia técnica se crearía la Dirección técnica de AP, la misma que tendría a su cargo la planificación y gestión operativa de las AP a través de varias unidades, tales como la de Planificación e inversión, Evaluación interna y la de Proyectos y emprendimientos. Estas unidades están relacionadas intrínsecamente con los siguientes programas de manejo, que ya han sido estandarizados a nivel nacional: administración y planificación; manejo de la biodiversidad; control y vigilancia; comunicación, educación y participación social; y turismo y uso público. Cabe resaltar que todas las acciones que se realicen en estas unidades técnicas serán implementadas en todas las AP, que estarían distribuidas a través de Subdirecciones regionales, tomando en cuenta que las AP tienen sus particularidades de gestión de acuerdo a su región. Es así que se crearía las Subdirecciones de AP Marino Costeras, de la Amazonía, de la Sierra y de Galápagos. Con esta estructura se aseguraría el uso universal de las herramientas de planificación unificadas y vinculadas en todas las AP, es decir, de los planes de manejo, los PGOA y los mecanismos de monitoreo y evaluación.

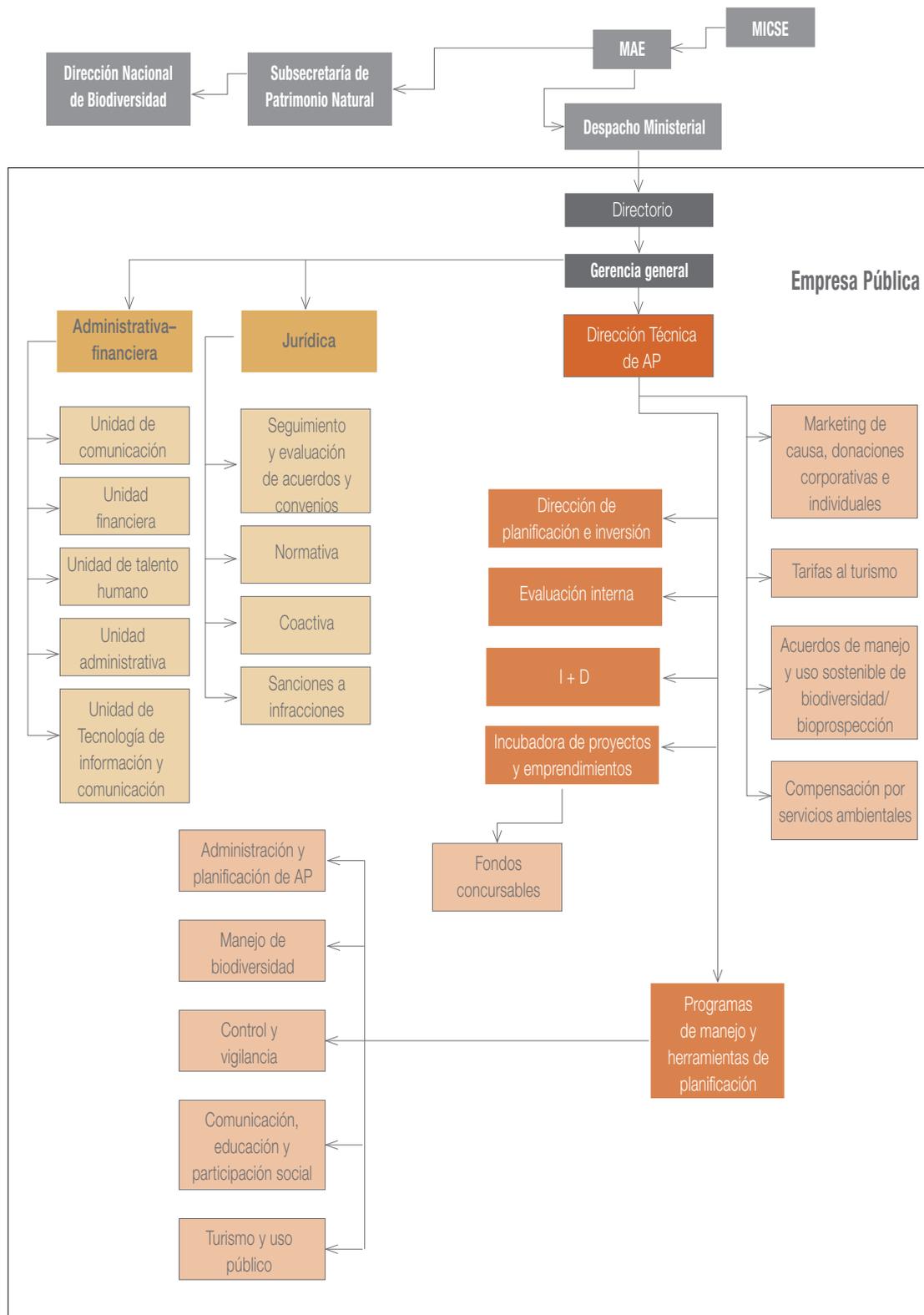
El gráfico 12 presenta una **segunda opción** para la **estructura organizacional** de la EP, a manera demostrativa, para graficar la versatilidad que ofrece esta figura. En este caso, la EP tiene el mandato exclusivo de gestionar el financiamiento del SNAP a través de diferentes **mecanismos financieros bajo la dirección técnica**, es decir, mediante mecanismos **de marketing de causa y donaciones, tarifas de turismo, acuerdos de manejo y uso sostenible de la biodiversidad, y la compensación por servicios ambientales**. El manejo de las AP y del personal se mantiene en la DNB o de otra secretaría dentro del MAE. La EP presta apoyo al manejo en cuestiones específicas requeridas por la DNB a los diferentes programas de manejo de las AP, tal como lo llevan a cabo actualmente los proyectos de apoyo al SNAP.



Parque Nacional Cayambe Coca

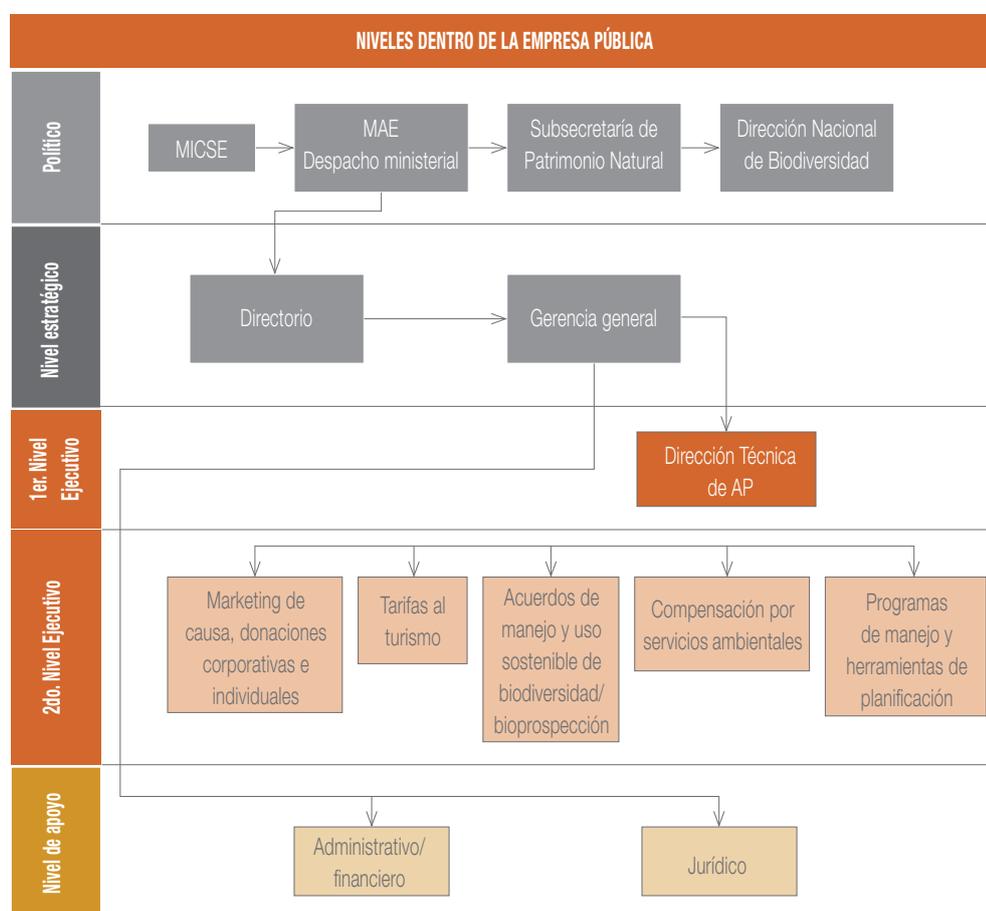
Fuente: Ministerio del Ambiente

**Gráfico 12:** Estructura organizacional de la Empresa Pública para la gestión de mecanismos de sostenibilidad del SNAP (opción B)



El gráfico 13 presenta los diferentes niveles de decisión y responsabilidad dentro de la EP. Consta que a nivel político los tomadores de decisión son: el MAE por medio del Despacho Ministerial, la SPN y la DNB, así como su Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos (MICSE). El Directorio y la Gerencia general se encuentran en el nivel estratégico, es decir, les pertenece la gestión estratégica de la EP. La Dirección técnica se encuentra en el nivel de manejo ejecutivo de la EP, y las direcciones administrativas están conceptualizadas como nivel de apoyo a todos los otros niveles de la EP.

**Gráfico 13:** Niveles de toma de decisiones dentro de la Empresa Pública

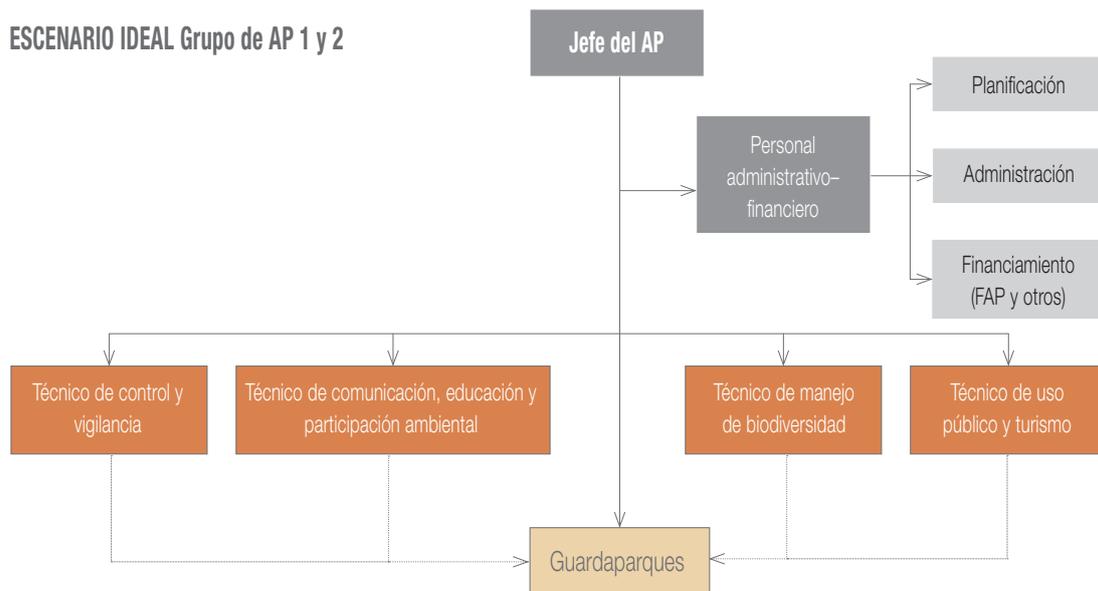


A nivel de las AP, también debe considerarse una estructura ideal de organización y manejo, sin embargo, esta organización puede adaptarse a cada una de ellas dependiendo de varios factores tales como tamaño, amenazas, prioridades de conservación, número de guardaparques, necesidades de especialistas para cada programa de manejo, entre otras.

Cuando una AP haya alcanzado o esté por alcanzar un nivel ideal de manejo (categoría 1 y 2) según la *Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)*, podría tener una organización como la que se presenta a continuación (gráfico 14) es decir, las AP del grupo 1 son aquellas que ya han alcanzado un umbral básico de consolidación y se perfilan hacia un escenario de transición de manejo ideal, mientras que las AP del grupo 2 son aquellas que están cerca de alcanzar un nivel de consolidación básico con niveles relativamente bajos de presiones y amenazas.

En el gráfico 14 se puede observar la organización ideal de una AP para desarrollar un manejo ideal: a la cabeza del AP, el responsable del AP cumpliría con funciones tales como gerenciar y administrar los recursos humanos, técnicos y financieros, con el apoyo del personal administrativo–financiero que se encargue de la planificación conjunta, la coordinación administrativa–financiera con la EP, la ejecución de recursos provenientes del FAP, la adquisición de bienes y servicios, entre otros.

**Gráfico 14:** Organización ideal de una AP

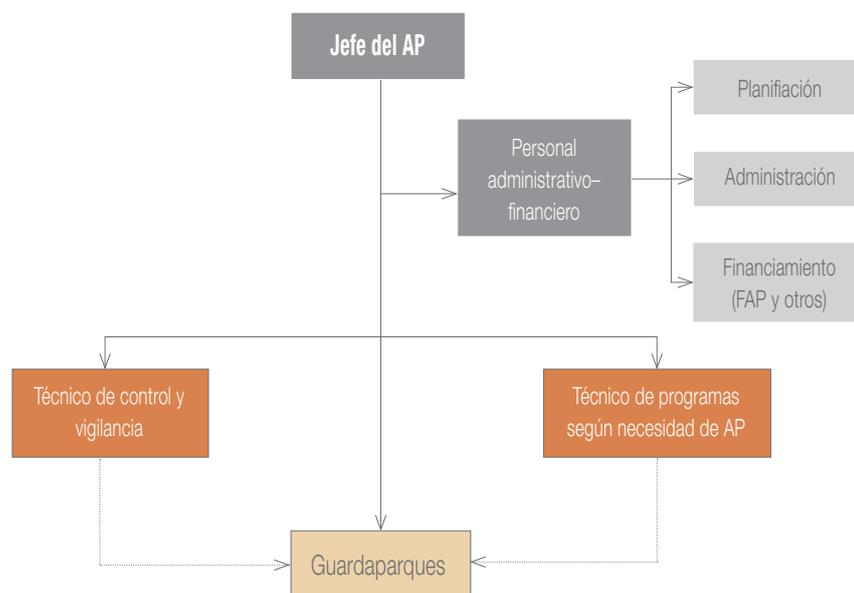


Por otra parte, el responsable de Área tendría a su cargo personal técnico para cada uno de los programas de manejo: para control y vigilancia, para comunicación, educación y participación ambiental, para manejo de biodiversidad y para uso público y turismo. Cabe recalcar que el número del personal técnico dependerá de las necesidades de cada una de las AP. Este personal técnico, en conjunto con el responsable del AP, manejará el personal de guardaparques y asignará funciones de acuerdo a la planificación correspondiente.

Cuando una AP haya alcanzado un nivel básico de manejo (categoría 3); es decir, contar con los programas esenciales de manejo para garantizar las funciones básicas del ecosistema, podría tener una organización como la que se presenta a continuación (gráfico 15). Para una estructura básica de funcionamiento en una AP se requeriría de un responsable del AP que, igualmente, asuma las atribuciones de gerenciar y administrar los recursos técnicos, administrativos y financieros, con el apoyo del personal para el efecto. En cuanto a las funciones técnicas, se requeriría mínimamente un técnico para el programa de control y vigilancia y otro técnico para cualquier otro programa de manejo que requiera el AP. El personal de guardaparques estará a cargo del personal técnico y el responsable del AP.

**Gráfico 15:** Organización básica de una AP

**ESCENARIO IDEAL Grupo de AP 3**



La tabla 8 presenta los pasos estratégicos y los plazos para el establecimiento de la EP. La tabla 9 presenta las actividades estratégicas para garantizar un manejo costo–efectivo del SNAP basado en la planificación.

**Tabla 8:** Estrategia escenario matriz productiva para el SNAP

ESTRATEGIA 4		Estrategia administrativa–institucional para un escenario de matriz productiva (establecimiento de una empresa pública)									
Objetivo de la estrategia		Establecer una Empresa Pública encargada de asegurar la sostenibilidad financiera del SNAP y la gestión eficiente de las AP.									
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aprobación de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el SNAP	Aprobar y publicar la Estrategia de Sostenibilidad Financiera con la ruta crítica para un nuevo modelo de gestión.										
Establecimiento de la Empresa Pública	Elaborar y aprobar el documento de proyecto para constituir la EP a ser entregado a SENPLADES, con el siguiente contenido: 1. Objetivos de creación de la empresa. 2. Datos generales de la propuesta de creación. 3. Articulación normativa e institucional. 4. Diagnóstico institucional del área a intervenir 5. Análisis de la rentabilidad. 6. Estimación de beneficios previsible que generará la creación de la empresa. 7. Propuestas modelo de gestión, organigrama funcional y propuesta remunerativa inicial										
	Una vez aprobada la constitución de la EP, tramitar en el MF un dictamen sobre la disponibilidad de los recursos financieros para la EP.										
	Elaborar un decreto de la constitución de la EP firmado por el Secretario Jurídico de la Presidencia.										
	Publicar el decreto en el Registro Oficial										
	Establecer la Empresa Pública (asignación del presupuesto inicial, alquiler de las instalaciones, contratación de personal, etc.).										
	Definir los mecanismos de planificación, coordinación, ejecución, desarrollo de actividades puntuales, etc., entre el MAE, la EP y el resto de actores del SNAP: privados y comunitarios.										

**Tabla 9:** Estrategia para las herramientas de planificación y el manejo costo–efectivo del SNAP.

ESTRATEGIA 5	La planificación financiera, la contabilidad y la planificación de negocios para el manejo costo–efectivo de las AP										
Objetivo de la estrategia	Contar con herramientas de planificación financieras eficientes que permitan mejorar la asignación y distribución de recursos al SNAP, los sistemas de contabilidad y seguimiento.										
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Desarrollar e implementar herramientas de planificación en el SNAP para que la asignación presupuestaria a cada una de las AP sea de acuerdo a las necesidades de manejo y conservación.	Se establecen e implementan lineamientos para la elaboración y actualización de planes de manejo de AP en los que conste líneas y acciones de financiamiento y planes de negocios.										
	Se integra información sobre necesidades, líneas y acciones de financiamiento y posibles planes de negocios dentro de planes de manejo.										
	Se establece el PGOA de cada una de las AP como instrumento de planificación de estricto cumplimiento para la asignación y ejecución de recursos.										
Asignar presupuesto fiscal a las áreas protegidas de acuerdo a sus necesidades operativas, administrativas y técnicas planificadas.	Se elabora el PGOA en cada una de las AP, antes de la finalización del primer semestre de cada año y se elabora en base a información técnica y criterios de tamaño, amenazas, necesidades financieras de cada área protegida.										
	La DNB participa en la elaboración de los PGOA para emitir criterios técnicos de manejo en las AP.										
	El PGOA es incluido en los Planes Operativos Anuales del MAE para la gestión de los recursos. Cuando el presupuesto es asignado al MAE, es distribuido a las AP en coordinación con los responsables de área.										
	Los recursos destinados a las AP solicitarán, asignarán y reformarán el presupuesto de estas, con base en la planificación operativa y técnica que cada responsable de área haya realizado de acuerdo a su plan de manejo.										

ESTRATEGIA 5		La planificación financiera, la contabilidad y la planificación de negocios para el manejo costo-efectivo de las AP									
Objetivo de la estrategia		Contar con herramientas de planificación financieras eficientes que permitan mejorar la asignación y distribución de recursos al SNAP, los sistemas de contabilidad y seguimiento.									
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
El SNAP cuenta con un sistema propio que permita la transparencia de los gastos corrientes y de inversión, de diferentes fuentes.	Se crea en el Sistema de Información de Biodiversidad la aplicación que permita obtener en línea la información financiera de cada una de las AP, y en su conjunto, la coherencia con los datos del sistema E-SIGEF, información financiera a nivel de AP (gastos corrientes y de inversión, fuentes de financiamiento, ejecución presupuestaria).										
El personal de las AP es manejado únicamente por el responsables de AP, bajo criterios y responsabilidades técnicas que permitan cumplir acciones para la conservación de las AP.	Los responsables de AP son los responsables inmediatos del personal que labora en las AP y, por ende, los que determinan las funciones de cada uno de ellos, de acuerdo a las necesidades de cada AP.										
	La planificación de recursos humanos de las AP es de responsabilidad de los responsables de AP.										
	El responsable del AP evalúa al personal de acuerdo a parámetros estándar para las AP, y emite el informe respectivo a cada DP para su contratación, permanencia o cesación de sus funciones.										
Fortalecer las capacidades del personal; y, se diversifica de acuerdo a cada rol y necesidad profesional, de acuerdo a cada programa de manejo.	Los responsables del AP se capacitan en temas administrativos-financieros, planes de negocios, inversiones, gerenciamiento.										
	Se elaboran guías o manuales para la operación administrativa financiera de las AP.										
	Se asigna presupuesto fiscal anual para el fortalecimiento del Programa Aula Verde, Subprograma de Guardaparques y de responsables del AP.										
	Se implementa dentro del SIB la aplicación para realizar el monitoreo de las actividades técnicas y administrativas de los Responsables de AP y en su totalidad del SNAP.										

### 5.5.3 Componente para un nuevo modelo de financiamiento para el SNAP

El nuevo enfoque que plantea la ESF del SNAP propone multiplicar los actores del financiamiento del Sistema, a través de un portafolio diversificado de **fuentes y mecanismos de autogestión**. A continuación, se presenta el mapa de actores con los cuales se prevé **niveles de coordinación y relacionamiento** (gráfico 16).

El SNAP coordinaría acciones técnicas y de complementariedad de recursos financieros con varias instituciones gubernamentales, como SENESCYT, para los temas de **investigación y capacitación**; con MINTUR **para desarrollar el programa de Turismo** y uso público; con el **Ministerio Coordinador de Seguridad para el apoyo al programa de Control y vigilancia**; con el MTOP para temas de accesibilidad y otras obras de infraestructura **dentro y fuera de las AP**. En cuanto a los GAD, también se pueden establecer apoyos concretos para cada una de las áreas que se podrían canalizar a través de acuerdos y convenios.

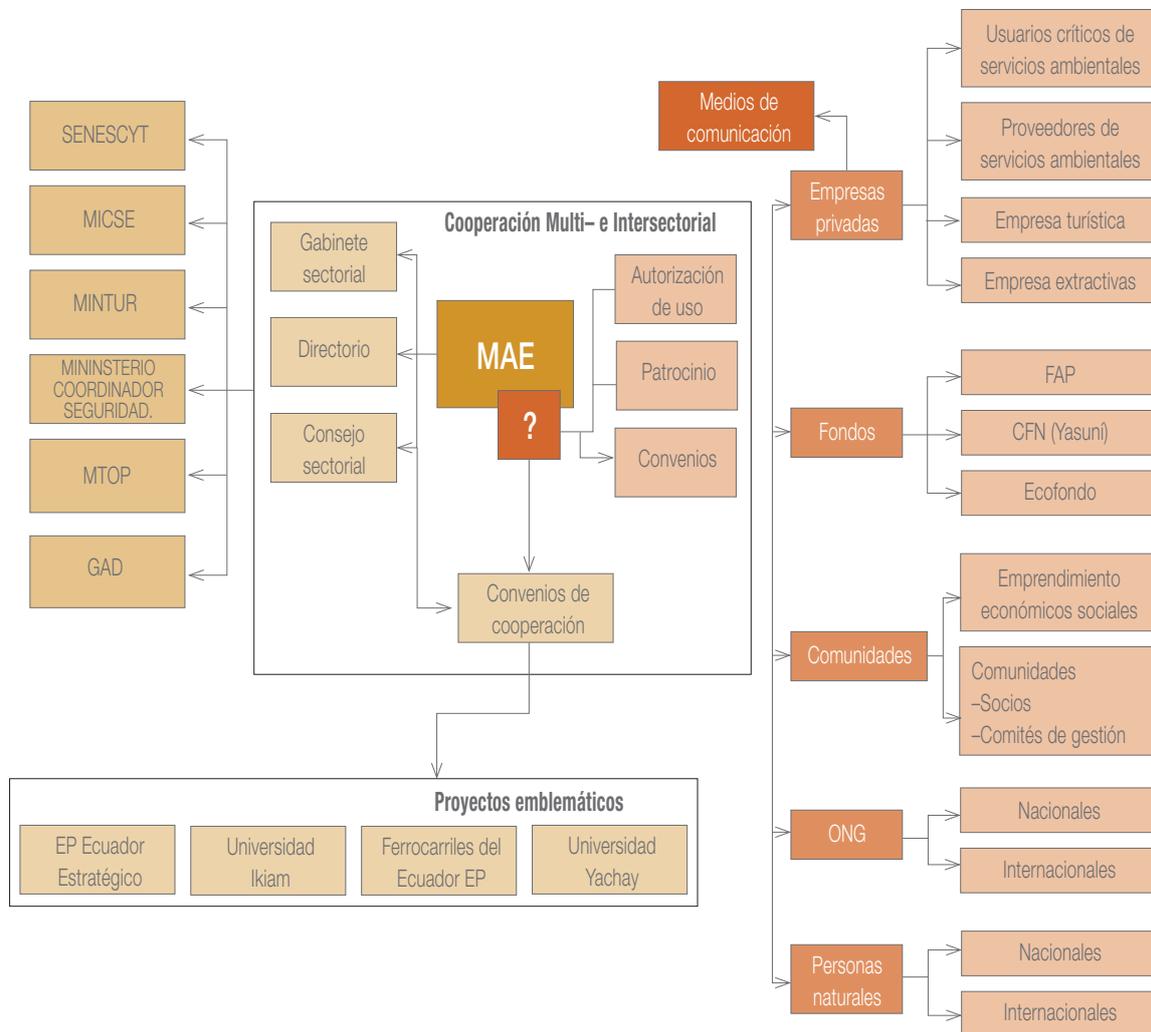
También se relacionaría con otras instancias estatales con las que se podrían establecer convenios de cooperación para temas relacionados con investigación, turismo, infraestructura, entre los que constan la EP Ecuador Estratégico, las Universidades Yachay e Ikiam, la EP Ferrocarriles del Ecuador, entre otras.

En lo que compete al relacionamiento con otros actores, se contempla a empresas privadas que puedan ser proveedores o usuarios de servicios ambientales como las empresas turísticas. Todas estas ofrecen potencial de relación dentro o fuera de las AP, la misma que se podría mediatizar a través de instrumentos como convenios de apoyo, acuerdos de administración o uso de infraestructura, contratos de prestación de servicios, etc.

Otro de los actores importantes dentro del manejo de AP son las comunidades que se encuentran dentro y fuera de las AP. La inclusión de éstas dentro del desarrollo social y económico, a través de proyectos de emprendimiento y comités de gestión, permitiría contar con recursos tanto para estas comunidades como para las AP.

Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, a través de proyectos de inversión para las AP y personas naturales, pudieran relacionarse con la EP y convertirse en socios estratégicos que movilizan asistencia técnica y recursos financieros.

**Gráfico 16:** Actores del financiamiento del SNAP



Con base en el análisis de la situación actual de financiamiento se destacó que el SNAP está en buen camino hacia la diversificación de fuentes y la incorporación de mecanismos financieros innovadores para alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo. Sin embargo, actualmente su financiamiento se basa casi exclusivamente en fondos públicos y, en menor medida, en recursos de cooperación internacional. Para incrementar la sostenibilidad financiera a largo plazo se debería diversificar las fuentes de ingreso y los mecanismos financieros que canalicen los fondos obtenidos de diferentes actores privados y públicos, que considere un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante eventos externos y su dependencia de los presupuestos gubernamentales, limitados y variables.

Para cumplir con esta meta, y con base en un análisis de prefactibilidad legal y económica se propone la implementación de una amplia gama de mecanismos financieros innovadores, diferenciados en cuatro categorías (gráfico 17):

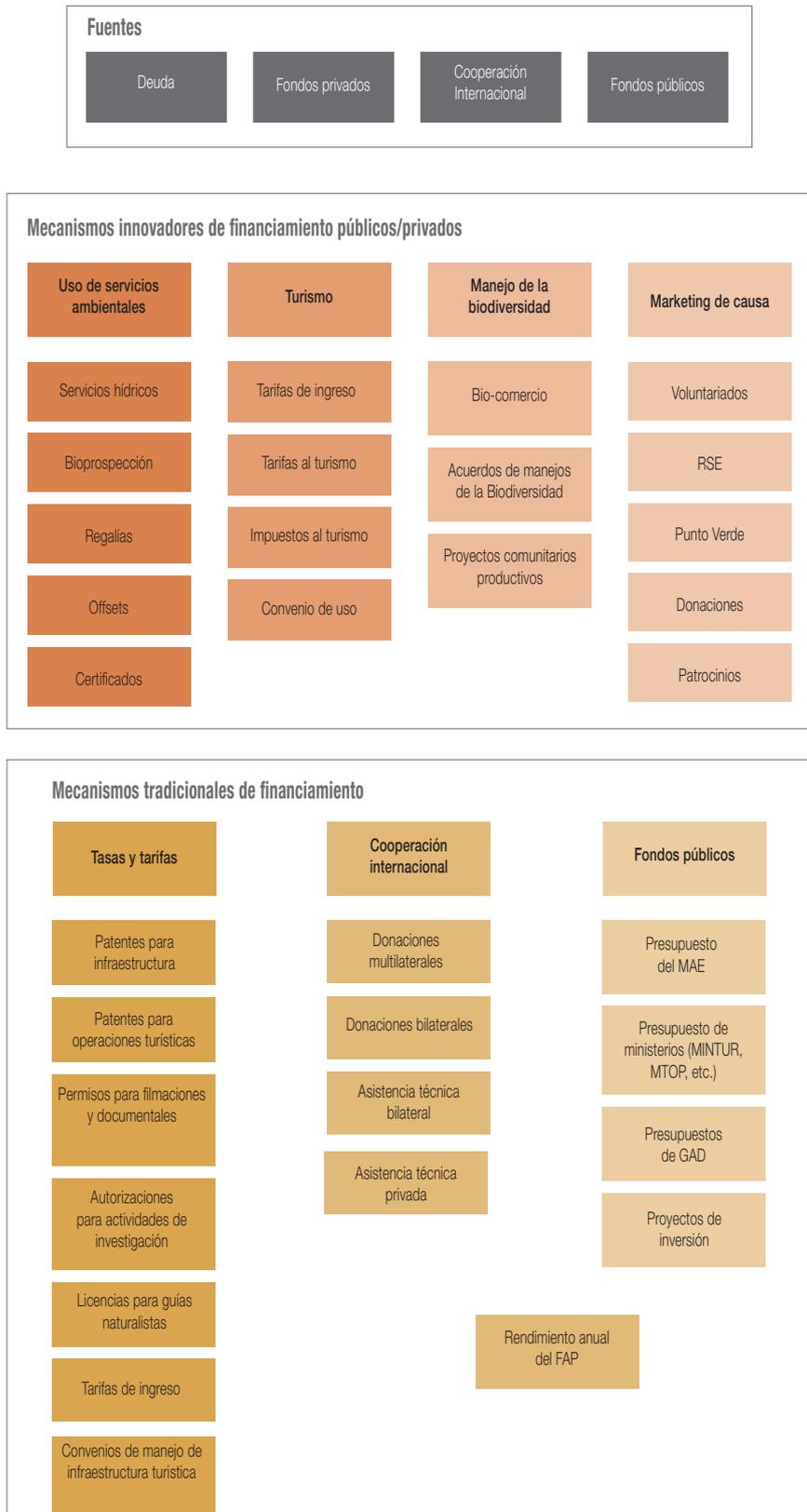
- ▶ **Pagos o compensaciones** por el uso o impacto en servicios ambientales (sobre todo los servicios de regulación y diferentes servicios de aprovisionamiento)
- ▶ Mecanismos financieros basados en los **servicios ambientales culturales** vinculados con el uso turístico
- ▶ Mecanismos **financieros** para el uso y el **manejo de la biodiversidad** y los recursos no-maderables
- ▶ Marketing de causa **bajo la marca Punto Verde**, basado en el valor intrínseco atribuido al SNAP y su biodiversidad



Fuente: Ministerio del Ambiente

Parque Nacional Yasuni

**Gráfico 17:** Mecanismos tradicionales e innovadores para la Sostenibilidad Financiera del SNAP



### 5.5.3.1 Pagos o compensaciones por el uso o impacto en áreas protegidas

De acuerdo con una de las definiciones utilizadas en el “Documento de Trabajo: Análisis de Aspectos Técnicos de los Servicios Ambientales”, elaborado por el MAE en el 2010, “los Servicios Ambientales (SA) se definen como las funciones ecosistémicas que brindan servicios o beneficios para la comunidad local, nacional o internacional. Es decir, la transformación de una función ecosistémica en servicio ambiental implica que dicha función genera un beneficio **económico, ecológico y/o social-cultural** (Moreno, Cordero & Kosmus, 2008). Sin embargo, en la actualidad, los servicios ambientales no cuentan con una definición legal y no han sido dotados con precios de mercado.

Wunder (2006) ha definido un mecanismo de pago para uso de servicios ambientales en general, como:

Un acuerdo voluntario donde un servicio ambiental definido es comprado por al menos un comprador, a por lo menos un proveedor del servicio, si y solo si el proveedor suministra efectivamente dicho servicio ambiental.

Esta categoría de mecanismos financieros se enfoca sobre todo en el uso e impacto de los servicios ambientales de regulación y el derecho de uso de diferentes recursos naturales. A continuación, se presentan las opciones más prometedoras para establecer pagos para el uso de servicios ambientales por diferentes actores privados y público.

#### **Servicios hídricos**

Entre los servicios ambientales para los que se puede desarrollar un esquema de pago o compensación por el uso o impacto son los recursos hídricos, los cuales no solo nutren al sector agro-industrial con agua para la producción, sino que también al sector privado con agua potable. Más importante aún, el agua a nivel nacional, es la fuente de energía que nutre las hidroeléctricas del país; y, por lo tanto, asegura la estabilidad energética del Ecuador, promueve el desarrollo socio-económico por precios bajos de energía eléctrica y asegura una mayor independencia de importaciones de electricidad (interconexiones) de sus países vecinos Colombia y Perú.

#### **Bioprospección**

Otro servicio ambiental que ofrece la posibilidad de generar una fuente de ingresos para el manejo de las AP es el aprovisionamiento de recursos genéticos y recursos no-maderables a los cuales se les puede dar un uso comercial a escala artesanal o industrial. El esquema bajo el cual se pueden establecer pagos al MAE es la bioprospección que se entiende como la búsqueda, el conocimiento y la selección de organismos o productos derivados, con uso actual o potencial en salud, alimentación,

industria y medioambiente, entre otros, y su aprovechamiento sostenible en procesos productivos a escala industrial o artesanal (Melgarejo et al., 2002).

Los acuerdos sobre bioprospección establecen los términos y condiciones bajo los cuales los científicos, empresas y coleccionistas privados deben buscar bioquímicos naturales con valor comercial potencial. Acuerdos de bioprospección entre gobiernos y empresas (típicamente farmacéuticas o instituciones académicas) conceden derechos exclusivos a las empresas para investigar la biodiversidad para obtener información genética útil. Las empresas, a cambio, compensan a los gobiernos por adelantado en términos de transferencia de tecnología y conocimiento; y regularmente, aceptan compartir una parte de sus ingresos si consiguen una **aplicación comercial exitosa**.

### Regalías

Las regalías son un mecanismo que asegura la participación del Estado en los beneficios económicos generados por **empresas nacionales e internacionales** de extracción. Este mecanismo se basa en el art. 92 de la Ley de Minería sobre **Regalías a la Actividad Minera**, que determina que “el Estado, en cuanto propietario de los recursos naturales no renovables, tendrá derecho a recibir el pago de una regalía de parte de los concesionarios mineros que realizan labores de explotación”. De igual manera, el art. 93 sobre Regalías a la explotación de minerales establece que “los beneficios económicos para el Estado estarán sujetos a lo establecido en el **artículo 408 de la Constitución** de la República”; es decir, que el Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos en un monto no menor a los del concesionario que los explota.

Según el **art. 93 de la Ley de Minería**, el concesionario minero deberá pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral principal, y los minerales secundarios, no menor al 5% sobre las ventas; y para el caso del oro, cobre y plata, no mayor al 8%, adicional al pago correspondiente del Impuesto a la Renta, del porcentaje de utilidades atribuidas al Estado conforme esta ley, del impuesto sobre los ingresos extraordinarios y del Impuesto al Valor Agregado determinado en la normativa tributaria vigente. Este porcentaje se establece mediante una fórmula, que considera ciertas situaciones de mercado.

En el mismo artículo se define que el 60% de la regalía será destinado para proyectos de inversión social prioritariamente para cubrir **necesidades básicas insatisfechas** y desarrollo territorial o productivo, a través del Gobierno Nacional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En cambio, la Empresa Pública Ecuador Estratégico estará a cargo de trabajar en obras de salud, educación, ambiente y conectividad, y cuenta con fondos propios para el financiamiento de proyectos.

En la actualidad, la Empresa Pública Ecuador Estratégico cuenta con un presupuesto de inversión total de USD 671.217.827 distribuido en 908 proyectos. Entre los proyectos financiados por esta EP se encuentran 136 iniciativas de orden ambiental y turístico, que reúnen un total de USD 204.250.611. El SNAP no solo encaja en la visión y misión de Ecuador Estratégico en sentido de ser zonas de influencia de los proyectos de los sectores estratégicos, sino que también es facilitador de recursos naturales importantes para los actores mineros. Por lo tanto, se plantea la posibilidad de gestionar proyectos e iniciativas de mediano plazo para canalizar recursos de Ecuador Estratégico directamente al SNAP.

### **Compensación ambiental (Offsets)**

Los regímenes de compensación o remediación ambiental (offsets) son destinados a permitir indemnización por impactos negativos inevitables en ecosistemas causados por proyectos de desarrollo. El objetivo principal es llegar a un resultado neutral, neto o con beneficios.

Compensaciones de biodiversidad son resultados cuantificables de esfuerzos por indemnizar ante impactos negativos significativos en la biodiversidad, después de tomar medidas adecuadas de prevención y mitigación. El objetivo general es eliminar las pérdidas netas y asegurar una ganancia neta de la biodiversidad en términos de la composición de especies, la estructura del hábitat, funciones ambientales y valores culturales atribuidos a la biodiversidad (BBOP, 2008). Se requiere medir de forma fiable la biodiversidad en cierto lugar y el impacto que un proyecto va a tener en el ecosistema local, y que establece soluciones de mercado para compensar este impacto mediante inversiones en protección o recuperación de la biodiversidad en el mismo lugar o en otro (Sander y Cranford, 2010).

Existen tres tipos de regímenes de compensación:

- ▶ **Fondos de compensación:** aceptan compensación monetaria por impactos en biodiversidad y la utilizan para financiar empeños de conservación en otros lugares.
- ▶ **“One-off” compensaciones:** son vinculados directamente con los impactos negativos causados.
- ▶ **Bancos de mitigación:** permiten adquirir créditos de conservación antes de que se causen impactos de proyectos de desarrollo. Este sistema es un mercado donde créditos de esfuerzos con resultados beneficiosos para la biodiversidad, pueden ser comprados a fin de compensar el débito de daños ambientales (IEEP *et al.*, 2010).

En el caso de que no se puedan implementar proyectos de remediación ambiental en el sitio del proyecto donde se genera un impacto no mitigable en el ambiente, se

puede buscar opciones de invertir los fondos de indemnización en proyectos y actividades de conservación dentro del SNAP o en sus zonas de amortiguamiento, para asegurar la preservación de los ecosistemas locales.

### **Certificados**

Esta clase de mecanismos se deriva de la creciente demanda de consumidores para transparencia sobre los modos de producción de los servicios y productos de diferentes sectores económicos, sobre todo de los que se basan en la extracción de recursos naturales renovables y no renovables, como son la pesca, la forestería, la agricultura o el sector productor de petróleo y gas. El mecanismo de certificación permite que los clientes finales diferencien entre las distintas prácticas de exploración y producción, y den a los productores con mejor desempeño ambiental y social el reconocimiento que se merecen. Según la Organización Internacional de Normalización (ISO) se define la certificación como: "...a través de difusión de información verificable y correcta, la que no sea engañosa, sobre atributos ambientales de productos y servicios se promueve la demanda y la provisión de esos productos y servicios que causan menos estrés ambiental y de ese modo se favorece el potencial de mejora ambiental continua por el mercado" (Global Ecolabelling Network, 2004, p.1).

Los sistemas de certificación (agrícola, pesquera, forestal, etc.), de producción orgánica y de prácticas forestales sostenibles y conformes con la conservación, ofrecen a los consumidores la oportunidad de promover la sostenibilidad a través de sus selecciones de compra (Gutman & Davidson, 2007). Un certificado permite a los productores proporcionar información adicional sobre los beneficios ambientales de sus productos al consumidor.

La certificación voluntaria de características sociales y ambientales ha florecido desde los inicios de la década de 1990, encabezada por sistemas de certificación como el Consejo de Administración Forestal (Forest Stewardship Council), el Consejo de Administración Marina (Marine Stewardship Council), las Organizaciones Internacionales de Etiquetado del Comercio Justo, la Certificación de la Alianza del Bosque Tropical y la Certificación Orgánica; conforme a diversas etiquetas y estándares.

En este sentido, se debe analizar la posibilidad de generar **certificados de prácticas productivas** que promuevan la conservación de la biodiversidad en el país; y, con los ingresos generados financiar la gestión de las AP y actividades ambientalmente amigables en las zonas de amortiguamiento de las mismas.

### 5.5.3.2 Mecanismos financieros relacionados con el uso turístico

Esta categoría de mecanismos financieros se basa en el uso de servicios ambientales culturales provistos por las AP del SNAP que posibilitan el uso turístico de las mismas, es decir, en belleza de paisaje, recreación, educación ambiental, entre otros. Son una serie de mecanismos basados en las leyes de mercado, y son conocidos como: TUF (por sus siglas en inglés, Tourism User Fees). Bajo estos mecanismos, caen las entradas a las AP, convenios para el uso de la infraestructura en estas y/o la prestación de servicios turísticos y tarifas a los usuarios en general.

Estas tarifas reflejan, parcialmente, el costo del suministro de servicios de recreación, la demanda de recursos naturales, y el valor que los visitantes le dan a su experiencia en el sitio. Pueden reunir importantes ingresos de acuerdo a las **actividades basadas en turismo**, que luego son canalizados hacia las AP y otros esfuerzos de conservación.

**La mayoría de TUF son mecanismos** implementados de acuerdo a los servicios ofrecidos de un AP en específico. La relación directa entre el mantenimiento de los espacios naturales y los ingresos por cuotas de los usuarios es un fuerte incentivo económico para la conservación.

En general hay dos grupos grandes que son considerados el mercado objetivo:

- ▶ El primero son los visitantes tanto nacionales como internacionales. En el 2013 se identificaron aproximadamente 1.064.240 que visitaron las AP del SNAP continental, de los cuales 830.538 eran de origen nacional y 215.702 de origen extranjero.
- ▶ El segundo grupo son las empresas turísticas inscritas, que operan dentro del SNAP, entre ellos los 134 operadores registrados a nivel nacional.

A continuación, se presentan los mecanismos financieros que se basarían en el uso y aprovechamiento del valor turístico del SNAP.

#### Tarifas de ingreso

Estas tarifas son un cobro por entrar en las AP y disfrutar de la belleza de paisaje. Por lo general estos rubros se pagan diariamente, estacionalmente o anualmente por el uso o las visitas (por lo general por persona o por vehículo). En Ecuador existe la llamada "Tarifa 0" que permite la entrada gratuita a las AP del SNAP continental (Acuerdo Ministerial 006 del 17 de enero, 2012).

Adicionalmente, por el lado de las empresas que ingresan a las AP, el MAE cuenta con información actualizada sobre la *Valoración de las tasas a ser aplicadas por concepto de patentes para operación turística, filmaciones y fotografía profesional con fines comerciales*.

### Tarifas para el uso de servicios turísticos

Estas tarifas por lo general se pagan diariamente, estacionalmente o anualmente por el uso no consuntivo (por lo general por persona o por vehículo). Las tarifas de usuario se aplican a la utilización de zonas de acampamento, parqueadero, anclaje o de buceo, etc.

Estas tarifas apuntan a todos aquellos usuarios que hacen uso de los servicios generados dentro de las diferentes AP y pueden ser cobradas tanto a los turistas como a los operadores turísticos. Al momento, el MAE se encuentra actualizando su inventario de infraestructura turística con el propósito de revisar las tarifas que se deberían cobrar por el uso de estos servicios.

Para incrementar la sostenibilidad financiera a largo plazo, se debería diversificar las fuentes de ingreso y los mecanismos financieros que canalicen los fondos obtenidos de diferentes actores privados y públicos, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional

### Impuestos al turismo

Este tipo de impuestos es cobrado a hoteles, aeropuertos y otros puntos de recogida de turistas, y se canalizan a la conservación a través del presupuesto general del estado. El sobre impuesto a pasajes para la conservación, por ejemplo, es una iniciativa que se está practicando ya en las AP a nivel internacional. La idea es solicitar una determinada cantidad, adicional al costo pagado por el ticket, y que contribuye directamente a las AP de la zona donde se ubica el servicio.

### Convenios de uso de infraestructura e instalaciones turísticas, y la oferta de servicios turísticos

Este mecanismo financiero se basa en el establecimiento de un contrato para un tiempo determinado, que concede el derecho de uso de infraestructura o el aprovechamiento del potencial turístico de una AP a un actor privado o comunitario. Existen diferentes categorías de convenios que abarcan desde el permiso de construir infraestructura turística para proporcionar servicios turísticos o el permiso de operar dentro de la infraestructura y las instalaciones construidas por el gobierno, hasta solamente otorgar el derecho de proporcionar un servicio turístico sin que haya una asignación de terreno o infraestructura.

Los convenios que otorgan derechos de proporcionar servicios turísticos en las AP pueden ser exclusivos para una operadora o comunidad o se los puede dar paralelamente a diferentes operadoras. Esto depende de la carga máxima de turistas establecida para el AP, el tamaño del mercado potencial u otros índices.

En el contrato o convenio se establece una tasa de franquicia fija o flexible, que se orienta en el tamaño del emprendimiento o el potencial del mercado. Usualmente se la cobra una vez al año. Adicionalmente se pueden establecer otras figuras legales como concesiones o comodatos.

### 5.5.3.3 Mecanismos financieros para el uso y el manejo de la biodiversidad

Esta categoría se basa en el aprovechamiento directo de los bienes no-maderables de las AP. Se establecen pagos directos o se cobra un porcentaje de ganancias a los usuarios, que operan dentro o fuera de las AP, pero hacen uso directo de estos bienes. Este porcentaje debe estar definido con tasas y mecanismos de cobro adecuados, que consideren la obtención de utilidades derivadas de las patentes de medicamentos u otros productos de uso desarrollados.

#### **Acuerdos de manejo de la biodiversidad y de biocomercio**

El manejo de la biodiversidad es el conjunto de actividades de recolección y/o producción, procesamiento, comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (especies y ecosistemas), bajo los criterios de sostenibilidad ambiental. Las iniciativas o empresas que se desempeñan en el manejo de biodiversidad y/o biocomercio son aquellas basadas en el comercio de productos o servicios provenientes de este tipo de biodiversidad y que buscan asegurar sostenibilidad ambiental, social y económica. Los beneficiarios del biocomercio son los sectores público y privado, comunidades locales e indígenas, empresas, incluyendo micro-pymes y mini-pymes, ONG y otras instituciones y actores de las cadenas productivas, que trabajan por el uso sostenible de la biodiversidad (Biocomercio andino, 2012).

Tal como es el caso con los convenios de uso de la infraestructura turística o patentes para las operadoras turísticas, se establece un convenio de uso de la biodiversidad que incluya una tasa fija o flexible, basada en el tamaño de la empresa o las ganancias esperadas, a ser pagada anualmente.

#### **Proyectos comunitarios**

Estos mecanismos tienen como objetivo proporcionar incentivos para que las comunidades locales empiecen a utilizar los recursos naturales de manera sostenible y apoyen la gestión del AP. Estos incentivos pueden ser proporcionados mediante el fortalecimiento de las actividades económicas locales (por ejemplo, la certificación y promoción de los productos locales), la generación de nuevas oportunidades económicas (por ejemplo, mediante la cooperación empresarial entre las ONG, el sector privado y las comunidades locales). También pueden incluir la reducción de los costos de manejo, debido a responsabilidades compartidas y acciones colectivas de las comunidades locales y pueblos indígenas (actividades de monitoreo, mantenimiento de equipos e infraestructura, etc.).

En el caso de la conservación del SNAP en el Ecuador, destaca el ejemplo del Mecanismo de Fondos Concursables del PSF en coordinación con el MAE. Este mecanismo toma como referencia la experiencia del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del GEF junto con otras iniciativas similares que se han llevado adelante en el Ecuador. El MFC/PSF es un proceso competitivo transparente que premia las mejores iniciativas

productivas sostenibles propuestas por las comunidades asentadas dentro o alrededor de las AP piloto del PSF, siempre que el proyecto presentado demuestre que propicia la conservación o restauración de los recursos naturales y la biodiversidad del AP mientras, al mismo tiempo, mejora los niveles de vida de las comunidades involucradas en el emprendimiento productivo (PSF, 2013) <sup>12</sup>.

#### 5.5.3.4 Marketing de causa

El Marketing de causa, y todos los elementos que incluye (trabajos voluntarios, donaciones corporativas e individuales, etc.), es un mecanismo flexible que reúne varias opciones de apoyo financiero y en especie que se basa mayoritariamente en el valor intrínseco que atribuyen individuos o cooperaciones al SNAP. En términos generales, apela a la venta de elementos intangibles y a la inclusión de la sociedad y empresas privadas en el apoyo directo e indirecto de la conservación de las AP.

#### **Responsabilidad Empresarial Social (RSE) y patrocinios**

Para las empresas privadas, las principales razones de invertir en proyectos de RSE son, entre otras, tratar de mejorar el perfil corporativo, entregar información sobre los grupos de interés, rendir cuentas, transparentar la gestión, e informar a la sociedad en general.

Para capturar esta disponibilidad de contribuir a la conservación de las AP, es necesario ofrecer la opción de productos o paquetes (nombre de senderos, miradores, infraestructura básica o específica para AP, etc.), que pueden adquirir/intervenir a empresas, para ampliar su marketing en el sector ambiental donde aún no existe esta posibilidad.

En el caso de patrocinios y donaciones corporativas, estos pueden ser un mecanismo de recaudación de fondos importante para las áreas protegidas, incorporando a empresas en el apoyo económico de las AP.

En Ecuador existen 100 grupos económicos que contienen 3.082 compañías y concentran alrededor del 22% de todos los ingresos generados por el país. El 73% de las empresas (2.250 empresas) que forman parte de los grupos económicos cuenta con prácticas o proyectos como parte de políticas de RSE (EKOS Negocios). Tomando en cuenta las 2.250 empresas que practican RSE y el porcentaje de interés de estas hacia el ambiente, se puede deducir que aproximadamente 990 empresas estarían interesadas en apoyar iniciativas de protección del ambiente, como por ejemplo Punto Verde (mentefactura, 2010).

#### **Voluntariados**

En cuestión de voluntariados —si es posible colocarlos en un marco legal vigente— se puede reducir los gastos en los que incurre el sistema, al incorporar el trabajo voluntario, ya que actualmente el gasto en personal representa más del 60% del

<sup>12</sup> Información facilitada por el PSF a través del especialista de fondos concursables, con base en el Manual Operativo del Mecanismo de Fondos Concursables del Ministerio del Ambiente, 2013.

gasto total. Por otro lado, este mecanismo permitiría incorporar personal altamente calificado y especializado en actividades requeridas para el SNAP. En este sentido, y a corto plazo, se considera a esta como una de las principales estrategias para desarrollar planes de Sostenibilidad Financiera para las AP, ya que se podrían incorporar estudiantes de maestría, nacionales o extranjeros, con especialidad en finanzas, economía y administración.

Un ejemplo claro de este tipo de apoyo es el Programa de Servicio Civil Ciudadano implementado por el MAE; a través del cual, la sociedad civil puede involucrarse en temas de cuidado ambiental de las AP del SNAP

### **Donaciones**

En cuestiones de donaciones/contribuciones personales estas se deben generar bajo un esquema que permita agrupar mecanismos que se “ajusten” a los potenciales donantes/contribuyentes, tanto nacionales como extranjeros. Estos podrían enfocarse, por ejemplo, en esquemas del tipo “adopte una hectárea”, “adopte un animal”, “contribución adicional a la tarifa de ingreso al AP” o a “donaciones en ánforas en los aeropuertos”. En los primeros dos casos se requiere definir una contribución anual y de un efectivo esfuerzo de comunicación y promoción del mecanismo, que indique a los contribuyentes sobre el destino efectivo de sus fondos; mientras que, los últimos apelan más a valorar la experiencia de visita y a dejar una donación para ayudar a la conservación de las AP.

### **Venta de productos bajo la marca Punto Verde**

Este mecanismo se basa en los servicios turísticos de las AP que son regidos por la Autoridad Ambiental e incluyen los centros de visitantes y sus oportunidades de negocios, la operación y/o habilitación de tiendas de artesanías. El Ministerio del Ambiente está trabajando en desarrollar una Estrategia de Mercadeo y Comercialización de los productos de la marca Punto Verde; de la cual se desprende la oportunidad de gestionar una iniciativa para la incubación de un emprendimiento de productos tipo *souvenirs* y artesanales con fines de generación de recursos económicos y asociativos con poblaciones locales que generaría re inversión en las AP del PANE.

El proceso de reinversión de los recursos económicos generados por este mecanismo, se establece mediante un porcentaje de ganancias sobre el límite de utilidades que será destinado a una cuenta dispuesta por la Dirección Financiera de Planta Central y, será registrada en el presupuesto público como recursos de autogestión de las AP.

En el Ecuador ya se estableció el sello “Punto Verde”, que consiste en un reconocimiento por “buenas prácticas ambientales” y/o una certificación por “producción más limpia”. Al momento 9 entidades cuentan con el reconocimiento y 20 cuentan con la certificación. El MAE está desarrollando una estrategia que vincule a estas organizaciones con la iniciativa de los productos de la marca “Punto Verde” y de esta manera generar mecanismos financieros adicionales.

La tabla 10 presenta los pasos estratégicos para la diversificación de fuentes y de mecanismos financieros para garantizar la Sostenibilidad Financiera del SNAP a largo plazo.

**Tabla 10:** Estrategia para la diversificación de fuentes y mecanismos financieros para el SNAP

ESTRATEGIA 6	El SNAP cuenta con una diversidad de herramientas efectivas para la generación de ingresos.										
Objetivo de la estrategia	Atraer y aprovechar la máxima cantidad de los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades de manejo, así como diversificar también las fuentes de ingreso, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos estatales.										
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Canalizar fondos bajo el modelo de programas/proyectos de inversión con fondos fiscales, de cooperación bilateral o multilateral para el financiamiento de AP.	Se elabora un proyecto de inversión para AP que contemple la sostenibilidad financiera de las inversiones realizadas a través del Proyecto PANE y el Programa de Apoyo al SNAP										
	El proyecto se negocia a través de la Cooperación Internacional y/o SENPLADES										
	Para la siguiente reposición GEF, el MAE canaliza el Pro Doc de un proyecto relacionado al manejo de AP, mínimamente de \$8.000.000 para su negociación en el portafolio de biodiversidad.										
Se fortalece la Cooperación Técnica Internacional a través de proyectos que permitan un apoyo técnico al sistema en general, y a mejorar acciones contempladas en los programas de manejo de las AP.	El MAE desarrolla un proyecto para consideración de la cooperación técnica, tomando en cuenta las necesidades generales del SNAP para su fortalecimiento y sostenibilidad.										
Fortalecer al FAP como uno de los mecanismos financieros más adecuados para el financiamiento de AP.	El MAE y el FAN gestionan ante los cooperantes el incremento de los recursos del FAP para su capitalización y uso anual de los intereses generados de dicha capitalización.										
	Con el incremento de recursos del FAP, se incluye, al final del período, a todas las AP para que se beneficien de este fondo anual.										
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) aportan al financiamiento de las AP.	El MAE prepara un portafolio de intereses para negociación con los GAD que se benefician de las AP del PANE. Este portafolio debe estar orientado al pago por servicios ambientales a fin de que se aporte al financiamiento real de las AP.										
	Se establecen las figuras legales que permitan convenios de apoyo para financiar en mediano y largo plazo acciones contempladas en los programas de manejo y acorde a los Planes de Ordenamiento Territorial, legalmente reconocidos en el COOTAD.										



ESTRATEGIA 6		El SNAP cuenta con una diversidad de herramientas efectivas para la generación de ingresos.									
Objetivo de la estrategia		Atraer y aprovechar la máxima cantidad de los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades de manejo, así como diversificar también las fuentes de ingreso, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos estatales.									
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
El SNAP cuenta con un sistema de cobro aprobado para convenios para actividades dentro de AP, especialmente para servicios turísticos	Se prepara una propuesta técnica y legal para evaluar, seleccionar y definir las tarifas, tasas y permisos que deben cobrarse dentro de AP, de acuerdo a los gastos que genera la actividad, y busca mecanismos para que los recursos recaudados se reinvierta en los programas de manejo de AP.										
	Se establece la propuesta a la reforma de la normativa para que la operación turística (control de visitantes, monitoreo de la capacidad de carga y control y vigilancia en los sitios de uso público, mantenimiento de infraestructura e instalaciones turísticas, colocación de señalética, limpieza de baterías sanitarias, control y recolección de desechos producidos por los visitantes, entre otras) esté financieramente equiparada con el cobro por este concepto y permita la reinversión de esos recursos en las AP o a nivel del SNAP.										
	Se desarrollan planes de negocios para toda la infraestructura e instalaciones construidas por el MAE y que se utilizan para servicios turísticos a fin de definir su mantenimiento a largo plazo.										
	Todas las AP que reciben visitantes tienen y aplican un sistema de monitoreo de visitantes.										
	Se implementa sistema de información para dar seguimiento a los valores recaudados en cada una de las AP.										
	Se implementa un sistema de recaudación <i>on line</i> , digital o manual eficiente. Se implementa en la DNB un equipo técnico que dé seguimiento a las recaudaciones.										
	Se establecen lineamientos estándares para la suscripción de convenios de cooperación para la concesión o prestación de servicios turísticos. En los lineamientos se deben definirse claramente los beneficios en especies o efectivo para las partes, de manera que se transforme en un negocio sostenible financieramente.										

ESTRATEGIA 6		El SNAP cuenta con una diversidad de herramientas efectivas para la generación de ingresos.									
Objetivo de la estrategia		Atraer y aprovechar la máxima cantidad de los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades de manejo, así como diversificar también las fuentes de ingreso, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos estatales.									
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
El SNAP cuenta con un sistema de cobro aprobado de convenios, para actividades dentro de AP, especialmente para servicios turísticos	Se realizan estudios de mercado y planes de inversiones para cada caso.										
	Se contempla dentro de los convenios, la inclusión de las comunidades cercanas a las áreas protegidas en la prestación de servicios turísticos; para esto, se elabora el registro de comunidades que podrían ser beneficiadas con negocios sostenibles dentro o en zonas de amortiguamiento en AP.										
	Se analizan opciones de mecanismos financieros que permitan la generación de ingresos de manera sostenible para las comunidades (convenios, comodatos contratos), y se analizan las figuras legales que permitan efectivizar los mecanismos financieros y que logren generar ingresos tanto para el MAE como para las comunidades.										
	Se establece un sistema de gestión administrativa-financiera que permita dar seguimiento a los convenios o contratos, de manera que se puede obtener información relacionada a cuánto se gasta o cuánto se recupera con las concesiones de los servicios. También se analiza las responsabilidades, y consecuencias de las partes, de asumir costos adicionales en las concesiones.										
	Se establece un sistema de seguimiento al cumplimiento de los planes de inversión y negocios en las AP.										
	Se definen instrumentos de evaluación y seguimiento efectivos y oportunos a los convenios o contratos para la prestación de servicios turísticos que se suscriben, que permitan que esta actividad no represente una carga más a todas las que ya debe cumplir el personal de AP.										



ESTRATEGIA 6		El SNAP cuenta con una diversidad de herramientas efectivas para la generación de ingresos.									
Objetivo de la estrategia		Atraer y aprovechar la máxima cantidad de los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades de manejo, así como diversificar también las fuentes de ingreso, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos estatales.									
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
El SNAP cuenta con un sistema de contratos y cobro aprobado para acuerdos de uso y manejo de biodiversidad en las AP.	Se realiza un estudio de mercado sobre el potencial de emprendimientos basados en el aprovechamiento de la biodiversidad dentro del SNAP y los valores adecuados a ser cobrados por los convenios de uso y manejo de la biodiversidad.										
	Se desarrolla e implementa un modelo de convenio con actores privados y con comunidades para proyectos de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad dentro del SNAP.										
El SNAP cuenta con una estrategia de promoción, comercialización y mercadeo de productos de marketing de causa, bajo la marca Punto Verde.	Se desarrolla e implementa el plan de promoción, comercialización y mercadeo de los productos y servicios de marketing de causa bajo la marca Punto Verde, que incluya un modelo de gestión financiera que defina reinversión, retención, oportunidades de negocio o ganancias en efectivo o especies.										
	Se desarrolla e implementa el modelo de gestión financiera para que los recursos obtenidos de la promoción y mercadeo de los productos costeen en cierta medida las actividades de conservación en el SNAP.										
Se cuenta con una estrategia o plan de acción para Pago o Compensaciones por Servicios Ambientales PSA para el SNAP, que permitan cubrir costos de conservación de AP.	Se desarrolla el Estudio de la Valoración Económica del SNAP.										
	Se define un plan estratégico para el pago por el uso o el impacto en el aprovisionamiento de servicios ambientales del SNAP, de manera que se puedan cubrir costos de conservación de las AP.										
Se cuenta con un modelo de cobro simple y unificado para los mecanismos financieros desarrollados.	Se cuenta con un modelo de cobro simple y unificado para los mecanismos financieros desarrollados.										

ESTRATEGIA 6	El SNAP cuenta con una diversidad de herramientas efectivas para la generación de ingresos.										
Objetivo de la estrategia	Atraer y aprovechar la máxima cantidad de los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de las prioridades de manejo, así como diversificar también las fuentes de ingreso, considerando un balance entre recursos fiscales, ingresos de autogestión y cooperación internacional, a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos estatales.										
Macroproceso	Actividad	Cronograma									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
El MAE ha desarrollado estrategias de comunicación para aumentar la conciencia pública y promover la conservación del SNAP.	Se fortalece con mayores aplicaciones el SIB, de manera que los usuarios tengan mayores opciones de revisar información sobre AP, realizar los trámites de pagos de tasas, permisos y tarifas.										
	Se implementa el programa de comunicación para el SNAP.										



Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno



Reserva Marina Galera  
San Francisco



6

Reserva de Producción  
de Fauna Chimborazo

# Planificación financiera



Reserva Geobotánica  
Pululahua



La Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP analiza la brecha financiera entre los recursos con los que se cuenta en la línea base 2012 y los recursos estimados para alcanzar dos escenarios de manejo del SNAP (escenario de consolidación y escenario ideal). Dicho estudio da cuenta de una brecha financiera de USD 23,1 millones para cubrir el escenario de consolidación y USD 45,8 millones para el escenario de manejo ideal.

La planificación financiera que se desarrolla en este capítulo considera tres diferentes escenarios propuestos alcanzar el equilibrio entre necesidades y fuentes de financiamiento para el SNAP, en un plazo de 10 años:

- ▶ Escenario conservador: cubrir la brecha financiera del escenario de consolidación del SNAP en 4 años y de manejo ideal en 10 años.
- ▶ Escenario mejorado: cubrir la brecha financiera del escenario ideal del SNAP en 5 años.
- ▶ Escenario matriz productiva: desarrollar un potencial modelo de gestión en el que se constituye al SNAP como empresa pública.

Cada uno de los escenarios arriba mencionados utiliza como fuentes de recursos las actualmente existentes, así como los mecanismos propuestos en este documento. La siguiente tabla resume los mecanismos utilizados en cada uno de los escenarios:

**Tabla 11:** Escenarios financieros por mecanismos y fuentes de financiamiento para la gestión del SNAP

Escenario	Mecanismos	Fuentes	
Conservador	Mecanismos tradicionales	Cooperantes	Bilateral ONG
		Fondos públicos	Presupuesto estatal FAP
		Otros actores del Estado	GAD Ministerios Otros
	Mecanismos propuestos	Mecanismos relacionados al turismo Marketing de causa	
Mejorado	Mecanismos tradicionales	Cooperantes	Bilateral ONG
		Fondos públicos	Presupuesto estatal FAP
		Otros actores del Estado	GAD Ministerios Otros
	Mecanismos propuestos	Mecanismos relacionados al turismo Marketing de causa	
Matriz productiva	Mecanismos tradicionales	Fondos públicos	
	Mecanismos propuestos	Compensación por servicios ambientales	
		Tarifas al turismo	
		Marketing de causa Acuerdos y fondos concursables para el manejo y uso sostenible de biodiversidad/bioprospección nacional en combinación con iniciativas comunitarias.	

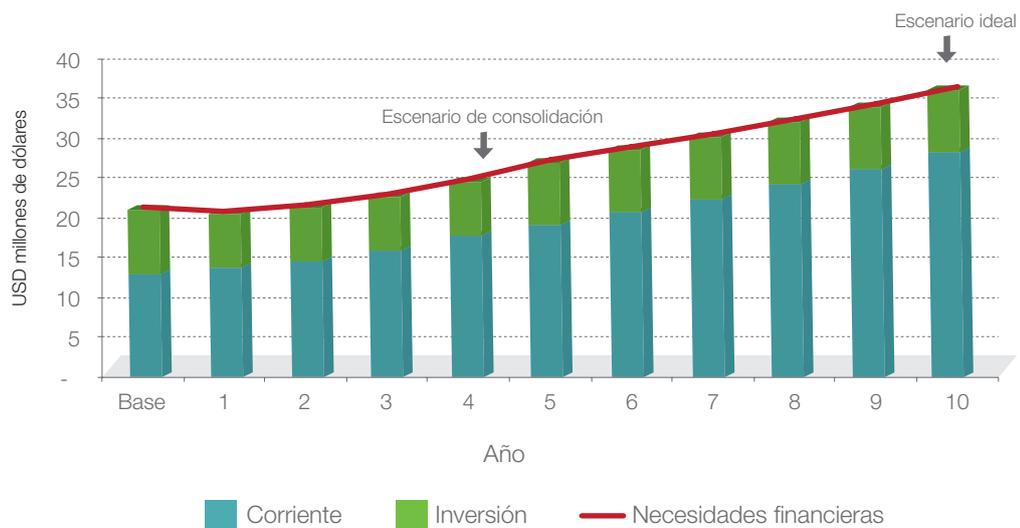
## 6.1 Proyección de necesidades financieras para el escenario conservador

A continuación, se presenta la proyección de las necesidades financieras del SNAP en la que se evalúa la evolución de las necesidades de gasto corriente y de inversión necesaria para alcanzar un escenario de consolidación en 4 años y de manejo ideal en 10 años (gráfico 18).

En el escenario conservador se supone un crecimiento acelerado del gasto corriente, pasando de un crecimiento del 5% en el primer año hasta el 11% en el cuarto, alcanzando así el monto necesario para cubrir el gasto corriente del escenario de consolidación. A partir del quinto año, se asume que el gasto corriente crecería a un ritmo del 8% anual. De esta manera, se aseguraría que al final del décimo año de la proyección, se alcanzaría el monto correspondiente al gasto corriente del escenario de manejo ideal del SNAP.

Por otro lado, el gasto de inversión considera para los cuatro primeros años lo requerido para financiar las necesidades de infraestructura, vehículos y medios de transporte, estimados en la Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP para el escenario de consolidación. Finalmente, a partir del quinto año, se asume que el gasto de inversión anual sería equivalente al del año base 2012 (aproximadamente USD 8 millones), llegando a cubrir el gasto de inversión del escenario ideal en el sexto año de la proyección.

**Gráfico 18:** Escenario conservador: Proyección de las necesidades financieras



En resumen, en este escenario se alcanza el rubro de necesidades financieras de consolidación en 4 años, mientras que en 10 años se llegaría a una situación ideal de manejo del SNAP.

## 6.1.2 Proyección de flujos financieros

En esta sección se detalla el proceso de construcción de los flujos financieros del escenario conservador para la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP. A continuación, se describen las fuentes de ingreso a partir de mecanismos de financiamiento existentes y los propuestos (gráfico 20).

### 6.1.2.1 Mecanismos tradicionales

Para este escenario se toman en cuenta como fuentes de ingresos tradicionales a los ingresos obtenidos mediante fondos públicos, mismos que se han dividido en dos componentes: el presupuesto estatal asignado para el SNAP y el FAP. Efectivamente, el presupuesto estatal<sup>13</sup> del primer año corresponde al asignado en el año base (2012). A partir del segundo año, se asume un crecimiento sostenido del 0,5% anual hasta el cuarto año. Este porcentaje (0,5%) permite alcanzar el valor proyectado de necesidad financiera del escenario consolidado. Mientras que desde el quinto año hasta el final de la proyección, se asume un crecimiento del 6% anual.<sup>14</sup> Dicha tasa de crecimiento permitirá, en cambio, alcanzar el nivel de necesidad proyectado para el escenario ideal de manejo.

Por otro lado, se asume que los recursos obtenidos a través del FAP son aquellos declarados por el FAN en el año base, y se mantienen constantes en todos los años de la proyección.

Por su parte, los ingresos que se obtendrían de los "otros actores del Estado"<sup>15</sup> fueron tomados de la línea base de la Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP, bajo el supuesto de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) mantendrían constante su aporte al SNAP en cada año de la proyección. En tanto que se asume un crecimiento del 0,5% anual de la contribución de las otras instituciones gubernamentales hasta el cuarto año, y a partir del quinto año, se proyecta un crecimiento del 5% anual.

13 El gasto estatal se compone de los recursos gubernamentales asignados en el año base (2012) más los recursos que el MAE destinará por concepto del proyecto de Delimitación física y desarrollo de turismo sostenible en el PANE.

14 La tasa de crecimiento proyectada en este estudio es igual al crecimiento anual que ha tenido el Presupuesto General del Estado entre 2013 y 2014. Efectivamente, el presupuesto estatal pasó de USD 32.366,83 millones en el año 2013 a USD 34.300,64 millones en el año 2014.

15 Los otros actores de Estado están ncompuestos por: los GAD, Carteras de Estado, y otras instituciones, como por ejemplo, las Juntas Parroquiales, la Policía Nacional, etc.

En el caso de los fondos que provendrían de la cooperación internacional, se considera lo declarado por dichos actores. Si bien esta declaración se la realiza por proyecto/programa, para efectos de esta estimación se considera que la vida útil de cada uno de dichos proyectos es de cuatro años. Es así que a partir del quinto año se proyecta un crecimiento del 3%<sup>16</sup> al monto declarado, puesto que se asume que la cooperación internacional desarrollará nuevas iniciativas durante el tiempo proyectado. Esta es la tasa mínima de crecimiento (3%) que permitirá alcanzar el nivel de recursos financieros necesarios proyectados en este escenario.

### 6.1.2.2 Mecanismos propuestos

En cuanto a los mecanismos propuestos en este estudio, específicamente, los relacionados con uso turístico, se supone una implementación gradual de los mismos. Efectivamente, se espera que dichos mecanismos comiencen a generar recursos a partir del cuarto año. Estas estimaciones de flujos proyectadas asumen un incremento del 9% anual en el número de visitantes debido a la agregación de valor del sistema. En efecto, según la cadena de turismo realizada bajo el marco de la Nueva Matriz Productiva que impulsa el Gobierno actual, se destaca el explosivo crecimiento que ha tenido la visita al SNAP por sus atractivos naturales y alta biodiversidad.<sup>17</sup> (gráfico 19).

**Gráfico 19:** Evolución de visitantes en Áreas Protegidas



16 La tasa de crecimiento del 3% es conservadora, debido a que no se cuenta con información de los nuevos posibles proyectos que podrían ser financiados por la cooperación.

17 El Ecuador ocupa el puesto 13 entre 140 países en los segmentos que están asociados a su patrimonio natural, según el Travel and Tourism Competitiveness Index Data Analyzer publicado por el World Economic Forum 2013.

Este escenario contempla obtener ingresos basados en un porcentaje del presupuesto diario que gastan los visitantes nacionales (8%) y extranjeros (12%) en el SNAP, como pago de uso de los servicios generados dentro de las diferentes AP. Para realizar este cálculo se utilizaron los resultados de Rodríguez et al. (2000), en donde se establece un presupuesto diario de USD 27 para visitantes nacionales y de USD 57 para visitantes extranjeros.<sup>18</sup> El gasto total de los turistas equivale a la multiplicación del presupuesto diario por el número de visitantes del SNAP.<sup>19</sup>

Se considera, además, que se podría recibir un incremento en el ingreso por concepto de patentes de operación turística, que **bordea 128%**, a través de la regularización de las empresas que actualmente ofertan paquetes en el SNAP sin pagar las patentes correspondientes y sin incrementar los valores.<sup>20</sup> Desde el año 3, se proyecta un incremento anual del valor de la patente de acuerdo a la tasa de inflación anual, que para el año 2013 fue 2,7.

En cuanto a la proyección de ingresos por concepto de tarifas por el uso de servicios turísticos, se estimó que el número de turistas que arriban a las AP para acampar asciende **al 1% del total de visitantes**. Además, se adicionó un valor de **USD 0,50 por concepto de pago de parqueaderos dentro de las AP**. Para este cálculo, se asumió que el **50% de las familias**<sup>21</sup> visitantes de origen nacionales arriban a las AP en auto propio.

Respecto a la fuente de ingresos por marketing de causa, en particular la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), se estima una contribución del sector corporativo mediante la disposición de invertir en el SNAP. Efectivamente, a partir del primer año se proyecta que cada empresa grande invertirá en el SNAP un valor de alrededor de USD 15.000 anuales, en tanto que las medianas invertirían USD 1.500. Esta estimación se basa en el estudio de mercado realizado en el año 2007,<sup>22</sup> que destaca que mediante una campaña mediática enfocada, se lograría la inclusión de dos empresas

18 Originalmente, el presupuesto diario de los visitantes nacionales y extranjeros fue de USD 20 y USD 40, respectivamente, en 2006. Dichos valores fueron ajustados a valores de 2013 a través del Índice de Precios al Consumidor, publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

19 Debido a que el registro de los visitantes nacionales que llegan al SNAP incluye niños, es necesario ajustar el dato a perceptores de ingreso. Para solucionar este inconveniente en el registro se utiliza el número promedio de integrantes por hogar (3,8), establecido en el Censo de Población y Vivienda de 2010, de los cuales 1,6 son perceptores de ingresos.

20 Existen actualmente 75 operadoras turísticas que han obtenido la patente desde la planta central, y 77 operadoras turísticas cuya patente ha sido emitida desde las direcciones provinciales. Sin embargo, este estudio encontró evidencia de que las operadoras ofertan paquetes turísticos, incluso en AP, de las cuales no cuentan con autorización. Para mayor información, refiérase al Proyecto de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Valoración de las Tasas a ser aplicadas por concepto de Patentes para Operación Turística, filmaciones y fotografía profesional, con fines comerciales, en las áreas protegidas del PANE, 2014.

21 Se asume que una familia está conformada por cuatro personas.

22 Según el estudio realizado para elaborar un plan de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (2007), el 68% de las empresas en el Ecuador son donantes, siendo el 77,6% de empresas grandes y el 57,8% de medianas realizan donaciones. En cuanto a los sectores beneficiarios de éstas, se encuentra que principalmente se orientan a la conservación del medioambiente, entre otros sectores. El 15% del total de las empresas considera a la conservación del medioambiente como el tercer sector en importancia a ser priorizado para otorgarle donaciones, con lo que se evidencia que este es un tema que cobra importancia en el país. El 50% de las empresas donantes manifestaron que su aporte promedio oscila entre los USD 500 y USD 5.000.

grandes y diez empresas medianas en el primer año. El número de empresas grandes se incrementaría cada año de cinco en cinco hasta alcanzar cincuenta empresas en el décimo año, en tanto que las empresas medianas se incrementarían a razón de diez en diez hasta alcanzar cien empresas.

**Gráfico 20:** Escenario conservador: Proyección de fuentes de ingreso

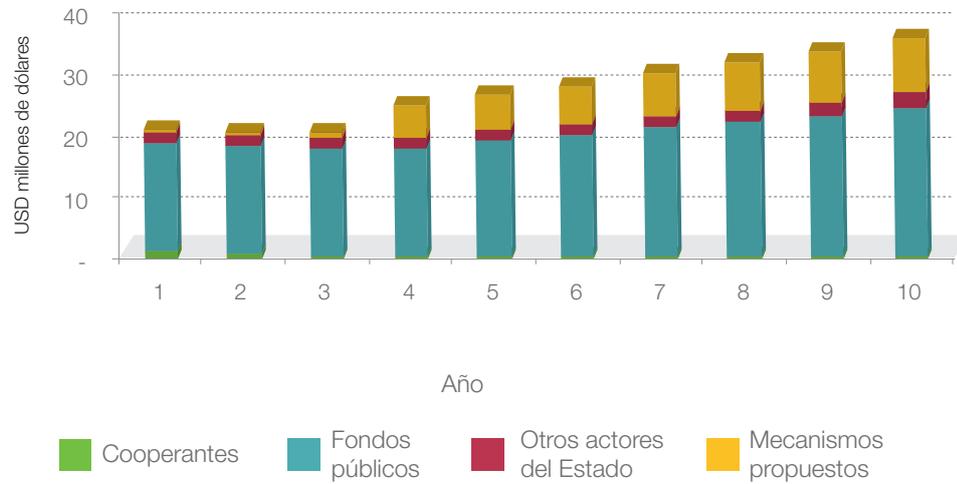


Tabla 12: Escenario conservador: Proyección de fuentes de ingreso

Fuentes	Estructura Porcentual									
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Cooperantes	6%	4%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	1%	1%
Bilateral	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ONG	5%	4%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	1%	1%
Fondos públicos	84%	85%	87%	71%	70%	70%	69%	69%	68%	68%
Presupuesto Estatal	75%	76%	77%	64%	63%	63%	63%	63%	63%	62%
FAP	9%	9%	9%	7%	7%	7%	6%	6%	6%	5%
OTROS ACTORES DEL ESTADO	8%	8%	9%	7%	7%	7%	7%	7%	6%	6%
GAD	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ministerios	8%	8%	8%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Otros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Mecanismos relacionados al turismo	1%	1%	1%	19%	20%	20%	21%	21%	22%	22%
Marketing de causa	0%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>



Fuente: Ministerio del Ambiente

## 6.2 Proyección de necesidades financieras para el escenario mejorado

### 6.2.1 Proyección de necesidades financieras

A continuación, se presenta la proyección de las necesidades financieras de gasto corriente y de inversión necesaria para alcanzar un escenario de manejo ideal en cinco años (gráfico 21).

Se asume un incremento acelerado del gasto corriente, pasando de un crecimiento del 5% en el primer año hasta el 30%<sup>23</sup> en el quinto año, a fin de alcanzar la meta financiera establecida. A partir del sexto año, el gasto de inversión se incrementaría de acuerdo a la inflación anual, misma que para el año 2013 asciende a 2,72%.<sup>24</sup> Por otro lado, el gasto de inversión proyectado se construyó en base a supuestos similares a los considerados en el escenario de consolidación; es decir, para el caso del monto de inversión de manejo ideal se requiere USD 39,5 millones, mismos que son distribuidos equitativamente durante los cinco primeros años de la proyección. A partir del sexto año hasta el décimo año, se proyecta un gasto anual de alrededor de USD 8 millones, monto similar a lo invertido durante el año base 2012.<sup>25</sup>

Por consiguiente, en este escenario se alcanza el rubro de necesidades financieras para una situación ideal de manejo del SNAP en cinco años, luego de lo cual se asume una desaceleración del crecimiento de estas necesidades.

**Gráfico 21:** Escenario mejorado: Proyección de las necesidades financieras



23 Esta tasa de crecimiento se estima con el propósito de alcanzar la meta financiera establecida en el análisis de necesidades en un período de cinco años.

24 Índice de Precios al Consumidor, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

25 Para mayor detalle refiérase al estudio MAE, 2013.

## 6.2.2 Proyección de flujos financieros

### 6.2.2.1 Mecanismos tradicionales

En este escenario, mismo que plantea cubrir la meta financiera para alcanzar el escenario ideal en cinco años, se considera que el presupuesto estatal asignado al SNAP presenta una tasa de crecimiento del 7% anual, mientras que el de las carteras de Estado restantes que contribuyen al SNAP, se incrementa a razón del 6% anual. Este supuesto se basa en la tasa de crecimiento del Presupuesto General del Estado, mismo que se ha incrementado a un ritmo del 6% anual entre 2013 y 2014.

### 6.2.2.2 Mecanismos propuestos

En este escenario se espera que los mecanismos de turismo comiencen a generar recursos a partir del cuarto año. Efectivamente, se proyecta obtener ingresos basados en un porcentaje del presupuesto diario que gastan los visitantes nacionales (8%) y extranjeros (10%) en el SNAP, como pago de uso de los servicios turísticos generados dentro de las diferentes AP. Se supone un presupuesto diario de USD 40 para visitantes nacionales y USD 70 para visitantes extranjeros.<sup>26</sup> El gasto total de los turistas equivale a la multiplicación del presupuesto diario por el número de visitantes del SNAP.<sup>27</sup>

En el caso de operación turística, el supuesto empleado es el mismo que en el escenario conservador.

En cuanto a la proyección de ingresos por concepto de tarifas por el uso de servicios turísticos, se estimó que el número de turistas que arriban a las AP para acampar asciende al 2% del total de visitantes.<sup>28</sup> Además, se adicionó un valor de USD 1 por concepto de pago de parqueaderos dentro de las AP. Para este cálculo se asumió que el 50% de las familias<sup>29</sup> visitantes de origen nacionales arriban a las AP en auto propio.

En cuanto a los ingresos obtenidos a través del marketing de causa, se mantiene el supuesto de que cada empresa grande invertirá en el SNAP un valor de USD 15.000 anuales, mientras que las medianas invertirán USD 1.500. Se supone que el número

26 Originalmente, el presupuesto diario de los visitantes nacionales y extranjeros fue de USD 20 y USD 40, respectivamente, en 2006. Dichos valores fueron ajustados a valores 2013 a través del Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

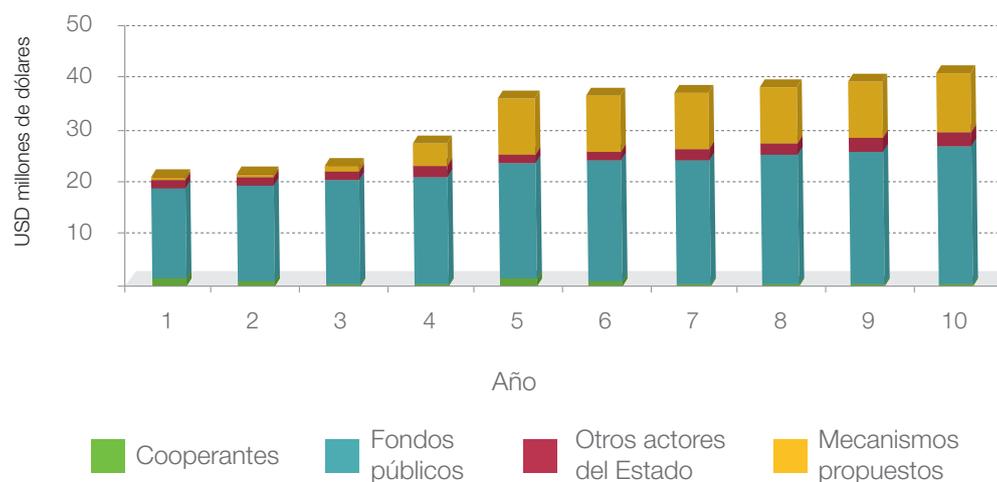
27 Debido a que el registro de los visitantes nacionales que llegan al SNAP incluye niños, es necesario ajustar el dato a perceptores de ingreso. Para solucionar este inconveniente en el registro, se utiliza el número promedio de integrantes por hogar (3,8) establecido en el Censo de Población y Vivienda de 2010, de los cuales 1,6 son perceptores de ingresos.

28 Actualmente no se cuenta con un estimado del número de visitantes que arriban a las áreas protegidas con el propósito de acampar dentro del SNAP. Por lo que se supone que hasta el cuarto año de gestión se realizarán las promociones necesarias, a fin de lograr que el 2% de los visitantes estén dispuestos a realizar actividades de *camping* en las APs.

29 Se asume que una familia está conformada por cuatro personas.

estimado de empresas grandes se mantiene; y, que el número de empresas medianas que participarían en el primer año serían 40, mismas que aumentarían de 40 en 40 hasta llegar a las 400 empresas en el décimo año de esta proyección. Este supuesto es razonable si se considera que, de acuerdo al SRI, 409 empresas tendrían ingresos sobre USD 1 millón de dólares.

**Gráfico 22:** Escenario mejorado: Proyección de fuentes de Ingreso



**Tabla 13:** Escenario mejorado: Proyección de fuentes de ingreso

Estructura Porcentual										
Fuentes	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Cooperantes	6%	4%	2%	1%	4%	2%	1%	1%	1%	1%
Bilateral	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ONG	5%	4%	2%	1%	4%	2%	1%	1%	1%	1%
Fondos Públicos	84%	86%	85%	76%	62%	63%	64%	65%	65%	66%
Presupuesto Estatal	75%	77%	77%	69%	57%	58%	59%	60%	61%	61%
FAP	9%	9%	8%	7%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
OTROS ACTORES DEL ESTADO	8%	8%	8%	7%	5%	5%	6%	6%	6%	6%
GAD	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ministerios	8%	8%	7%	6%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Otros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Mecanismos relacionados al turismo	1%	1%	3%	15%	27%	27%	26%	26%	25%	25%
Marketing de causa	0%	1%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%
<b>Total</b>	<b>100%</b>									

Fuente: Ministerio del Ambiente

## 6.3 Escenario: Matriz productiva

Para la construcción de este escenario, se realizaron los siguientes supuestos:

### 6.3.1 Mecanismos tradicionales

- ▶ Los costos corrientes se tomaron de la estimación del gasto corriente para el escenario ideal del análisis sobre la *Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP* (MAE, 2013).
- ▶ La inversión inicial se considera como el monto necesario para cubrir el escenario de consolidación de la Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP. Las inversiones adicionales equivalen a los costos de los activos fijos para el funcionamiento de una empresa pública.
- ▶ El gasto de inversión considera para el primer año lo requerido para financiar las necesidades de infraestructura, vehículos y medios de transporte, en un escenario de manejo ideal del grupo 1 de AP considerado en el estudio en el inciso anterior. En el segundo año, se invertiría en los requerimientos del grupo 2, en el tercer año se invertiría en el grupo 3; y, finalmente en el cuarto año se mantendría un fondo remanente para la inversión a nivel de sistema de AP.
- ▶ En el primer año de operación de la EP se mantiene el presupuesto asignado al SNAP por el MAE. Este presupuesto disminuye paulatinamente a partir del segundo año hasta el décimo año. Debido a que se trata de una empresa que maneja recursos públicos, como lo son las AP, el Estado tendrá una participación mínima en el presupuesto anual durante su funcionamiento.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> El Estado ecuatoriano financia el funcionamiento de todas las empresas públicas hasta ahora creadas.

### 6.3.2 Mecanismos propuestos

- ▶ Se estima que los ingresos correspondientes a compensación por servicios ambientales equivalen al 1% del ingreso por concepto de la exportación proyectada de productos mineros extraídos de los proyectos estratégicos de este sector.<sup>31</sup>
- ▶ Se considera que los ingresos que se obtendrían por tarifas al turismo se basan en un porcentaje del presupuesto diario que gastan los visitantes nacionales (8%) y extranjeros (10%) en el SNAP. Para realizar este cálculo se establece un presupuesto diario de USD 100 para visitantes nacionales y de USD 250 para visitantes extranjeros. La tarifa al turismo equivale a la multiplicación del porcentaje del presupuesto diario por el número de visitantes del SNAP para nacionales y extranjeros.
- ▶ Se estima que los ingresos correspondientes al marketing de causa provendrían del pago de USD 15.000<sup>32</sup> por cada empresa que participaría de esta iniciativa. Se esperaría un incremento del 4% durante los siguientes años.
- ▶ Los ingresos proyectados por concepto de acuerdos y fondos concursables para el manejo y uso sostenible de biodiversidad/bioprospección nacional en combinación con iniciativas comunitarias se estima que alcanzaría USD 18 millones en el décimo año. Esta estimación se basa en un mercado que potencialmente ascendería a USD 160 millones y que estaría conformado por lo menos de 150 empresas.<sup>33</sup>

31 En base a las proyecciones de la producción y exportación de minerales metálicos de los cinco proyectos emblemáticos impulsados por el Gobierno nacional, se estableció que se implementaría un mecanismo financiero de retención de un porcentaje a la exportación de productos mineros, el cual asciende al 1% del valor total.

32 *Ibid*, referencia 22.

33 Se estimó en función de las siguientes fuentes: <[http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/biodiversity/Community\\_Biodiversity\\_Products\\_From\\_Latin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean.pdf](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/biodiversity/Community_Biodiversity_Products_From_Latin_America_and_the_Caribbean.pdf)>, <[http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/biodiversity/Report\\_ENG.pdf](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/biodiversity/Report_ENG.pdf)>, <[http://www.comunidadandina.org/Upload/20111020174423libro\\_Biocomercio1.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/20111020174423libro_Biocomercio1.pdf)>, <[http://www.pdrs.org.pe/img\\_upload\\_pdrs/36c22b17acbae902af95f805cbae1ec5/PERU\\_COP\\_\\_\\_espa\\_ol.pdf](http://www.pdrs.org.pe/img_upload_pdrs/36c22b17acbae902af95f805cbae1ec5/PERU_COP___espa_ol.pdf)>, <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1590/52818354-2009.pdf;jsessionid=77C42CDDAC9ED286A7C-88E3CD7B2BF3F?sequence=1>>, <<http://www.agriculturaorganicaamericas.net/Regiones/Sur/Chile/Documentos%20CIAO/Presentaciones%20Seminario%20Nacional%20de%20Agricultura%20org%C3%A1nica-%20Vi%C3%B1a%20del%20Mar-%2031%20de%20Mayo,%202013/5.%20Presentaci%C3%B3n%20Vi%C3%B1a%20del%20Mar%20Mayo%202013.pdf>>, Lascano M., Ordoñez G., Suárez P., y Viteri C. (2007). *Valoración económica de los aportes de las Áreas Protegidas a las condiciones de vida de las poblaciones humanas en sus áreas de influencia*. Quito: The Nature Conservancy, mentefactura, Ministerio del Ambiente del Ecuador.

Gráfico 23: Escenario de empresa pública: Proyección de fuentes de ingreso

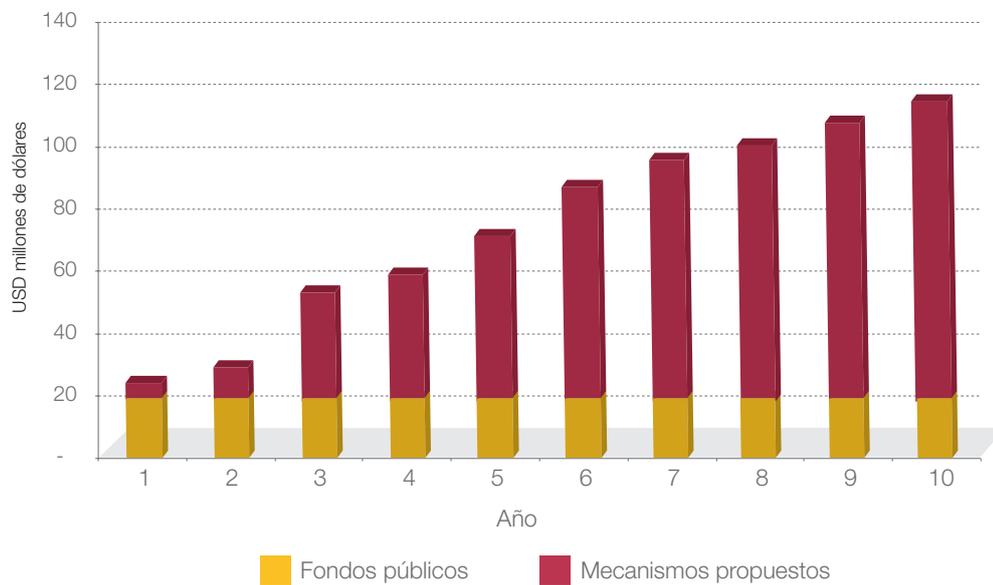


Tabla 14: Escenario de empresa pública: Proyección de fuentes de ingreso

Mecanismos	Fuentes	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
Mecanismos tradicionales	Cooperantes	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Bilateral	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	ONG	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Fondos públicos	79%	64%	38%	33%	27%	22%	21%	19%	18%	17%
	Presupuesto estatal	79%	64%	38%	33%	27%	22%	21%	19%	18%	17%
	FAP	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Otros actores del Estado	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	GAD	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Ministerios	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Otros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Mecanismos propuestos	Compensación por servicios ambientales	9%	17%	18%	24%	21%	17%	17%	17%	17%	16%
	Tarifas al turismo	10%	17%	24%	23%	30%	41%	42%	43%	44%	44%
	Marketing de causa	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Acuerdos y fondos concursables para el manejo y uso sostenible de biodiversidad/bio-prospección nacional, en combinación con iniciativas comunitarias.	0%	0%	19%	20%	22%	19%	20%	20%	21%	22%
<b>Total</b>		<b>100%</b>									



Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno

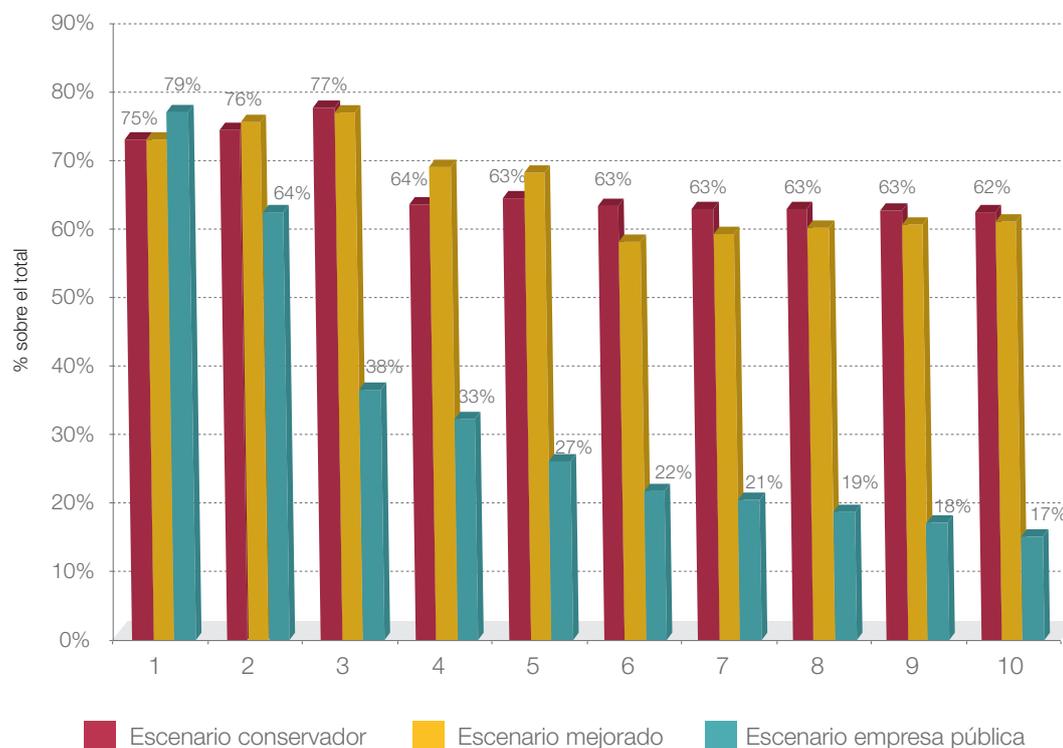
## 6.4 Análisis comparativo de los escenarios para la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP

El ejercicio de construcción de los flujos financieros de los tres escenarios antes mencionados es una aproximación a la complejidad que implica aplicar un plan financiero que permita generar recursos económicos suficientes para sostener financieramente al SNAP.

Los dos primeros escenarios cuentan con un aporte permanente de recursos estatales para su funcionamiento a lo largo del tiempo; mientras que para el caso del funcionamiento del tercer escenario (empresa pública), la contribución de fondos gubernamentales disminuyen anualmente, pasando de cubrir el 79% de los ingresos totales en el primer año a **17% en el décimo año** (gráfico 24).

Se debe considerar que si bien el primer escenario cubre la brecha de financiamiento del escenario de consolidación establecida en la *Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP* al cuarto año, recién al décimo año de funcionamiento, bajo el esquema planteado en este escenario, se podría lograr alcanzar un manejo ideal del sistema.

**Gráfico 24:** Comparación entre escenarios de la contribución del recurso estatal al presupuesto del SNAP



**Tabla 15:** Comparativo entre fondos estatales en tres escenarios propuestos (Millones de dólares)

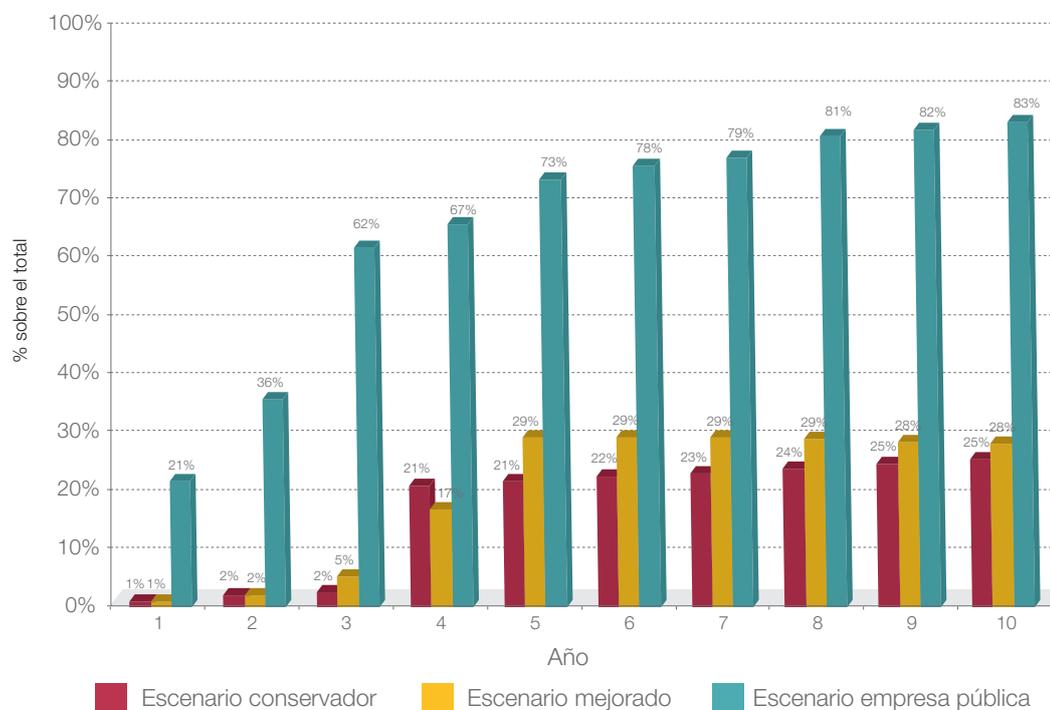
Escenario	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
Escenario conservador	17,577	17,655	17,734	17,813	18,769	19,783	20,857	21,996	23,203	24,483
Escenario mejorado	17,577	18,676	19,851	21,110	22,456	23,279	24,135	25,026	25,951	26,914
Escenario empresa pública	19,692	19,692	19,692	19,692	19,692	19,692	19,692	19,692	19,692	19,692

El escenario mejorado permite alcanzar la meta financiera establecida para el escenario ideal en cinco años. Sin embargo, para conseguirlo se requiere un esfuerzo estatal considerable, debido a que la contribución de fondos públicos de aproximadamente 77% del total, son requeridos para su funcionamiento.

Tanto el escenario **conservador como el escenario mejorado** evidencian una alta dependencia de recursos del Estado. A pesar de que dichos recursos han sido fundamentales para el desarrollo del SNAP desde su creación, estos se encuentran sujetos a presiones políticas y económicas.

En cuanto al escenario que contempla la **creación de una EP** del SNAP, se concibe a dicha institución como una sociedad de derecho público **con autonomía financiera**, económica, administrativa y de gestión. Esto implica que su funcionamiento dependerá mayoritariamente de los ingresos **que esta pueda generar**. Efectivamente, en este escenario, la construcción de flujos financieros se encuentra basada en el desarrollo de alternativas innovadoras de financiamiento, como los son los pagos por compensación por servicios ambientales y **mecanismos de mercado propuestos** en esta consultoría, que permitan generar, incrementar, ampliar y fortalecer las fuentes de ingreso de la empresa pública. Cabe resaltar que dichos mecanismos se basan en el aprovechamiento de los productos y servicios del SNAP, y que fueron construidos desde la perspectiva de realizar cobros a los usuarios reales de las AP, en lugar de depender de recursos estatales y fondos de cooperación. Es así que en el escenario de EP se proyecta recibir recursos estatales de manera decreciente los siete primeros años de funcionamiento; mientras que, en los años posteriores, el financiamiento de la misma depende exclusivamente de los ingresos que la empresa pública **genere mediante los mecanismos propuestos** (gráfico 25). En tanto que en los dos otros escenarios, el aporte de los mecanismos propuestos apenas **bordea el 16%**, en promedio, del total de fuentes de ingresos.

**Gráfico 25:** Comparación entre escenarios de la contribución de ingresos por mecanismos propuestos al presupuesto del SNAP



**Tabla 16:** Comparativo entre fondos generados por mecanismos propuestos en tres escenarios (Millones de dólares)

Escenario	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
Escenario conservador	0,223	0,408	0,503	5,237	5,754	6,309	6,907	7,610	8,362	9,169
Escenario mejorado	0,223	0,453	1,200	4,665	10,511	10,695	10,880	11,064	11,249	11,434
Escenario empresa pública	5,273	11,129	32,262	40,453	52,571	70,221	76,049	82,386	89,277	96,773



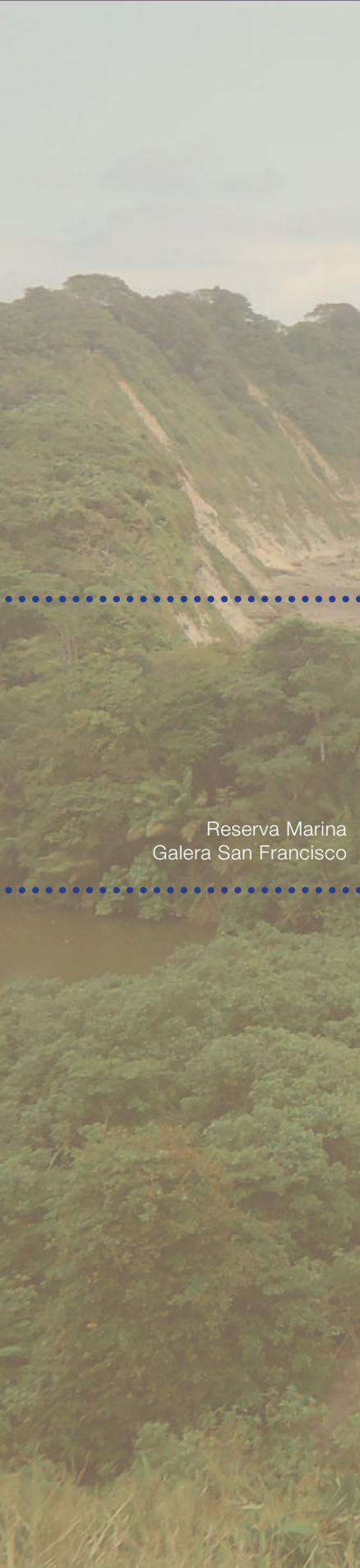
Fuente: Ministerio del Ambiente

Reserva Biológica  
Limoncocha

7



# Conclusiones y recomendaciones



Reserva Marina  
Galera San Francisco



- ▶ Al considerar que las AP son el 20% (aprox.) del territorio nacional y el primer mecanismo de conservación de biodiversidad en el Ecuador, se evidencia que la consecución de los objetivos del nuevo régimen de desarrollo, caracterizado por el cambio de las matrices energética y productiva, depende en gran medida del SNAP.
- ▶ Por lo tanto, el MAE se propone priorizar el manejo del SNAP como parte central de su política sectorial, mediante un modelo de gestión que no solo asegure su sostenibilidad financiera, sino que además sea el pilar del desarrollo de la bioindustria dentro de la matriz-productiva del Ecuador.
- ▶ Esto involucra redimensionar las metas y el alcance de esta ESF del SNAP. Al operar dentro de la dinámica de matriz productiva y energética; efectivamente, el objetivo va más allá de cubrir las necesidades financieras del SNAP; sino plantear todos los argumentos e insumos necesarios para que se visualice la contribución.
- ▶ Esta ESF del SNAP demuestra iniciativa política y se convierte en una herramienta de articulación multisectorial, que deja claramente sentado el liderazgo del MAE, no solo en la conservación y manejo de las AP, sino también en la posibilidad de generar beneficios económicos basados en el aprovechamiento inteligente de la biodiversidad, como la principal ventaja comparativa del Ecuador.
- ▶ La ESF del SNAP, como instrumento de planificación política, se enmarca y debe desarrollarse en tres niveles: normativo, de política pública e institucional; ya que se trata de un instrumento que, si bien es de política pública, también está insertado en una norma y debe ser aplicado o implementado por una o varias instituciones.

La ESF del SNAP es en consecuencia un instrumento de articulación multisectorial que se propone multiplicar los mecanismos de financiamiento de las actividades de conservación, como una necesidad propia de un sistema que ha logrado acelerar notablemente su nivel de consolidación en los últimos años.

- ▶ En el marco de la ESF del SNAP, la Sostenibilidad Financiera del SNAP se entiende como la habilidad para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo, a fin de cubrir sus necesidades bajo un modelo de gestión eficiente, que dé cumplimiento a los objetivos de conservación y el mandato constitucional para el sector estratégico de biodiversidad, tomando en cuenta la participación social y asegurando un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales.
- ▶ La ESF del SNAP propone cumplir con la visión: “Al finalizar el año 2018 el SNAP será el sistema de AP mejor conservado de América Latina”. Esto se espera alcanzar por medio de un modelo de gestión eficiente que cumpla los objetivos de conservación, que tome en cuenta la participación social y asegure un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, e identifique

oportunidades, genere capacidades y promueva las condiciones para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo, con el fin de cubrir las necesidades de financiamiento del SNAP.

- ▶ El marco estratégico de la ESF del SNAP que plantea este documento, presenta los principales lineamientos de la política que permitan responder en un plazo de 10 años, a los retos planteados a partir de contraponer el análisis de la situación actual con la visión y escenario deseado. La planificación considera tres componentes estratégicos que no necesariamente deben desarrollarse de forma secuencial; es decir, pueden implementarse de forma paralela. Estos componentes contemplan seis estrategias bajo las cuales se desarrollan diferentes subprocesos, actividades y un cronograma de implementación. Cabe mencionar, que la implementación de estas estrategias responderán a la viabilidad técnico - legal que la coyuntura política permita.
- ▶ Al considerar las implicaciones normativas, administrativas, institucionales y políticas que tendría la administración de los cuatro subsistemas del SNAP, además de la variedad de actores públicos y privados que conformarían o participarían en el sistema, los objetivos y políticas a las que se debería alinear, y la relación que debería tener con otros ministerios y políticas sectoriales (como turismo, investigación y producción) o niveles de gobierno descentralizado (parroquial, municipal, provincial), resulta evidente la necesidad de desarrollar y normar el SNAP, especialmente de cara a fortalecer su alineamiento hacia la nueva matriz productiva y energética del país.
- ▶ Desde una perspectiva de costo—efectividad y uso racional de los recursos, esta estrategia ofrece oportunidades para mejorar significativamente la planificación financiera, con el fin de lograr ahorros y mejorar la eficiencia en la ejecución de recursos en áreas estratégicas como la ejecución de procesos y mecanismos de apoyo al SNAP, compras públicas y la gestión especializada de recursos humanos.

La ESF busca multiplicar el número de mecanismos de financiamiento del SNAP a través de figuras como los convenios de administración de infraestructura y servicios en las AP, los cuales, más allá de generar recursos frescos para el sistema, ofrecen oportunidades en términos de costos evitados, al compartir responsabilidades de manejo con actores privados y comunidades.

Dentro de esta misma línea, a partir del nuevo modelo de gestión para el SNAP, se prevé una nueva generación de herramientas de planificación y gestión que mejoren la productividad y eficiencia en el uso de recursos financieros. Esto incluye una revisión profunda de herramientas como planes estratégicos, planes de manejo, planes operativos anuales, sistemas de monitoreo y evaluación. Se busca acercar cada vez más la asignación de recursos financieros a criterios de efectividad de manejo y costo eficiencia de las inversiones en el SNAP.

- ▶ En cuanto al número de fuentes y mecanismos financieros del SNAP, se propone avanzar en el camino hacia la diversificación de los mismos. Se plantea una estrategia de desplazamiento sistemático de las fuentes públicas por los nuevos mecanismos de autogestión que involucran más al sector privado. En este sentido, se propone mantener la totalidad de los mecanismos de financiamiento vigentes (gráfico 17), con un énfasis en el fortalecimiento de las capacidades para asegurar un mayor nivel de cobertura y efectividad en el cobro. En base a un análisis de prefactibilidad legal y económico, se propone la implementación de una gama de mecanismos financieros innovadores, diferenciados en cuatro categorías, basadas en el uso que se da a las AP y los servicios ambientales que proveen:
  - Pagos o compensaciones por el uso o impacto en servicios ambientales (sobre todo los servicios de regulación y diferentes servicios de aprovisionamiento)
  - Mecanismos financieros basados en los servicios ambientales culturales vinculados con el uso turístico
  - Mecanismos financieros para el uso y el manejo de la biodiversidad y los recursos no-maderables
  - Marketing de causa bajo la marca del Punto Verde, basado en el valor intrínseco atribuido al SNAP y su biodiversidad.
- ▶ Considerando que la ESF se encuentra bajo la regulación y articulación del SNAP como sistema, y que se plantea un menú de opciones jurídicas y políticas para asegurar la sostenibilidad financiera del SNAP, la implementación de la ESF del SNAP depende de una estrategia política, legal e institucional, que tiene como objetivo el establecimiento, la regulación, el funcionamiento, la gestión y el control del SNAP con sus cuatro subsistemas.
- ▶ Bajo el liderazgo del MAE la EP estaría conceptualizada como un modelo revolucionario a nivel mundial, en coherencia con la aspiración de ejercer proactivamente un papel protagónico como potencia mundial de biodiversidad. Esto es coherente con el objetivo de tener el SNAP mejor conservado de la América Latina; y, complementa de manera brillante el posicionamiento que impulsa el Estado ecuatoriano, a través de la marca país, para potenciar su participación en el mercado internacional de ecoturismo.

- ▶ Los resultados de este estudio muestran que la institucionalidad más atractiva, que se debería establecer para una administración del SNAP que garantice su sostenibilidad financiera a largo plazo, es la de una empresa pública (EP), precisamente en virtud de sus beneficios administrativas y financieras. La Constitución en su art. 315 define que este tipo de empresas se puede constituir para “la gestión de sectores estratégicos (como son la biodiversidad, el patrimonio genético y el agua)”. En cuanto a los aspectos financieros, se establece que los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Además, consta la capacidad de obtener créditos para inversiones definidas, lo que incrementaría el nivel de eficiencia en cuanto al manejo de recursos financieros y el abastecimiento financiero de las AP.
- ▶ Dentro del análisis económico, se realizó la proyección financiera de tres escenarios que se proponen alcanzar el equilibrio entre necesidades y fuentes de financiamiento para el SNAP, en un plazo de diez años. El primer escenario, **denominado conservador**, propone cubrir la brecha financiera del escenario de consolidación del SNAP en cuatro años y de manejo ideal en diez años. El segundo **escenario, mejorado**, consiste en alcanzar el presupuesto necesario para un manejo ideal en un período de cinco años, lo que conllevaría un esfuerzo fiscal y un incremento de los ingresos de autogestión considerables. En estos dos primeros escenarios, sus fuentes de ingreso se basan tanto en mecanismos tradicionales como en dos categorías de mecanismos financieros propuestos en este estudio. Dichos mecanismos son compatibles con el modelo actual de gestión del SNAP. Un tercer escenario propone el desarrollo de una empresa pública del SNAP. El atractivo principal de este escenario radica en que este nuevo modelo de gestión generaría excedentes a partir del tercer año de implementación de los mecanismos propuestos, mismos que pueden ser reinvertidos directamente en el SNAP, en favor de un manejo y uso sostenible de la biodiversidad, a fin de impulsar el desarrollo de la bioindustria.
- ▶ Los dos primeros escenarios descritos evidencian una alta dependencia de recursos estatales para su funcionamiento. En el año base (2012), el 94% de los ingresos del SNAP provenían del presupuesto del Estado, mientras que se supone que dicha dependencia se reduciría al 62 y 61% en el décimo año de la proyección de los escenarios conservador y mejorado, respectivamente. Por

su parte, en el escenario de la empresa pública la dependencia de fondos gubernamentales disminuye de forma gradual, pasando del 79% de los ingresos en el primer año al 17% en el décimo año.

- ▶ En los dos primeros escenarios, los mecanismos propuestos en esta consultoría, que son compatibles con el modelo de gestión actual, tienen una participación creciente en la proyección de ingresos del SNAP, pasando del 1% en el primer año, al 25% en el décimo año, en el escenario conservador; y, al 28% en el escenario mejorado. Sin embargo, en el caso del escenario de la empresa pública, la autonomía financiera y operativa, otorgada por la Constitución a dichas entidades, facilitaría la aplicación de cuatro categorías de mecanismos, en lugar de las dos categorías compatibles que se desarrollan en los dos primeros escenarios. Es así que los ingresos generados en la empresa pública mediante los mecanismos innovadores presentarían una proporción del 21% en el primer año, alcanzando cubrir el 83% de los ingresos totales en el décimo año de la proyección.
- ▶ Para la implementación de los procesos estratégicos propuestos en la ESF del SNAP relacionados con el establecimiento del marco legal e institucional, el establecimiento de la EP y el diseño y la implementación de los mecanismos financieros propuestos, se recomienda la realización de estudios detallados de carácter legal, institucional y financiero para cada macroproceso establecido.



El Área de Recreación Nacional  
El Boliche

## Bibliografía

- Biocomercio Andino. (2012). *Programa Nacional de Biocomercio Sostenible*. Quito.
- Bovarnick A., J. Fernández Baca, J. Galindo, H. Negret, (2010). *Financial Sustainability of Protected Areas in Latin America and the Caribbean*. Quito: Investment Policy Guidance, United Nations Development Programme (UNDP) and The Nature Conservancy (TNC).
- Business and Biodiversity Offsets Programme. (2008). *Biodiversity offsets*. Recuperado de: <<http://bbop.forest-trends.org/>>.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, R.O. Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, R.O. Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador, publicado en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Cordero, D., A. Moreno, M. Kosmus. (2008). *Manual para el desarrollo de mecanismos depago/compensación por servicios ambientales*. Quito: GTZ.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo de Población y Vivienda. (2010).
- Efficacitas Consultora (2009). Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair. Quito.
- Eftec, IEEP *et al.* (2010). *The use of market-based instruments for biodiversity protection – The case of habitat banking. Summary report to the European Commission DG Environment. eftec*. London.
- Estrategia Mundial para la Conservación, publicada por WWF, UICN y el PNUMA, 1980.
- Evaluación de Ecosistemas del Milenio. (2005). *Ecosistemas y el bienestar humano: síntesis*. Washington, DC: Island Press.
- Galindo, J, Eguez, T., Rivera, J. (2009) *Consultoría para el Establecimiento de Mecanismos de Sostenibilidad Financiera del Parque Nacional Yasuni*, Quito.
- GIZ, UIDE. (2012). Estudio de responsabilidad social de empresas del Ecuador. En *Revista EKOS Negocios*.
- Global Ecolabelling Network. (2004). Introduction to Ecolabelling. Documento de información. Recuperado de: <[http://www.globalecolabelling.net/docs/documents/intro\\_to\\_ecolabelling.pdf](http://www.globalecolabelling.net/docs/documents/intro_to_ecolabelling.pdf)>.
- Gutman, P., S. Davidson. (2007). *A review of innovative international financial mechanisms for biodiversity conservation – With a special focus on the international financing of developing countries' protected areas*. WWF–MPO.
- Lascano M., Ordóñez G., Suárez P. y Viteri C. (2007). *Valoración económica de los aportes de las áreas protegidas a las condiciones de vida de las poblaciones humanas*

*en sus áreas de influencia.* Quito: The Nature Conservancy, mentefactura, Ministerio del Ambiente del Ecuador.

- Ley Orgánica de Empresas Públicas R.O. 48–S, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 48, 16–X–2009.
- Libro IX del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Medio Ambiente (TULAS), expedido el Decreto Ejecutivo No. 3516, publicado en el Registro Oficial, Suplemento 2 del 31 de marzo 2004.
- Melgarejo L., Sánchez J., A. Chaparro, F. Newmark, M. Santos, C. Burbano, C. Reyes. (2002). *Aproximación al estado actual de la bioprospección en Colombia*. Editorial Car-graphics.
- Mentefactura, 2007. Informe Final: Plan de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). Preparado para The Nature Conservancy. Ecuador, 2007.
- Ministerio del Ambiente. (2013). *Estudio de Necesidades y Brecha de Sostenibilidad Financiera del SNAP. Proyecto Sostenibilidad Financiera del SNAP GEF – PNUD*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2010). Documento de Trabajo: Análisis de Aspectos Técnicos de los Servicios Ambientales. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2006). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 – 2016*. Quito: Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Ministerio del Ambiente, Ponencias del Ministerio del Ambiente para el Fortalecimiento y Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Quito, Ecuador, Resumen del Primer Congreso Nacional de Áreas Protegidas, 2004.
- Rodríguez, A., P.A. Garzón, A. Corral, C. Baus, A. Drumm, S. Cazar, K. Lindberg, E. Falconí. (2007). *Valoración económica del turismo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas: un estudio de caso de siete sitios de visita en áreas protegidas del Ecuador continental*. Quito: The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Green Consulting, EcoCiencia, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- Sander, K, Cranford M. (2010). Financing Environmental Services in Developing Countries. En 2010 *Environmental Strategy, Analytical Background Papers*. The World Bank Group.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017*. Quito.
- Servicio de Rentas Internas. (2001). *Ranking de Contribuyentes Especiales: Ingreso e Impuesto a la Renta Causado*.
- Wunder, S. (2006). *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*. En *CIFOR Occasional Paper*, No. 42. Jakarta.

## Glosario de términos

**Análisis Financiero:** Este es el proceso sistemático de definición de los costos e identificación de las formas de cubrirlos. El análisis financiero consiste en cuantificar las necesidades y brechas financieras de una AP o del sistema de AP, incluida la creación de nuevas AP.

**Área Nacional de Recreación:** Superficie de 1000 hectáreas o más en la que existen fundamentalmente bellezas escénicas, recursos turísticos o de recreación en ambiente natural, con fácil acceso desde centros de población.

**Área protegida (AP):** 1) Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados (UICN); y, 2) Un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (CDB). Si bien estas dos definiciones difieren levemente, ambas expresan esencialmente el mismo mensaje.

Las áreas protegidas operan como instrumentos regulatorios para el uso de la tierra, imponiendo restricciones de acuerdo con funciones y objetivos específicos de manejo de la conservación. Los diferentes grados de restricción del uso de la tierra van desde la prohibición de visitas, lo que permite una conservación estricta, hasta los paisajes terrestres y marinos protegidos donde la protección de la biodiversidad tiene lugar junto con las actividades de producción reguladas y, a menudo, la existencia de comunidades humanas residentes. Dada esta función subyacente, los sistemas nacionales de AP son una de las estrategias de manejo más eficaces para evitar una conversión excesiva hacia otros usos de la tierra y para proteger los ecosistemas y los servicios prestados para el desarrollo y el bienestar humano.

**Biocomercio:** Actividad de recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (recursos genéticos, especies y ecosistemas) que involucran prácticas de conservación y uso sostenible y son generados con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

**Biodiversidad o Diversidad biológica:** Es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres, marinos y otros acuáticos y; los complejos ecológicos de los que forman parte: comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

**Bienes y servicios de consumo:** Gastos necesarios para el funcionamiento operacional de la administración del Estado.

**Brecha:** Diferencia monetaria entre la línea base y los manejos básicos e integral.

Este monto es el presupuesto requerido para satisfacer las necesidades de manejo de las AP en el marco de un escenario dado, que no están cubiertas por el presupuesto disponible actualmente para AP.

**Categoría de manejo:** Este término se refiere a un estándar mundial para la planificación, establecimiento y manejo de AP. En la gestión de las AP, niveles de manejo o intervención que se ha asignado a un determinado, sitio, según sus características ecológicas, presencia de comunidades locales y otros factores adicionales.

**Costo de adquisición:** Precio de compra más los gastos inherentes a la misma.

**Ecoturismo:** Viajes emprendidos para conocer sitios o regiones de calidad natural o ecológica única, o la provisión de servicios para facilitar dichos viajes naturales relativamente no perturbadas, para disfrutar, estudiar y apreciar la naturaleza que promueven la conservación, tienen un menor impacto del flujo de visitantes y permiten la participación socioeconómica activa y beneficiosa de las poblaciones locales.

**Empresa Pública:** Son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

**Escenario:** Este término es una descripción plausible y a menudo simplificada de la forma en que puede evolucionar el futuro, sobre la base de un conjunto coherente e internamente consistente de supuestos acerca de las fuerzas y relaciones determinantes fundamentales.

**Escenario de manejo básico:** Los programas esenciales de manejo para garantizar la protección de las funciones básicas del ecosistema.

**Escenario de manejo ideal:** Es un conjunto de programas de manejo para el funcionamiento óptimo del ecosistema.

**Ficha de puntaje de sostenibilidad financiera:** Una herramienta diseñada para asistir a los gobiernos, los donantes y las ONG en la tarea de investigar y registrar aspectos significativos de un sistema de financiamiento de AP —sus cuentas y sus fundamentos estructurales subyacentes— para mostrar tanto la salud y el estado actual de las AP como para indicar si el sistema como un todo avanza en el largo plazo hacia una situación financiera mejorada. La ficha de puntaje está diseñada para los sistemas nacionales de AP, pero podría ser utilizada por las entidades subnacionales, por ejemplo, estatales, regionales o municipales, o por redes de Áreas Marinas Protegidas (AMP).

**Financiamiento disponible:** El presupuesto anual total del gobierno central asignado al manejo de las AP, el financiamiento extrapresupuestario (canalizado a través de fondos estatales, fondos fiduciarios, ONG y fundaciones) asignado a su manejo y el porcentaje de ingresos generados para su reinversión.

**Gastos Corrientes:** Decremento bruto de activos o incremento de pasivos que experimenta una entidad como resultado de las operaciones que constituyen sus actividades normales, encaminadas a la generación de ingresos. En el caso de una área protegida, la actividad no es necesariamente en función de un ingreso, sino de la conservación. Se necesitan erogaciones que serán canceladas antes y después de doce meses, desde la fecha del año fiscal correspondiente.

**Gastos Directos:** Gastos en personal de planta en las áreas protegidas y otros gastos operativos que apoyan directamente al manejo y desarrollo de las áreas.

**Gasto de Inversión:** Adquisición de activos que sirven para futuros flujos de réditos económicos hacia la empresa, asociados con el activo; el costo del activo para la empresa puede ser cuantificado confiablemente. En el caso de las áreas protegidas, el rédito está en la conservación y sus futuros flujos dependerán de esta adquisición.

**Gasto en personal:** Gastos por las obligaciones con los servidores y trabajadores del Estado, por servicios prestados.

**Gasto Público:** Este término se refiere al gasto de los gobiernos nacionales y locales, y de algunas instituciones con respaldo gubernamental, en el sistema de AP del país.

**Gobernanza de las áreas protegidas:** Es la forma de gestión establecida dentro de un AP. La Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN reconoce cuatro tipos principales de gobernanza, cada una con varias subcategorías: gubernamental, compartida, privada y áreas comunitarias conservadas.

**Ingresos corrientes:** Ingresos que proveniente del poder impositivo ejercido por el Estado, de la venta de sus bienes y servicios de la renta de su patrimonio y de ingresos sin contraprestación. Están formados por impuestos, fondos de seguridad social, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios de consumo, rentas de sus inversiones y multas tributarias y no tributarias, transferencia sin contraprestación, donaciones e ingresos.

**Ingresos de autogestión:** Ingresos que se originan por la venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, derechos, rentas de inversiones, multas y otros que se generan por las actividades propias de las entidades y organismos. En ningún caso podrán ser considerados como ingresos de autogestión las transferencias que por algún motivo reciban las entidades y organismos del sector público de otras que pertenezcan al mismo ámbito o las participaciones que le correspondan en ingresos pre asignados.

**Mecanismos Financieros:** mecanismos de mercado que se utilizan para obtener ingresos, proveer incentivos económicos o soluciones financieras para asegurar la

provisión de servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad.

**Necesidades Financieras:** costos estimados para el manejo de AP en un escenario dado.

**POA:** herramienta de planificación que permite la ejecución de las actividades del Ministerio del Ambiente a partir del Plan Estratégico formulado a largo plazo.

**Presupuesto gubernamental:** Estos recursos para las AP son los fondos anuales asignados por el Ministerio de Finanzas al Ministerio de Ambiente, que luego son asignados a las autoridades a cargo de las AP.

**Producto Interno Bruto:** El PIB es el valor total de mercado de los bienes y servicios producidos dentro de una nación en un período dado (generalmente un año).

**Servicios ambientales:** Procesos o funciones y productos ecológicos o del ecosistema que representan contribuciones directas e indirectas al bienestar humano.

**Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP):** Conjunto de parques nacionales, reservas ecológicas, reservas de producción faunística y otras categorías que el Estado ecuatoriano ha delimitado geográficamente en busca de su conservación.

**Sostenibilidad Financiera:** Habilidad para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo a fin de cubrir los costos de administración y manejo de las áreas protegidas bajo un modelo de gestión eficiente, que de cumplimiento a los objetivos de conservación tomando en cuenta la participación social y asegurando un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales.

**Subsistema de Áreas Protegidas:** conjunto de AP cuyas operaciones están regidas por un marco legal. En algunos países, las redes pueden estar sujetas a un marco legal y, por consiguiente, deben ser clasificadas como un subsistema.

**Tarifas de usuario:** Este instrumento es el pago de una tarifa a cambio de la recepción directa de un servicio público por la parte beneficiada.

**Valor:** Este concepto se refiere a los recursos de una AP que podrían ser explotados para producir un beneficio. Por lo tanto, el valor consiste, en este contexto, en los beneficios potenciales.

**Valor contable:** Costo de adquisición o de donación, más los incrementos o disminuciones durante la vida útil del bien.

**Vida útil:** Los bienes de larga duración destinados a las actividades administrativas o productivas, que se incorporen a proyectos o programas de inversión.



Reserva Biológica  
Limoncocha



## Anexo

### FICHA DE PUNTAJE – PARTE II – EVALUACIÓN DE ELEMENTOS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

#### Componente 1 – Marco legal, regulatorio e institucional

Elemento 1– Apoyo legal, de políticas y regulatorio para la generación de ingresos por AP					
Ninguno (0)	Algunos (1)	Varios (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Están establecidas leyes o políticas que facilitan los mecanismos de ingresos del AP					
	1			1. Existe una estrategia de SF en proceso, pero no leyes que le acompañen, tales como la estrategia nacional de biodiversidad o el plan estratégico del SNAP.	1. Asegurar vinculación entre ESF, SNAP y la ENB, así como otras estrategias de planificación del territorio. ESF aprobada y publicada.
				2. El responsable del AP no es ordenador de gasto y no tiene la competencia para generar fondos.	2. Revisar el modelo de gestión de AP, alcances y roles de los diferentes actores; empresa nacional de AP, otros mecanismos para asegurar reinversión.
				3. Hace falta homologación y reglamentación para tasas vigentes.	3. Actualización Libro 9 del TULAS, consultoría que se encuentra en marcha. Incrementar el número y diversificar los mecanismos de financiamiento.
				4. Desfase entre instrumentos de política vigentes para el SNAP, y la constitución, PNBV y otros instrumentos de política macro. Plan estratégico está en vigencia, pero no presenta consideraciones específicas sobre la SF del SNAP.	4. Actualizar las herramientas de política del SNAP al proyecto político vigente (Plan estratégico SNAP, ENB, y legislación ambiental secundaria); elaborar discurso de AP y buen vivir, y revisar su incorporación y alcance dentro del nuevo PNBV.
				5. Existe una propuesta de código ambiental que aún no está aprobado por la Asamblea, pero en este no se establece nada sobre la SF del SNAP.	5a. Incluir dentro de la propuesta de código ambiental instrumentos específicos o menciones claras a favor de la SF del SNAP. 5b. Trabajar a nivel de legislación ambiental secundaria (reglamentos, normativa, etc.) .
				6. Fragilidad para instrumentos como el FAP.	6. Nueva estrategia para capitalizar el FAP; el FAP debe estar dentro de la política pública, y su funcionamiento debe estar claramente definido por la autoridad ambiental.
(ii) Existen instrumentos fiscales como impuestos sobre turismo y agua ó incentivos fiscales para promover el financiamiento de AP					
	1			1. Impuesto al turismo no existe en beneficio del SNAP, pero sí existen patentes, permisos y otros rubros que colecta el MINTUR, sin que exista un beneficio directo al AP.	1a. Verificar la posibilidad de aprovechar parte de los recursos recaudados por MINTUR para ser reinvertidos dentro del SNAP.

Elemento 1– Apoyo legal, de políticas y regulatorio para la generación de ingresos por AP					
Ninguno (0)	Algunos (1)	Varios (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
				2. No se conoce la existencia de impuestos relacionados al agua; hay 3 fondos del agua en operación para la conservación de cuencas (FONAG, y a la vez aportan al sistema de AP. Varios fondos para el agua se han creado, pero no necesariamente benefician al sistema; cada vez es más difícil el cobro del agua por reformas en la constitución). Existía un convenio entre FONAG y MAE para aportes en especies, el cual venció el año anterior.	2a. Vínculo formal entre los fondos o mecanismos municipales de manejo y conservación de cuencas y el financiamiento del SNAP. 2b. Revisar naturaleza jurídica del agua en el Ecuador. 2c. Trabajar a dos niveles a nivel de congreso via ley y a nivel de municipio vía ordenanza. Avanzar en normativas municipales para la conservación (incentivos, tasas, contribuciones).

Elemento 2 –Apoyo legal, de políticas y regulatorio para la distribución y retención de ingresos dentro del sistema de AP.					
No (0)	En desarrollo (1)	Sí, pero requieren mejoras (2)	Sí, satisfactorio (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Están establecidas leyes o políticas para que los ingresos de AP sean retenidos por el sistema de AP					
	1			1. Las AP no retienen ingresos por política de Estado, todo va a la cuenta única.	1. Verificar la viabilidad de mecanismos que brinden autonomía al SNAP, tales como una empresa pública, proyecto emblemático, proyecto de inversión.
				2. Las AP no pueden redistribuir los ingresos generados dentro del sistema.	2. Verificar factibilidad para dar autonomía financiera y administración del SNAP.
				3. Verificar la figura política/legal que opera en Galápagos. El dinero se retiene o existe un compromiso de reinversión del 100% de lo generado.	3. Puntaje ideal si las AP se pueden quedar con el 100% de lo que generan, o que el concesionario se compromete a reinvertir en especies.
				4. El PN Cajas también es autónomo gracias a un convenio de ADM entre ETAPA y MAE.	
				5. En 2009 existió un compromiso interno para que el 50% de lo recaudado por las AP por turismo sea reinvertido dentro de la misma AP.	5. Verificar si operaría una figura similar a la de Galápagos "compromiso de reinversión" . Debe existir una especie de mecanismo o acuerdo de reinversión a través del cual lo que ingresa por parte de turismo se asigna nuevamente a las AP generadoras.
(ii) Están establecidas leyes o políticas para que los ingresos de AP sean retenidos a nivel de sitio de AP					



Elemento 2 – Apoyo legal, de políticas y regulatorio para la distribución y retención de ingresos dentro del sistema de AP.					
No (0)	En desarrollo (1)	Sí, pero requieren mejoras (2)	Sí, satisfactorio (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
0				1. Solo Galápagos y Cajas retienen (verificar si en realidad retienen o existe un compromiso de reinversión?) los ingresos que generan; el resto del SNAP individual no retiene ingresos por disposiciones legales.	1a. Verificar si es posible ampliar estas excepciones a otras AP del sistema. 1b. Verificar posibilidad de comprometer a los GAD en el financiamiento del SNAP, a través de fondos de agua, tasas o mecanismos municipales de pago por servicios ambientales.

Elemento 3 – Condiciones legales y regulatorias para el establecimiento de Fondos (fondos de beneficencia, fondos de amortización o fondos rotativos) [1]					
No (0)	Establecido (1)	Establecido con capital limitado (2)	Establecido con capital adecuado (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Un fondo ha sido establecido y capitalizado para financiar el sistema de AP					
		2		1. El Fondo de Áreas Protegidas (FAP). Actualmente están actualizando la estrategia de capitalización del FAP.	1a. El FAP cuenta con capital adecuado para su operación, y ha cumplido con sus metas de capitalización. 1b. Se ha capitalizado al FAP para cubrir el 100% del SNAP.
Ninguno (0)	Algunos (1)	Varios (2)	Suficiente (3)		
(ii) Han sido creados fondos para financiar AP específicas					
	1			1. Se ha establecido un fondo administrado por CFN para el PN Yasuní, para canalizar los recursos del acuerdo con REPSOL, pero aún no se ha capitalizado.	1. Incrementar los fondos existentes, implementar mecanismos para su capitalización.
				2. Dentro del FAP hay cuentas específicas como la de Sumaco (canje de deuda); además el FAN administra un fondo para el manejo de cuencas (FONAG y Podocarpus), así como el Fondo de Especies Invasoras en Galápagos.	

Elemento 3 – Condiciones legales y regulatorias para el establecimiento de Fondos (fondos de beneficencia, fondos de amortización o fondos rotativos) [1].					
No (0)	Establecido (1)	Establecido con capital limitado (2)	Establecido con capital adecuado (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
No (0)	Parcialmente (1)	Bastante bien (2)	Completamente (3)		
(iii) Los gastos del fondo están integrados en la planificación y contabilidad financiera nacional de AP.					
			3	<p>1. Si se programa anualmente en conjunto entre las AP y el fondo. Su planificación y contabilidad obedecen a requerimientos de AP con aprobación de la dirección de AP.</p> <p>De esta manera para las 12 AP, en las que funciona específicamente, estaría completo.</p>	Incluir el alcance de las contadoras/ asistentes del FAN para contabilizar el 100% de las finanzas del AP.
Elemento 4 – Apoyo legal, de políticas y regulatorio para acuerdos alternativos institucionales para que el manejo de AP reduzca el peso de costos para el gobierno.					
No (0)	En desarrollo (1)	Si, pero necesita mejorar (2)	Si, satisfactorio (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Existen leyes o políticas que permiten y regulan las concesiones para los servicios de AP.					
		2		<p>1. No se reconoce la figura de concesión, en el SNAP opera bajo el nombre de Convenios de administración y manejo de infraestructura y servicios turísticos. Al momento, operan cuatro de estas figuras en 3 AP.</p>	<p>1a. No existen lineamientos internos sobre el alcance, la naturaleza y el modelo de gestión para esta figura.</p> <p>1b. Ampliar el mecanismo a otras AP y servicios dentro de AP.</p>
(ii) Existen leyes o políticas que permiten y regulan el co-manejo de las AP.					
		2		<p>1. La figura se conoce como Apoyo a la Administración y Manejo de las AP. Esta figura se está implementando en PN Cajas.</p>	1. Fortalecer la integración del AP al SNAP.
				<p>2. Difícil proponer expandir este mecanismo a otros municipios.</p>	2. Establecer políticas que regulen el funcionamiento de este mecanismo, que exista un modelo y lineamientos básicos para homogenizar y regular su utilización en el SNAP.
(iii) Existen leyes o políticas que permiten y regulan el manejo gubernamental local de las AP					
		2		<p>1. La constitución reconoce cuatro subsistemas incluyendo el PANE. Desde 2010 existen los lineamientos aprobados para declaratoria e incorporación de AP, de GAD al SNAP. Los municipios pueden declarar AP y si cumplen con lineamientos pueden ingresar al SNAP.</p>	<p>1a. Incorporar mayor número de AP.</p> <p>1b. Estrategia de implementación y consolidación de este subsistema.</p> <p>1c. Mejorar la comunicación y difusión en GAD.</p>
	1			<p>1. Las comunidades y privados también pueden declarar AP. Actualmente se elaboran los lineamientos para la incorporación de estas AP al SNAP; los bosques protectores pasan a ser áreas de interés local.</p>	<p>1a. Normativa específica aprobada y en operación. Estudios de caso para facilitar la operación de la normativa y la socialización.</p> <p>1b. Verificar si tienen exoneración impositiva.</p>



Elemento 5 – Estrategias y políticas nacionales de financiamiento de AP					
No (1)	Sí, pero necesitan mejorar (2)	Sí, satisfactorio (3)		Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Existen políticas y/o regulaciones para los siguientes que deberían ser parte de una Estrategia Nacional de Finanzas de AP:					
– Información financiera y planes comprensivos para un sistema de contabilidad de costos estandarizado y coordinado (para contabilidad basada tanto en entradas como en actividad)					
	2			1. No existe un sistema contable específico para el SNAP.	1. Sistema contable, o al menos de información financiera, a nivel de AP que se actualice periódicamente.
				2. Contablemente el SNAP opera bajo los sistemas contables de e-SIGEF en base a partidas presupuestarias.	2. El sistema se enlaza con los planes operativos anuales, y planes de gestión operativos.
				3. El sistema aún no arroja información detallada de gasto o inversión a nivel de AP.	3. Sistema informático de información financiera específico para el SNAP que genere información a tiempo real.
– Generación de ingresos y niveles de tarifas a través de AP					
	2			1. La política en términos tarifarios actualmente define la gratuidad para el ingreso a las AP (a excepción de Galápagos). Aún no se ha definido una política para la generación de otro tipo de ingresos al SNAP, los cuales se propondrán en la ESF-SNAP.	1. Actualizar los mecanismos para la generación de ingresos, y fortalecer las políticas para el cobro y reinversión en el SNAP. 2. Analizar modelo Ecuador estratégico para reinversión de beneficios en el mismo territorio que los genera.
– Asignación de presupuesto para sitios de AP (criterios basados en tamaño, amenazas, planes de negocio, desempeño, etc.)					
0				1. No se verifican criterios técnicos y homogéneos para la asignación de recursos a las AP. Finanzas le pone un techo al MAE y en la dirección financiera asignan otro tope para las Direcciones Provinciales; y, finalmente, en la provincial se hace un tercer filtro de adjudicación a las AP individuales. La gente de la dirección financiera está lejos del manejo del AP, por lo que no hay un criterio técnico para la asignación de recursos. Cuando existen AP con proyectos FAP, generalmente se disminuyen los aportes estatales.	1. Establecer un sistema de asignación de recursos vinculado a efectividad de manejo y cumplimiento de los objetivos de conservación.
– Salvaguardas para asegurar que la generación de ingresos no afecte negativamente los objetivos de conservación de AP					
	2			1. En al menos 6 AP existen SIMAVIS; no se verifica otra medida específica para disminuir los impactos del turismo.	1a. Principios claros sobre los objetivos del financiamiento, políticas y discurso de la sostenibilidad financiera. 1b. Incremento de personal y capacidades para el manejo de flujos turísticos.

Elemento 5 – Estrategias y políticas nacionales de financiamiento de AP					
No (0)	Sí, pero necesitar mejorar (2)	Sí, satisfactorio (3)		Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
– Planes de manejo de AP a incluir información financiera o planes de negocio asociados					
	2			1. Hay pocos, mayoritariamente los últimos planes de manejo incluyen un análisis de necesidades de financiamiento, pero no desarrolla planes de negocios.	1. Se necesita un modelo de los contenidos y metodologías nacionales que se deben seguir para construir estos instrumentos; que se lo pueda incluir como un producto específico dentro de las consultorías que se van a contratar para actualizar los planes de manejo.
No ha comenzado (0)	En progreso (1)	Completo y adoptado (3)	Bajo implementación (5)		
(ii) Grado de formulación, adopción e implementación de una estrategia financiera nacional					
	1			1. La primera ESF no fue aprobada, pero sirvió como referente por casi una década. Actualmente se está elaborando una estrategia que se espera aprobar el año 2015.	1. Estrategia de financiamiento aprobada oficialmente, publicada y en operación.

Elemento 6 – Valoración económica de los sistemas de áreas protegidas (servicios de ecosistemas, empleos provenientes del turismo, etc.)					
Ninguno (0)	Parcial (1)	Satisfactorio (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Están disponibles estudios de valoración económica sobre la contribución de áreas protegidas al desarrollo local y nacional					
	1			1. Existen un estudio de valoración económica del SNAP (no aprobado); existe un estudio de valoración del aporte del SNAP a la reducción de la pobreza. Ambos estudios se encuentran desactualizados y serán elaborados nuevamente bajo el PSF-SNAP.	1a. Estudio de valoración económica actualizado, validado y completo; se requiere un buen nivel de detalle. Abordar la mayor parte de los temas. 1b. Formato para tomadores de decisión en un formato accesible para diferentes audiencias.
0				1. Los estudios existentes no fueron oficializados, y en consecuencia no han sido utilizados para incidir en procesos de toma de decisiones.	1a. Los estudios permiten un incremento de los presupuestos estatales y facilita la implementación de instrumentos económicos para la conservación, como esquemas de compensación y pago por servicios ambientales. 1b. Los resultados son utilizados por SENPLADES en la planificación de políticas públicas. 1c. Se generan mensajes clave y fundamento para una campaña de comunicación.
	(p. ej. en el Ministerio del Medio Ambiente)	(p. ej. En otros Ministerios sectoriales)	(p. ej. En el Ministerio de Finanzas)		



Elemento 7 –Preparación mejorada del presupuesto del gobierno para sistemas de AP					
No (1)	Parcialmente (2)	Si (3)		Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Las políticas del Gobierno promueven presupuestos para AP, basados en necesidades financieras como se determina en los planes de manejo de AP.					
	2			1. La asignación de recursos no responde directamente a las necesidades de financiamiento de las AP.	1. Los POA están directamente relacionados con los Planes de Manejo.
				2. Los planes de manejo generalmente no definen necesidades de recursos.	2. Análisis de necesidades como instrumento vivo que presente elementos financieros y de manejo en el mismo plano; POA a nivel de AP.
				3. El MAE asigna recursos en función a los POA de las Direcciones Provinciales, no en función a los POA de las AP.	3. Que los planes de manejo tengan un capítulo estandarizado y fortalecido de sostenibilidad financiera. Para aterrizar en una planificación financiera plurianual para que se integren en la planificación anual.
(ii) Los presupuestos de AP incluyen fondos para financiar las estrategias de reducción de amenazas en zonas amortiguadoras (ej. sustento de las comunidades viviendo alrededor de AP).					
	2			1. El presupuesto del AP incluye escasos recursos para comunicación y educación ambiental y relacionamiento comunitario.	1a. Ampliación del alcance y definiciones conceptuales detrás de los programas de manejo del SNAP. 1b. Planes de negocios que impactan fuera del SNAP como estrategia para reducir presiones, como los sistemas alternativos de gestión en áreas de amortiguamiento. 1c. Idealmente tener evidencia que los presupuestos estatales también sostengan actividades en las áreas de amortiguamiento. Aunque en la actualización los planes se mencionan, habría que incorporarlos formalmente en la planificación financiera.
				2. Los proyectos de apoyo al SNAP, cooperación internacional, donaciones, etc., si comprometen dinero público para estos temas; en este caso, se trata de recursos públicos que son ejecutados por otro organismo.	2. Todas las AP deberían tener sus cuentas claras e interiorizadas dentro de la política; reconocer la categoría de gasto; FAP también podría ser otro actor de financiamiento, así como microcréditos.
				3. Actores comunitarios y privados se benefician del Programa Socio Bosque.	
(iii) Los procedimientos administrativos (ej. compras) facilitan que el presupuesto sea gastado, reduciendo el riesgo de futuros cortes al presupuesto causados por la baja tasa de desembolso.					
				1. Ahora es más fácil la adquisición de bienes y servicios a través de los proyectos de inversión.	1a. AP no tienen competencia sobre el manejo de sus recursos, posiblemente podría ser más ágil en la medida que el gasto se pueda ejecutar directamente desde el AP. 1b. Profesionalizar equipos de compras y adquisiciones, fortalecer capacidades para asimilar nuevos recursos.

Elemento 7 – Preparación mejorada del presupuesto del gobierno para sistemas de AP					
No (0)	Parcialmente (2)	Si (3)		Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
				2. Existe una capacidad ampliada del MAE para la ejecución presupuestaria.	2a. Definir procedimientos administrativos y financieros específicos para la realidad de las AP. 2b. Evitar que la experiencia acumulada por los proyectos se pierda cuando terminan, incluyendo bases de datos de proveedores y partidas presupuestarias. 2c. Centro de costos para el SNAP.
(iv) Planes del Gobierno para aumentar el presupuesto, a largo plazo, para reducir la brecha en financiamiento de AP.					
	2			1. Hay un plan para 2013 que cubre el presupuesto para gasto corriente, no va a venir del Estado, sino por inversión, entonces las AP tendrán que presentar sus proyectos de inversión.	1a. Desarrollo de proyecto de inversión para el SNAP que de seguimiento al proyecto PANE. 1b. Uso del Análisis de Necesidades de Financiamiento para mejorar la cobertura de gasto corriente. 1c. Compromiso presidencial y proyecto emblemático, que facilite la movilización de recursos y procesos de contratación.

Elemento 8 – Responsabilidades institucionales claramente definidas para el manejo financiero de AP.					
Ninguno (0)	Parcial (1)	Mejorando (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Mandatos de instituciones públicas en relación con las finanzas de AP son claros y acordados.					
	1			1. Roles, competencias se encuentran claros, pero podrían mejorar y ser más adecuados a la realidad de las AP.	1. Definir roles y responsabilidades más claras al interior del MAE para el manejo de las AP (Modelo de gestión).
0				2. A nivel de Direcciones Provinciales no se especifica asignaciones presupuestarias a nivel de AP, no se reporta ni entrega la información financiera a la planta central periódicamente.	
				3. Existe ambigüedad en cuanto a la coordinación y principio de unidad de mando.	



Elemento 9 – Requisitos de personal bien definidos, perfiles e incentivos a nivel de sitio y de sistema					
Ninguno (0)	Parcial (1)	Casi listo (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) El nivel central tiene suficientes economistas y planificadores económicos para mejorar la sostenibilidad financiera del sistema					
	1			1. Dirección financiera central y las unidades en las direcciones, se ocupan de las finanzas del SNAP, pero no tienen una especialización o herramientas de gestión para mejorar su desempeño.	1a. Modelo de gestión. 1b. Unidad nacional de financiamiento y economía del SNAP. 1c. Justificar las nuevas partidas presupuestarias para que el Ministerio lo pueda contratar y mantener. 1d. Que en cada plan de negocios y manejo se considere los perfiles necesarios para asegurar su implementación.
				2. El FAP tiene un sistema de planificación y capacidades para las AP que atiende; no existe una unidad de sostenibilidad financiera y economía de la conservación que se especialice en estos temas.	
(ii) Hay una estructura organizacional (ej. una unidad dedicada) con suficiente autoridad y coordinación para manejar apropiadamente las finanzas del sistema de AP.					
	1				
(iii) Las responsabilidades del gerente de sitio de las AP incluyen manejo financiero, costo efectividad y generación de ingresos.					
	1			1. En áreas del FAP sí hay manejo financiero y efectividad de costos, existe una contadora administrativa para todas las AP.	1. Revisar el modelo de gestión; perfiles del responsable del AP, normativa secundaria, perfiles de manejadores de AP.
				2. En el resto del sistema, el responsable del AP no es un ordenador de gasto, generalmente no participan en elaboración de los POA o presupuestos operativos, esto depende del director provincial.	2. Ser gerente de AP no es del todo atractivo, no se ha desarrollado suficientemente el perfil profesional para incluir los temas financieros y de generación de ingresos.
(v) Los incentivos presupuestarios motivan a los gerentes de AP a promover la sostenibilidad financiera a nivel de sitio (ej. sitios generando ingresos no necesariamente experimentan cortes en el presupuesto).					
0				1. No hay incentivos en la actualidad para que un responsable del AP genere recursos (de hecho es prohibido), y tampoco promueven un manejo costo-efectivo.	1a. Políticas de incentivos positivos (monetarios y no monetarios) para incrementar generación de ingresos y el manejo costo-efectivo del AP. 1b. Que tal si no son estímulos económicos sino en oportunidades profesionales, promoción, escalafón.
(vi) Evaluación de desempeño de gerentes de sitio de AP incluye evaluación de una planificación financiera coherente, generación de ingresos, recolección de cuotas y manejo costo-efectivo					
	1			1. Los sistemas de evaluación no están bien diseñados pero sí existen, incluyen aspectos financieros y administrativos.	1. Modelo de gestión, plan estratégico, los cuales idealmente deberían ser parte de la evaluación. Incorporar aspectos de financiamiento dentro de las evaluaciones anuales que se generan, pero no solo a nivel de personas, y también de DR y financieros en los DR. Incluir dentro de los procesos de evaluación de la efectividad de manejo. 2. Se pueden mejorar los indicadores y herramientas de evaluación.

Elemento 9 – Requisitos de personal bien definidos, perfiles e incentivos a nivel de sitio y de sistema					
Ninguno (0)	Parcial (1)	Casi listo (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(vii) Hay una capacidad dentro del sistema para auditar las finanzas de AP.					
		2		1. Hay auditoría interna del MAE cada tres años, y cuando hay un problema hay auditoría externa.	1a. El sistema informático debería ser parte de la auditoría. 1b. Auditorías no incluyen el buen uso de recursos ejecutados en las AP por terceros, o de recursos levantados en nombre del SNAP que son ejecutados por otros actores.
				2. Las auditorías para las AP del FAN son completas (Estado y auditores internos y externas), en las otras auditorías internas del MAE únicamente.	
(viii) Los gerentes de AP tienen la posibilidad de presupuestar y planear para el largo plazo (ej. más de cinco años).					
		2		1. Actualmente, sí pueden planificar a través del Plan de Gestión Operativo Anual.	1. Que el Plan de Gestión Operativo Anual se integren a Plan Operativo Anual de las direcciones provinciales y en general del MAE.

Puntaje total del componente 1	Puntaje actual:	45
	Puntaje total posible:	101



Parque Nacional Podocarpus

Fuente: Ministerio del Ambiente



## Componente 2 – Planificación del negocio y herramientas para el manejo costo–efectivo

Elemento 1 – Manejo de AP y planificación de negocios a nivel de AP individual					
No existe (0)	Pobre (1)	Decente (2)	Alta calidad (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Calidad de planes de manejo de AP utilizados (basado en objetivos de conservación, necesidades de manejo y costos basados en análisis costo efectivo)					
		2		1. Es política ministerial que todas las AP tengan su plan de manejo. Los planes tienen objetivos de conservación claros.	1. Guía o manual para la elaboración de los capítulos de sostenibilidad financiera dentro de los planes de manejo.
				2. Los nuevos planes de manejo incluyen costos pero no a detalle, y no sobre una base de un análisis de costo–efectividad.	2. Análisis de costo–efectividad de las diferentes estrategias y programas de manejo.
				3. En algunos planes se habla de plan de financiamiento, aunque no es efectivo, ya es un avance.	
No ha comenzado (0)	Etapas iniciales. Menos del 25% de los sitios dentro del sistema (1)	Casi completo. Más del 70% de los sitios (2)	Completo 100% cobertura (3)		
(ii) Planes de manejo de AP son usados en sitios AP a través del sistema de AP.					
		2		1. Todos tienen a excepción de las AP más pequeñas recientemente creadas. En algunos casos, los planes existen pero no han sido oficializados.	1. 100% de planes de manejo actualizados y vigentes.
(iii) Planes de negocios, basados en formatos estándar y asociados a planes de manejo de AP, y objetivos de conservación, son desarrollados a través del sistema de AP					
	1			1. Existen dos referentes, pero no fueron implementados completamente (PN Machalilla y el Área Nacional de Recreación Boliche ya lo tiene). Yasuni y El Morro tienen un plan de sostenibilidad financiera dentro del plan de manejo.	1. No necesariamente se debería aspirar a tener planes de negocio para cada AP, pero sí a nivel de cada producto o servicio SUCEPTIBLE DE SER comercializado en el SNAP.
(iv) Los planes de negocios son implementados a través del sistema de AP (grado de implementación medido por logro de objetivos)					
	1			1. Existen planes de negocios o de sostenibilidad financiera, pero no están siendo formalmente implementados o reconocidos como vinculantes a la gestión del AP.	1. Reconocimiento formal de los planes de SF/ negocios como herramientas vinculantes a la gestión del AP.
				2. No se puede verificar hasta qué punto han sido formalmente implementados.	2. Condiciones favorables para la implementación de las herramientas, capacitación e incentivos.
(v) Planes de negocios para AP contribuyen a la planificación y elaboración de presupuestos a nivel de sistema.					

Elemento 1 – Manejo de AP y planificación de negocios a nivel de AP individual					
No existe (0)	Pobre (1)	Decente (2)	Alta calidad (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
				2. El 61% de los planes de manejo presentan información sobre sus necesidades de financiamiento.	
(vi) Costos de implementar planes de manejo y negocios son monitoreados y contribuyen a la guía costo-efectivo y al reporte de desempeño financiero.					
0				1. Existe un sistema de monitoreo de la gestión del SNAP, pero este no contempla la gestión financiera dado que la misma recae sobre la Dirección Provincial.	1. Reconocimiento formal de los planes de SF/ negocios como herramientas vinculantes a la gestión del AP y la formulación del presupuesto.

Elemento 2 – Sistemas de contabilidad y auditoría operacional transparentes y útiles					
Ninguno (0)	Parcial (1)	Casi completo (2)	Completo y operacional (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Hay un sistema de contabilidad de costo (operacional y de inversión) transparente y coordinado funcionando para el sistema de AP					
	1			1. A nivel del FAP existe parcialmente para 12 AP del sistema; el e-SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera del Sector Público) del Ministerio de Finanzas permite transparencia en los gastos, pero aún no está a nivel de AP; como SNAP no hay un sistema contable.	1. Sistema administrativo financiero para el SNAP en operación genera información a detalle para cada programa de manejo.
(ii) Sistema de rastreo de ingresos para cada AP establecido y operacional					
	1			1. A partir de la política de Tarifa 0 no se realiza de manera sistemática el monitoreo de ingresos. Los únicos ingresos existentes por concepto de patentes de operación turística entran directamente a las Direcciones Provinciales, y no se reportan o monitorean desde PC.	1. Sistema administrativo financiero para el SNAP en operación genera información a detalle para cada programa de manejo.
(iii) Hay un sistema para que la información contable contribuya a la planificación y preparación de presupuesto a nivel de sistema.					
	1			1. A nivel de sistema aún no existe un sistema, pero si existe a nivel de las AP del FAP. Los presupuestos no se manejan a nivel sistema, sino a nivel de Dirección Provincial.	1. Sistema administrativo financiero para el SNAP en operación genera información a detalle para cada programa de manejo.



Elemento 3 – Sistemas para monitorear y reportar sobre el desempeño en manejo financiero					
Ninguno (0)	Parcial (1)	Casi completo (2)	Completo y operacional (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Todos los ingresos y gastos de AP son reportados completamente y con precisión por las autoridades de AP a las partes interesadas					
	1			1. Las AP ya no reportan ingresos, y como no tiene control sobre su presupuesto, los gastos se generan y gestionan en la Dirección Provincial.	1. Sistema de información de biodiversidad en marcha, se espera que se incorpore un módulo de gestión administrativo y financiero para el SNAP.
				2. Con el FAP lo que ingresa y lo que sale está bien reportado a las Direcciones como a Planta Central (PC).	
				3. No se reporta a otros actores de la sociedad.	3. Idealmente esta información debería estar en la web.
(ii) Retornos financieros sobre inversiones relacionadas al turismo son medidos y reportados, donde sea posible (ej. rastrear aumento en ingresos por visitante antes y después de establecer un centro de visitantes).					
	1			1. Para las últimas infraestructuras que se han entregado para administración por terceros se tiene un análisis del retorno financiero (para mantener infraestructura o ahorro en gastos de mantenimiento); no existe por ejemplo un análisis para las inversiones realizadas por el proyecto PANE.	1a. 100% de las inversiones en el SNAP están justificadas por análisis de retorno. 1b. Se fortalece la capacidad del MAE para argumentar económicamente sus inversiones y asignaciones presupuestarias.
(iii) Un sistema de monitoreo y reporte instalado para mostrar cómo y por qué los fondos son asignados a través de los sitios de AP y la autoridad central de AP					
	1			1. El FAP ya tiene un criterio de asignación diferenciada de recursos, que considera las especificidades del AP; sin embargo, no hay sistema formal de monitoreo y reporte que funcione para el SNAP, porque los responsables de AP no son ordenadores de gasto.	1. Sistema administrativo financiero para el SNAP en operación genera información a detalle para cada programa de manejo.
(iv) Un sistema de reporte y evaluación instalado para mostrar qué tan efectivamente utilizan las AP sus finanzas disponibles (ej. tasa de desembolso y costo efectividad), para lograr objetivos de manejo.					

Elemento 4 – Métodos para la asignación de fondos a través de los sitios de AP individuales					
No (0)	Sí (2)			Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) El presupuesto de AP nacional es asignado a sitios basado en criterios acordados y apropiados (ej. tamaño, amenazas, necesidades, desempeño).					
0				1. No se verifica la existencia de criterios de asignación de gastos en función a criterios o parámetros previamente definidos.	1. Existen criterios claros y consensuados para asignar recursos a las AP.
				2. Está en proceso un Plan de Gestión Operativa Anual, se elabora a nivel de AP y se presenta a la Dirección Provincial. La Dirección de Biodiversidad no participa en la elaboración de los presupuestos de las DP.	2. Implementar los criterios y lineamientos desarrollados en el análisis de necesidades del SNAP, en cuanto a los criterios de asignación diferenciada por grupos de AP y cumplimiento de escenarios de implementación de los programas de manejo.
(ii) Fondos recolectados por AP comanejadas no reducen la asignación de presupuesto del Gobierno, donde todavía existan brechas de financiamiento					
	1			1. No existe la figura de comanejo sino apoyo a la administración y gestión del AP (Cajas), en cuyo caso el aporte estatal ha disminuido notablemente.	1. El Gobierno mantiene su compromiso de inversión en las AP comanejadas.

Elemento 5 – Redes de entrenamiento y apoyo para permitir a los gerentes de AP operar más costo efectivamente.					
Ausente (0)	Parcialmente hecho (1)	Casi terminado (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Guía sobre manejo costo efectivo desarrollada y siendo utilizada por los gerentes de AP.					
	1			1. FAP tiene un folleto de calidad del gasto. Contempla cambios en los procedimientos y en la responsabilidad de cada técnico en la elaboración de presupuestos.	
				2. No existen directrices o políticas de gasto definidas para el SNAP, más allá de las existentes a nivel del MAE.	2. EL SNAP cuenta con políticas claras para el manejo costo-efectivo, basadas en el análisis del modelo de gestión y de las diferentes alternativas y formas de implementar los programas de manejo.
(ii) Redes a nivel de sitio inter-AP existen para que sus gerentes compartan información entre ellos sobre sus costos, prácticas e impactos.					
	1			1. Está planificado para las áreas costeras; no hay redes pero hay mecanismos. El FAP tiene reuniones para este fin.	1. Ampliar la red de información y contacto existente en el FAP a todas las AP del sistema.
				2. A través de la DNB se hacen talleres y encuentros formales e informales.	2a. Mantener eventos periódicos de capacitación y formación de capacidades para fortalecer capacidades de análisis financiero entre los responsables del AP. 2b. Monitoreo de mejores prácticas y desarrollo de casos de estudio.



Elemento 5 – Redes de entrenamiento y apoyo para permitir a los gerentes de AP operar más costo efectivamente.						
Ausente (0)	Parcialmente hecho (1)	Casi terminado (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje	
(iii) Comparaciones de costos operacionales y de inversión entre AP completas, disponibles y siendo utilizadas para rastrear el desempeño del gerente de AP.						
0				1. No se ha realizado	1. Sistema administrativo financiero para el SNAP en operación genera información a detalle para cada programa de manejo.	
(iv) Están establecidos sistemas de monitoreo y aprendizaje de costo efectividad y alimentan la política y planificación de manejo de sistema						
	1			1. Las AP del FAP tienen una administradora contadora, pero no hay un proceso formal de generación de capacidades; también hay algunas actividades dentro del ciclo FAP; se realizan de manera informal con criterios como su experiencia. Se realizan cursos y reuniones esporádicas para el manejo de instrumentos de planificación financiera estatal.	1. Sistemas de monitoreo y enseñanza específicos para el SNAP en base a un sistema administrativo/financiero, y a un pénsum de capacitación claramente dirigido a incrementar las habilidades gerenciales del personal del SNAP.	
(v) Los gerentes de sitio de AP están entrenados en manejo financiero y manejo costo-efectivo.						
	1			1. Los responsables del AP no son ordenadores de gasto, salvo en el caso de las AP FAP. Dentro de Aula Verde hay un módulo sobre gestión institucional y administración/financiero, pero en esta no participan los responsables del AP.	1. Sistemas de monitoreo y enseñanza específicos para el SNAP en base a un sistema administrativo/financiero, y a un pénsum de capacitación claramente dirigido a incrementar las habilidades gerenciales del personal del SNAP.	
(vi) El sistema de financiamiento de AP facilita que estas puedan compartir costos de prácticas comunes entre sí y con la casa matriz de AP.						
	1			1. Si se hace, se da ese tipo de articulación, especialmente para eventos de capacitación y planificación.	1. EL SNAP cuenta con lineamientos y directrices claras para el manejo costo-efectivo, basadas en el análisis del modelo de gestión y de las diferentes alternativas y formas de implementar los programas de manejo.	

Puntaje total del componente 2	Puntaje actual:	19
	Puntaje total posible:	61

### Componente 3 – Herramientas para la generación de ingresos de las AP

Elemento 1 – Número y variedad de fuentes de ingreso utilizadas en el sistema de AP					
Ninguno (0)	Parcialmente (1)	Una cantidad justa (2)	Óptimo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Un análisis actualizado de las opciones de ingreso para el país completo y disponible, incluyendo estudios de factibilidad.					
	1			1. Existe un análisis no actualizado ni oficializado. Se está actualizando dentro de la estrategia de sostenibilidad financiera.	1. Publicar estrategia de sostenibilidad que incorpore nuevos mecanismos de financiamiento.
(ii) Existe un diverso grupo de fuentes y mecanismos, generando fondos para el sistema de AP.					
		2		1. Hay varias fuentes de financiamiento.	1. Lo óptimo sería que estas fuentes cubran la brecha financiera.
				2. Las fuentes potenciales no están siendo totalmente aprovechadas, como el agua, CO2, servicios turísticos que se pueden canalizar a través de convenios de administración, uso y manejo. Existe un fondo fiduciario, autogestión, cooperación, presupuesto público.	2. Mayor diversificación de las fuentes de ingreso.
(iii) Las AP son mecanismos de ingresos operativos que generan ingresos netos positivos (mayores que los costos operativos anuales y costo de inversión inicial de retorno a largo plazo)					
				2. Actualmente, lo que se gasta es más de lo que se genera, cuando hablamos de ingresos netos.	
				3. Si se considera el beneficio económico, seguramente el costo beneficio es enorme.	
(iv) Las AP le permiten a las comunidades generar ingresos, resultantes en la reducción de amenazas a las AP.					
		2		1. Convenios para manejo de infraestructura con comunidades (Boliche, Cotopaxi, Cotacachi Cayapas, Ilinizas, Cuyabeno).	1. Incremento del número de beneficiarios.
				2. Aprovechamiento de tagua.	
				3. Disminuye la conflictividad y previene la generación de nuevas amenazas para las AP.	3. Desarrollo de productos.

Elemento 2 – Establecimiento de tarifas al usuario del sistema de AP					
No	Parcialmente (1)	Satisfactorio (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Una estrategia y un plan de acción de tarifas al usuario que abarca todo el sistema ha sido formulado, y es adoptado por el Gobierno.					
		2		1. La estrategia más actualizada de tarifas data del año 2012 y consiste en la Tarifa 0 de ingreso al sistema.	1. Actualizar y revisar las tarifas existentes.
				2. Se revisará el valor a cobrar por concepto de patentes; existe un estudio actualizado al año 2012 para definir nuevas tarifas de ingreso al SNAP.	2. Identificar nuevos mecanismos de financiamiento para el SNAP e incorporarlos dentro de las estrategias de sostenibilidad financiera.



Elemento 2 – Establecimiento de tarifas al usuario del sistema de AP					
No	Parcialmente (1)	Satisfactorio (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
				3. El plan de acción como tal no existe, pero el PSF-SNAP tiene una ruta crítica que aborda también el tema de tarifas.	
(ii) La industria y Ministerio nacional de Turismo apoyan y son socios en el sistema y programas de tarifas de usuario.					
	1			1. La industria y el Ministerio de Turismo siempre han estado en contra de incrementar estas tarifas, seguramente apoyen la política actual de Tarifa 0.	1. Llegar a acuerdos y desarrollar procesos participativos para establecer las nuevas tarifas, incentivos y modalidades de operación de servicios turísticos.
(iii) La inversión en infraestructura relacionada al turismo es propuesta y desarrollada para sitios de AP, a través de la red basada en el análisis potencial de ingresos y retorno sobre inversión.					
		2		1. Ahora sí, los proyectos de inversión consideran el beneficio potencial de esta infraestructura, planes de inversión, aunque generalmente no se desarrollan estudios de viabilidad o planes de negocios previo a la ejecución.	1a. Se desarrollan planes de negocios y estudios de factibilidad económica previo a la decisión de invertir en infraestructura. 1b. Las capacidades fortalecidas de la DNB para tener mejor información financiera para la toma de decisiones.
(iv) Donde el turismo es promovido, los gerentes de AP pueden demostrar ingresos máximos en tanto no sean amenazados los objetivos de conservación de AP.					
	1			1. Existe un SIMAVIS en 8 AP del sistema, para medir y generar una capacidad de monitoreo sobre el impacto del turismo.	1. Evaluación sistemática y ajuste del SIMAVIS.
				2. Fichas ambientales desarrolladas para medir el impacto de la infraestructura.	
				3. Preocupación por el incremento de visitantes a partir de la Tarifa 0, se ha cuadruplicado llegando al millón de visitantes.	3a. Incremento de capacidades, recursos y personal especializado en el manejo turístico. 3b. Programa fortalecido de manejo turístico dentro del SNAP, que involucra la participación de múltiples actores 3c. Cooperación con policía nacional, marina y fuerzas armadas, MINTUR.
(v) Las tarifas de usuario no turísticos son aplicadas y generan ingreso adicional.					
	1			1. Están las que da la ley, pero hay que trabajar más en esto porque esta ley parte de las tarifas que los funcionarios han trabajado.	
				2. Permisos de investigación, infraestructura de telecomunicaciones, licencias ambientales.	2. Cerrar revisión del Libro IX del TULAS y desarrollar un plan de cobro y operacionalización de estas nuevas tarifas.
				3. Ha sido un proceso de maduración, lo difícil para esto es contar con el apoyo político. El problema es la claridad y agilidad en el pago, porque los empresarios están dispuestos a pagar y, en muchas ocasiones, no se tiene claro cómo se reciben legalmente estos recursos financieros; y, por lo tanto, su implementación.	3. Mejorar la capacidad de cobro; definir con claridad el alcance y competencia para el cobro de estos valores; estrategia para asegurar los pagos de valores pendientes y el seguimiento a la coactiva.

Elemento 3 –Sistemas efectivos de recolección de tarifas					
Ninguno (0)	Parcialmente (1)	Completo (2)	Operacional (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Las directrices para la recolección de tarifas para todo el sistema están terminadas y aprobadas por las autoridades de AP.					
	1			1. Actualmente no se cobran tarifas de ingreso, y el resto de tarifas reconocidas por la ley no se cobran en su totalidad o tienen dificultades para implementar el cobro.	1a. Sistema de información administrativo financiero para el SNAP dentro del SIB. 1b. El sistema está operando, falta sistematización y modernización. Aún no abarca todos los mecanismos posibles particularmente en cuanto a antenas.
				2. Las patentes de operación se cobran a nivel provincial y son vinculantes a la posibilidad que estas operadoras puedan ingresar al AP.	
				3. NO EXISTEN directrices o planes para implementar un sistema de recaudación.	3. Se debe mejorar el cobro, modernizarlo y hacerlo más efectivo, ya que no existen lineamientos que operativicen y fortalezcan la gestión de cobro de estos mecanismos.
(ii) Los sistemas de recolección de tarifas están siendo implementados en los sitios de AP de una manera costo – efectivo.					
	1			1. No podemos definir si existe un sistema de recaudación para las AP en operación, salvo para las patentes de operación turística, sino más bien un sistema que opera de manera general para la recaudación de ingresos en las direcciones provinciales.	1. Sistema de información administrativo/financiero.
				2. Todos los cobros se realizan a nivel de la Dirección Provincial, se asume que existe una coordinación para informar al AP quiénes están facultados para ingresar al AP con turistas.	2. Existe un plan y estrategias claras de cobro y roles / procedimientos diferenciados para la recaudación de ingresos.
(iii) Los sistemas de recolección de tarifas son monitoreados, evaluados y se actúa sobre los mismos.					
	1			1. No existe un perfil o competencia específica para el monitoreo de estos valores 2. No existe un equipo técnico que dé seguimiento a los ingresos generados por las AP.	1a. Sistema de información administrativo/financiero. 1b. Existe un actor (equipo técnico) encargado; plan y estrategias claras de cobro y roles/ procedimientos diferenciados para la recaudación de ingresos.
(iv) Los visitantes de AP están satisfechos con el profesionalismo de la recolección de tarifas y los servicios provistos.					

Elemento 3 –Sistemas efectivos de recolección de tarifas					
Ninguno (0)	Parcialmente (1)	Completo (2)	Operacional (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
	1			1. En términos generales, el turista está satisfecho con su experiencia en el SNAP y estaría dispuesto a volver al AP; no se menciona dentro de su experiencia aspectos relacionados al cobro, sino más bien a los servicios que proporciona el AP.	1a. La satisfacción del visitante se monitorea y evalúa periódicamente, incluyendo aspectos relacionados al cobro por los servicios recibidos dentro del AP. 1b. Sistema de información.



Elemento 4 –Estrategias de comunicación para aumentar la conciencia pública sobre la justificación de los mecanismos de generación de ingresos					
Ninguno (0)	Parcialmente (1)	Satisfactorio (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Campañas de comunicación para el público sobre las tarifas de turismo, impuestos de conservación, etc., son ampliamente distribuidas y de alto perfil a nivel nacional.					
		2		1. Existen campañas específicas para informar sobre la tarifas 0, existió la campaña "gente que conoce es gente que protege".	1. Mayores recursos para mantener y ampliar las campañas de difusión que han sido desarrolladas, o para difundir el material comunicacional existente.
				2. En la página web está el tema de tarifas, pero hay que buscarlo en un compendio de un estudio anterior.	
(ii) Campañas de comunicación para el público sobre las tarifas de AP están establecidas a nivel de sitio de AP.					
	1			1. Se tiene en las agencias, que son quienes más informan, se han creado sistemas personales y propios informativos para evitar desgaste de los funcionarios en responder las mismas preguntas que deben estar estandarizadas (p. ej. un brochure general que se envía con cada solicitud), ya que los interesados llaman al AP para solicitar esta información.	1a. Mayores recursos para mantener y ampliar las campañas de difusión que han sido desarrolladas, o para difundir el material comunicacional existente. 1b. Se fortalecen las herramientas de gestión y comunicación desde las poblaciones cercanas o accesos a las AP (letreros, información en centros poblados, brochures).

Elemento 5 – Planes operacionales de pagos por servicios ambientales (PSA) para AP					
Ninguno (0)	Parcialmente (1)	En progreso (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Una estrategia y plan de acción para pagos por servicios de ecosistema (PSE) que abarca todo el sistema está completa y adoptada por el Gobierno					
0				1. No se tiene aún.	1a. Definición política sobre el uso y aprovechamiento de PSE en el Ecuador y dentro del SNAP. 1b. Estudio de valoración económica del SNAP.
				2. Existe el incentivo socio bosque, pero no operabajo la lógica de pago por servicios ambientales.	
				3. Existen varios esquemas de PSE en operación, especialmente para servicios hídricos; actualmente, ninguno cubre costos de conservación del AP.	3. Vincular a los fondos de agua y PSE existentes al financiamiento del SNAP.
				4. Inventario de CO2 se encuentra en desarrollo.	
(ii) Se han desarrollado planes piloto para pagos por servicios de ecosistema (PSE) en sitios AP selectos.					
	1			1. En Cajas, el pago es explícito dentro de la planilla de agua potable; anteriormente, FONAG financiaba guardaparques y proyectos comunitarios.	1. Definición y puesta en marcha de proyectos piloto.
(iii) Desempeño operacional de pilotos es monitoreado, evaluado y reportado.					

### Elemento 5 – Planes operacionales de pagos por servicios ambientales (PSA) para AP

Ninguno (0)	Parcialmente (1)	En progreso (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(iv) El aumento de PSE a través del sistema de AP está en proceso.					
	1			1. El rendimiento operativo no es reportado al MAE, pero posiblemente sí es monitoreado y evaluado por ETAPA.	1. Sistema de gestión administrativa y financiero del SNAP.

### Elemento 6 – Concesiones operando dentro de AP

Ninguno (0)	Parcialmente (1)	En progreso (2)	Completo (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Una estrategia y plan de acción para su implementación que abarca todo el sistema está completa y adoptada por el Gobierno para concesiones.					
		2		1. No operan bajo la figura de concesión, pero sí como contratos de administración y operación de infraestructura dentro de AP.	1. Marco legal e institucional establecido para la operación de estos mecanismos.
				2. No existe una estrategia <i>per se</i> , pero se están desarrollando modelos y se han suscrito al menos cinco convenios para turismo y manejo, tagua, infraestructura y servicios turísticos.	2. Estrategia de sostenibilidad financiera.
(ii) Oportunidades de concesiones operan en sitios AP piloto					
		2		1. Se están desarrollando modelos y se han suscrito al menos cinco convenios para turismo y manejo, tagua, infraestructura y servicios turísticos.	1. Incluir modelos de administración y gestión dentro de las iniciativas de fortalecimiento de actores y capacidades turísticas.
				2. Algunas de las AP beneficiadas por proyectos KFW, GEF PNUD, van a fortalecer la capacidad para turismo comunitario.	
(iii) Desempeño operacional (ambiental y financiero) de los pilotos es monitoreado, evaluado, reportado y se actúa sobre el mismo.					
		2		1. Sí se monitorean los convenios existentes, incluso se han dado de baja cuando no cumplen los objetivos.	1. Sistema de gestión administrativo y financiero del SNAP.
				2. La DNB y Direcciones Provinciales se encargan del seguimiento de estos convenios.	
(iv) Un aumento de concesiones a través del sistema de AP está en proceso.					
	1			1. Al menos el 10% del SNAP opera este tipo de figuras de apoyo al manejo.	1a. Sistema de gestión administrativa y financiera del SNAP. 1b. Reglamentar la operación y funcionamiento de estos mecanismos.

Elemento 7 –Programas de entrenamiento sobre mecanismos de generación de ingresos en AP					
Ninguno (0)	Limitado (1)	Satisfactorio (2)	Extenso (3)	Comentario	Resultados para mejorar el puntaje
(i) Cursos de entrenamiento administrados por el Gobierno y otras organizaciones competentes para los gerentes de AP sobre mecanismos de ingresos y administración financiera.					
		2		1. Sí se han implementado diferentes cursos de capacitación en temas de planificación financiera, y economía ambiental.  1. El programa Aula Verde ofrece tb capacitación a largo plazo en temas administrativos y financieros.	1. La capacitación obedece a una demanda estructurada de conocimientos y articulación a la estrategia de sostenibilidad financiera.

Puntaje total del componente 3	Puntaje actual:	22
	Puntaje total posible:	71





Parque Nacional  
Cayambe Coca

Fuente: Ministerio del Ambiente

El MAE se propone priorizar el manejo del SNAP como parte central de su política sectorial, mediante un modelo de gestión que no solo asegure su sostenibilidad financiera, sino que además sea el pilar del desarrollo de la bioindustria dentro de la matriz productiva y energética del Ecuador.

## Índice gráficos

Gráfico 1	El SNAP como actor clave para el cumplimiento de los mandatos constitucionales para el sector estratégico de biodiversidad	18
Gráfico 2	La Estrategia de Sostenibilidad Financiera como instrumento de planificación política	26
Gráfico 3	Contribución porcentual por fuente de ingreso 2003 – 2012	38
Gráfico 4	Contribución por fuente de ingreso en USD 2003 – 2012	38
Gráfico 5	Comportamiento del gasto estatal en el SNAP 2012	40
Gráfico 6	Desglose gasto total por categoría de gasto, período 2003 – 2012	41
Gráfico 7	Brechas por escenarios de manejo	43
Gráfico 8	Necesidades financieras por tipo de gasto por escenario para el SNAP	44
Gráfico 9	Línea base 2012 y escenario por categoría de gasto	45
Gráfico 10	Distribución del gasto anual por programas de manejo	45
Gráfico 11	Estructura Organizacional de la Empresa Pública para el SNAP (opción A)	70
Gráfico 12	Estructura organizacional de la Empresa Pública para el SNAP (opción B)	73
Gráfico 13	Niveles de toma de decisiones dentro de la Empresa Pública	74
Gráfico 14	Organización ideal de una AP	75
Gráfico 15	Organización básica de una AP	76
Gráfico 16	Actores del financiamiento del SNAP	81
Gráfico 17	Mecanismos tradicionales e innovadores para la Sostenibilidad Financiera del SNAP	83
Gráfico 18	Escenario conservador: Proyección de las necesidades financieras	102
Gráfico 19	Evolución de visitantes en Áreas Protegidas	104
Gráfico 20	Escenario conservador: Proyección de fuentes de ingreso	106
Gráfico 21	Escenario mejorado: Proyección de las necesidades financieras	108
Gráfico 22	Escenario mejorado: Proyección de fuentes de ingreso	110
Gráfico 23	Escenario de empresa pública: Proyección de fuentes de ingreso	114
Gráfico 24	Comparación entre escenarios de la contribución del recurso estatal al presupuesto del SNAP	116
Gráfico 25	Comparación entre escenarios de la contribución de ingresos por mecanismos propuestos al presupuesto del SNAP	118
Mapa 1	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Distribución de las 51 AP	32

## Índice tablas

Tabla 1	Servicios ecosistémicos provistos por el SNAP	17
Tabla 2	Información general sobre las Áreas Protegidas del SNAP	34
Tabla 3	Detalle del aporte del FAP y Programas y Proyectos de Apoyo al SNAP	39
Tabla 4	Componente cualitativo de la Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera para los sistemas nacionales de áreas protegidas	46
Tabla 5	Estrategia legal para la Sostenibilidad Financiera del SNAP	62
Tabla 6	Estrategia política para la Sostenibilidad Financiera del SNAP	63
Tabla 7	Estrategia para definir el marco institucional del SNAP	64
Tabla 8	El establecimiento de la Empresa Pública para el SNAP	77
Tabla 9	Estrategia para las herramientas de planificación y el manejo costo–efectivo del SNAP, bajo la Empresa Pública	78
Tabla 10	Estrategia para la diversificación de fuentes y mecanismos financieros para la gestión del SNAP	93
Tabla 11	Escenarios financieros por mecanismos y fuentes de financiamiento para la gestión del SNAP	101
Tabla 12	Escenario conservador: proyección de fuentes de ingreso	107
Tabla 13	Escenario mejorado: Proyección de fuentes de ingreso	111
Tabla 14	Escenario de empresa pública: Proyección de fuentes de ingreso	115
Tabla 15	Comparativo entre fondos estatales en tres escenarios propuestos (Millones de dólares)	117
Tabla 16	Comparativo entre fondos generados por mecanismos propuestos en tres escenarios (Millones de dólares)	118